

Tulevaisuuden voittajat -

Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa



TOIMITTAJA:
Juho Saari

Ohjausryhmän
puheenjohtaja:
kansanedustaja
Miapetra Kumpula-Natri

TULEVAISUUDEN VOITTAJAT

HYVINVOINTIVALTION MAHDOLLISUUDET SUOMESSA

TOIMITTAJA

JUHO SAARI

OHJAUSRYHMÄN

PUHEENJOHTAJA

MIAPETRA KUMPULA-NATRI

KANNEN KUVA: WÄINÖ AALTONEN, TULEVAISUUS, 1932/1969.

PRONSSIA. EDUSKUNTA, ISTUNTOSALI.

KUVAAJA: VESA LINDQVIST/EDUSKUNTA.

ISBN 978-951-53-3301-8 (nid.)

ISBN 978-951-53-3302-5 (PDF)

LUKIJALLE

Tämän vaalikauden alussa tulevaisuusvaliokunta otti käsittelyyn hyvinvointimalimme lähestyen sitä tabujen ja ns. mustat aukkojen kautta. Tässä tarkoituksessa valiokunta pyysi professori Juho Saareltä hyvinvointivaltion tulevaisuudesta esiselvityksen, joka julkistettiin raporttina "Hyvinvointivaltion tulevaisuuden haasteet" (TuVJ 1/2009). Sen pohjalta jatkotyönä tulevaisuusvaliokunta tilasi häneltä ja hänen tukenaan olevalta asiantuntijaryhmältä nyt valmistuneen laajemman tutkimuksen hyvinvointivaltion tulevaisuudesta.

Kuten professori Saaren selvityksessä korostetaan, eräs suomalaisen yhteiskunnan ominaispiirteistä on julkisen vallan laaja vastuu ihmisten hyvinvoinnista. Tämä perustuu hyvinvointivaltion tulonsiirtoihin ja yhteiskunnallisiin palveluihin, mutta myös samaan aikaan hyvin toimivaan kansalaisyhteiskuntaan ja ns. kolmanteen sektoriin. Järjestelmä on ollut tulokellinen ja hyväksytty. Sellaiset toimintaympäristön muutokset kuten väestön vanheneminen, työelämän monet uudistukset, kovenevan kilpailun aiheuttama työtahdin koveneminen tai globalisaatio ja kestävä kehityksen vaatimukset asettavat uusia vaatimuksia myös hyvinvointivaltiolle. Tässä professori Saaren johtamassa selvityksessä on ansiokkaasti kartoitettu hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta tärkeitä uudistumisen vaateita ja mahdollisuuksia.

Tulevaisuusvaliokunta käsittelee tällä vaalikaudella ilmastonmuutosta koskevan tulevaisuusselonteon. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos tuotti valiokunnalle keväällä 2010 tutkimusprofessori Marjatta Bardyn ja suunnittelija Sanna Parukosken toimittaman selvityksen "Hyvinvointi Ilmastonmuutoksen oloissa?". Siinä hyvinvoinnin ja ilmastonmuutoksen teemat on yhdistetty.

Yhdessä nämä kaksi selvitystä nostavat myös useita tabuja ja mustia aukkoja keskusteluun.

Tulevaisuusvaliokunnassa tätä hyvinvointivaltion tulevaisuutta arvioivaa selvitystyötä ovat johtaneet kansanedustajat Miapetra Kumpula-Natri ja Harri Jaskari. Heille mitä parhaimmat kiitokset aktiivisesta ohjauksesta ja monista vilkkaista keskusteluista.

Kaikille kirjan kirjoittajille lausun sydämelliset kiitokseni erinomaisesta työstä!

Marja Tiura

Tulevaisuusvaliokunnan puheenjohtaja

SUOMALAINEN HYVINVOINTIVALTIO LENNOSSA!

Pohjoismainen ja suomalainen hyvinvointivaltio on menestystarina. Kun me suomalaiset tunnemme sen omista kokemuksistamme lähemmin, on kuva siitä kirjavampi. Millainen on hyvinvointivaltiomme tänään – entä tulevaisuusvaliokunnan tarkastelussa tulevaisuudessa?

Kipupisteet ovat usein tapetilla, ainakin valtion ja kuntien talouden kireyttä tuskaillessa – tai kun oma läheinen joutuu jonoihin palveluita odottaessaan. Huonokuntoisille ikäihmisille ei riitä palveluja, avioparit joutuvat eri osoitteisiin. Ja eihän ole siedettävää, että vanhus tässä hyvinvointivaltiossa kiittää luojaansa lääkkeessä olevasta viirusta, josta saa tabletin puolitettua – ja näin säästettyä rahaa ruokaan. Tai että jo syntymättömät vauvat kohtaavat elämän kovuuden, kun odottavien päihdeäitien palveluja ei kerta kaikkiaan ole. Terveyskeskuksen joutusajat ja -tavat tai julkisen hammashuollon kuukausien jonot harmittavat suomalaisia.

Mutta silti, monella mittarilla ja arjen kokemuksella voimme todeta elävämme hyvässä maassa, hyvinvointivaltiossa. Tämän teoksen aiheena on antaa eväitä hyvinvointivaltion tulevaisuudelle, sillä monet haasteet vaativat toimimista ajassa. Tutkijoina kirjoittajia ilmi selvästi harmittaa, miten paljosta tutkimisesta ja kokeilemisesta suuri osa jää toteuttamatta ja juurruttamatta yhteiskuntaan. Sosiaalisia innovaatioita halutaan määrätietoisemmin sovittaa yhteiskuntaan. Poliittikkona taasen on ikävä mutta helppo nähdä, miten vuosikierto valtion ja kuntien budjetissa aika helposti pyörähtää nopeasti vain pienin muutoksin. Teos saa kiitoksen siitä, että se ei yritäkään rakentaa hyvinvointiyhteiskuntaa puhtaalle pöydälle vaan esittää uudistussuuntaa olemassa olevalle yhteiskunnallemme.

Tutkimusryhmä toteaa, että hyvinvointivaltion järjestelmän perusratkaisut ovat lähtökohtaisesti kestävällä pohjalla. Hyvinvointivaltion kivijalka ei saa rapautua, jotta järjestelmien uudistaminen onnistuu. Hyvinvointivaltiota on kartoitettava, mikä on kestävää ja mikä uudistamisen tarpeessa. Tutkijaryhmä nimeää perustuskiviksi yksilölliset etuudet ja palvelut, kollektiiviset ja katottomat sekä lakisääteiset järjestelmät. Kun kaikki osallistuvat maksamiseen ja myös saavat vastinetta ja kokea kuulumista yhteisöön, säilyy solidaarisuus eri väestöryhmien välillä. Sosiaaliset riskit tasataan. Oikeudenmukaisuus taas luo yhteiskunta-rauhaa, joka on perusta henkiselle hyvinvoinnille ja turvallisuudelle.

Hyvinvointivaltion legitimitetti eli kansan sille antama oikeutus on vahva. Maksajat voivat jossain vaiheessa elämää kokea hyötyvänsä hyvinvointivaltiosta. Ehkä eniten epävarmuutta liitetään tuleviin eläkkeisiin ja vanhuspalveluihin. Kirjoittajat arvioivat yleensä ottaen keskustelun tulevaisuuden hyvinvointipalveluita liiankin pessimistiseksi. Kirjassa on myös syventävät analyysit luottamuksen merkityksestä riskeihin varautumiseen. Kannattaako siis pelätä pahinta vai varautua järkevästi? Yhteiskunnan tai yksilön.

Kokonaisuuden vastuun niin palveluiden toimivuudesta kuin vahvan ohjausvalan pitäminen julkisen vallan käsissä on tärkeää myös tulevaisuudessa. Erimielisyyttä on siitä, miten pirstaleisena nykyjärjestelmää jo nyt pitää ja voiko demokraattisesti julkista vastuuta kantaa, jos järjestelmä hajautuu entisestään. Eri näkemyksiä on sekä palvelujen järjestämistahoista että julkisenkin tuottajan puolella kuntakoosta, piireistä jne. En itse usko, että tuottamisvastuuta voi tai kannattaa täysin ulkoistaa pirstaleiselle tuottajakentälle ja jättää kunnille ja valtiolle vain ohjausvastuuta. Peruspalveluiden tulee kuitenkin aina olla demokraattisen päätöksenteon – ihmisten oman vaikuttamisen – piirissä. Nykyisellään se on kunta, mutta yhä useammat päällekkäisrakenteet hämärtävät tuota valtaa. Siksi itse näkisin kuntakoon ja peruspalveluiden järjestämistasot useammin samoiksi.

Palveluissa asiakas, yksilö olisi nostettava paremmin keskiöön. Tämä itsensä selvyyys ei vielä toimi. Tähän aikaan kuuluu, että useimmat haluavat ja kykenevät tietämään itse organisaatioita paremmin tietämään tarpeensa. Vahvat ammattikunnat, jäykät organisaatiot, ehkä perinteetkin ja ennen kaikkea riittämättömien palvelujen jonot, ohjaavat palvelun saajan järjestelmän sisään labyrinttiin palveluja hakemaan. Palveluja antavat eivät useinkaan hakeudu palvelun saajan tarpeiden luo palvelemaan tai järjestäydy palveltavansa mukaisesti. Palvelu sanan varsinaisessa merkityksessä ihmisen kohtaamisessa peruspalveluissa ansaitsisi nousta esiin.

Hajanaisuus on nykyään häiritsevää myös säätelyn puolella. Teoksessa on syvälinen kuvaus eri säädöstasoista, jotka asiakkaalle saattavat näyttäytyä eri oikeuksina ja erikokoisina laskuina, sen mukaan mihin häntä lokeroidaan asiakkaana. Siksi lapsen saanut opiskelijapari saattaa menettää etuuksiaan ja palvelukodin asukas menettää tai saada palveluita vain viranomaisen valitsemasta laista riippuen. Usein asiakaspinnoissa lakeja alemman tasoiset asetukset ja säädökset ovat merkittävämpiä palvelujen oikeutuksen ohjeistajia. Tai jopa vain ministeriön ohjeet ovatkin työttömän tai sairaan palvelujen määrittäjä. Silloin jää oikeusteitse valittaminen mahdottomaksi. Olen hyvilläni, että valiokunta nosti kannanotosaan selvästi esille tarpeen selkeyttää palveluksen ohjauksessa käytettävää lainsäädäntöä ja muuta ohjeistusta ja totesi jopa, että ”selkeä sitova laki on usein parempi vaihtoehto kuin sitovuudeltaan eriaikaiset epäyhtenäiset ohjeet ja suunnitelmat”.

Luottamus hyvinvointivaltion on vielä vahvaa, mutta sen luottamus sen tulevaisuuteen on ehkä murentumassa. Siksi lähivuosien toimilla on erityisen suuri merkitys. Jos rikkaat ostavat palvelunsa ja keskituloiset alkavat yhä enemmän korvata julkisia palveluja täydentävillä yksityisillä, voi alkaa monien rinnakkaisen palvelujen synty. Kun järjestelmät ovat päällekkäisiä, syntyy vaara julkisten kaikkien saatavilla olevien palveluiden sijaan niin monesta maasta tuttu julkinen palvelu, jota käyttävät vain varattomat.

Parhaista suomalaisista esimerkeistä, kaikkien julkisista palveluista käynevät neuvola ja peruskoulu. Näissä olemmekin menestyneet myös kansainvälisissä vertailuissa. Huonosta (ja varoittavasta) esimerkistä käy terveydenhuolto. Terve-

yserot ovat maassamme suuret. Poliittisesti se on tiedostettu mm. hallitusohjelmassa, mutta todelliseen syyhyn on vaikea puuttua, kun järjestelmiä palveluineen ja rahoituskanavineen on kolme: julkiset terveystalokset, työterveyshuolto ja yksityinen terveydenhuolto (henkilökohtaisilla vakuutuksilla myös käytetty). Näiden yhteensovittaminen järkevällä tavalla ja julkisen terveydenhuollon riittävä resursointi ovat välttämättömiä terveyserojen kaventamiseksi. Elinikä ei saisi olla sosiaalisesta taustasta niin räikeästi luettavissa hyvinvointivaltiossa.

Vaikka tämä tutkimuskooste ei perehdy terveyspolitiikkaan, voi teoksen annista ottaa opiksi myös terveyspalvelujen tulevaisuuteen. Positiiviset ”tuuppaukset” (nudge, engl.) voisivat kannustaa terveisiin elämäntapoihin, kunhan myös työelämän ulkopuolella olevat saisivat säännölliset terveystarkastukset.

Käsillä oleva työ on pureutunut hyvinvointivaltion tulevaisuuden haasteisiin ennen kaikkea sosiaalipolitiikan kautta. Sosiaalipolitiikan mahdollisuuksia tarkastellaan sen omien tavoitteiden kautta: kuinka voidaan edistää tasa-arvoa, sopeutumista ja sosiaalisten mahdollisuuksien toteutumista. Tärkeänä viestinä kehoitetaan talousraameihin jättämään riittävä osa julkisista menoista sosiaalipolitiikan tarpeisiin.

Teos koittaa ennakoiden edesauttaa katsomaan totuutta silmiin. Sosiaalipolitiikan rahoitusrakenteet ovat voimakkaasti eriytyneissä. Lähivuosien ratkaisuisa tulee puuttua – jos on poliittista tahtoa – voimakkaasti siihen, että väestömme on jakautumassa kolmen kerroksen väkeen: ensimmäisessä kerroksessa ovat ne, jotka ovat perusturvan varassa ja käytettävät kunnallisia peruspalveluja, toiseen kerrokseen sijoittuvat ansioturvaan oikeutetut työterveyshuollon ja muiden työnantajien osarahoittamien palvelujen käyttäjät, ja kolmannessa kerroksessa ovat yksityisten vakuutusten ja erilaisten työnantajien rahoittamien kohdennettujen järjestelmien piirissä olevat henkilöt. Tämä kansalaisten jako ei ole hyvinvointivaltion periaatteiden mukaista eikä hyväksi kansalaisille.

Sosiaalimenot kilpailevat muiden julkisten menojen kanssa. Kansainvälisestä vertailuaineistosta nähdään, etteivät sosiaalimenot ole kilpailuhaitta – ja niiden osuus on suhteellisesti ottaen yhtä suuri monissa länsimaissa. Sen sijaan maissa, joissa sosiaalimenot kuuluvat julkisen vallan vastuulle, tuloerot ovat kohtuullisen pienet. Vastaavasti maissa, joissa ne kuuluvat ammatti- tai yksityisvakuutuksien piiriin, tuloerot ovat kasvavia. Tämän vuosikymmenen sosiaalipolitiikka olisi kirjan mukaan yhä politisoituvaa kamppailua siitä, miten työttömyys-, eläke- ja terveydenhuoltomenot saadaan sovitettua julkisen talouden jakovaraltaan niukkaan kehykseen. ”Joku näistä kolmesta kategoriasta joutuu joustamaan”. Tämän lisäksi haasteeksi muistutetaan perheiden asemasta, kun halutaan investoida tulevaisuuteen. Tällä vuosikymmenellä suuret ikäluokat siirtyvät eläkkeelle, joten poliittisten valintojen vastuulle jää investoiminen lapsiin ja perheisiin. Pidän tärkeänä myös tässä valinnassa ennalta ehkäisevän ja mahdollisuuksien politiikasta muistuttamisen. Hyvinvoivat lapset ja perheet ovat tae paremmasta tulevaisuudesta.

* * *

Globalisaatiokehitys on tuonut Suomelle menestystä ja hyvinvointia. Se on tuonut mukanaan myös kiristyvän kansainvälisen kilpailun ja nopeutuvan rakennemuutoksen erityisesti taloudelle ja sitä myötä työelämälle. Finanssikriisi taas levisi kulovalkean tavoin maasta toiseen ja romautti kansantalouksia. Kriisin nopeus – jos se on ohi menossa – pelasti Suomessa suurtyöttömyydeltä. Julkisen talouden haasteet se reväytti levälleen.

Talous on lähtenyt laman pohjalta kasvuun. Edellinen lama jätti yhä näkyviä jälkiä suomalaiseen yhteiskuntaan. Eräs opetus on se, ettei taloudellinen kasvu yksin kykene ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia. Ja työttömyys on pitkittyessään ei vain yhden ihmisen vaan mahdollisesti sukupolvien ongelma. Hyvinvointivaltion tulevaisuus riippuu työllistävän talouskasvun onnistumisesta. Kasvun osat ovat tunnetusti tuottavuus ja työllisyys. Pelkkä tuottavuuden tai keinnottelun kasvattama talous ei kai maalaisjärjenkään mukaan ole yhteiskunnalle riittävää – sillä korkea työttömyys ei huomioi kaikkia kansalaisia. Iso osa jäisi yhteiskunnan vauraudessa sitä jakamaan eikä tuottamaan.

Taloustieteilijät eivät olisi laskeneet Pohjoismaisen hyvinvointimallin olevan sekä kilpailukykyinen että taloudellisesti menestyvä, jos he tuijottivat pelkkää veroastetta. Se lensi sittenkin – ja kaikki Pohjoismaat ovat olleet kärjessä niin kilpailukyvyyn, talouskehityksen kuin hyvinvoinnin mittareilla! Se lensi sittenkin kuten kimalainen, joka ei olisi päässyt insinöörien paperilta toteuttamiseen. Nyt on vuosikymmenen aikana pistettävä korjattavat asiat korjaukseen ja uudistettava hyvinvointipalveluja niin, että kansalaiset ovat hyvinvoivia tulevaisuudessakin. Olen varma, että Suomen voi sijoittaa kärkisijalle tulevissakin lentokilpailuissa – omista tasa-arvoa arvostavista lähtökohdistamme.

Miapetra Kumpula-Natri

Tulevaisuusvaliokunnan ohjausryhmän puheenjohtaja
kansanedustaja, Vaasa, sd.

ELÄKÖÖN HYVINVOINTIYHTEISKUNTA

Suomalainen yhteiskunta on aina uudistunut kriisien ja murrosten kautta. Tämä tutkimus osoittaa, että nyt on taas aika seuraavalle uudistukselle. Vuonna 2008 alkanut taloudellinen taantuma on luonut uudistukselle myös pakottavan kehikon. Jättäytymällä vanhojen mallien ja ajatusten varaan voimme muutaman vuoden kuluessa jättää hyvästit nykyisen kaltaiselle hyvinvoinnille.

Miksi näin? Yhteiskunta on alkanut elää tulevaisuususkon sijaan pelkoa ja epävarmuutta siitä, että saatamme menettää hyvinvointimme. Kaikki tutkimukset osoittavat, että epävarmuus suomalaisessa yhteiskunnassa on lisääntynyt vuosi vuodelta. Pelot ja epävarmuus eivät vie yhteiskuntaa valoisampaan tulevaisuuteen.

Pelkotilojen takia nykyinen hyvinvointivaltio on alkanut eriytyä. Riittävän varallisuuden omaavat ihmiset ovat alkaneet etsiä vaihtoehtoisia malleja, koska eivät enää usko, että hyvinvointivaltio voisi toimia turvaverkkona. Kehitys on huolestuttavaa, koska juuri tämän luottamuspuolan takia hyvinvointimallimme saattaa rapautua nopeasti.

Toiseksi olemme alkaneet hallinnollisesti pöhöttyä, jolloin järjestelmät ja hallinnolliset lainalaisuudet ovat tulleet tärkeämmiksi kuin ihmiset. Hallintolähtöinen ajattelutapa on puolestaan varmasti alun perin tarkoittanut hyvää, mutta johtanut aikaa myöten merkittävään byrokratian lisääntymiseen. Sosiaali- ja terveyspolitiikkaa on nykyisin moninaisten lakien lisäksi täynnä erilaisia normeja ja säännöksiä. Punainen tai sininen lanka on tämän vuoksi osittain kadonnut.

Siksi nyt on otettava aivan uusi startti. Ensinnäkin on tiedotettava, että hyvinvointi syntyy vain työstä. Kestävän talouskasvun yhteys korkeaan työllisyyteen on koko hyvinvoinnin turvaamisen ehto. Yhteiskunnan on jokaiselta osaltaan oltava sellainen, että se kannustaa ihmisiä töihin. Samoin yhteiskunnan on oltava sellainen, että yrittäminen on mahdollista ja jopa suotavaa – ja riskistä on myös palkittava.

Tutkimuksessa puhutaan paljon positiivisista siirtymistä ns. ”tuuppauksesta parempaan”. Nykyisin riskiä korostava yhteiskunta on muututtava mahdollisuuksia korostavaksi yhteiskunnaksi. Jokainen työpäivä on oltava mahdollisuus parempaan tulevaisuuteen sen sijaan, että mietitään, mitkä tuet saattavat töiden takia vähentyä tai mitkä tuet menetetään kokonaan. Paras yhteiskunta olisi sellainen, mikä antaisi onnistumisen mahdollisuudet, mutta ei myöskään hylkäisi epäonnistumisen kohdatessa.

Kaikkien hyvinvointiyhteiskunnan maksajien on myös saatava se tunne, että he haluavat olla samassa veneessä. Osallistumishalukkuus uuden hyvinvointiyhteiskunnan rakentamiseen kasvaisi ratkaisevasti, mikäli kaikki kokisivat yhteiskunnan omakseen. Nyt monet ihmiset huomauttavat, että olen maksanut veroja koko ikäni, mutta kun minä tai vanhempani tarvitsemme apua, törmäämme byrokratiamuuriin. Mihin katosivat verorahamme?

Siksi nyt on nopeasti siirryttävä hallintolähtöisyydestä ihmislähtöisyyteen ja luovuttava ”hallintohimmeliä” rakentamisesta. Tutkimustietoa esimerkiksi ihmisten kokemusperäisestä hyvinvoinnista ei ole otettu riittävästi huomioon, vaan

on keskitytty enemmän järjestelmiin ja hallintoon. Nykyisinkin puhutaan lähinnä kunnista, ei siitä kokevatko ihmiset saavansa tarvitsemansa palvelut tehokkaasti, turvallisesti, nopeasti ja luotettavasti. Vielä ei ole päästy yhteisymmärrykseen edes siitä, miten julkisten hyvinvointipalvelujen tehokkuutta mitataan ja miten niitä pystytään vertaamaan yksityisten ja kolmannen sektorien palvelun laadun kanssa. Pelätäänkö tällaista mittausta?

Tärkeä tutkimuksen kysymys on myös se, keneen yhteiskunnassa on erityisesti panostettava. Väestön ja äänestäjien ikääntyminen voi johtaa edelleen yhteiskunnan uudistushalukkuuden vähentymiseen. Kaikki pitävät kiinni omista eduistaan ja lopulta korttitalo kaatuu. Pitäisikö nyt panostaa erityisen voimakkaasti nuoriin, jotka ovat tulevaisuuden hyvinvointiyhteiskunnan maksajia? Muuten meillä maksajat saattavat vähentyä aivan ratkaisevasti.

Raportti suosittaa innovaatiojärjestelmämme laajentamista myös sosiaalisiin innovaatioihin. Säästäisimme jo vuosittain 600 miljoonaa euroa, mikäli meillä olisi yhtenäiset terveydenhuollon tietojärjestelmät. Ja tämä on ainoastaan jäävuoren huippu. Kukaan ei ole vieläkaan puhunut kovinkaan paljon siitä, miksi leikkaussalimme ovat käytössä vain 5 tuntia päivässä, vaikka vuorokaudessa on 24 tuntia. Voisimme panostaa paljon uusiin asioihin, mikäli hoitaisimme takapihamme kuntoon ja kenties katsoisimme hiukan enemmän mallia vaikka muista pohjoismaista.

Vaikeuksien ja laman jälkeen kansallinen tahtotila on nyt valmis uudistuksiin. Nyt olisi aika seuraavaan tulevaisuusverstaaseen. Hyvinvointiyhteiskunta (lue aito mahdollisuuksia ja valinnanvapautta korostava kansalaisyhteiskunta) on tulevaisuutemme, ei jäykkä ja hierarkkinen hyvinvointivaltio.

Harri Jaskari

Tulevaisuusvaliokunnan ohjausryhmän varapuheenjohtaja
kansanedustaja, Tampere, kok.

TULEVAISUUSVALIOKUNNAN KANNANOTOT

Johdanto

Tulevaisuusvaliokunta käynnisti tämän vaalikauden alkupuolella selvityksen hyvinvointivaltion tulevaisuudesta, jonka lähtökohtana oli suomalaisen hyvinvointivaltion tabut – asiat, joista on vaikea puhua tai joista vaietaan. Käsillä olevassa raportin lopussa (sivuilla 297–304) tutkijat esittävät 21 suositusta pitkällä aikavälillä tarkastellen hyvinvointivaltion kehittämisestä. Tutkijat ovat myös koonneet 11 kohdan tiivistetyn luettelon tabuista (taulukko 6, sivuilla 95–96). Ne ovat tutkijoiden mukaan sellaisia asiakokonaisuuksia, jotka vaikuttavat sosiaalipolitiikan kehitykseen, mutta ovat nykyisen politiikka-agendan reunamilla tai ulkopuolella.

Valiokunnan kannanotot

Tulevaisuusvaliokunta katsoo, että käsillä oleva raportti vastaa hyvin valiokunnan hyvinvointivaltion ja – mallin tulevaisuuden arvioinnille asettamiin tavoitteisiin. Raportin tekijät analysoivat niin suomalaisen yhteiskunnan vahvuuksia kuin heikkouksia.

Kaiken kaikkiaan raportti sisältää laajan ja syvälle rakenteisiin asti menevät ehdotukset suomalaisen hyvinvointivaltion ja sosiaalipoliittisen järjestelmän uudistamisesta. 2010-luvun hyvinvointivaltion tulee olla yhteiskunnallista eriarvoisuutta vähentävä, hyvinvointivaltion sopeutumiskykyä lisäävä, julkisen talouden kestävyyskannalta mahdollinen ja kilpailukykyvaatimusten kanssa yhteensopiva.

Raportti tukee toimivaa hyvinvointivaltiota, missä julkinen valta yhdistää puolueettomalla tutkimuksella hankitun tiedon poliittiseen tahtotilaan. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että tietoon ja taitoon perustuva toimintamalli pyritään yhdistämään poliittisen tahtotilaan. Korkeatasoiseen tutkimukseen nojaava edustuksellinen demokratia antaa sekä oikeutuksen päätöksille että varmistaa toimenpiteiden johtavan tavoiteltuihin tuloksiin. Hyvinvointimallin laaja hyväksyntä tarjoaa hyvät mahdollisuudet sellaisen järkipäätöksen löytämiselle, jonka edistämiseen valtaosa suomalaisista on valmis sitoutumaan. Julkiselta sektorilta puuttuu kuitenkin tällä hetkellä prosessinomainen uudistamisen kulttuuri.

Raportin lopussa osassa III Hyvinvointivaltion tulevaisuus sen tekijät esittävät 21 suositusta. Valiokunta pitää tärkeinä suosituksia hyvinvointimallin eheydestä ja julkisen vallan vastuusta, työllistävästä talouskasvusta, julkisten menojen tasapainosta, hallinnon ja palvelujärjestelmien selkeyttämisestä, sosiaalisten innovaatioiden ja sosiaalisten mahdollisuuksien korostamisesta, työssäolon pidentämisestä ja työn tekemisen kannustamisesta. Samoin valiokunta pitää tärkeinä suosituksia terveydenhoidon vastuu-alueiden rationalisoimisesta, köyhyys-

den vähentämisestä, nuorten ja lapsiperheiden mahdollisuuksien tukemisesta, hyvinvointivaltiollisten toimintojen innovaatiojärjestelmän parantamisesta, innovaatioiden juurruttamisesta ja pohjoismaisesta yhteistyöstä myös tässä tehtäväsä.

On erityisen tärkeää, että kaikki sitoutuvat hyvinvointimalliin. Valiokunta korostaa, että sosiaaliturvan järjestelmä toimii, kun kaikki osallistuvat kustannuksien maksamiseen ja kaikki saavat järjestelmästä vastinetta. Hyvinvointivaltiossa sosiaaliset riskit tasataan ja tähän liittyy myös rahoituksen tasaamisen periaate. Hyvin toimivassa järjestelmässä kaikki rahoittavat sitä, mutta myös kaikki voivat olettaa jossain vaiheessa elämänsä hyötyvänsä hyvinvointivaltiosta. Periaate on taannut järjestelmälle vahvan legitimitetin. Hyvinvointimalli on vahva, jos se on oikeudenmukainen ja antaa kaikille onnistumisen ja nousun mahdollisuudet.

Kansalaisten hyvinvointi on jaettavissa resurssipohjaiseen ja koettuun hyvinvointiin. Resurssiperustainen hyvinvointi ei rajoitu tuloihin tai kansantuotteen. Se kattaa moniulotteisesti tulojen ja varallisuuden ohella myös terveyden, asumisen, työllisyyden ja koulutuksen kaltaisia resursseja. Hyvinvointia resurssipohjaisesti edistävä julkinen valta kohdentaa systemaattisen huomionsa sekä hyvinvoinnin eri ulottuvuuksiin että sen jakautumiseen eri sosioekonomisten ryhmien, alueiden, sukupuolten sekä etnisten ryhmien välillä. Koetun hyvinvoinnin huomioonottava julkinen valta puolestaan välttää sellaisia politiikkaratkaisuja, joilla aikaisemman kokemuksen varassa on ilmeisiä koettua hyvinvointia vähentäviä vaikutuksia ja tukee niitä toimenpiteitä, jotka mahdollistavat positiivisia siirtymiä.

Hyvinvointivaltion uudistamisessa on tärkeää saavuttaa ihmisten myönteisiä taloudellisia, sosiaalisia ja koulutuksellisia siirtymiä. Tätä tulee tavoitella sosiaalisten mahdollisuuksien politiikalla. Pohjoismaisessa mallissa on jo sisään rakennettuja monia sosiaalisen mahdollisuuksien politiikan elementtejä, kuten esimerkiksi korkealaatuinen ja universaali päivähoido, perhepolitiikka, laadukas koulutus ja tasa-arvon edistäminen. Hyvinvointijärjestelmämme on kuitenkin riskipainotteinen. Uudistuksessa tulee korostaa sosiaalisten riskien ohella myös myönteisten siirtymien hallintaa, esimerkiksi työttömyyden jälkeiseen työhön tai koulutukseen pääsyyn sekä köyhyydestä ja huono-osaisuudesta nousemisen väyliin. Terveys ja koulutus ovat tärkeimpiä sosiaalisten investointien kohteita.

Valiokunta korostaa koetun hyvinvoinnin ja mahdollisuuksien politiikan merkitystä resurssipohjaisen hyvinvointipolitiikan ohella. Tulevaisuudessa on olennaista puuttua sellaisiin sosiaalisiin mekanismeihin, jotka saattavat vähentää ihmisten koettua hyvinvointia. Tällaisia sosiaalisia mekanismeja ovat muun muassa huono-osaisuuden kasautuminen, erilaiset alueellista ja sosioekonomista eriytymistä aiheuttavat prosessit, sekä yksinäisyyttä aiheuttavat valikoitumisprosessit.

Yhteiskunnan, työn, asumisen, rahoituksen ja ihmissuhteiden epävarmuus on yhä selvemmin ihmisten hyvinvointia uhkaava tekijä. Raportissa korostetaan, että investointi erityisesti koettua epävarmuutta vähentäviin institutionaalsiin rakenteisiin on välttämätöntä. Hyvinvointivaltiolla on monia mahdollisuuksia

epävarmuuden vähentämisessä. Kannusteet ovat tärkeitä. Eri toimijoiden ja sopimusosapuolten välisiä tavoitteita voidaan yhteen sovittaa. Tukitoimien ja sääntelyn sekä uusien mahdollisuuksien avaamisen avulla voidaan ennakoivasti vähentää tulevaisuuden riskejä. Sosiaalipolitiikan avulla voidaan monin tavoin pienentää myös erilaisista valtasuhteista johtuvaa epävarmuutta. Eräs hyvinvointivaltion tehtävä on informaation levittäminen. Yhtäältä joillakin ihmisillä on enemmän tietoa kuin toisilla ja toisaalta ihmisten kyky käsitellä informaatiota vaihtelee. Tämän takia hyvinvointivaltio tarjoaa oikeusapua, julkaisee asuntojen hintatietoa, järjestää työnvälitystä ja velvoittaa rahoituslaitokset tuomaan julki tietoa.

Yksi liian vähälle huomiolle jäänyt keino epävarmuuden vähentämisessä on ihmisten välinen luottamus ja sitoutuminen. Epävarmuutta voidaan vähentää vahvistamalla yhteiskunnan sosiaalista pääomaa. Valiokunta korostaa, että vahva kansalaisyhteiskunta on tässä avainasemassa.

Tärkeintä kuitenkin epävarmuuden vähentämiseksi on kestävä talouskasvu ja korkea työllisyys. Tulevaisuusvaliokunta yhtyy siihen raportissa esitettyyn näkemykseen, että kestävä talouskasvun yhteys korkeaan työllisyyteen on koko hyvinvointivaltion turvaamisen ehto. Työllisyyden paraneminen vaatii taloudellista kasvua, joka synnyttää työpaikkoja. Korkea työllisyysaste merkitsee sitä, että veroja maksavaa aktiiviväestöä on runsaasti ja tulonsiirtoja saavaa passiiviväestöä vähemmän. Vastaavasti julkisista palveluista ja investoinneista aiheutuva menorasitus pienenee, kun veronmaksajien määrä kasvaa. Suomessa saavutettiin vuonna 2008 taso, jossa työllisyysaste oli noin 70 % ja työurien pituus vajaa 35 vuotta. Suomalaisen hyvinvointivaltion elinmahdollisuuksien turvaaminen edellyttää taloudellisen kasvun jatkumista. Kasvun on oltava myös työllistävää. Tämä johtuu siitä, että vastoin aiempia pelkoja Suomen taloutta ei 2010-luvulla ole uhkaamassa työvoimapula vaan pikemminkin vajaatyöllisyys. Elatussuhteen parantamiseksi tarvitaan kohoavaa työllisyysastetta ja täystyöllisyyden saavuttamista. Käytännössä tämä tarkoittaisi 75–80-prosentin työllisyysastetta ja keskimääräisten työurien pidentymistä 3–4 vuodella. Tulevaisuusvaliokunta katsoo, että pitkän ajan tavoitteena tulisi olla työurien pidentäminen noin 40 vuoteen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että uudistustyössä tulee arvioitavaksi julkiselle ja yksityiselle vastuulle asetettavat vaatimukset. Julkisen vallan turvaamisen sosiaalisten oikeuksien rinnalla on aina kansalaisten omavastuu itsestään, läheisistään ja yleensä ihmisistä. Kotien merkitys vastuuta kantavina ja vastuuseen opettavina on suuri. Esimerkiksi ilman omaishoitajien panosta hoivataso maassamme romahtaisi. Myös yksityisellä ja kolmannella sektorilla on iso rooli hyvinvointipalveluissamme. Yksilön vastuuta selkeyttäessä on huolehdittava kaikkein heikoimmista ja annettava tukea onnistumiselle huonoistakin lähtökohdista. Hyvinvointivaltion eheys ja järjestelmävastuu ovat edelleen tärkeitä. Järjestelmävastuu tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kansalaiset kutsutaan täsmällisin välein terveystarkastuksiin.

Uudistustyötä ei voi tehdä irrallaan julkisen talouden kestävyystarkastelusta. Suurimpina haasteina on työllistävän ja kestävä kasvun aikaan saaminen, työllisyys ja työurien pituus. Vaikka hyvinvointivaltion tuottavuudesta ja tehok-

kuudesta on paljon keskusteltu, vielä ei olla päästy yhteisymmärrykseen edes niiden mittareista. Silti tehokkuus ja laadun parantaminen on hyvinvointipalveluiden tuottamisessa tärkeää.

Tutkijoiden suosituksissa kiinnitetään huomiota siihen, että kun vastuu hyvinvointipalvelujen järjestämisestä jakaantuu laajalle ja mukaan on tullut erilaisia rahoitus- ja jakomalleja useine toimijoineen, kokonaiskuva on hämärtynyt. Raportti suosittelee sosiaaliturvan rahoituksen, etuuksien ja palvelujen pitämistä yhtenä kokonaisuutena uudistuksissa. Lisäksi julkisten palvelujen tuottamisessa monipuolisia mahdollisuuksia käytettäessä kokonaisuus tulee pitää julkisen valan käsissä.

Valtio on osin siirtänyt järjestämisvastuuta kunnille, jotka ovat edelleen siirtäneet palvelujen toteuttamisvastuuta muille toimijoille kuten suoran demokraattisen kontrollin ulkopuolella oleville kuntayhtymille. Tehtäviä on siirretty myös järjestöille ja yrityksille ostopalveluina ja palveluseteleinä. Palvelujärjestelmän tulee olla hallittava ja selkeä. Sitä tulee kehittää niin, että päättäjät, rahoittajat, palvelujen käyttäjät ja muut toimijat voivat nykyistä paremmin ymmärtää järjestelmän osat ja niiden muodostaman kokonaisuuden.

Pelkästään kuntien lukumäärään ja kokoon keskittymällä palvelujärjestelmän haasteisiin ei pystytä vastaamaan. Kysymys on myös järjestelmän uskottavuudesta, sitoutumisesta ja vaikuttavuudesta. Valiokunta katsoo olevan tärkeää turvata kunnissa lähidemokratia ja todellinen päätösvalta.

Valiokunta pitää tärkeänä sosiaali-, terveys- ja työvoimapolitiittisten palvelujen ohjauksessa käytettävän lainsäädännön, muun normiston ja ohjeistuksen selkeyttämistä. Tällä hetkellä alalle on tyypillistä lukuisten erityyppisten alemmanasteisten normien, ohjeiden ja suunnitelmien kirjo ja eriaikaisuus ja jopa ristiriitaisuudet. Sitovista normeista on siirrytty kohti informaatio- ja suunnitelmaohjausta. Valiokunta katsoo, että on esimerkiksi syytä selvittää miten oikeudet turvataan, kun laaditaan erilaisia palvelujen käyttäjiä koskevia suunnitelmia. Toimintakyvyltään rajoittuneen henkilön oikeuksia ei tule sitoa hänen omaan toimintaansa eikä palvelujen saanti saa estyä yksilön toimintakyvyn vajavuuksien takia. Valiokunnan mielestä selkeä sitova laki on usein parempi vaihtoehto kuin sitovuudeltaan eriaikaiset epäyhtenäiset ohjeet ja suunnitelmat.

Hyvinvointipalvelujen järjestämisessä ikääntyminen ja sukupolvien väliset suhteet ovat tärkeitä tulevaisuuden kysymyksiä. Väestön ja äänestäjien ikääntyminen voi johtaa uudistushalukkuuden vähenemiseen. Tulevaisuusvaliokunta katsoo, että on aika pohtia uusista lähtökohdista mikä todella on ikääntyvän väestön ja nuorten suhde suomalaisen hyvinvointimallin kustannuksissa. Onko esimerkiksi niin, että jos sosiaalisen tuen painopistettä kohdennetaan lapsiin, he tulevat työntekijöinä ja myös eläkkeiden maksajina näin nykyistä paremmin turvaavat ikääntyvän väestön tulevaisuuden?

Raportti suosittelee useilla tavoin innovaatiojärjestelmämme laajentamista sosiaalisiin innovaatioihin edistämään hyvinvointivalttiollisia toimintoja. Suomessa on mahdollista kehittää uusien sosiaalisten innovaatioiden pilottimalleja.

Hyvinvointimallimme on tuottanut hyviä tuloksia. Suomi on noussut erittäin nopeasti vauraiden maiden joukkoon maailmassa. Tästä huolimatta kutakin

mallia on arvioitava kriittisesti suhteessa muihin malleihin ja erityisesti sen suhteen miten se toimii tulevaisuudessa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka sosiaalisia innovaatioita on vaadittu viimeisen kymmenen vuoden ajan ja parhaista käytännöistä on ulkomailta saatu hyvin tietoja ja oppia, varsin vähän on saatu lopulta merkittävää uutta tutkimustietoa sovellettua käytännöiksi. Uudistuksissa tulee siirtyä uusien aloitteiden tuottamisesta niiden levittämiseen ja juurruttamiseen.

Vaikeuksien ja laman jälkeen kansallinen tahtotila on usein otollinen uudistuksille. Laajan kansalaistuen avulla on mahdollista päästä aitoihin rakenteellisiin uudistuksiin. Nyt olisi aika seuraavaan yhteiseen tulevaisuuden verstaaseen.

Valiokunta katsoo yleisesti ottaen raportin pitkän aikavälin suositusten hyvin ja oikein toteutettuna uudistavan suomalaista hyvinvointimallia. Valiokunnan mielestä raportti toimii laajana keskustelunavaajana hyvinvointivaltion tulevaisuutta arvioitaessa. Keskusteluun on tärkeätä saada mukaan yhteiskunnallisia toimijoita kansalaisista järjestöihin ja poliitikkoihin. Hyvinvointivaltion tulevaisuus on meidän kaikkien käsissä.

Helsingissä 24 päivänä syyskuuta 2010

Asian käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Marja Tiura /kok
vpj. Jyrki Kasvi /vihr
jäs. Mikko Alatalo /kesk
Marko Asell /sd
Harri Jaskari /kok
Kyösti Karjula /kesk
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jouko Laxell /kok
Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /kok
Juha Mieto /kesk
Mats Nylund /r
Sirpa Paatero /sd
Lyly Rajala / kok
Kimmo Tiilikainen /kesk
Pertti Virtanen /ps
Jyrki Yrttiaho /vas
vjäs. Outi Mäkelä / kok

ESIPUHE

1 JOHDANTO.....	8
<i>Juho Saari</i>	
Tavoite.....	9
Uusi lama murroksena.....	15
Kokoelman rakenne.....	26

HYVINVOINTIVALTION TILA JA TULEVAISUUS

2 HYVINVOINTIVALTION RAKENNE	29
<i>Juho Saari</i>	
Sosiaalipolitiikan institutionaalinen perusrakenne	30
Riskinhallintajärjestelmien historiallinen kehitys.....	33
Hyvinvointivaltion institutionaaliset tasot	34
Hyvinvointivaltion perustan legitimiteetti	37
Suomi pohjoismaisena hyvinvointivaltiona.....	44
Sosiaalimenot ja rahoituksen muutos.....	54
Suuri lama ja uusi lama vertailussa.....	65
Yhteiskunnan muutos ja hyvinvointivaltion tulevaisuus	84
3 HYVINVOINTIVALTIO 2010-LUVULLE	85
<i>Juho Saari</i>	
Tulevaisuuden lähtökohdat	85
Suomalaisen yhteiskunnan ongelmakohdat	93
Ohjausjärjestelmät.....	103
Hyvinvointi.....	110
Eurooppalainen politiikkakehys.....	117
Kestävä kehitys	124
Sosiaalipolitiikan nykytila ja uudistaminen	135

NÄKÖKULMAT

4 JULKISEN TALOUDEN KESTÄVYYS – ONKO MEILLÄ VIELÄ VARAA HYVINVOINTIVALTIOON? 139

Jaakko Kiander

Julkinen talous ja suhdannevaihtelut.....	139
Väestön ikääntymisen vaikutus julkisiin menoihin	145
Suomen sosiaali- ja terveystalouden kansainvälisessä vertailussa	148
Miten kasvavat menopaineet voidaan hallita?	150
Julkinen talous, työurat ja työllisyysaste.....	152
Jatkuvaan kasvuun vai nollakasvuun?	154
Johtopäätökset	155

5 SOSIAALITURVA 2020-LUVULLE 157

Olli Kangas

Poliittiset muutokset.....	158
Eläketurva.....	160
Työ, työttömyys ja työttömyysturva	168
Perhepolitiikka	170
Terveysturva ja vanhusten hoiva	172
Eriytyvä sosiaaliturva: kuka saa ja kuka maksaa?	176
Johtopäätökset	179

6 HYVINVOINNIN OIKEUDELLINEN SÄÄNTELY – NÄKÖKOHTIA LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOSTRENDEISTÄ 181

Pentti Arajärvi

Hyvinvoinnin sääntelyn muodot ja järjestäminen.....	182
Lain soveltaminen	192
Ohjeistus ja lain tarkoituksen toteutuminen.....	199
Johtopäätökset	208

7 SOSIAALISET MAHDOLLISUUDET 211

Heikki Hiilamo

Kannustimet ja käyttäytyminen.....	215
Aloitteellisuuden jännite	218

Sosiaaliset investoinnit.....	219
Investointien avulla tasa-arvoa.....	221
Ennaltaehkäisevä politiikka	222
Riskeistä mahdollisuuksiin.....	225
Myönteiset siirtymät.....	227
Johtopäätökset	235
 8 EPÄVARMUUS	 237
<i>Jani Erola & Juho Saari</i>	
Epävarmuuden aika?	239
Sosiaalisten riskien kasautuminen Suomessa	240
Epävarmuuden kokeminen ja valintojen tekeminen	246
Miksi epävarmuus lisääntyy?	249
Epävarmuuden seuraukset.....	253
Epävarmuus ja hyvinvointivaltio	255
Epävarmuuden haaste hyvinvointivaltiossa.....	259
Johtopäätökset	260
 9 INNOVAATIOJÄRJESTELMÄ HYVINVOINTIVALTIOSSA	 262
<i>Jussi Simpura</i>	
Innovaatiopolitiikka uudistumisen välineenä.....	263
Sosiaaliset innovaatiot ja sopeutumistehokkuus	266
Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot innovaatiomenestyjinä	269
Hyvinvointivaltio väestön mobilisoijana	271
Hyvinvointivaltion ja innovaatiojärjestelmän rajapinnat.....	273
Hyvinvointivaltion oma innovaatiojärjestelmä.....	279
Hyvinvointivaltiotoimintojen sektoritutkimuslaitokset uudistumassa..	281
Johtopäätökset	290
 HYVINVOINTIVALTION TULEVAISUUS	
10 SUOSITUKSET	297
KIRJALLISUUS	305
KIRJOITTAJAT.....	325

Kuviot

Kuvio 1. Yhteiskuntapolitiikan kenttä 2010-luvun Suomessa	14
Kuvio 2. Sosiaalimenot Suomessa ja eräissä vertailumaissa 1995–2006, % BKT:sta	21
Kuvio 3. Työllisyysasteen neljännesvuosittaiset muutokset 1991–1994 ja 2008–2010, 15-64 vuotiaat, %.....	23
Kuvio 4. Työttömyysasteen neljännesvuosittaiset muutokset 1991–1994 ja 2008–2010, 15-64 vuotiaat, %.....	23
Kuvio 5. Reaalinen talouskasvu Suomessa ja eräissä vertailumaissa 2000–2011, %-muutos	24
Kuvio 6. Suomalaisen sosiaalipolitiikan kolme tasoa: erimielisyys toimivuudesta lisääntyä siirryttäessä I tasolta III tasolle.....	35
Kuvio 7. Suomalaisen hyvinvointivaltiomallin esikuvallisuus ja kattavuus 2007	38
Kuvio 8. Hyvinvointivaltion luotettavuus Suomessa 2006, %	39
Kuvio 9. Suomalaisen yhteiskunnan jakolinjat, 2009	40
Kuvio 10. Minkä kaikkien seuraavien tahojen vastuun pitäisi mielestänne lisääntyä suomalais- ten hyvinvoinnin ylläpitämisessä ja edistämisessä seuraavan 10 vuoden aikana? 2008, %.....	41
Kuvio 11. Julkisen vallan vastuu eri elämäntilanteissa, keskiarvo, mediaani ja moodi	42
Kuvio 12. Sosiaalipolitiikan vaikuttavuus Euroopan unionissa sekä Norjassa ja Islannissa: köyhyys ennen ja jälkeen tulonsiirtojen (poislukien eläkkeet), 60 % mediaanitulosta, 2008, % 43	
Kuvio 13. Avokätisyysindeksin (Generosity-index)pisteluvut Pohjoismaissa 1971–2002.....	46
Kuvio 14. Kilpailukykyulottuvuuksien korrelaatiomatriisi	48
Kuvio 15. Euroopan unionin jäsenmaat 2009 - Klusterianalyysi: samankaltaisuus lisääntyä vasemmalle mentäessä	49
Kuvio 16. Markkinat ja valtio Euroopan unionissa, Kroatiassa ja Turkissa	52
Kuvio 17. Sosiaalimenojen kehitys Suomessa 1980–2008, prosenttia BKT:stä ja vuosimuutos	55
Kuvio 18. Nettososiaalimenot eräissä EU-maissa ja Yhdysvalloissa 2005, % BKT:sta	57
Kuvio 19. Sosiaalimenojen vuosimuutoksen (jakovaran) kohdentuminen, 1981–2007, %	59
Kuvio 20. Sosiaalimenojen osuus julkisista menoista, 1980–2010, %	60
Kuvio 21. Sosiaalimenojen rahoituksen muutos, 1990–2009, miljoonaa euroa.....	61
Kuvio 22. Sosiaalimenot suhteessa palkkasummaan (ml. sosiaalivakuutusmaksut), BKT:een ja GPI:iin, 1980–2008, %	64
Kuvio 23. BKT suuressa lamassa ja uudessa lamassa, euroa.....	70
Kuvio 24. BKT:n muutos suuressa ja uudessa lamassa, %.....	71
Kuvio 25. Funktionaalinen tulonjako suuressa lamassa ja uudessa lamassa, palkkojen ja sosiaalivakuutusmaksujen osuus %:a koko BKT:sta.....	71
Kuvio 26. Yhteiskunnan avoimuus suuressa lamassa ja uudessa lamassa.....	73
Kuvio 27. Ulkomaalaisten määrä Suomessa suuressa lamassa ja uudessa lamassa, henkilöä ...	73
Kuvio 28. Julkinen velka suuressa lamassa ja uudessa lamassa, % BKT:sta	75
Kuvio 29. Kotitalouksien velka suuressa lamassa ja uudessa lamassa, % BKT:sta	75
Kuvio 30. Työllisyys suuressa lamassa ja uudessa lamassa, % työikäisestä väestöstä.....	76
Kuvio 31. Työttömyys suuressa lamassa ja uudessa lamassa, % työvoimasta.....	77
Kuvio 32. Sosiaalimenot suuressa lamassa ja uudessa lamassa, % BKT:sta.....	77
Kuvio 33. Eriarvoisuus käytettävissä olevissa tuloissa ja bruttotuloissa suuressa lamassa ja uudessa lamassa, Gini, %.....	78
Kuvio 34. Toimeentulotuen asiakasmäärät suuressa lamassa ja uudessa lamassa, henkilöitä ja kotitalouksia	79

Kuvio 35. Alkoholin kokonaiskulutus suuressa lamassa ja uudessa lamassa, litraa.....	80
Kuvio 36. Ylipainoisuus suuressa lamassa ja uudessa lamassa; niiden osuus, joiden painoindeksi on 25 tai suurempi, %	80
Kuvio 37. Väestörakenne suuressa lamassa ja uudessa lamassa, alle 15-vuotiaita ja yli 64-vuotiaita % väestöstä.....	82
Kuvio 38. Yhden hengen kotitaloudet suuressa ja uudessa lamassa, % kaikista kotitalouksista	83
Kuvio 39. Suomalaisten maahanmuuttoasenteet tulijoiden etnisen alkuperän ja köyhyyden mukaan, %.....	101
Kuvio 40. Hallinnon tehokkuus ja sääntelyn laadukkuus, 2008	106
Kuvio 41. Onnellisuus ja hyvinvointimallin esikuvallisuus, 2007.....	113
Kuvio 42. Onnellisuus ja koettu elintaso, 2007	114
Kuvio 43. Sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen.....	122
Kuvio 44. Kestävän kehityksen tila - Kestävän kehityksen indeksi (ESI) (2005) ja Happy Planet 2 indeksi (HPI) (2009).....	133
Kuvio 45. Julkisen talouden ylijäämä	140
Kuvio 46. Valtion ja kuntien yhteenlaskettu bruttovelka, %.....	141
Kuvio 47. Julkisen sektorin bruttovelka, ennuste vuodelle 2010.....	142
Kuvio 48. Työvoima ja eläkeikäiset	143
Kuvio 49. Julkisen sektorin tulot ja menot (hidas ja nopea kasvu)	147
Kuvio 50. Väestön ikääntymisestä aiheutuva julkisten menojen kasvupaine vuosiin 2020 ja 2030 mennessä, mrd euroa (v. 2009 hinnoin)	148
Kuvio 51. Julkiset bruttososiaalimenot	149
Kuvio 52. Julkiset nettososiaalimenot.....	150
Kuvio 53. Julkisen sektorin koon riippuvuus työllisyysasteesta vuosina 1990–2010 ja 2020-luvulta.....	153
Kuvio 54. Työeläke, kansaneläke ja takuueläke 2011 ja 2020	162
Kuvio 55. Yksilöllisten eläkevakuutusten lukumäärät ja yksityistä eläkettä saavat 2000–2030, tuhatta.....	168
Kuvio 56. Ikävakioitu sairastavuus kunnittain (vasen kuivo) ja sairaanhoitopiireittäin (oikea kuvio) Suomessa 2008.....	174
Kuvio 57. Kelan ja muitten maksamien sosiaaliturvaetuuksien jakaantuminen lääneittäin 2007.	178
Kuvio 58. Rahoituksen jakaantuminen eri tulonsaajaryhmiin, 2007, euroa	179
Kuvio 59. Hyvinvointivaltio ja sen tukirakenteet	241
Kuvio 60. Sosiaalisten riskien kasautuminen 1987-1991, 1992-1996, 1997-2001, 2002-2006 tarkasteluajanjaksojen alussa 31-45-vuotiailla.	242
Kuvio 61. Kuinka suuri osuus eri kohorteista kokee jonkin sosiaalisista riskeistä, kun seuraaminen aloitetaan 25 ikävuodesta.	244
Kuvio 62. Kuinka suuri osuus eri kohorteista kokee jonkin sosiaalisista riskeistä, kun seuraaminen aloitetaan 35 ikävuodesta.....	244
Kuvio 63. Kuinka suuri osuus eri kohorteista kokee jonkin sosiaalisista riskeistä kun seuraaminen aloitetaan 45 ikävuodesta	245
Kuvio 64. Epävarmuuteen varautuminen elämän eri osa-alueilla eri ikäryhmissä.....	248

Taulukot

Taulukko 1. Euroopan unionin jäsenvaltioiden kilpailukyky (2009).....	48
Taulukko 2. Suomalainen yhteiskunta eri hyvinvointi-indekseissä, 2005–2009, 15 kärkimaata 53	
Taulukko 3. Suuri lama ja uusi lama vertailussa – Institutionaaliset tekijät	66
Taulukko 4. Suuri lama ja uusi lama vertailussa: Määrälliset indikaattorit.....	69
Taulukko 5. Hyvinvointivaltion uudistamisen lähtökohdat.....	86
Taulukko 6. Hyvinvointivaltion ongelmakohdat.....	95
Taulukko 7. Hyvinvointivaltio karvaana pettymyksenä ja menestystarinana	102
Taulukko 8. Valtioneuvoston ennakointiverkoston skenaariot (2009)	107
Taulukko 9. Sosiaalipolitiikan reunaehdot eurooppalaisessa kehyksessä	118
Taulukko 10. Tulonsiirtojen kohtaantuminen tulonsaajaviidenneksille Suomessa 2007	176
Taulukko 11. Ohjeistuksen muodot ja vaikutukset	200
Taulukko 12. Koettujen negatiivisten ja positiivisten muutosten vaikutus epävarmuuteen varautumiseen. += oma tilanne parantunut viiden viime vuoden aikana	250
Taulukko 13. Hyvinvointivaltion ja siihen liittyvien instituutioiden muutosvaiheet 1980-luvun lopulta 2010-luvulle	252
Taulukko 14. Epävarmuus ja yhteiskunnallinen sääntely 1987–2011	253
Taulukko 15. Koetun epävarmuuden vaikutus tulevaisuuden odotuksiin.....	254
Taulukko 16. Pohjoismaisesta kulttuurista globaaleihin kilpailuetuihin	269
Taulukko 17. Pohjoismaista mallia mukaileva näkemys hyvinvointijärjestelmän ja innovaatiojärjestelmän suhteista.....	270

ESIPUHE

Yksi suomalaisen yhteiskunnan ominaispiirteistä on julkisen vallan kansalaisten hyvinvoinnista kantama laaja vastuu, joka kanavoidaan hyvinvointivaltion tulonsiirtoihin ja yhteiskunnallisiin palveluihin sekä organisoituun kansalaisyhteiskuntaan. Tämä institutionaalinen rakenne on monella tapaa toimiva ja tarpeellinen. Haasteelliseksi sen toimivuuden tekee toimintaympäristön muutos, joka aiheutuu väestörakenteen muutoksesta, työmarkkinoiden siirtymistä, globalisaatiosta sekä enenevässä määrin myös kestävä kehityksen edellytyksistä. Hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta on tärkeää kartoittaa siihen liittyviä haasteita ja mahdollisuuksia.

Tulevaisuusvaliokunta tilasi professori Juho Saarelta aihepiiriä koskevan esiselvityksen alkuvuodesta 2009. Selvitys valmistui toukokuussa 2009 ja julkaistiin myöhemmin kesällä (TuV 1/2009). Sen pohjalta tulevaisuusvaliokunta tilasi laajemman tutkimuksen hyvinvointivaltion tulevaisuudesta marraskuussa 2009. Joulukuussa 2009 tulevaisuusvaliokunta kutsui hankkeen projektipäälliköksi professori Juho Saaren ja nimesi hankkeen tutkijoiksi dosentti Jani Erolan, dosentti (1.2.2010 lukien tutkimusprofessori) Heikki Hiilamon, professori Olli Kankaan, johtaja Jaakko Kianderin ja tutkimusprofessori Jussi Simpuran. Helmikuussa 2010 tulevaisuusvaliokunta päätti laajentaa tutkijaryhmää professori Pentti Arajärvellä. Tutkijat osallistuivat hankkeeseen yksityishenkilöinä.

Projektin johtoryhmän puheenjohtajana toimi kansanedustaja Miapetra Kumpula-Natri ja varapuheenjohtajana kansanedustaja Harri Jaskari. Tutkimusryhmän ulkopuolisena asiantuntijana toimi kansliapäällikkö Kari Välimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä (STM). Käsikirjoituksen kommentoivat yksityiskohteisesti dosentti Markku Lehto ja kansliapäällikkö Kari Välimäki. Tutkijaryhmän jäsenistä käsikirjoituksen kommentoivat Pentti Arajärvi ja Jussi Simpura, joka myös oikoluki käsikirjoituksen. Tulevaisuusvaliokunta järjesti projektista kuusi informaatio- ja kuulemistilaisuutta, jotka pidettiin 9.12.2009, 19.1.2010, 19.2.2010, 12.3.2010, 20.5.2010 (yhdessä sosiaali- ja terveysvaliokunnan kanssa) ja 2.6.2010. Tämän ohella projektille järjestettiin eräitä muita sidosryhmien kuulemistilaisuuksia. Oman työnsä tueksi projekti järjesti työkokoukset 11.11.2009, 29.1.2010, 17.3.2010, 30.4.2010, 3.6.2010 ja 21.6.2010. Käsikirjoitusten ensimmäiset versiot valmistuivat 24.4.2010, pitkälle työstetyt versiot 30.5.2010 ja viimeistellyt versiot 16.6.2010. Johtoryhmä hyväksyi käsikirjoituksen 21.6.2010. Tulevaisuusvaliokunnalle käsikirjoitus luovutettiin projektisuunnitelman mukaisesti 15.7.2010.

1 JOHDANTO

Juho Saari

Syvän kriisin oloissa katsottiin perustelluksi luopua tilapäisesti alijäämärajotteesta, jonka noudattaminen olisi vaatinut äärimmäisiä ja suhdannelaskua jyrkentäviä toimenpiteitä. Olisi kuitenkin vastuutonta, jos korjaustoimiin ei ryhdytä taantuman hellitettyä. (VM 2010, 16.)

Rakenteelliset uudistukset ovat olennaisia vahvalle ja kestäväälle elpymiselle sekä sosiaalisten malliemme kestävyys säilyttämiselle. Työpaikat ja sosiaalinen hyvinvointi ovat vaarassa. Jos emme toimi, Eurooppa jää jälkeen. (Eurooppa-neuvosto 3/2010, kohta 3.)

Suomalainen yhteiskunnan institutionaalinen rakenne on uudistunut murrosten kautta. Varsin pitkiä tasaisen muutoksen jaksoja ovat rytmittäneet suhteellisen lyhyet murrosjaksot, jotka ovat aiheutuneet muun muassa puolueiden ja etujärjestöjen poliittisten voimasuhteiden siirtymistä, elinkeinorakenteen muutoksista, julkisen talouden (epä)tasapainosta, kansainvälisen talouden sykleistä ja geopolittisen toimintaympäristön muutoksista. Lyhyiden murrosjaksojen aikana on tehty niitä seuranneiden vuosien tai vuosikymmenten aikana eteen tulleita ratkaisuja voimakkaasti ehdollistaneita uudistuksia. Nämä uudistukset ovat kohdistuneet sekä instituutioiden rakenteisiin – lainsäädäntöön – että politiikan tavoitteenasetteluun (hallitusohjelmiin, ministeriöiden strategioihin ja etujärjestöjen linjauksiin). Samalla nämä murrosjaksot ovat muokanneet aikaisempien ajanjaksojen tulkintaa. Aikaisempien ajanjaksojen historian tulkinta on näyttänyt kovin toisenlaiselta ennen murrosta kuin murroksen jälkeen.

Toisen maailmansodan jälkeen näitä institutionaalisia perusrakenteita uudistavia murroskohtia on ollut toistaiseksi kolme. Suomalaisen hyvinvointivaltion institutionaaliselle mallille luotiin perusteet 1950-luvun lopulla ja 1960-luvun alussa, jolloin tehtiin monia sairauteen, eläkkeisiin ja lapsiin sekä työaikaan liittyviä päätöksiä. Näitä uudistuksia sulateltiin loppuvuosikymmen. 1970-luvun alkupuolella saavutettiin poliittiset intressit yhteen sovittava yhteisymmärrys monista perusratkaisuista asunto-, työllisyys-, koulutus-, ja perhepolitiikassa (työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa). Samalla ohjausta tehostettiin keskitämällä hallinnon ohjausta sisäasiainministeriöstä (SM) sosiaali- ja terveysministeriöön (STM) ja sen alaisiin hallituksiin ja laitoksiin. Uudistukset saatiin toimeenpannuiksi – levitetyiksi kattavasti asiakkaiden ja kuluttajien käyttöön – 1980-luvun loppuun mennessä, näistä viimeisinä aktiivisen työvoimapolitiikan uudistukset. Suureksi lamaksi kutsuttu 1990-luvun alun murros puolestaan johti Suomen institutionaalisen mallin varsin nopeaan uudistumiseen sekä ajattelun että tavoitteiden suhteen (Julkunen 2001; ks. myös Kiander & Vartia 1998).

Tavoite

Syksystä 2008 eteenpäin Suomi on ollut jälleen syvässä murroksessa, jonka vaikutukset ulottuvat elinkeinoelämän, julkisen talouden¹ ja yhteiskunnan eri sektoreille. Tätä kirjoitettaessa keväällä 2010 pörssikurssit olivat olleet voimakkaassa nousussa jo reilut puolisen vuotta, ja ensimmäiset myönteiset signaalit alkoivat näkyä elinkeinoelämässä, mutta julkisen talouden ja yhteiskunnan kannalta murros jatkui ja eräillä elämänalueilla se jopa syveni. Kuten myöhemmin kuvataan, tämä murros – ”uusi lama” – on monella tapaa rakenteeltaan ja seurauksiltaan – joskaan ei syiltään – verrattavissa 1990-luvun alkupuolen suureen lamaan. Se muuttaa olennaisesti suomalaisen yhteiskunnan ja julkisen vallan toimintaperiaatteita. Muutoksena vipuna on julkisen talouden kestävyysvajeen täyttäminen, mikä dominoi suomalaista yhteiskuntapoliittista keskustelua samalla tavalla ja samassa hengessä kuin ”kannustinloukku” dominoi yhteiskuntapoliittista keskustelua 1990-luvun alun ”suuren laman” jälkeen, ja ”kilpailukyky” ja ”tuottavuus” dominoivat vuosituhannen vaihteen nousukaudella (Björklund 2008; Kananen & Kantola 2009).

Murroksen käänköpuolena ovat kuitenkin siihen sisältyvät mahdollisuudet. Toistaiseksi itsenäisen Suomen historiassa jokainen aikaisempi murros on avannut uusia mahdollisuuksia institutionaalisille muutoksille ja poliittisen tavoitteenasettelun uudistamiselle. Useimmiten nämä muutokset ovat kytkeytyneet hallitusohjelmiin (ja tulopoliittisiin kokonaisratkaisuihin), minkä jälkeen eri intressiryhmät ovat julkisen vallan ja etujärjestöjen toimesta sitoutettu kansallisen konsensuksen taakse – tunnetuimpana esimerkkinä ”Korpilammen hengen” luonut 326 talouselämän ja politiikan päättäjän konferenssi syyskuussa 1977, joka symbolisoi suomalaisen konsensuksen (1977–1991) alkua. Niillä hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka ovat sopeutettu kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön muutoksiin.

Seuraavien vuosikymmenten hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan kannalta keskeinen – jollei ratkaiseva – kysymys on, minkälaisia mahdollisuuksia tämän uuden laman aiheuttama murros suomalaisessa yhteiskunnassa ja taloudessa avaa hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan institutionaalisen rakenteen ja tavoitteenasettelun uudistamiselle. Tässä kokoelmassa analysoidaan *Suomen hyvinvointivaltiomallin nykytilaa kevään 2010 näkökulmasta ja kartoitetaan sen kannalta keskeisiä asiakokonaisuuksia eteenpäin katsoen*. Kansalaisten voimakas kannatus ja taloustieteellisesti argumentoitu kollektiivinen rationaalisuus tai sosiaalipolitiikan selittäminen taloustieteen käsitteillä ovat hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan legitimitetin välttämättömiä ehtoja (2. luku). Ne eivät kuitenkaan ole yksinään riittäviä hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan institutionaalisen rakenteen legitimitetin perustaksi. 2010-luvulla kysymys on pikemminkin siitä, kuinka onnistuneesti hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan institutionaaliset rakenteet

¹ Julkisella taloudella tarkoitetaan kuntien talouden, valtiontalouden ja sosiaaliturvarahastojen muodostamaa kokonaisuutta.

- sopeutuvat *toimintaympäristön* muutoksiin, kuten väestön ikääntymiseen ja kotitalousrakenteiden muutoksiin, globalisaatioon ja kilpailukykyvaatimukseen, eriarvoistumiseen ja kestävä kehityksen haasteisiin; ja toisaalta
- missä määrin julkinen valta² kykenee määrittämään sosiaalipolitiikalle sen *omista lähtökohdista* nousevat tavoitteet: keskeisiä teemoja ovat sosiaalisten mahdollisuuksien, sopeutumistehokkuuden sekä tasa-arvoisuuden ja yhdenvertaisuuden edistäminen, jotka kaikki kytkeytyvät yhteiskunnallisten jakojen loiventamiseen alueiden, sosioekonomisten ryhmien ja sukupuolten sekä eri etnistä alkuperää olevien ryhmien välillä.

Huomio kohdistetaan ensisijaisesti julkisen vallan valmistelu-, päätös- ja toimeenpanovallassa oleviin asiakokonaisuuksiin, joiden sisältöön poliittinen tahto voi olennaisesti vaikuttaa. Pyrkimys on yhdistää tietoperustainen politiikan tekeminen visionaariseen ajatteluun.³ Tavoitteena on osallistua uuden laman tuoman yhteiskunnallisen murroksen velvoittamaan ja mahdollistamaan yhteiskunta- ja talouspoliittiseen keskusteluun hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tulevaisuudesta nimeämällä ja tuomalla esiin niihin keskeisesti vaikuttavia asiakokonaisuuksia. Näitä asiakokonaisuuksia valittaessa on haettu sellaisia teemoja ja näkökulmia, jotka samanaikaisesti irrottautuvat valtioneuvoston vastuulla olevista päivänpoliittisista kysymyksistä – joita ovat esimerkiksi keväällä 2010 ajankohdaiset eläke- ja palvelurakenneuudistukset – mutta ovat toisaalta keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan kannalta keskeisiä eduskunnan ja julkisen vallan kannalta tarkasteltuna.

Tavoitteenasettelun mukaisesti tarkastelun reunamille on siirretty tavanomaiset hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan haasteet, kuten vaikkapa väestön ikääntyminen ja työurien pidentäminen, työmarkkinoiden (mahdollinen) muutos ja suomalaisen yhteiskunnan ja elinkeinoelämän kilpailukyky. Näillä alueilla päätöksenteon esteenä ei ole luotettavan tiedon puute tai muuten hajanainen informaatiovaranto: niillä ovat jo tarjolla sekä kansainvälisesti että Suomen olosuhteissa poikkeuksellisen kattavat aineistot.⁴ Haasteena näillä alueilla ovat puolueiden ja eturyhmien intressien, hyvinvointivaltion ja elinkeinoelämän instituutioiden, ja suomalaisten reiluutta, yhtäläistä kohtelua ja tasa-arvoa koskevien vahvo-

² Julkisella vallalla tarkoitetaan viime kädessä valtiota, joka voi siirtää toimivaltaansa muille toimijoille (kuten kunnille ja sosiaaliturvarahastoille), mutta joka viime kädessä vastaa sekä kansallisen lainsäädännön valmistelusta ja toimeenpanosta sekä kansainvälisistä sitoumuksista. (Ks. tarkemmin Arajärven 6. luku tässä kokoelmassa.)

³ Tämä muotoilu viittaa siihen tosiasiaan, että hyvinvointivaltiota ei olisi koskaan rakennettu tietoperustaisen päätöksenteon varaan, vaan se on olennaisin osin poliittisten tahtotilojen seurausta. (Ks. tarkemmin Olli Kankaan 5. luku ja Jussi Simpuran 9. luku tässä kokoelmassa)

⁴ Esimerkiksi eläkeuudistustyöryhmän työ ei tammikuussa 2010 jäänyt valmistumatta sen takia, että työryhmän käytössä ei olisi ollut riittävää informaatiovarantoa päätöksenteon tueksi (ks. Uusitalo ym. 2010). Kyse oli poliittisten visioiden välisistä eroista.

jen arvojen yhteen sovittamisen hankaluudet tilanteessa, jossa yhteiskunnan ja talouden tulevaisuuteen sisältyy aikaisempaan ja totuttuun nähden poikkeuksellisen paljon epävarmuustekijöitä.

Näitä teemoja on myös varsin laajasti selvitetty. Kilpailukyvyn vaatimuksia on selvitetty kahdessa globalisaatioselvityksessä (2004; 2006), kolmessa Lissabonin strategian mukaisessa kansallisessa reformiohjelmassa sekä eräissä muissa valtioneuvoston asiakirjoissa. Kasvun ehtoja ja mahdollisuuksia on selvitetty myös erillisessä Antti Tanskasen johtamassa kasvutyöryhmässä, jonka väliraportti valmistui elokuussa 2010 (VNK 2010). Ikääntymiseen liittyviä kysymyksiä on käsitelty valtioneuvoston kansliaan sijoitetun talousneuvoston perustamassa työryhmässä (VNK 2009b) ja sen työn pohjalta virinneissä erillisissä työurien pidentämiseen ja työolojen kehittämiseen keskittyneissä työryhmissä, sekä lukuisissa tutkimuksissa (ks. Uusitalo ym. 2010; Kautto 2010). Työmarkkinoiden muutos on erillisen politiikkaohjelman aiheena Vanhasen toisessa hallituksessa (2007–2011). Ohjelma kiinnittää erityistä huomiota joustoturvan kehittämiseen.

Ikään kuin kokoamaan yhteen edellä käsiteltyjä teemoja hallitus asetti maaliskuussa 2010 talouskasvun ja työllisyyden ohjelmaryhmän, jonka tulee tehdä ehdotuksia talouden kasvusta ja tuottavuudesta, julkisen sektorin tuottavuudesta, työllisyysasteen nostamisesta ja työttömyyden torjunnasta, ostovoimasta ja kilpailukyvystä, työurista ja työttömyysvakuutusrahaston taloudesta. Tuon kolmi-kantaisen työryhmän tulokset ovat käytettävissä syksyllä 2010. Näistä kysymyksistä on tarpeetonta käydä sen enempiä keskustelua tässä yhteydessä. Sama koskee lukuisia SATA-komitean väli- ja loppuraporteissa systemaattisesti käsiteltyjä asiakokonaisuuksia. Ne valaisevat ytimekkäästi suomalaisen sosiaalipolitiikan uudistamisen mahdollisuuksia ja kipupisteitä sosiaalipoliittisen järjestelmän institutionaalisen rakenteen, julkisen talouden alijäämän ja intressiryhmien harjoittaman edunvalvonnan asettamien reunaehtojen puitteissa. (STM 2009a; 2010.)

Hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta keskeinen kysymys on, minkälaiset ja minkälaisen kriteerien puitteissa valikoituneet hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tulevaisuutta koskevat ideat ohjaavat sen uudistamista yhtäältä verokorotusten, tuottavuusvaatimusten ja menojen hillinnän luomassa kehyksessä ja toisaalta kilpailukyvyn, demografisen muutoksen ja eriarvoisuuden ehdollistamana. Historiallinen kokemus tukee näkemystä, jonka mukaan hyvinvointivaltio ei uudistu niinkään ulkoisen painostuksen (tai shokin) edessä murroksellisesti, vaan pikemminkin sisältäpäin erilaisten institutionaalisten jakolinjojen luomisen ja syventämisen kautta. Leikkaukset tapahtuvat erilaisten etuus- ja palvelurakenteiden jäädytysten⁵ ja indeksitarkistusten ja -uudistusten sekä määräytymisperusteiden muutosten kautta, kaiken kaikkiaan hajautetusti, pienin, kansalaisille ja poliitikoille vaikeasti havaittavin ja siten vähän yhteiskuntapoliittista huomiota herättävin askelin. Vastaavasti jo toimeenpannut uudistukset avaavat uutta poliit-

⁵ Jäädytykseen voi lukea myös etuuksien sitomisen kuluttajaindeksiin, koska se johtaa väistämättä etuuksien tason laskuun suhteessa ansiotason muutoksiin. Palvelujärjestelmässä vastaava epäsuora jäädytys on palveluoikeuksien täsmällinen määrittely, mikäli lakisääteisyys muodostuu samalla tarjottavan palvelun tai sen mitoituksen maksimimääräksi.

tista tilaa uusille uudistuksille, esimerkkeinä vaikkapa seuraavan eläkeuudistusten aallon mahdollisesti aloittava takuueläke tai palvelujen tarjontaa mahdollisesti muokkaava palveluseteli.

Pääsääntöisesti uudistukset tehdään sovittamalla yhteen intressit olemassa olevien instituutioiden ja käytettävissä olevien resurssien kanssa. Ideoilla ja niiden valikoitumiselle on kuitenkin oma merkityksensä tämänkaltaisissa muutoksissa (tähän liittyvästä keskustelusta Kananen & Saari (toim.) 2009; Bergholm & Saari 2009). Otollisella hetkellä alkuun saatetulla ajattelutapojen muutoksilla ei välttämättä ole lyhyellä aikavälillä juurikaan havaittavaa merkitystä, mutta pidemmällä aikavälillä niistä seuraavat muutokset hyvinvointivaltion institutionaalisessa rakenteessa voivat olla merkittäviä. Ministeriöiden ja etujärjestöjen sekä erilaisten ajatushautomojen strategiat viestivät kukin omasta näkökulmastaan tavoiteltavan politiikan sisällöistä. Julkisen vallan kannalta tarkasteltuna sosiaali- ja terveyspolitiikan osalta avainasemassa on sosiaali- ja terveysministeriön uudistettu strategia, joka valmistuu syksyllä 2010, mutta sosiaalipolitiikkaan liittyviä ajatuksia sisältyy myös muun muassa OKM:n, SM:n, VM:n ja TEM:n strategioihin. Keskeiset etujärjestöt luovat myös omat visionsa. Omia näkemyksiä on myös tutkijoilla (esim. Himanen 2010) ja tutkimuslaitoksilla ja -keskuksilla sekä innovaatioyksiköillä (THL:n ja TTL:n strategiat valmistuvat samanaikaisesti STM:n strategian kanssa alkusyksystä 2010, ks. myös Sitra 2010, joka sisältää varteenotettavia sosiaalipoliittisia linjauksia), jotka pyrkivät saamaan ajatuksiaan politiikkalinjauksiin. Myös tämä kokoelma kytkeytyy osaksi tätä ajatustenvaihtoa.

Politiikan kannalta tarkasteltuna tässä kokoelmassa ovat avainasemassa kolme toisiinsa kytkeytyvää lähestymistapaa. Yhtäältä kokoelma tukeutuu ajatukseen *tasa-arvoa tavoittelevan* yhteiskuntapolitiikan myönteisistä vaikutuksista kansalaisten hyvinvointiin sekä resurssikeskeisesti että koetun hyvinvoinnin kannalta arvioituna (Wilkinson & Pickett 2009: sen kritiikistä ks. Snowdon 2010). Tasa-arvoisuus on tunnetusti käsite, josta tiedeyhteisössä on monenlaisia näkemyksiä. Tässä yhteydessä tasa-arvoisuudella viitataan sellaiseen yhteiskuntaan, jossa ihmisten ja ryhmien väliset mahdolliset erot ja eriarvoisuudet ovat julkilaututusti perusteltavissa yhteiskunnan toimivuudella ja oikeudenmukaisuudella. Toiselta puolen yhteiskunnan rakenteista ja voimasuhteista aiheutuva eriarvoisuus nähdään sosiaalisesti epäoikeudenmukaisena ja yhteiskuntapoliittisesti perustelemattomana.⁶ Pyrkimyksenä on systemaattisesti korostaa hyvinvoinnin ensisijaisuutta yhteiskuntapolitiikan yleistavoitteena, joka kytkeytyy kilpailukyvyn edistämiseen, julkisen talouden vakauden palauttamiseen ja vahvistamiseen, sekä eriarvoisuuden vähentämiseen.

⁶ Aihetta koskeva tutkimus on viime vuosina edennyt varsin nopeasti erityisesti teoreettisen keskustelun ja empiirisen tutkimuksen rajapinnassa. Hyvät johdatukset aihepiiriin ovat Daniel Dorlingin *Injustice – Why Social Inequality Persists* (2010), Amartya Senin *The Idea of Justice* (2009), ja Charles Tillyn *Durable Inequality* (1998). Peruslähtökohdista näissä ja monissa muissa tutkimuksissa on, että olemassa olevat sosioekonomisten ryhmien väliset erot ovat perusteettoman suuria verrattuna näihin ryhmiin kuuluvien yksilöiden välisiin eroihin tuottavuudessa ja tehokkuudessa.

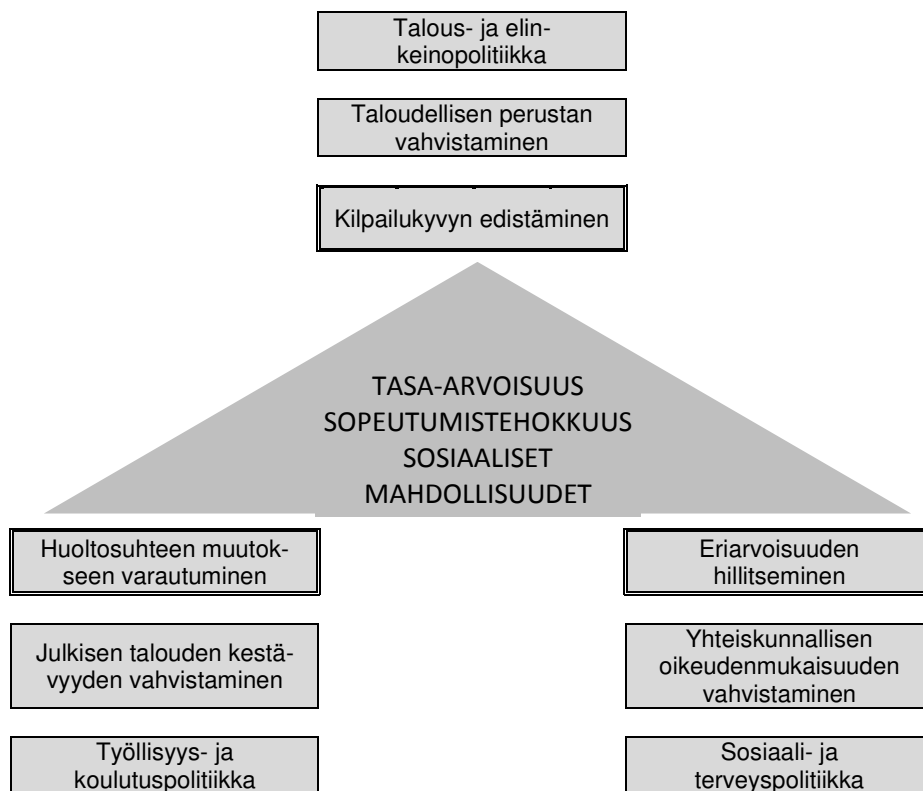
Toisaalta se korostaa *sopeutumistehokkuuden* merkitystä yhteiskuntapolitiikan perustavoitteena. Tällöin kysytään, missä määrin sosiaalipolitiikka mahdollistaa yhteiskunnallista muutosta ja sopeuttaa ihmisiä ja organisaatioita siihen (North 1990; North 2005; Ostrom 2005; Saari 2008). Pitkälti on kyse siitä, missä määrin julkinen valta pystyy lisäämään sopeuttamistehokkuutta. Samalla tarkastellaan muutokseen liittyviä *sopeutumiskustannuksia*, jotka usein vievät huomattavan osan sopeutumistehokkuuden lisääntymisestä aiheutuvista hyödyistä. Esimerkiksi kuntarakenteen muutos voi lisätä sopeutumistehokkuutta, mutta muutoksen toimeenpanosta aiheutuvat sopeutumiskustannukset (organisatoriset kitkat, hallintovastuiden epäselvyydet, ammattiryhmien muutosvastarinta) voivat viedä – ja usein vievät – suurimman osan saaduista tehokkuushyödyistä.

Kolmanneksi sosiaalipolitiikan lähtökohdaksi asetetaan *sosiaalisten mahdollisuuksien* lisääminen, jolloin politiikan julkilausuttuna tavoitteena on myönteisten siirtymien luominen ihmisten elämään ja organisaatioiden toimintaan. Tavoitteena on lisätä ihmisten mahdollisuuksia elää hyvää elämää poistamalla yhteiskunnan rakenteista ja hyvinvointivaltion instituutioista aiheutuvia esteitä. Näin sosiaalipolitiikan painopistettä siirretään riskejä kompensoivasta politiikasta kohti mahdollisuuksia luovaa politiikkaa. Samalla kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota koettuun hyvinvointiin sosiaalipolitiikan tavoitteena. (Hiilamo & Saari 2008; Hiilamo & Saari (toim.) 2010; Hiilamo 7. luku tässä kokoelmassa).

Nämä kolme perustavoitetta kytkeytyvät harjoitetun sosiaalipolitiikan reuna-ehdoihin, jotka julkisen vallan kannalta ovat kilpailukyvyn⁷ edistäminen, huoltosuhteen muutokseen varautuminen ja eriarvoistumisen hillitseminen. Samalla ne ovat myös välineitä perustavanlaatuisempien tavoitteiden saavuttamiseksi. Kilpailukykyä edistämällä pyritään suomalaisen yhteiskunnan ja talouden taloudellisen perustan vahvistamiseen. Tällä alueella talous- ja elinkeinopolitiikka on avainasemassa. Nämä lisäävät työvoiman kysyntää ja mahdollistavat siten työllisyysasteen nostamisen. Huoltosuhteen muutokseen varautuminen kytkeytyy julkisen talouden kestävyys- ja takuun. Tällä alueella työllisyys- ja koulutuspolitiikat ovat keskeisiä politiikkalohkoja. Nämä politiikat lisäävät (suhteellisen hyvin koulutetun ja työelämän odotuksia vastaavan) työvoiman tarjontaa ja parantavat työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa. Eriarvoisuuden hillitseminen (ja siihen olennaisesti liittyvä yhdenvertaisuuden periaate) on puolestaan osa yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja sen vahvistamista. Tällä alueella sosiaali- ja terveyspolitiikat ovat vastaavasti keskeisiä politiikkoja. Ne mahdollistavat kaikkien ihmisten resurssien hyödyntämisen mm. takaamalla yhtäläiset mahdollisuudet ja supistamalla sosioekonomisia eroja. Näiden keskiöön – rakentamaan niiden välisiä siltoja ja avaamaan ovia 2010-luvun yhteiskuntapolitiikalle – sijoit-

⁷ Kilpailukyvyn edistämällä tarkoitetaan sellaisten institutionaalisten rakenteiden luomista, jotka parantavat Suomeen sijoittuvien yritysten suhteellista kilpailuasemaa globaaleilla markkinoilla. Tyypillisiä esimerkkejä tästä ovat elinkeino- ja innovaatiopolitiittiset tuet, työvoiman koulutuksen parantaminen, infrastruktuurin kehittäminen sekä välillisten työvoimakustannusten kehityksen hillintä.

tuvat tasa-arvon edistäminen, sopeutumistehokkuuden lisääminen ja sosiaalisten mahdollisuuksien luominen (kuvio 1).



Kuvio 1. Yhteiskuntapolitiikan kenttä 2010-luvun Suomessa

Olemme tässä teoksessa pyrkineet säilyttämään ja tarvittaessa (uudestaan) luomaan kytkennät yhteiskuntapolitiikan, teoreettisesti motivoidun talous- ja yhteiskuntatieteellisen keskustelun ja systemaattisen empiirisen tutkimuksen välillä. Käsityksemme mukaan yksi suomalaisen yhteiskuntapolitiikan keskeisistä heikkouksista on nimenomaisesti näiden kytkentöjen ohuus ja satunnaisuus, joka aiheutuu pitkälti siitä, että tutkimuksen, politiikan ja hallinnon välisen työnjaon syventymistä ei ole kytketty näiden kolmen alueen yhteistoiminnan lisäämiseen. Tämä on johtanut hyvinvointivaltiota koskevien näkemysten eriytymiseen näillä kolmella alueella. Kirjamme pyrkii osaltaan muuttamaan tätä tilannetta. Tämän tavoitteen saavuttamista helpottaa se, että useimmat kirjoittajista ovat työskennelleet näiden kolmen alueen rajapinnoissa aikaisemminkin.

Samalla on pyritty tarkastelemaan nimenomaisesti *sosiaalipoliittisia* kysymyksen- ja tavoitteenasetteluja, jolloin edellä mainitut kansainväliseen kilpailukykyyn, työmarkkinoiden muutokseen ja työurien pidentämiseen, väestörakenteen muutokseen sekä ilmastomuutokseen liittyvät asiakokonaisuudet on siirretty tarkastelun marginaaleihin. Tämän ohella huomio kiinnitetään instituutioiden uudistamisen, julkisen talouden tilan, ja intressiryhmien yhteistoiminnan luomiin reunaehtoihin, mikä puolestaan edellyttää yhteisymmärrykseen perustuvan politiikka-agendan luomista. Tämä tavoite on pidetty mielessä myös muotoiltaessa tämän kokoelman lopussa olevia suosituksia.

Näiden reunaehtojen puitteissa tässä teoksessa tarkastellaan seuraavia kokonaisuuksia (suluissa vastuullisen kirjoittajan nimi tai nimet):

OSA I: NYKYTILA JA HAASTEET

- *Nykytila*: 2. luku: Hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne (Juho Saari)
- *Tulevaisuus*: 3. luku: Hyvinvointivaltio 2010-luvulle (Juho Saari)

OSA II: TULEVAISUUDEN NÄKÖKULMAT

- *Talous*: 4. luku: Julkisen talouden kestävyys (Jaakko Kiander)
- *Instituutiot*: 5. luku: Sosiaaliturva 2020-luvulle (Olli Kangas)
- *Oikeus*: 6. luku: Hyvinvoinnin oikeudellinen sääntely (Pentti Arajärvi)
- *Politiikka*: 7. luku: Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka (Heikki Hiilamo)
- *Hyvinvointi*: 8. luku: Epävarmuus (Jani Erola & Juho Saari)
- *Innovaatiot*: 9. luku: Innovaatiojärjestelmä hyvinvointivaltiossa (Jussi Simpura)

OSA III: SUOSITUKSET

- *Yhteenvedo*: 10. luku: Suositukset: (kirjoittajat yhdessä ohjausryhmän kanssa)

Kukin luku on kirjoitettu osaksi kokonaisuutta etukäteen sovittuun työnjaon puitteissa pitäen samalla mielessä yhteistyön luomat mahdollisuudet. Luvuissa pyritään katsomaan kymmenkunta vuotta eteenpäin. Niihin valittuja teemoja käsiteltäessä on pyritty yhdistämään periaatteellinen tarkastelu yhteiskuntapoliittiseen relevanssiin. Teemojen supistaminen käytettävissä olevien resurssien puitteisiin on edellyttänyt eräiden teemojen ulossulkemista. Siltä osin kuin niiden käsittely on kokonaisuuden kannalta perusteltua, niitä on sisällytetty *Hyvinvointivaltio 2010-luvulle*-lukuun. Tämänkaltaisia teemoja ovat muun muassa koettu hyvinvointi, Euroopan unionin tavoitteet ja kestävä kehitys. Kokonaan tarkastelun ulkopuolelle jouduttiin jättämään useita hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta keskeisiä teemoja, kuten vaikkapa organisoidun kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset, informaatioteknologian kehityksen luomat mahdollisuudet ja haasteet, ja rakennemuutoksen yhteiskunnalliset kustannukset.

Uusi lama murroksena

Suuren laman alkuvaiheen erimielisyyksien jälkeen poliittiset ja taloudelliset eliitit löysivät yhteisen ymmärryksen yhteiskuntapoliitiikan suunnasta. Sen keskeiset talous-, työllisyys ja sosiaali- ja koulutuspoliittiset linjat sisältyivät Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen (1995–1999) ohjelmaan. Lipposen toinen hallitus (1999–2003) ja Matti Vanhasen ensimmäinen⁸ hallitus (2003–2007) varsin johdonmukaisesti jatkoivat näiden linjausten toimeenpanoa. (Saari 2006.) Suuren laman jälkeinen institutionaalinen uudistuminen oli monella tapaa menestyksellistä, mikäli erilaisiin eurooppalaisiin ja globaaleihin vertailuihin on uskomista. 2000-luvun alkuvuosina Suomi menestyi monilla politiikka-alueilla ja vertailuis-

⁸ Hallitusohjelma valmisteltiin pääministeri Anneli Jäätteenmäen johdolla.

sa useimpia muita maita ja omaa tavanomaista vertailuryhmäänsä – pieniä hyvinvointivaltioita ja Euroopan unionin jäsenmaita – paremmin (Saari 2006). Mitä moniulotteisimmin Suomen mallia arvioitiin, suhteellisesti sitä paremmin se menestyi näissä vertailuissa. Suomi ei ollut millään ulottuvuudella ylivoimaisen vahva ja toisella poikkeuksellisen heikko, vaan se menestyi tasaisen hyvin useimmilla ulottuvuuksilla. Erityisen vahva se oli julkisen talouden ja julkisen vallan toiminnassa. (Tähän palataan kokoelman toisessa luvussa.)

Matti Vanhasen toinen hallitus (2007–2011⁹) jatkoi osaltaan aikaisempien hallitusten työtä ensimmäisenä toimintavuotenaan. Julkisen talouden ylijäämä oli varsin mittava ja julkisen talouden velkaantuminen oli vähentynyt (suhteessa bruttokansantuotteeseen eli BKT:hen) vuosina 1995–2007. Keskeisimpiä sosiaalipoliittisia järjestelmiä (kuten työeläkejärjestelmä 2005) oli myös uudistettu - tai uudistusten toimeenpano oli jo varsin pitkällä. Syksystä 2007 vuoden 2009 loppuun toimi dosentti Markku Lehdon johtama laajapohjainen SATA-komitea. Sen tehtävänä oli toimeenpanna sosiaaliturvan kokonaisuudistus, joka samanaikaisesti lisää kannustavuutta, vähentää köyhyyttä ja takaa riittävä perusturvan. Tehtäväksianto oli käytännössä haasteellinen, koska siitä rajattiin ulos eläkepolitiikka tavalla, joka rajoitti komitean mahdollisuuksia käsitellä sosiaalipolitiikkaa yhtenä kokonaisuutena: käytännössä eläkepolitiikka sitten ujuttautuikin osaksi SATA-komitean työtä tammikuussa 2009 tehdyn sosiaalitupon osana (ks. Saari 2009). Se omalta osaltaan pyrki saattamaan loppuun viime vuosituhannen lopulla alkaneen sosiaaliturvauudistusten aallon erityisesti viimesijaisen turvan osalta.

Myös toinen tärkeä uudistuspaketti eli kunta- ja palvelurakennetta uudistava Paras-hanke (2005–2012) periytyy Vanhasen ensimmäisestä hallituksesta. Kuten hankkeen arvioinnin loppuraportissa todettiin, ”Kuntatoimijoiden näkökulmasta Paras-hanke käynnistyi nopeasti ja ainakin osittain ennakoimattomasti. Uudistuksesta ei ole esimerkiksi aivan selkeää kannanottoa Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa” (VM 2009a, 20). Hanke olikin hetkensä lapsi, jonka taustalla olivat pyrkimykset kuntarakenteen muuttamiseen tavalla, joka sekä takaisi vakaamman rahoituspohjan kuntapalveluille (suurempien yksiköiden kautta) että mahdollistaisi kuntien varautumisen väestön ikääntymiseen. Uudistamisen rakenteelliset rajat määräytyivät puolueiden valtaresursseista, joiden suhteen tasapainoitiin pienempien yksiköiden tuoman edustuksellisuuden ja suurempien yksiköiden tuomien (oletettujen) mittakaavaetujen välillä.

Vanhasen toisen hallituksen aikana Paras-hanketta jatkettiin ja uudistettiin erilaisilla täydentävillä työryhmillä ja avauksilla, joiden tavoitteena oli siirtää uudistuksen painopistettä kuntarakenteesta palvelujen sisältöjen uudistamiseen. Kuntarakenteen uudistukset ovat edenneet suhteellisen nopeaan tahtiin erityisesti vuonna 2009 ja sen jälkeen kuntamäärän supistuessa 415:sta noin 350:een. Vastaavan mittakaavan muutoksia ei ole tapahtunut palvelurakenteessa, eikä myöskään palvelujen tuottavuudessa, joka odotusten vastaisesti on ollut keskiarvoina tarkasteltuna pääsääntöisesti laskevaa. (VNS 2009.) Uusista avauksista tärkeim-

⁹ Matti Vanhanen väistyi Suomen Keskustan puheenjohtajan ja pääministerin tehtävistä kesäkuussa 2010, ja häntä seurasi näissä tehtävissä kansanedustaja Mari Kiviniemi.

mät liittyivät sosiaali- ja terveyspalvelujen parempaan koordinaatioon, palveluketjujen kehittämiseen ja informaatioteknologian tehokkaampaan hyödyntämiseen.

Vanhasen toisen hallituksen ohjelman toimeenpanoa alkoi kuitenkin varjostaa globaali talouslama jo keväällä 2008, jolloin lamaan varautuva hallitus alkoi suhtautua aikaisempaa varauksellisemmin valtiontalouden menolisäyksiin. Tämä heijastui mm. SATA-komitean työhön. Investointipankki Lehman Brothersin konkurssi 15. syyskuuta 2008 tärisytti globaalin talous- ja rahajärjestelmän institutionaalisia perusteita, söi rahamarkkinoiden luottamuksen pankkijärjestelmään kestävyyteen ja toimintakykyyn, ja pakotti hallitukset erityisesti Yhdysvalloissa ja Länsi-Euroopassa investoimaan pankkien ja eräiden sijoitus- ja takauslaitosten sekä vakuutusyhtiöiden vakavaraisuuteen. Samalla se saattoi historian lepoon tehokkaita markkinoita koskevan hypoteesin, jonka mukaan markkinat ovat määritelmällisesti tehokas tapa kohdentaa resursseja eri kohteiden välillä (Cassidy 2009; Akerlof & Shiller 2010).

Tämän ”uuden laman” rantautuminen Suomeen loppusyksyllä 2008 antoi viitteitä siitä, että Suomen elinkeinoelämän, hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen ja työmarkkinamallin ja niille yhteisen – ja niitä yhdistävän – kansainvälisen toimintaympäristön välillä oli enenevässä määrin jännitteitä. Suomessa teollisuustuotanto romahti marraskuun 2008 ja tammikuun 2009 välisenä aikana. Vienti kääntyi laskuun marraskuussa 2008. Pohjakosketus saavutettiin toukokuussa 2009, jolloin vienti supistui 40 % edellisen vuoden saman kuukauden arvosta. Samantasoisia supistumislukuja edellisen vuoden samaan kuukauteen verrattuna saatiin tammikuusta syyskuuhun. Sen jälkeen supistuminen alkoi (osin kuvitteellisesti) hidastua, koska vertailukuukausiksi tulivat edellisen vuoden loppukuukausien lamaluvut. Työllisyysaste kääntyi laskuun jo 2008 ensimmäisellä neljänneksellä, ja jatkoi laskua (vuodenkierto huomioon ottaen) kevääseen 2010. Samalla tavalla, joskin pienellä viiveellä, käyttäytyi myös työttömyysaste, joka myös jatkoi nousuaan ajanjakson loppuun saakka. Tiivistäen: syksyllä 2009 ei enää ollut kenelläkään epäselvyyttä muutoksen merkityksestä suomalaisen yhteiskunnan kehityksen käännekohtana. Keväällä 2010 ennakkotilastot vahvistivat, että Suomen kokonaistuotanto supistui vuonna 2009 peräti 7.8 % edellisestä vuodesta, mikä on enemmän kuin edellisen – suuren – laman aikana.

Talouden muutokset heijastuivat myös julkiseen talouteen yleensä ja valtiontalouteen erikseen. Matti Vanhasen toisen hallituksen (2007–2011) ohjelman mukaan ”valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2.5 % bruttokansantuotteesta. Jos alijäämä uhkaa ennustaiden valossa muodostua tätä suuremmaksi, hallitus esittää viipymättä tarvittavat menojen vähentämistoimenpiteet ja muut toimenpiteet ylityksen välttämiseksi”. Mikäli hallitus olisi noudattanut ohjelmansa turvalauseketta, 2.5 %:n kriteerin ylittäminen olisi pakottanut priorisoimaan julkiset investoinnit ja elinkeinoelämän tarpeet sillä seurauksella, että nämä menoerät olisivat syrjäyttäneet sosiaalimenoja julkisen talouden, erityisesti valtiontalouden sisällä.

Tulevaisuuden näkymät olivat vielä varsin lohdulliset kun Suomi antoi komissiolle vakausohjelman mukaisen raporttinsa loppuvuodesta 2008. Julkisen

talouden tuli niiden ennusteiden olla vielä 2010 vielä reilun prosentin ylijäämäinen (VM 2008b). Vuodenvaihteessa 2008–2009 tehtyjen ennusteiden mukaan julkinen talous on kokonaisuudessaan noin 0.5 prosenttia alijäämäinen 2009, ja alijäämäinen myös 2010. Tammikuun 2009 laskelmien mukaan valtiontalouden alijäämä olisi tuona vuonna 2.3 %, joten pelivaraa oli varsin niukasti. Maaliskuussa 2009 tulevaisuuden perusskenaariot antoivat vielä synkemmät arvot. Talouskasvun ennustettiin olevan miinus 5 %, mikä oli verrattavissa 1990-luvun alun lamavuosiin (Saari 2001) ja myös vuodet 2010 ja 2011 olivat vielä mahdollisesti matalan tai negatiivisen kasvun vuosia. Julkisen talouden ennustettiin olevan noin 2 % alijäämäinen vuonna 2009 ja reilusti yli 3 % sitä seuraavana vuonna 2010. Ennuste ennusteelta tulevaisuuden näkymät muuttuivat asteittain synkemmiksi ja taantuma pitkäkestoisemmaksi (VNK 2009a; VM 2009).

Oman haasteensa harjoitetulle yhteiskuntapolitiikalle aiheuttivat uudet tiedot väestöstä, julkistaloudesta ja talous- ja rahaliitosta. Lokakuussa 2009 Eläke-neuvotteluryhmä (ENR) sai käyttöönsä uudet väestöennusteet, joiden valossa suomalaisten elinikä piteni olennaisesti aikaisempaa odotettua enemmän. Muutos vuoden 2005 eläkeuudistuksen perustana oleviin laskelmiin oli huomattava. Eläkeuudistuksen yhteydessä 62 vuotiaan henkilön jäljellä olevan elinajan odotteen arvioitiin vuoteen 2050 mennessä kasvavan reilulla kolmella vuodella silloisesta tilanteesta. Vuonna 2009 annetussa tarkistetussa ennusteessa jäljellä oleva elinikä nousi peräti viidellä vuodella aikaisempaan arvioon verrattuna. Tämä sinänsä myönteinen uutinen loi lisäjännitteitä eläkejärjestelmän uudistamiselle ja työurien pidentämiselle, koska sen huomioon ottaminen pakotti arvioimaan uudestaan työ- ja eläkevuosien jakaumaa. Tämän ohella kiinnitettiin aikaisempaa enemmän huomiota siihen, että eläkejärjestelmän kestävyys kannalta arvioiden työurien pidentäminen yksinomaan työuran loppupäästä ei välttämättä lisää työeläkejärjestelmän taloudellista kestävyttä (vaikka sillä onkin julkisen talouden kestävyttä lisäävä vaikutus), joten työllisyysasteen nostotoimenpiteet tulee kohdistaa työuran eri vaiheisiin.

Suomalaisen hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan haastetta ei helpota myöskään se, että Suomen talouden kannalta elintärkeä Euroopan talous on varsin heikoissa kantimissa, mikä puolestaan heijastuu koko alueen julkisen talouden tilanteeseen. Vuonna 2009 euroalueen alijäämä kasvoi neljään prosenttiin ja velan suhde vuotuisen kokonaistuotantoon nousi yli 70 prosenttiin. Nämä luvut ovat varsin kaukana vuonna 2002 sovituista periaatteista, joiden mukaan julkisen talouden tulisi olla vakaa keskipitkällä aikavälillä (siis suhdannesyklin ylitse).¹⁰ Edelleen keskustelun kohteeksi jää, kuinka euroalue kytkee 4 prosentin alijäämän vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteeseen julkisen talouden korkeintaan 3 pro-

¹⁰ ”Finanssipolitiikkojen koordinointi perustuu siihen, että on sitouduttu terveeseen julkistalouteen ja vakaus- ja kasvusopimuksessa vahvistettuihin toimintasääntöihin. Jäsenvaltiot ovat edelleen sitoutuneet noudattamaan keskipitkän aikavälin tavoitetta, jonka mukaan julkisen talouden rahoitusasema on lähes tasapainossa tai ylijäämäinen vuoteen 2004 mennessä. Automaattisten vakauttajien olisi voitava toimia symmetrisesti edellyttäen, että kolmen prosentin rajaa suhteessa bruttokansantuotteeseen ei rikota laskukaudella”. (Eurooppa-neuvosto 3/2002, kohta 6.)

sentin alijäämästä tilanteesta, jossa julkisen talouden mahdollisuudet sen paremmin lisätä tulojaan kuin vähentää rakenteellisia menojaan ovat varsin heikot. Euroopan talous- ja rahaliiton jäsenmaiden (ennen kaikkea Kreikan, Portugalin, Espanjan ja Italian) vaikeudet ylläpitää vakaus- ja kasvusopimuksen (1997/uudistettu 2005) mukaisia sitoumuksia toivat oman jännitteensä myös suomalaiseen talous- ja yhteiskuntapolitiikkaan. Laajemmin Euroopan integraatio on aste asteelta luonut suomalaiselle yhteiskuntapolitiikalle uutta politiikkakehystä, joka enenevässä määrin suuntaa kansallista päätöksentekoa (ks. Saari 3. luku tässä kokoelmassa).

Suomalaisen päätöksentekojärjestelmän toimivuus aiheutti aikaisempaa enemmän haasteita yhteiskuntapolitiikan ohjaukselle tulopolitiikan (–2007) aikakauden loppumisen rajoittaessa kollektiivisten ja koordinoitujen päätösten tekemistä ja hallitusohjelman (2007–) etäännyessä nopeasti julkistaloudellisista ja yhteiskuntapoliittisista realiteeteista. Oma haasteensa oli työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen osittainen erilinjaisuus suhteessa keskeisiin sosiaalipolitiikan uudistusprosesseihin erityisesti työurien pidentämisessä ja eläkepolitiikassa alkaen kevästä 2009. Elinkeinoelämän keskusliiton johtaja Jukka Ahtelan johtaman ryhmän sopimat päätökset punnittiin ja arvioitiin tavoitteisiin nähden kevyiksi OECD:n (2010e) selvityksessä. Tässä kohden suomalainen neuvotteluihin perustuva toimintamalli osoitti vahvuutensa maaliskuussa 2010, jolloin hallitus ja työmarkkinaosapuolet päätyivät perustamaan työryhmän pohtimaan aikaisemmin havaittujen haasteiden ratkaisemista.

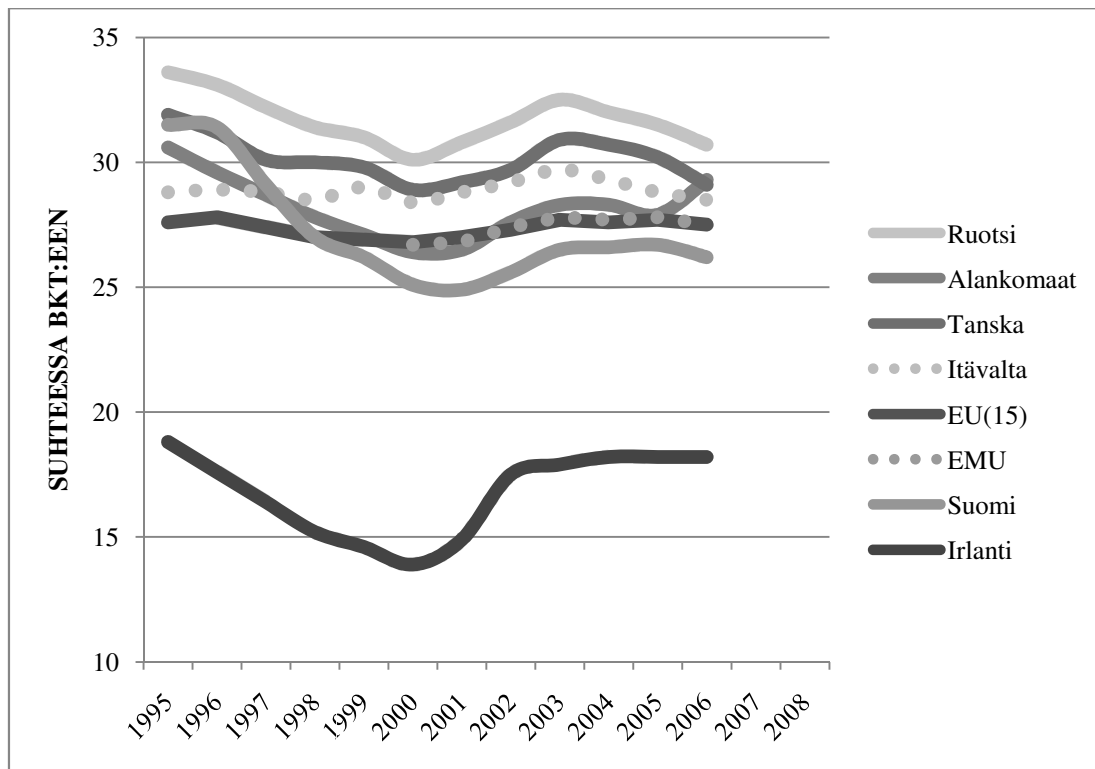
Lopuksi vallitseva tieteellinen yhteisymmärrys ilmastonmuutoksesta sekä ennen kaikkea ympäristön kannalta kestävän kehityksen edellyttämistä uudistuksista kohtasi poliittiset realiteetit joulukuussa 2009 Kööpenhaminassa pidetyssä huippukokouksessa. Tavoitteena oli päästä yhteisymmärrykseen ympäristön – ennen kaikkea ilmaston – lämpenemisen nopeutumista hidastavista päästörajoista. Sen epäonnistuminen alueellisten valtakeskittymien ja suurvaltojen välisten ristiriitojen takia palautti vastuun kestävän kehityksen edistämisestä valtioille – sekä Suomen tapauksessa myös Euroopan unionille. Samalla se mahdollisti poliittisen kaupankäynnin ”ympäristöystävällisestä energiasta”.

Tiivistäen voidaan todeta, että Suomi oli vuonna 2009 syvässä murroksessa, joka merkitsi suuren laman verrattavissa olevaa käännekohtaa itsenäisen Suomen historiassa. Tästä ei ole enää epäselvyyttä, joskin systemaattinen vertailu suuren laman ja uuden laman välillä on toistaiseksi vasta alussa (ks. myös Saaren 2. luku tässä teoksessa). Tämän ohella on vielä epäselvää, ovatko vuosien 2008–2009 tapahtumat pysyvästi muokanneet globaalin talouden perusteita ja pelisääntöjä. Mitä pidemmälle tuon murroksen syvimmistä hetkistä edettiin ja mitä enemmän oli merkkejä tai toiveita talouskasvun palautumisesta ja elinkeinoelämän toipumisesta, sitä vähemmän suurvaltojen johtajilla oli poliittista tahtoa syvälle perusteisiin menevistä uudistuksista päättämiseen ja niiden toimeenpanoon. Huhtikuussa 2010 uudistukset näyttivät rajautuvan johdon palkitsemisjärjestelmien sääntelyyn, uusien valvontamenettelyjen luomiseen sekä eräisiin uusiin pankkitoiminnalle asetettaviin veroihin. Kreikan kriisin puhkeamisen jälkeen toukokuussa 2010 poliittiset keskustelut rahamarkkinoiden sääntelyn uudistami-

sen tarpeesta, suurpankkien vastuuttamisesta ja verottamisesta, voimakkaammas-
ta jäsenmaiden talouspolitiikkojen koordinaatiosta sekä läpinäkyvämmästä tilas-
toinnista ja budjettivalmistelusta nousivat jälleen eurooppalaisen politiikan asia-
listoille. Pitkälti samat teemat olivat esillä myös G20-maiden kokouksessa kesä-
kuussa 2010. Näistä ei päästy sitovaan yhteisymmärrykseen, mikä omalta osal-
taan viestii globaalien hallinnan mahdollisuuksien rajoista tällä valtapoliittisesti
jännitteisellä alueella.

Kiistatonta kuitenkin on, että uusi lama myös söi edellä mainittujen komite-
oiden ja työryhmien sekä julkisen talouden liikkumatilaa muuttamalla julkisen
talouden käytettävissä olevan keskipitkän aikavälin jakovaran negatiiviseksi. En-
nen vuoden 2008 globaalia taantumaa sosiaalipolitiikan tulevaisuuteen voitiin
suhtautua varsin luottavaisesti, ainakin mitä tulee sen rahoituksen keskipitkän
aikavälin kestävyysasteeseen. STM:n pitkän aikavälin sosiaalimenokehitystä kuvaava
perusskenaario viesti varsin maltillista sosiaalimenojen kasvua arvioituna suh-
teessa bruttokansantuotteeseen. BKT-suhteen arvioitiin nousevan vuoden 2007
noin 27 %:sta vajaaseen 30 %:iin BKT:sta 2010-luvun loppupuolella. Tämä taso
vastaa laajimpien hyvinvointivaltioiden jo toteutunutta menotaso 2000-luvun
alussa (kuvio 2). Esimerkiksi Ruotsi on jo tämän tason ylittänyt ilman, että sillä
olisi ollut olennaista vaikutusta Ruotsin kansainväliseen kilpailukykyyn tai työl-
lisyyssasteeseen.¹¹ Tämän ohella tilastot viittasivat pikemminkin sosiaalimenojen
BKT-suhteen vakiintumiseen kuin olennaiseen nousuun. Taustalla oli työttö-
myyden laskua ja työllisyyden nousua muutaman vuoden viiveellä seuraileva
työttömyysmenojen lasku, joka loi liikkumavaraa eläke- ja terveydenhuoltome-
nojen kasvulle. Kansainvälisesti vertaillen Suomen malli oli yksi Euroopan unio-
nin tasapainoisimmista ennen uutta lamaa, joskin kansainväliset järjestöt (OECD,
IMF) ja Euroopan yhteisöjen (vuodesta 2010 unionin) komissio yhdessä neuvos-
ton kanssa esittivät toki myös kritiikkiä joistakin harjoitetun politiikan yksityis-
kohdista.

¹¹ Irlannin sosiaalimenojen BKT-suhde on poikkeuksellisen alhainen edullisen väestö-
rakenteen, alhaisen työttömyysasteen ja nopean talouskasvun seurauksena: sen sijaan
sosiaalimenokäsitteeseen ei Irlannin kohdalla sisälly merkittäviä teknisiä ongelmia, jo-
ten menotaso on alhainen suhteessa BKT:een.



Kuvio 2. Sosiaalimenot Suomessa ja eräissä vertailumaissa 1995–2006, % BKT:sta (Lähde: Eurostat)

Uuden laman realisoitumisen jälkeen hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan peruskysymys on koskenut yksioikoisesti sitä, miten reunaehtojen muutokset vaikuttavat kykyyn ylläpitää hyvinvointivaltion institutionaalista rakennetta nyky muodossaan 2010- ja 2020-luvuilla. Tämä heijastui niihin resursseihin, jotka kohdennettiin SATA-komitean ehdottamiin uudistuksiin tammikuussa 2009 (Saari 2009) ja tilanne toistui vuodenvaihteessa 2009–2010 kun komitea jätti loppuraporttinsa (STM 2010). Lama varjosti selkeästi myös ns. Rantalan ryhmän¹² työtä, joka ulottui maaliskuusta 2009 tammikuuhun 2010. Sillä on myös selkeitä vaikutuksia kuntien kykyyn ottaa vastaan uusia velvoitteita ja Parashankkeen (2005–2012) toimeenpanoon. Reunaehtojen muutokset ovat kiistatonta sekä yhteiskuntatieteellisesti että -poliittisesti: väestö ikääntyy nopeasti – nopeammin kuin kuvion 2 vertailumaissa –, julkisen talouden rakenteellinen alijäämä on keskipitkällä aikavälillä huomattava, talous ja elinkeinoelämä globalisoituvat ja maailmanjärjestelmän painopiste (tai ydin) siirtyy vaiheittain Yhdysvalloista Aasiaan, ja työmarkkinoiden toimintaperiaatteet muuttuvat kollektiivisista ratkaisuista kohti yksilöllisempää ihmisten välisten tuottavuuserojen huomioon ottamista. Näihin muutoksiin on sopeuduttava sekä organisatorisesti ja institutionaalisesti että tavoitteiden suhteen.

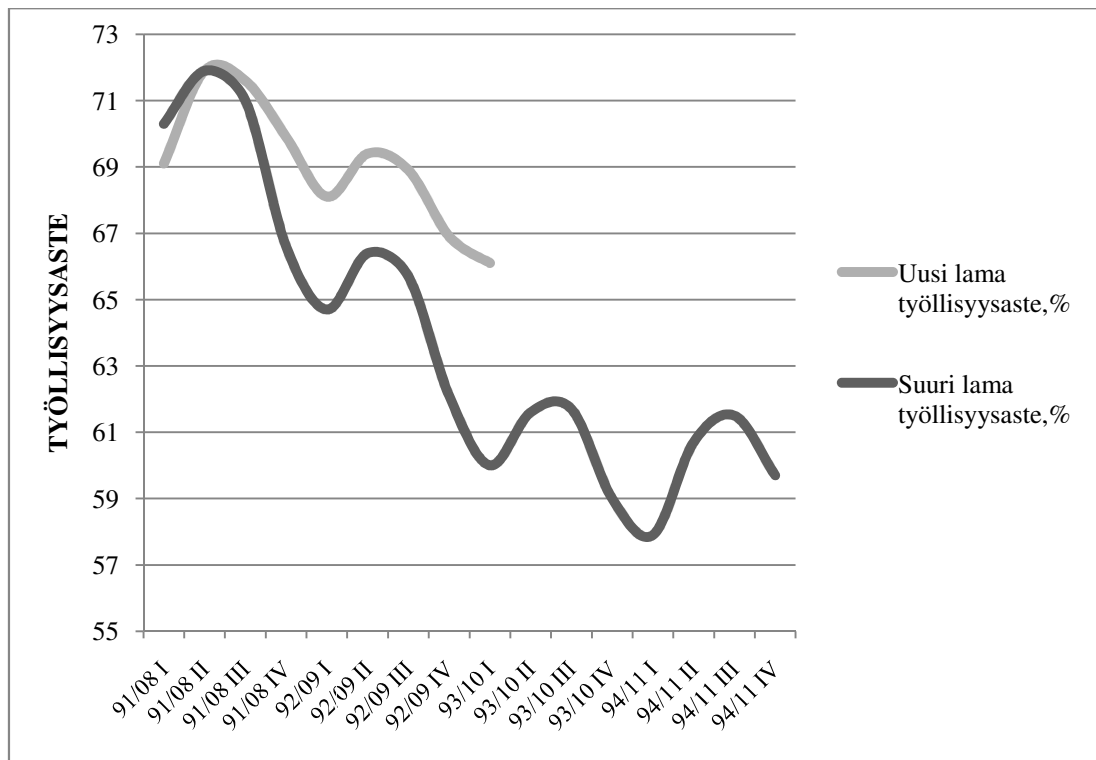
¹² Tämä ryhmä oli Eläkeneuvotteluryhmä (ENR), jonka puheenjohtajana toimii Eläketurvakeskuksen toimitusjohtaja, ja jossa edustettuina ovat työnantajajärjestö (EK) ja palkansaajien keskusjärjestöt (SAK, STTK, Akava) sekä kolme eläkeyhtiöiden edustajaa, ja jota työmarkkinaosapuolet määräaikaaisesti laajensivat valtionvarainministeriön kansliapäälliköllä ja sosiaali- ja terveysministeriön poliittisella valtiosihteerillä.

Mikäli Suomen murrosten jälkeinen talous- ja sosiaalishistoria toistavat itseään samalla tavalla kuin 1950-luvun lopun, 1970-luvun puolivälin ja 1990-luvun alun murroksissa, uutta lamaa seuraa uusi vakaa kasvujakso, joka osaltaan vahvistaa työllisyyttä ja julkisen talouden rahoituspohjaa. Historiasta ei toki voi päätellä valtioiden tulevaa kehitystä. Erityisesti suomalaisen elinkeinoelämän perinteiset menestysklusterit – metsä-, metalli- ja informaatioteknologia – ovat menettämässä sekä rakenteellista suhteellista etuaan että jalansijaansa globaalissa kilpailussa, eikä uusia samankaltaisia kasvuklustereita ole välittömästi näkyvissä (Sabel & Saxenian 2008). Toisaalta myöskään aikaisemmin ei ole osattu nähdä etukäteen tulevia kasvun vatureita. Luotettavat tiedot murroksen pysyvyydestä ja yhteiskunnallisista vaikutuksesta saadaan aikaisintaan 2012–13. Työllisyys- ja työttömyystilastojen neljännesvuosittaisen muutoksen tarkastelu aikavälillä 1991–1994 ja 2008–2010 viittaisi siihen, että tällä kertaa työllisyyden lasku ja vastaavasti työttömyyden nousu jäävät uudessa lamassa jonkin verran vähäisemmiksi kuin 1990-luvun alun suuressa lamassa (kuviot 3 ja 4).

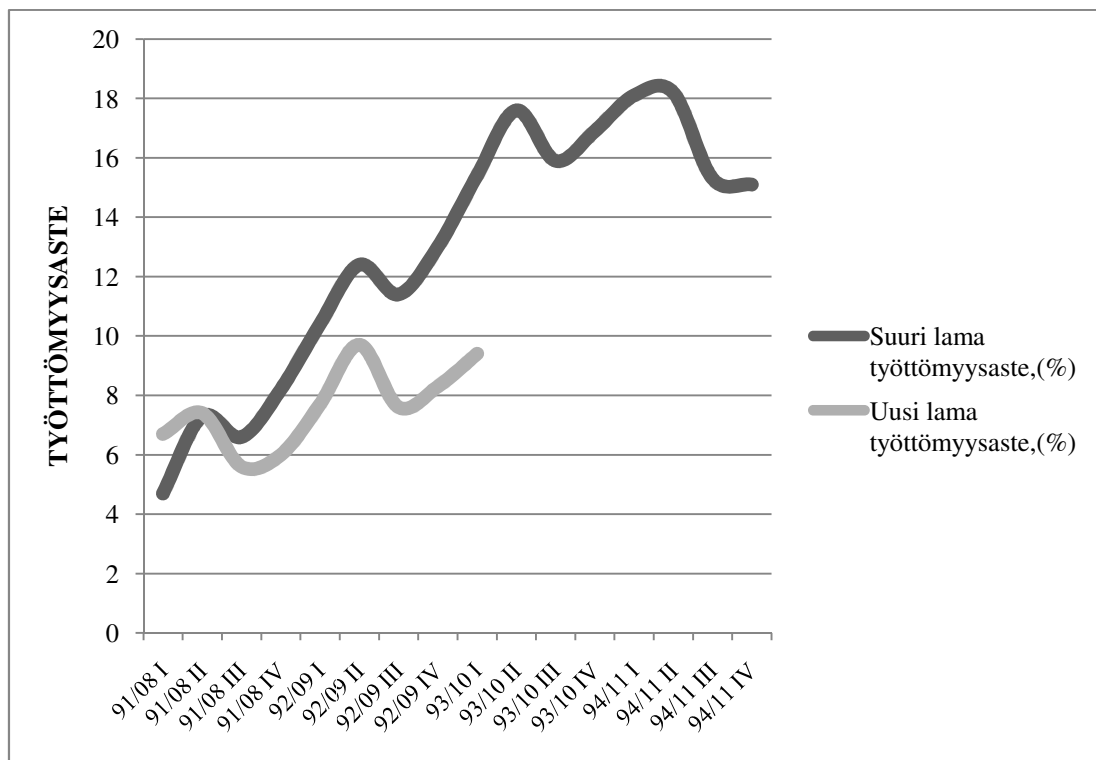
Kesään 2010 mennessä työllisyys on laskenut vähemmän kuin työtuntien määrä, joten tulevaisuuteen luottavaisesti suhtautuneet työnantajat ovat toistaiseksi pitäneet kiinni työvoimastaan ja sopeuttaneet toimintaansa irtisanomisten ohella lomautuksin ja työaikajärjestelyillä. Työttömyystilastojen tulkintaa vaikeuttaa työttömien siirtyminen työvoiman ulkopuolelle. Näiden työvoiman ulkopuolelle siirtyneiden (ennen kaikkea eläkkeelle, lasten kotihoidon tuelle ja opiskelemaan) ryhmien vaikutuksesta työttömyyden kehitykseen ei ole vielä systemaattisia tietoja. Huomionarvoista on, että aktiivinen työvoimapolitiikka ei ole olennaisesti aktivoitunut uuden laman puhkeamisen jälkeen, vaan elvyttävän politiikan ytimessä ovat olleet vero- ja elinkeino- sekä rakennepoliittiset ratkaisut.

Samaan suuntaan näyttäisi viittaavan Yhdysvaltojen pörssikurssien kehitys (aiheesta laajemmin ks. Rouvinen & Ylä-Anttila 2010). Viimeisen sadan vuoden kuluessa realisoituneista neljästä suuresta lamasta (1929–32; 1973–74, 2000–02, 2007–) vuoden 2008 lamasta toipuminen näyttäisi olevan kaikkein nopeinta Dow Jones ja SP 500-indeksien valossa. (Toki indekseissä on se harha, että niistä puuttuvat konkurssiin menneet yritykset). Kevääseen 2010 mennessä – noin kaksi vuotta uuden laman alusta – Yhdysvaltojen pörssikurssien nousu on kompensoinut noin 80 % menetyksestä. Kaksi vuotta puhkeamisensa jälkeen 1930-luvun lama paheni, ja toipuminen vuoden 1929 tasolle kesti toisen maailmansodan jälkeisiin vuosiin, eli yli 15 vuotta (sodanjälkeiset lukusarjat eivät ole täysin vertailukelpoisia). Suomen tilanne on poikkeaa Yhdysvalloista, koska murrokseen liittyy samanaikaisesti elinkeinorakenteen voimakas muutos ja globaalin sijoitusvarallisuuden siirtyminen takaisin maailmantalouden ydinalueille. Joka tapauksessa ratkaisevaa kaikissa skenaarioissa on se, kuinka nopeasti kasvu ja työllisyys palautuvat uutta lamaa edeltäneelle uralle (ks. Kiander, 4. luku tässä kokoelmassa). Mitä pidempään palautuminen kestää, sitä suuremmaksi kasvaa julkisen talouden sopeutustarve.

Kansainvälisesti tarkastellen uusi lama on kohdistunut Suomeen poikkeuksellisen ankarasti. Muutokset bruttokansantuotteessa ja viennissä ovat huomattavan suuret vertailumaihin verrattuna. Tämä kertoo Suomen talouden kapeasta pe-



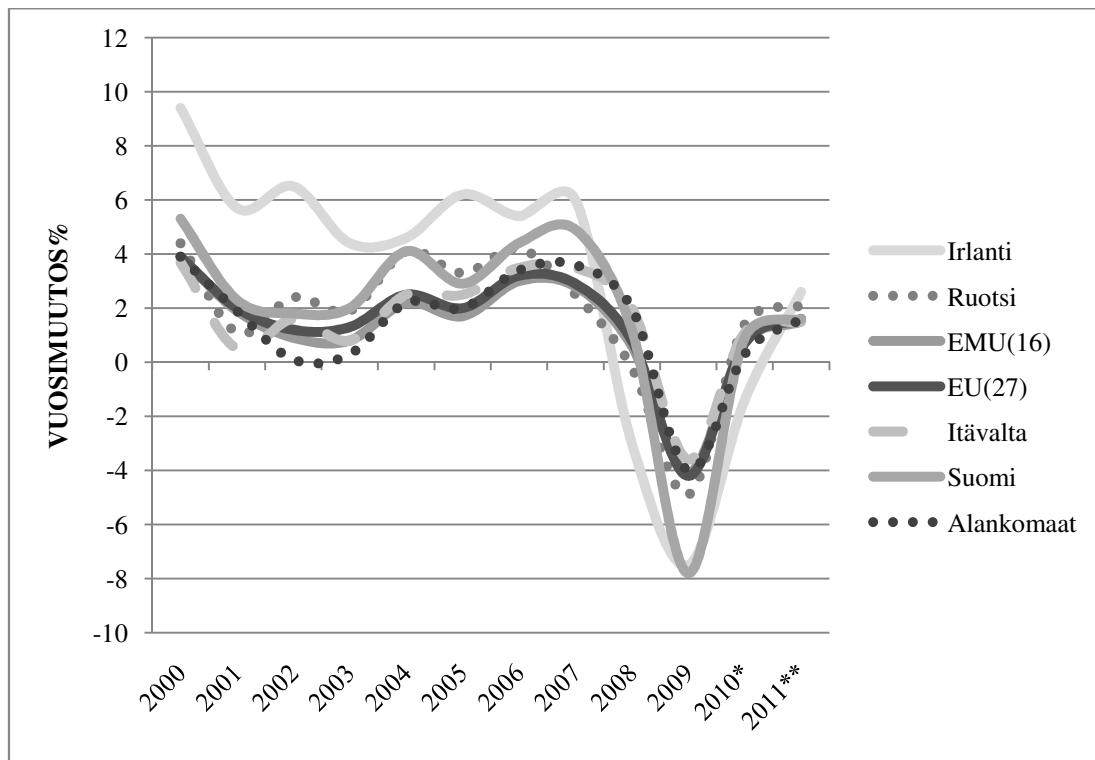
Kuvio 3. Työllisyysasteen neljännesvuosittaiset muutokset 1991–1994 ja 2008–2010, 15–64 vuotiaat, % (Lähde: Tilastokeskus)



Kuvio 4. Työttömyysasteen neljännesvuosittaiset muutokset 1991–1994 ja 2008–2010, 15–64 vuotiaat, % (Lähde: Tilastokeskus)

rustasta ja avoimuudesta. (Toistaiseksi ei ole systemaattista ja puolueetonta tietoa siitä, missä määrin Suomi pystyi omien toimenpiteidensä avulla loiventamaan

pudotusta ja nopeuttamaan lamanjälkeistä nousua). Pienistä kehittyneistä hyvinvointivaltioista vain Irlanti kävi lävitse yhtä syvän pudotuksen kuin Suomi, jonka vientiteollisuus supistui poikkeuksellisen voimakkaasti. Itse asiassa Irlannin reaalin talouskasvu oli 2008 korkeampi kuin Suomen ja taantuma muutaman prosenttiyksikön kymmenyksen syvempi. Esimerkiksi Ruotsissa ja Alankomaissa, jotka yleensä on Suomen kanssa listattu Euroopan unionin kilpailukykyisimpien maiden joukkoon, pudotus oli selvästi lievempi. Toisaalta maaliskuun 2010 ennusteiden valossa Irlanti tulee toipumaan taantumasta Suomea nopeammin.



Kuvio 5. Reaalinen talouskasvu Suomessa ja eräissä vertailumaissa 2000–2011, %-muutos (Lähde: Eurostat)

Julkisen vallan varsin uskollisesti noudattama varovaisuusperiaate – varautua maltilliseen talouden ja työllisyyden kasvuun ja mitoitetaan menokehityksen mukaan – edellyttää julkisten menojen sekä rakenteellisesta menolisäyksestä että päätösperäisestä lisäämisestä aiheutuvan kustannusvaikutuksen huolellista seuraamista. Toisaalta suuri ja uusi lama eroavat olennaisesti toisistaan ennen kaikkea suhteessa julkisen talouden liikkumavaraan pitkällä aikavälillä. Suuren laman aikana (1991–1995) valtionvarainministeriö (VM) ja useimpien muiden tutkimuslaitosten ennusteyksiköt aliarvioivat sekä laman syvyyden että nousun nopeuden, mikä aiheutui ennen kaikkea kansainvälisen ympäristön toimintaperiaatteiden muutosten ennustamattomuudesta (Saari 2001). Tuossa tapauksessa julkisen talouden vakausongelmat osoittautuivat talouden sykliseen kehitykseen liittyviksi, jolloin nousukausi vähensi osaltaan työttömyydestä aiheutuvia sosiaalimenoja ja loi liikkumavaraa sosiaalimenojen sisälle. Uuden laman jälkeisenä nousukautena julkisen talouden rahoitusvaikeudet eivät kytkeydy niinkään globaalin talouden muutokseen, vaan väestön rakenteelliseen muutokseen, joka

VM:n tuottamien menopainelaskelmien valossa lisää julkisia menoja olennaisesti ja pysyvästi (ks. Kianderin 4. luku tässä kokoelmassa).

Keskeinen haaste julkisen talouden sisällä on puolestaan julkisten menojen kohdentaminen sosiaalimenoihin. Julkisen vallan pitkän aikavälin kasvutavoitteet ja siihen kytkeytyvät julkisen talouden vakaustavoitteet edellyttävät päätösperäisten menolisäysten kohdentamista kansalliseen innovaatiojärjestelmään, koulutukseen ja elinkeinopoliittisiin investointeihin. Näillä voi aikaisemman kokemuksen valossa olettaa olevan myönteisiä kasvuvaikutuksia keskipitkällä aikavälillä. Julkistalouden ollessa rakenteellisesti alijäämäinen nämä poliittiset tavoitteet merkitsevät suhteellisesti tarkastellen sosiaalimenojen syrjäyttämistä heikompaan asemaan julkisen talouden sisällä. Keskeinen kysymys on ollut, missä määrin sosiaali- ja terveystaloudet voidaan perustellusti määrittää kasvua ja työllisyyttä tukeviksi toiminnaksi. Tämän mukaisesti sosiaali- ja terveystaloudet (StV) on todennut budjettikehyksiä koskevassa lausunnossaan, että ”Hyvinvointipoliittikan merkitys kansantalouden kasvun tekijänä tulee jatkossa ottaa kehyspäättökssä esille nykyistä voimakkaammin” (StVL 8/2009). Samankaltaista argumentaatiota on esitetty Pekka Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikka*-teoksesta (1961) alkaen (sen vastaanotosta ks. Tuomioja 1996 ja vaikuttavuudesta ks. Bergholm & Saari 2009). Myöhemmin tässä teoksessa pohditaan myös kysymystä, missä määrin sosiaalipolitiikkaa tulee arvioida kasvun ja työllisyyden näkökulmasta (erityisesti Kianderin 4. luku, Kankaan 5. luku ja Simpuran 9. luku).

Suuren laman jälkeen toimeenpannun suomalaisen yhteiskuntapolitiikan hyväksyttävyyttä ja ymmärrettävyyttä tukee se, että *vertailevasti arvioiden* ainakin toistaiseksi Suomi on pystynyt varsin hyvin saavuttamaan kasvulle, työllisyydelle ja sosiaaliselle yhteenkuuluvuudelle asetetut tavoitteet. Valtioneuvoston tulevatkaan linjaukset eivät siis merkitse murrosta Suomessa harjoitetussa yhteiskuntapolitiikassa. Pikemminkin on kyse nykyisten toimintamallien täsmentämisestä ja tehostamisesta niiden lähtökohtia kyseenalaistamatta. Ne nojautuvat näkemykseen, että Suomen institutionaalisissa mallissa on sekä pitkällä aikavälillä että 1990-luvun alun lamavuosien jälkeen kyetty yhdistämään nopea talouskasvu, nouseva työllisyys sekä kattavat julkisen vallan ylläpitämät koulutus- ja sosiaalipoliittiset järjestelmät. Lisäksi Suomi on jo varsin pitkällä siirryttäessä kohti tietoyhteiskuntaa ja kestävä kehityksen politiikkaa verrattuna muihin teollistuneisiin maihin. Tosin vuosien 2005–2006 jälkeen tietoyhteiskuntaan siirtyminen on suhteellisesti hidastunut ja Suomi on jonkin verran menettänyt suhteellisia asemiaan (sijoituksista eri indekseissä ks. Turkki 2009, 22). Lisäksi Suomi on yhä useammin mainittu nopeimmin eriarvoistuvien yhteiskuntien lueteloissa (ks. Kangas, 5. luku tässä kokoelmassa). Joka tapauksessa Suomi on myös ollut varsin uudistushakuinen 1990-luvun alun jälkeen verrattuna useimpiin Euroopan unionin jäsenmaihin. (Saari (toim.) 2006.) Kaiken kaikkiaan Suomi on vajaassa sadassa vuodessa muuttunut perässätulijasta edelläkulkijaksi maailman valtioiden joukossa, ja erityisesti 1990-luvun alun jälkeen sen suhteellinen menestys on ollut poikkeuksellista. Nykyisin on vaikea löytää indikaattoria, jonka valossa Suomi ei olisi kahdenkymmenen maailman kärkimaan tai viiden parhaan Euroopan unionin jäsenvaltion joukossa.

Keskeistä Suomen – poliittisten, hallinnollisten ja taloudellisten eliittien – linjauksissa on myös se näkemys, että suomalaisen yhteiskunnan uudistus- ja toimintakyvyt eivät ole keskipitkällä aikavälillä riittäviä. Haasteelliseksi uudistumisen tekee se, että monet muutkin valtiot – esimerkiksi kaikki Euroopan unionin jäsenmaat – pyrkivät samoihin tai samankaltaisiin tavoitteisiin Lissabonin strategian (2000–2010; uudistettuna vuoteen 2020) avulla. Kasvua, työllisyyttä ja innovatiivisuutta korostavien julkisen vallan strategioiden samankaltaisuus ja pyrkimys hyödyntää samanlaisia suhteellisia etuja lisää valtioiden välistä kilpailua. Kaikki juoksevat nopeammin säilyttääkseen suhteellisen asemansa. Suurin osa kilpailusta käydään yksittäisten yritysten tai organisaatioiden tasolla. Ratkaisevassa asemassa ovat usein organisaatioiden sisäiset toimintaperiaatteet sekä teknologia ja kyky niiden hyödyntämiseen tuottavuutta lisäävästi. Eri maisissa toimivien organisaatioiden väliset suhteelliset erot kuitenkin ovat kuitenkin supistuneet ja supistuvat edelleen kilpailun myötä. Esimerkiksi teknologian ja organisaatioiden hyödyntämisestä syntyvä tuottavuus nousee samanaikaisesti kaikissa keskeisissä yrityksissä, jolloin suhteelliset erot supistuvat. Tässä tilanteessa julkisen vallan luoma institutionaalinen ympäristö on aikaisempaa keskeisempi suhteellinen kilpailuetu tai -haitta.

Kokoelman rakenne

Kokoelma jakautuu edellä kuvatusti kolmeen osaan. Ensimmäisen osan muodostavat kaksi hyvinvointivaltion nykytilaan ja tulevaisuuden haasteisiin johdattelevaa lukua. Toisessa luvussa Juho Saari tarkastelee hyvinvointivaltion institutionaalista rakennetta ja toimintakykyä sekä vertailee 1990-luvun alun (1991–1994) suurta lamaa ja vuonna 2008 alkanutta uutta lamaa. Kolmannessa luvussa Saari tarkastelee 2010-luvun sosiaalipolitiikan lähtökohtia. Kokoelman toisen osan muodostaa viisi politiikkalukua. Neljännessä luvussa Jaakko Kiander kartoittaa julkisen talouden kestävyyteen sekä sosiaalipolitiikan rahoitukseen liittyviä ajankohtaisia kysymyksiä. Viidennessä luvussa Olli Kangas tarkastelee hyvinvointivaltion institutionaalista muutosta. Kuudennessa luvussa Pentti Arajärvi arvioi sosiaalipolitiikan oikeudellisen perustan jännitteitä. Seitsemännessä luvussa Heikki Hiilamo analysoi hyvinvointivaltion tavoitteenasettelua sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmasta. Kahdeksannessa luvussa Jani Erola ja Juho Saari pohtivat, kuinka suomalaisten kokema epävarmuus ja hyvinvointi ovat muuttuneet vuosina 1999–2010 ja minkälaisia yhteiskuntapoliittisia johtopäätöksiä näistä havainnoista on mahdollista tehdä. Kokoelman yhdeksännessä luvussa Jussi Simpura analysoi hyvinvointivaltion ja kansallisen innovaatiojärjestelmän välisiä rajapintoja. Kokoelman kolmannen osan muodostaa suosituksia ja linjauksia käsittelevä kymmenes luku, jonka kirjoittajat ovat tehneet yhteistyössä ohjausryhmän jäsenten kanssa: vastuun niiden sisällöstä kantavat kuitenkin yksin kirjoittajat.

I OSA

HYVINVOINTIVALTION TILA JA TULEVAISUUS

2 HYVINVOINTIVALTION RAKENNE

Juho Saari

Hyvinvointivaltiolla tarkoitetaan niitä julkisen vallan toimeenpanemia politiikkoja, joiden avulla uudelleen jaetaan ja kohdennetaan resursseja poliittisten kriteerien mukaisesti. Se peruspilareita ovat edustukselliseen demokratiaan perustuva päätöksenteko, organisatorisesti toimiva ja toimeenpanokykyinen julkinen hallinto sekä kansalaisten sosiaaliset oikeudet. Sen keskeiset politiikkalohkot ovat talous-, työllisyys-, koulutus- ja sosiaalipolitiikat: näiden ohella viimeisten kymmenen tai viidentoista vuoden aikana tietoyhteiskuntapolitiikka ja kestävä kehityksen politiikka ovat vakiintuneet hyvinvointivaltion tärkeiksi osiksi (Saari 2006). Sosiaalipolitiikka on hyvinvointivaltion politiikkalohkoista tärkein, kun sitä arvioidaan siihen kohdennetuilla resursseilla ja sen välittömillä vaikutuksilla resurssien kohdentumiseen, tuottavuuteen ja koettuun hyvinvointiin

Valtiota voi perustellusti kutsua hyvinvointivaltioksi, jos seuraavat kolme kriteeriä täyttyvät samanaikaisesti:

- Kansalaiset ja muut maassa asuvat henkilöt on suojattu sosiaalisten perusriskien varalta (kuten lapsuus, sairaus, vanhuus sekä opiskelukulut, työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen, työttömyys, asuminen) kollektiivisilla, koordinoituilla ja pakollisilla tulonsiirto- ja palvelujärjestelmillä.
- Julkisista menoista käytetään huomattava osa – mieluiten yli puolet – sosiaalimenoihin. Julkiset tulot (ja menot) kattavat sosiaaliturvarahastot, kunnallisverot ja valtionverot sekä eräät lakisääteiset (ja siten veroluonteiset) asiakasmaksut ja verovähennykset.
- Sosiaaliset oikeudet on määritelty kattavasti lainsäädännössä ja sen perusteella sosiaalisten oikeuksien tosiasiallista toteutumista voidaan poliittisesti ja oikeudellisesti arvioida.

Näiden kriteerien valossa Suomi on ollut hyvinvointivaltio ainakin 1980-luvulta alkaen – joidenkin piirteiden osalta jo aikaisemmin. Sama koskee myös useimpia muita Euroopan unionin jäsenmaita

Tässä luvussa analysoidaan suomalaisen hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan perusrakennetta. Sen alkupuolella eritellään institutionaalista rakennetta, niitä yhteiskuntapolitiikan pelisääntöjä, joiden varassa hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan uudistaminen tapahtuu (Campbell 2009). Sitten arvioidaan Suomen mallin toimintakykyä vertailevasti. Luvun loppupuolella puolestaan etsitään alustavaa vastausta kysymykseen, missä määrin ja minkä ulottuvuuksien suhteen 1990-luvun alun suuri lama ja 2008 alkanut uusi lama eroavat toisistaan. Luku päättyy yhteenvetoon.

Sosiaalipolitiikan institutionaalinen perusrakenne

Sosiaalipolitiikalla tarkoitetaan sosiaalisten riskien vastaisia institutionaalisia hallintajärjestelmiä, jotka muodostuvat erilaisista tulonsiirroista (ansiosidonnaiset, tulovähenteiset, tasamääräiset, tarveharkintaiset), sosiaali- ja terveystalvluista (mukaan luettuna lääkkeet ja laitteet), asumiseen, eläkkeisiin ja opiskeluun liittyvistä verovähennyksistä ja luontoiseduista. Sosiaaliset riskit liittyvät lapsuuteen, sairauteen, vanhuuteen, asumiseen, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen, koulutuksen taloudelliseen tukeen, työttömyyteen, sekä siirtolaisuuteen, ylivelkaantumiseen ja pitkäaikaistyöttömyyteen/syrjäytymiseen. Sosiaalipolitiikka ei siis rajaudu STM:n hallinnonalaan, vaan kattaa sen ohella merkittäviä osia mm. opetus ja kulttuuri-, oikeus-, sisäasiain-, työ- ja elinkeino- ja ympäristöministeriöiden toimialoista. Kaikilla näillä ministeriöillä on myös omia näkemyksiään siitä, kuinka sosiaalipolitiikkaa tulee Suomessa harjoittaa. Yhdessä eri intressiryhmien voimakkaan osallistumisen kanssa tämä monien ministeriöiden samanaikaiseen yhteistoimintaan ja työnjakoon perustuva johtamisjärjestelmä on johtanut sosiaalipolitiikan moninapaistumiseen, kansallisen sosiaalipolitiikan suuntaa koskevan yhteisymmärryksen ohentumiseen sekä eri organisaatioiden välisen yhteistoiminnan ja työnjaon kehittämistä koskeviin vaatimuksiin.

Suomalaisessa perinteessä sosiaalipolitiikka on myös terveystalvitiikan kattava käsite. Sosiaali- ja terveystalvitiikan yhdistävä hallintomalli edustaa eurooppalaisessa kehyksessä väistyvää hallintomallia. Eurooppalaisessa hallinnon uudistamisen valtavirrassa työ- ja sosiaaliasiat kytkeytyvät enenevässä määrin toisiinsa aktiivisen sosiaalipolitiikan yhteydessä, mikä näkyy myös hallintorakenteissa sekä EU:n jäsenmaissa että Euroopan yhteisöjen komission pääosastojen rakenteissa. Terveystalv on yleensä erillään omana kokonaisuutenaan ja sosiaalipalvelut edelleen erillään erimerkiksi kunta-asioista vastaavassa ministeriössä tai yhdessä opetuksen kanssa. Suomalaisen (ja eräissä muissa Pohjoismaissa osin samankaltaisena sovellettavan) mallin tärkeä vahvuus on kuitenkin siinä, että se ensinnäkin yhdistää sosiaali- ja terveystalvvelut toisiinsa. Tämä hallinnollinen integrointi mahdollistaa myös palvelujen toimeenpanon yhteensovittamisen. Toiseksi suomalaisen mallin erinomainen vahvuus on siinä, että sosiaalivakuutukseen ja -avustukseen sekä sosiaali- ja terveystalvveluihin liittyvät asiat muodostavat yhden hallinnollisen kokonaisuuden, mikä mahdollistaa yhteisen johdon ja politiikan. Hallinnollisesti hankalia rajatapauksia ovat asumiseen liittyvien etuuksien, verovähennysten ja palvelujen hajanaisuus ja koordinoimattomuus, eräät opintososiaaliset etuudet ja palvelut sekä vapaaehtoinen eläkevakuutus ja sen tukeminen verotuksella.

Suomen sosiaali- ja terveystalvliittisen järjestelmän institutionaaliselle perusrakenteelle ovat tyypillisiä seuraavat riskienhallintajärjestelmiä yhdistävät piirteet:

- *Riskiperustaisuus*: sosiaalipoliittinen järjestelmä on eriytynyt vastaamaan erikseen nimettyihin sosiaaliisiin riskeihin sen sijaan, että sen ytimessä olisi esimerkiksi köyhyys tai sosiaalinen syrjäytyminen. Osa näistä riskeistä on

mainittu perustuslain 19.2 §: ssä. Siinä taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon¹³ turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Suomalainen sosiaali- ja terveystaloudellinen järjestelmä *de facto* takaa turvan myös eräiden muiden syiden perusteella (esim. puolison kuolema ja opiskelu).

- *Yksilöllisyys*: sekä tuloverotus että vakuutusetuudet perustuvat yksinomaan henkilön omiin maksuihin ja tuloihin sen sijaan, että ne laskettaisiin perhekohtaisesti perheverotuksena tai ns. johdettuina etuuksina. Poikkeuksen muodostavat esimerkiksi tuki-loppuiset etuudet (esim. toimeentulo- ja asumistuki, kotihoidontuki), yksityiset eläkevakuutukset, eräät lesken- ja orvoneläkkeet, eräät verovähennykset sekä ennen sen poistoa varallisuusverotus.
- *Riippumattomuus*: täysi-ikäisten sukupolvien välillä ei ole oikeudellisia hoiva- tai ylläpitovelvoitteita ylenevään eikä alenevaan polveen nähden. Aikuisilla lapsilla ei ole velvoitetta hoitaa biologisia vanhempiaan heidän ikääntyessään, eikä aikuisilla täysi-ikäisiä lapsiaan (eräitä elatusvelvollisuuslain piirissä olevia poikkeuksia lukuun ottamatta). Myöskään eronneilla puolisoilla ei pääsääntöisesti ole elatusvelvollisuutta eron jälkeen (elatusvelvollisuus kuitenkin on avioliiton aikana).
- *Kollektiivisuus*: kaikki suomalaiset ja muut oikeuden maassa asua ja oleskella saaneet henkilöt ovat lähtökohtaisesti samojen järjestelmien piirissä, ja kotitalouksien saamien palvelujen ja tulonsiirtojen institutionaalinen rakenne (resurssipaketti) määräytyy ensisijassa kotitalouden kohtaamasta sosiaalisesta riskistä, eikä esimerkiksi yksityisen henkilön vakuutussalkun rakenteesta tai työnantajan takaamasta vakuutusturvasta. Tämä laajentaa selkeästi sosiaaliturvan kattavuutta.
- *Katottomuus*: Suomessa ei ansiosidonnaisissa tulonsiirtojärjestelmissä ole korvauskattoja, vaan kompensatioasteita lasketaan asteittain tulojen kasvaessa. Vastaavasti Suomessa ei myöskään ole muille maille tavanomaisia maksukattoja tulonsiirroissa. Niinpä vaikkapa palkansaajamiljonääri maksaa (työnantajansa ja työntekijän yhdessä maksamina) sosiaalivakuutusmaksuina täsmälleen saman suhteellisen osuuden palkastaan kuin sadasosan hänen palkastaan ansaitseva palkansaaja. Palveluissa on asiakasmaksuille kattoja mm. terveydenhuollossa ja lääkemennoissa. Palvelut puolestaan mitoitetaan lääkärin tai muun viranhaltijan määrittämän tarpeen mukaan; niitä tai niiden kestoa ei ainakaan julkilausutusti rajoiteta niistä aiheutuvien kustannusten takia, mikä on tavanomaista yksityisessä sairausvakuutuksessa.

¹³ Perustoimeentulon turvalla tarkoitetaan sekä perusturvaa että ansioturvaa, joista jälkimmäinen on suhteellisen selkeä käsite, mutta edellinen vaatii tarkentamista. SATA-komitean mukaan ”perusturvan etuuksiin lukeutuisivat ainakin kansaneläke, yleinen perhe-eläke, työttömien peruspäiväraha ja työmarkkinatuki sekä sairausvakuutuksen ja vanhempainrahan vähimmäispäivärahat. Vähimmäisturvaan etuuksiksi luetaan sen sijaan yleensä perhekohtaiset ja tarveharkintaiset toimeentulotuki ja asumistuki. Arkikielessä vähimmäisturvan etuuksiksi luetaan usein myös työmarkkinatuki, kansaneläke sekä vähimmäispäivärahat, joten etuuksien jaottelu perus- ja vähimmäisturvan etuuksiin on käytännössä horjuvaa.” (STM 2010, 27.)

- *Koordinoitavuus*: Suomessa henkilö voi yleensä siirtyä kunnasta ja työpaikasta toiseen menettämättä sosiaaliturvaoikeuksiaan. Poikkeuksen muodostavat laitoksissa asuvat henkilöt (ja eräät muut ryhmät), joiden kotikunnan vaihto-oikeutta on rajoitettu kunnallistaloudellisista syistä. Näiden poikkeuksien osalta valtioneuvosto on uudistamassa lainsäädäntöä tavalla, joka mahdollistaa aikaisemman suuremman liikkuvuuden (valinnanvapauden) sekä kunnan sisällä että kuntien välillä erityisesti vanhuksille ja vammaisille, jotka haluavat muuttaa toiseen kuntaan (SM 2005; Hallitusohjelman luku 4.2. Kotikuntalain 3§:n 2 kohdan ja siihen liittyvän sosiaali- ja terveysturvan lainsäädännön muuttamista koskeva hallituksen esitys eteni esittelyvaiheeseen kesäkuussa 2010 ja se on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2011 alusta).
- *Lakisääteisyys*: Suomen sosiaaliturva perustuu lakeihin ja asetuksiin. Niin sanottujen toiseen pilariin kuuluvien työehtosopimusperustaisen etuuksien ja palvelujen rooli on suhteellisen vähäinen, joskin kasvava. Yksityisten palvelujen ja vakuutusten markkinat ovat laajentuneet nopeasti ennen kaikkea henkivakuutuksessa. Sen sijaan hoivavakuutukselle ei Suomessa ole ollut kysyntää. Myös näiden järjestelmien osalta kyse on laeilla säädellyistä, pitkälti verovähennysoikeuteen perustuvista järjestelmistä.
- *Asumisperustaisuus*: etuuksien ja palvelujen saatavuuden ensimmäisenä kriteerinä on asuminen, eikä työnteko. Näin vakuutusjärjestelmät ovat kattavampia kuin useimmissa muissa Euroopan unionin (EU27) maissa Alankomaita ja muita Pohjoismaita¹⁴ lukuun ottamatta. Uusissa jäsenmaissa (uudet EU12 -maat laajemman EU27:n osana) on myös eräitä muita, pitkälti vakuutusmaksuihin nojaavia järjestelyjä. (Käytännössä Suomi on liikkunut kohti työperäisiä ratkaisuja ja muualla Euroopassa on otettu käyttöön asumisperustaisia järjestelmiä vastaavia malleja, joten ero ei tällä alueella ole enää välttämättä ratkaisevan suuri).
- *Tulonsiirto- ja palveluperustaisuus*: omaisuudella ei ole eräitä poikkeustapauksia lukuun ottamatta vaikutusta palvelujen ja tulonsiirtojen saatavuuteen tai niitä koskeviin oikeuksiin. Tärkeimmät poikkeukset ovat eräät tulovähenteiset etuudet, ennen kaikkea laki toimeentulotuesta, jossa tuloina otetaan huomioon muu omaisuus kuin asuinirtaimisto, käytössä oleva asunto, opiskeluvälineet ja työkalut.

Tämä perusrakenne on sekä historiallisten sattumien että vakaan harkinnan tulosta. Jokaisen maan perusrakenteet ovat erilaisia. Vertailevasti ajatellen Suomen mallin perusrakenteet ovat eräät joustavimmista, muun muassa koska ne perustuvat yksilön vastuuseen omasta verotuksestaan ja sosiaaliturvastaan. Tämä mm. lisää naisten työssäkäyntiä, koska naisilla ei ole toisen, työssä olevan henkilön sosiaaliturvasta johdettujen oikeuksien ja perheverotuksen luomia kannustimia kotona olemiseen. Toisaalta kattava järjestelmä muodostaa "samassa veneessä"-

¹⁴ Pohjoismaista Norja ei ole EU:n jäsen, vaan se on hylännyt jäsenyyden sekä 1973 että 1995 pidetyissä kansanäänestyksissä. Sosiaalipoliittisesti Norjan kattava ETA sopimus kuitenkin kytkee Norjan EU:n sosiaaliturvan koordinaatiojärjestelmään. Lisäksi Norjan sosiaaliturvajärjestelmä nojaa pohjoismaiseen asumisperustaisuutta korostavaan perinteeseen.

periaatteeseen nojaavan kollektiivisesti ohjatun rakenteen, jonka uudistaminen "politiikkapakettien avulla" on mahdollista. Toiselta puolen osin haasteellista Suomen mallin institutionaalisessa rakenteessa on se, että yksilön rajallinen vastuu omasta sosiaaliturvastaan ja käyttäytymisestään mahdollistaa moraalikadon (*moral hazard*) eli riskien toteutumisen todennäköisyyttä lisäävän käyttäytymisen. Tämän ongelman mittakaavasta – kuinka paljon esimerkiksi työttömyysturvajärjestelmä lisää työttömyyttä, maksuton opetus pidentää opiskeluaikoja, sairausvakuutusjärjestelmä sairastavuutta, työterveyshuolto piittaamattomuutta terveydestä ja turvapaikan hakijoiden etuudet turvapaikan hakijaksi hakeutumista – ei kuitenkaan ole kiistattomia laskelmia.

Riskinhallintajärjestelmien historiallinen kehitys

Suomalainen sosiaalipoliittinen järjestelmä on rakennettu kolmessa aallossa. Sosiaalipoliitiikan laajentuminen alkoi pieniin lapsiin, sairaisiin ja vanhuksiin kytkeytyvien riskinhallintajärjestelmien rakentamisesta. Näihin liittyvät riskinhallintajärjestelmät saatiin pääpiirteissään valmiiksi 1970-luvun alkuun mennessä. Lasten ympärille rakennettiin neuvolajärjestelmä, äidille maksettava lapsilisät ja äitiyspakkaukset, jotka – kuten tässä yhteydessä on tapana sanoa – olivat ainutlaatuisia maailmassa. Sairaita varten rakennettiin sairausvakuutusjärjestelmä, valtakunnalliset ja alueelliset sairaalat ja lopulta vielä kunnansairaalat korvanneet terveyskeskukset. Vanhuksien ympärille rakentuivat vanhainkodit, eräät kunnalliset avopalvelut sekä kansan- ja työeläkejärjestelmät. Vielä tänä päivänäkin valtaosa sosiaalipoliitiikan resursseista käytetään näihin kolmeen riskiryhmään: lapsiin, sairaisiin ja vanhuksiin.

Toisen aallon muodostavat työikäiseen väestöön kohdistuvat riskinhallintajärjestelmät, jotka rakentuivat 1970-luvun alun ja 1980-luvun lopun välillä. Tärkeimmät tämän ajanjakson riskit olivat työttömyys, työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen, koulutuksen rahoittaminen ja asuminen. Kullekin näistä rakennettiin monimutkaisia riskinhallintajärjestelmiä. Monet niistä olivat toki idullaan jo edellisellä ajanjaksolla, mutta asiakasmäärät ja järjestelmien kattavuudet laajentuivat uudelle tasolle 1970- ja 1980-luvuilla.

Kolmas sosiaalisten riskien tunnistamisen ja poliittisen hallinnoinnin aalto rakentui 1990-luvun alun lamavuosista eteenpäin. Sen keskeisimmät kohteet ovat ylivelkaantuminen, pitkäaikaistyöttömyys ja viime vuosina myös siirtolaisuus. Nämä kolme viimeksi mainittua riskinhallintajärjestelmää ovat eriytyneet tai parhaillaan eriytymässä eräistä muista järjestelmistä. Ne ovat perusluonteeltaan enemmänkin muita riskinhallintajärjestelmiä täydentäviä kuin niitä korvaavia järjestelmiä. Toisin sanoen näiden ryhmien kohtaamiin haasteisiin vastataan ensisijaisesti muilla riskinhallintajärjestelmillä. Samalla on kuitenkin selvää, että aikaisemmat, esimerkiksi toisen aallon riskinhallintamallit eivät ole näiden ongelmien ratkaisemiseen riittäviä.

Tiivistäen, nykyisin Suomessa on käytössä kymmenen sosiaalipoliittista, toisiinsa eriasteisen onnistuneesti yhteen sovitettua riskinhallintajärjestelmää.

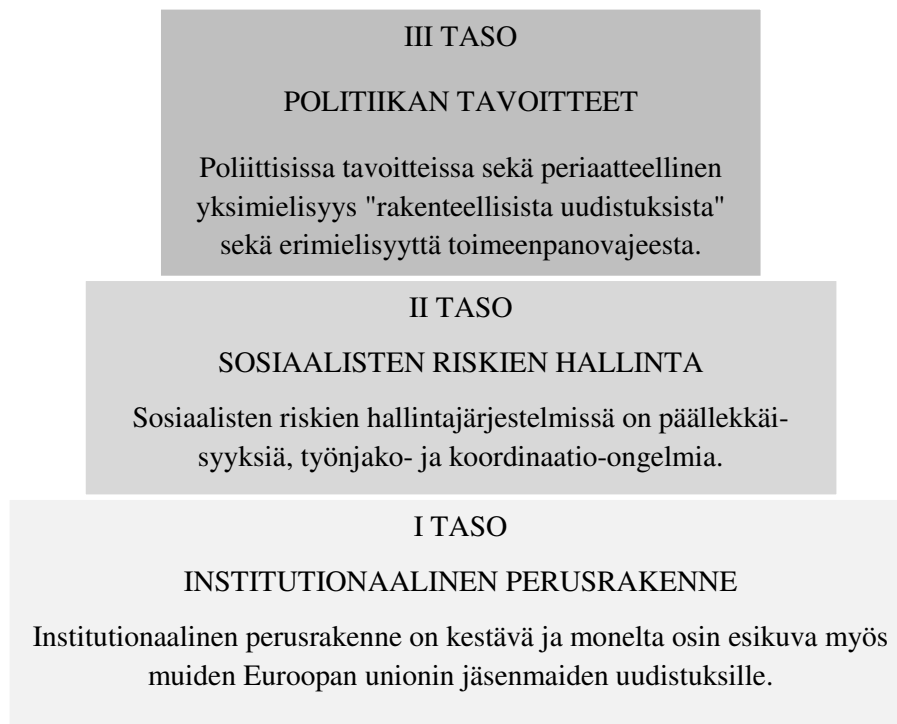
Niistä vanhimpia ovat lapsuuteen, vanhuuteen ja sairauteen liittyvät ei-työllisen väestön riskinhallintajärjestelmät. Nämä rakentuivat pala palalta 1970-luvun alkuvuosiin mennessä. Toisen aallon muodostavat työikäiseen väestöön kytkeytyvät riskinhallintajärjestelmät, joiden ytimessä ovat työttömyys, asuminen, opiskelu sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen. Näiden rakentamisen aika sijoittuu 1970- ja 1980-luvuille. Nämä riskit kytkeytyvät elinkeinorakenteen muutokseen, muuttoliikkeeseen ja kaupungistumiseen. Uusia kolmannen aallon riskinhallintajärjestelmiä on rakennettu ylivelkaantumisen, pitkäaikaistyöttömyyden ja siirtolaisuuden ympärille 1990-luvun lamavuosina ja niiden jälkeen. Samanaikaisena tavoitteena on myös ollut eri riskinhallintajärjestelmien sisäisen ja niiden välisen koordinaation parantaminen muun muassa erilaisten kehittämisohjelmien avulla.

Kokonaisuutena tätä noin sadan vuoden kuluessa rakentunutta järjestelmää voi pitää kompleksisena ja osin itseohjautuvana institutionaalisena rakenteena, jonka rakentaminen tyhjästä ei onnistuisi yhdessä tai kahdessa vaalikaudessa vaikka siihen poliittista tahtoa ja taloudellisia resursseja olisikin. Sama koskee sen tavoitteellista purkamista. Instituutiot ovat kytkeytyneet toisiinsa lukuisin sitein, jolloin yhden osan purkaminen johtaa toisten osien laajentumiseen (esimerkiksi aktiivisen työvoimapolitiikan ohentamisesta syntyvä tila täyttyisi koulutuksella, sairausvakuutuksella tai eläkejärjestelmällä). Hyvinvointivaltio on tässä mielessä sekä tekijöitään (isäntiään ja emäntiään) viisaampi että heitä monimutkaisempi institutionaalinen rakenne. Kaikissa tapauksissa se tulee olemaan osa suomalaista yhteiskuntaa 2010-luvun ajan.

Hyvinvointivaltion institutionaaliset tasot

Suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuuden haasteiden analysoinnin kannalta olisi perusteltua selvittää hyvinvointivaltion nykytila. Tilanne on varsin mielenkiintoinen, sillä suomalaista hyvinvointivaltiota tutkitaan paljon monista eri näkökulmista, mutta yhteisymmärrystä sen tilasta – perusratkaisujen ja tavoitteiden kestävydestä – ei ole saavutettu. Pikemminkin näkemykset ovat sen tilasta ja tulevaisuudesta hajautuneet viimeisten viiden tai kymmenen vuoden aikana.

Yhtäällä on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan hyvinvointivaltio tai joku sen osa-alue on auttamattomasti kriisissä jonkin vuosimäärän jälkeen tai että järjestelmä ei vastaa ihmisten tarpeita ja odotuksia. Kriisillä tarkoitetaan tällöin ennen kaikkea rahoituksen riittämättömyyttä suhteessa tehtyihin poliittisiin sitoumuksiin ja palvelujen ja tulonsiirtojen tason ja laadun pysyvää heikentymistä suhteessa ihmisten tarpeisiin ja odotuksiin. Tämänkaltaisia näkemyksiä tulee pääsääntöisesti kahdelta taholta. Osa kommentaattoreista hakee voimakasta institutionaalista uudistamista palvelujen ja tulonsiirtojen hallintoon, toimeenpanoon ja rahoitukseen väittämällä, että nykyjärjestelmälle vaihtoehtoiset toimintamallit ovat julkisen sektorin toimintamalleja tehokkaampia. Samalla luodaan uhkakuvia erityisesti terveydenhuoltojärjestelmien riittämättömyydestä tai työeläketurvan



Kuvio 6. Suomalaisen sosiaalipolitiikan kolme tasoa: erimielisyys toimivuudesta lisääntyä siirryttäessä I tasolta III tasolle

alhaisuudesta. Edellisessä tapauksessa ratkaisuna ovat yleensä julkisesti tuetut tai kuntien ostamat yksityiset palvelut, joiden oletetaan tulevan kunnan talouden kannalta omaa palvelutuotantoa edullisemmaksi – oletus, jonka oikeellisuudesta ei ole systemaattista näyttöä. Jälkimmäisessä tapauksessa vedotaan muun muassa eläkeläisten kulutuskorin rakennemuutokseen, johon perustuen väitetään että heidän kulutusmahdollisuutensa tulevat olennaisesti heikkenemään – ilman yksilöllistä henkivakuutusta. Tavanomaista on myös asettaa vastakkain julkisen talouden kestävyysvaje ja kotitalouksien vaurastuminen, minkä katsotaan luovan liikkumavaraa omaehtoiselle varautumiselle vanhuuteen. Vastakkaista kantaa edustavat puolestaan ne, joiden mukaan kriisin aiheuttaa julkisen sektorin palvelujen aliresursointi ja etuuksien liian alhainen taso, jolloin ratkaisu on valtionosuuksien ja etuuksien tason nostaminen.

Toisaalla hyvinvointivaltiossa nähdään olevan vain marginaalista muutettavaa: sitä uudistetaan nykyiseltä pohjalta pienten askelten politiikalla. Tämän lähestymistavan mukaan suomalaisen sosiaalipolitiikan institutionaalinen perusrakenne on kestävällä pohjalla (I taso kuviossa 6). Tätä väitettä tukee muun muassa se, että esimerkiksi Euroopan yhteisöjen (vuodesta 2010 unionin) komissio tavoittelee ja suosittelee monilla alueilla näiden perusratkaisujen kaltaisia toimintamalleja, kuten esimerkiksi yksilöllistettyjä sosiaalisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Suomen keskeinen vahvuus on myös siinä, että Suomessa on edelleen (osin) mahdollista käsitellä sosiaalipolitiikkaa yhtenä kokonaisuutena. Meillä ei ole koordinoimattomia kunta- ja ammattiryhmäkohtaisia järjestelmiä, jotka omiaan luomaan jäykistäviä ja uudistuskyvyttömiä rakenteita. Merkittävä tule-

vaisuuden kysymys onkin se, missä määrin työeläkeuudistuksista aiheutuva nettoeläketaso kanavoituu työmarkkinaosapuolten sopimiin täydentäviin ja sektori-kohtaisiin toisen pilarin eläkejärjestelmiin tulevien vuosien liittotason palkkanuovotteluissa. Tälle polulle on jo lähdetty Tanskassa ja Norjassa (ks. Kangas, 5. luku tässä kokoelmassa). Tämän ohella perusrakenteessa on jo nyt jonkin verran ”hiusmurtumia”, joiden mahdollinen syveneminen ja laajentuminen vaikuttavat olennaisesti hyvinvointivaltion tulevaisuuteen (näihin palataan 2. luvussa).

Mitä taas tulee näiden perusrakenteiden päälle rakennettuihin sosiaalisten riskien hallintajärjestelmiin (II taso kuviossa 6), Suomessa on kiistatta monia haasteita, jotka liittyvät muun muassa tulonsiirtojen ja palvelujen yhteensovittamiseen eri sosiaalisissa riskeissä sekä eri toimijoiden väliseen työnjakoon päätöksenteossa ja toimeenpanossa. Näihin palataan systemaattisesti myöhemmin tässä kokoelmassa. Lopuksi politiikan tasolla Suomessa on sekä laajapohjainen yhteisymmärrys ”rakenteellisten uudistusten” tarpeellisuudesta että melkein yhtä laajapohjainen erimielisyys eri toimenpiteiden toimeenpanon mahdollisuuksista ja vaikutuksista. (III taso kuviossa 6.)

Osaltaan tilanteena arvioinnin haasteellisuutta lisää julkisen vallan politiikoissa viljellyn retoriikan ja käytännössä toimeenpantujen politiikkatavoitteiden välinen etäisyys. Ehkä suurimmillaan tämä puheiden ja tekojen välinen jännite on innovaatiopolitiikassa (Lemola 2009; Simpuran 9. luku tässä kokoelmassa), mutta oman osansa tästä retoriikasta ovat saaneet myös hyvinvointivaltion politiikat. Lisäksi pyrkimykset politiikan suunnan muuttamiseen kiinnittävät huomion politiikkamuutoksen kohteena oleviin alueisiin, ja jättävät huomiotta muutoksen ulkopuolella olevan vakaan alueen. Esimerkiksi ajatus työttömyysturvan aktivoinnista kiinnittää tutkijoiden ja poliitikkojen huomion erilaisiin aktivointitoimenpiteisiin, mutta jättää huomiotta ei-aktivoivan työttömyysturvan, joka on sekä menojen että asiakasmäärien suhteen kuitenkin työttömyysturvan suurin elementti. Näin tavoitteenasettelun muutosta helposti yliarvioidaan.

Sama sanojen ja tekojen kohtaamattomuuden ongelma on niissä tutkimuksissa, jotka pyrkivät arvioimaan hyvinvointivaltion muutosta tarkastelemalla julkisen vallan sekä kansainvälisten järjestöjen tuottamien asiakirjojen retoriikkaa, ja olettavat näiden retoristen muutosten välittyvän politiikan muutoksiksi. Kuten jokainen työryhmätyöhön osallistunut tietää, nämä retoriset muutokset ja erilaiset linjaukset otetaan huomioon silloin, kun niitä voidaan käyttää harjoitetun politiikan perustelemissa. Muuten ne jätetään huomiotta. Esimerkki tästä on OECD:n monivuotinen lasten kotihoidon tukeen kohdistama kritiikki, joka jätetään päätöksenteossa huomiotta, kun taas OECD:n varhaiseläkejärjestelmään kohdistamaa kritiikkiä hyödynnetään päätöksenteon perustana. Retoriikan muutoksia varteenotettavampi tapa tarkastella hyvinvointivaltion tavoitteenasettelun muutosta on keskittyä rahoitus-, etuus- ja palvelurakenteiden muutosten analysointiin.

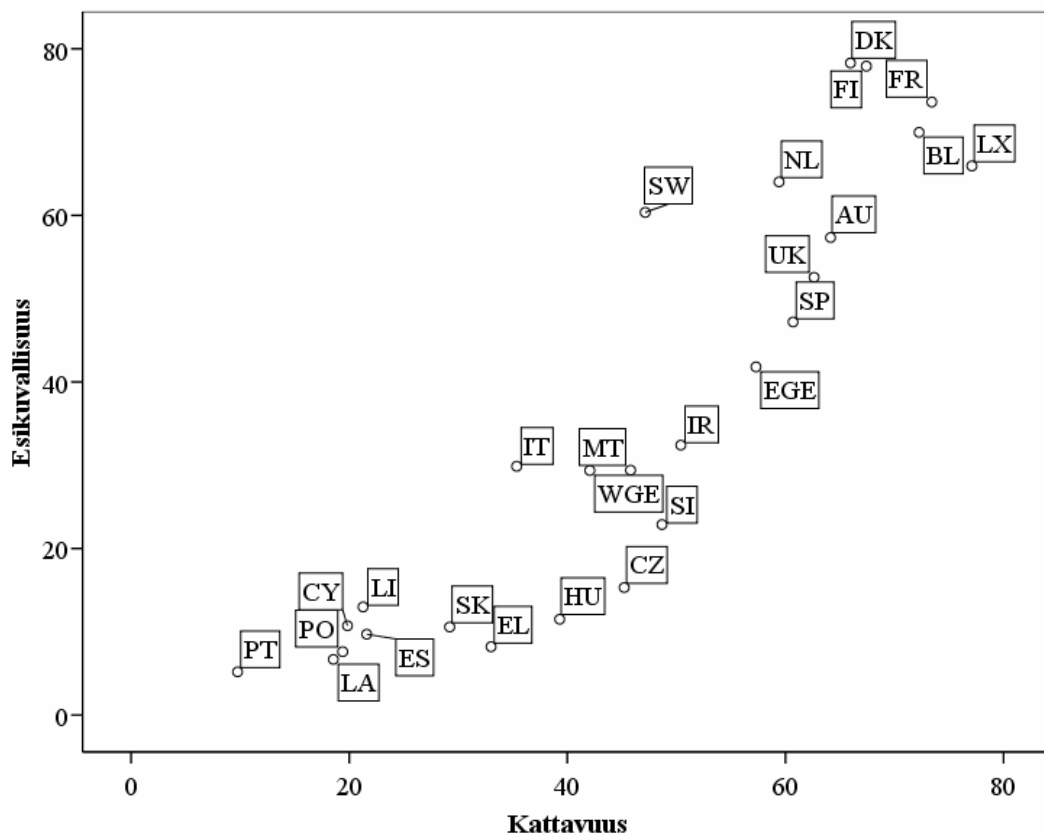
Hyvinvointivaltion nykytilasta ei ole kansallista konsensusta, joka perustuisi riittävään tietovarantoon, etukäteen asetettuihin kriteereihin perustuvaan poliittiseen harkintaan sekä yhdistäisi sosiaali- ja terveystalitiikan teemat riskikohtaisesti ja poliittisten tavoitteiden osalta. Näin on neljästä syystä, jotka kaikki kyt-

keytyvät keskusteluun "hyvinvointivaltion kriisistä"¹⁵. Ensinnäkin, suurin osa julkisuudessa esitetyistä hyvinvointivaltion kriisiä koskevista tulkinnoista heijastaa *intressiryhmien* näkemyksiä. Niitä esittävät hyvinvointiammattikunnat, joiden intressien mukaista on korostaa resursseissa olevia vajeita. Samankaltaisten näkemysten edistäminen on myös elinkeinoelämän intresseissä heidän hakiessaan tilaa omalle palvelutuotannolleen. Toiseksi hyvinvointivaltion kriisi on myös *valta- ja suostuttelupolitiikan* väline. Kriisikeskustelu mahdollistaa myös ihmisten ja eturyhmien suostuttelun, mikä on yksi uudistuspolitiikan reunaehto – ja sillä on myös julkisten menojen kasvua hillitsevä vaikutus, koska horisontin takana olevilla leikkauspaineilla voidaan vähentää poliittista painetta menojen lisäämiseen. Kolmanneksi, kuten edellä on jo todettu, kansallisesti on epäselvyyttä, mitkä ovat hyvinvointivaltion *tavoitteet*. Johtopäätökset hyvinvointivaltion tilasta ovat erilaiset, jos tavoitteena on vaikkapa työllisyysasteen nostaminen eikä esimerkiksi tasa-arvon edistäminen. Neljänneksi selvitykset tehdään yleensä *sektori- eikä riskikohtaisesti*: esimerkiksi kansanterveyslain ja sairausvakuutuksen, työ- ja kansaneläkkeen tai vaikkapa eläkejärjestelmän ja palvelujärjestelmän rajapinta vanhuspolitiikassa on usein hallinnollisesti ylittämätön.

Hyvinvointivaltion perustan legitimizeetti

Hyvinvointivaltion nykytilan arvioinnin yksi lähtökohta ovat kansalaisten näkemykset sen toimivuudesta. Kyselyaineistoihin perustuvat näkemykset ovat sikäli yltiödemokraattisia, että ne antavat kaikille vastaajille yhtäläisen painoarvon sosioekonomisesta asemasta tai asiantuntijuudesta riippumatta. Näiden mielipiteiden välittyminen päätöksenteon perustaksi on monipolvinen ja -vaiheinen prosessi, jossa eri intressiryhmät tulkitsevat kannattajiensa näkemyksiä tilannesidonnaisesti ja sovittavat ne yhteen toisten intressiryhmien ja niiden kannattajien näkemysten kanssa. Tämän ohella elinkeinoelämän valtaresurssit ja julkista valtaa käyttävien eliittien näkemykset muokkaavat leikkauksia ja uudistuksia. Nyrkkisääntö on, että eliittien näkemykset sosiaaliturvasta ovat kansalaisten näkemyksiä varauksellisempia.

¹⁵ Hyvinvointivaltion (tai sosiaalivaltion) ”kriisin” pohdinta on ollut olennainen osa sekä suomalaista että eurooppalaista hyvinvointivaltiotutkimusta riippumatta siitä, mikä on ollut hyvinvointivaltion taloudellisen perustan todellinen tila. Esimerkiksi 1980-luvun jälkipuolella tämä keskustelu oli hyvin aktiivista, vaikka sosiaalimenojen päätöseräinen liikkumavara ei ole koskaan ollut suurempi.



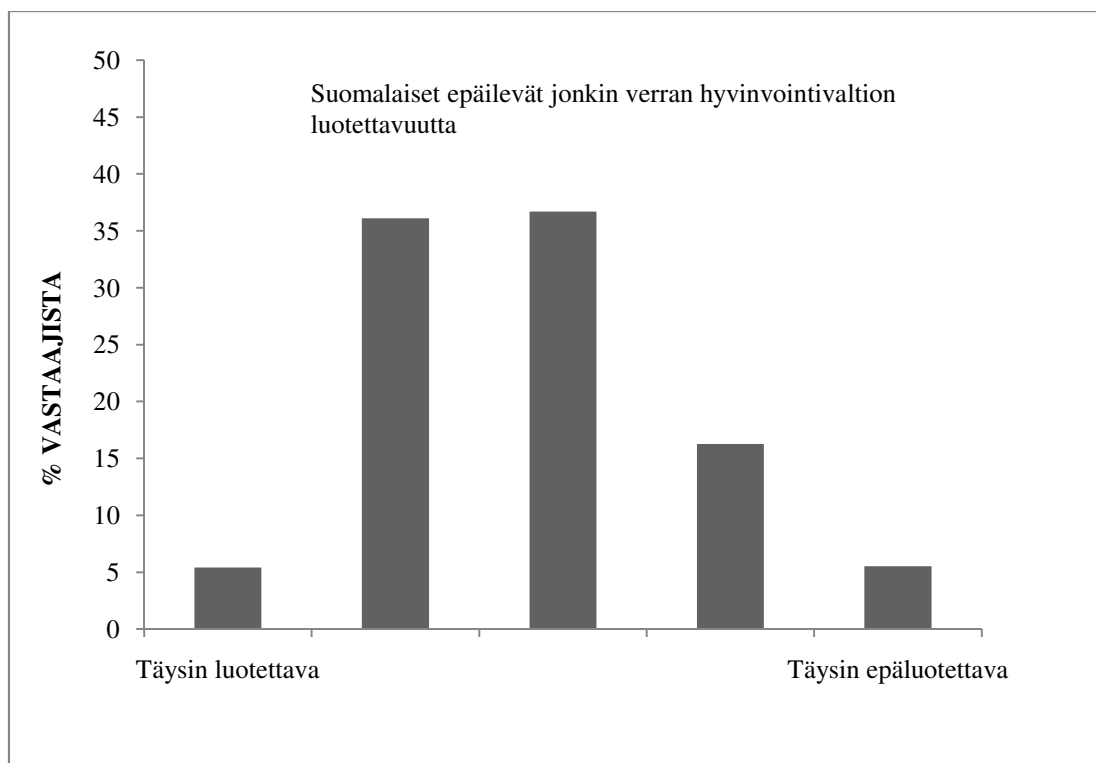
Kuvio 7. Suomalaisen hyvinvointivaltiomallin esikuvallisuus ja kattavuus 2007
(Lähde Eurostat raakadata, N = 29000)

Tässä suhteessa on merkittävää se, että suomalainen sosiaalipolitiikka ei kärsi kansalaisten kannatuksen puutteesta. Suomalaiset kannattavat voimakkaasti hyvinvointivaltiota ja sosiaalipolitiikkaa. Suomalaisten ylivoimainen enemmistö on sitoutunut nykyisen kaltaiseen malliin (Kallio 2008). Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes), joka on vuoden 2009 alusta lukien Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) osa, hyvinvointikyselyn tutkimusten mukaan kasvava osa väestöstä pitää sosiaaliturvan tasoa liian matalana. Näiden osuus kaikista vastanneista on noussut viidenneksestä vuonna 1997 reiluun 40 %:iin vuonna 2006. Kansalaiset ovat myös valmiita nostamaan veroja säilyttääkseen sosiaaliturvan tason. Peräti 80 % suomalaisista on jatkuvasti tätä mieltä. Vielä korkeamman kannatuksen saa Suomen nykyinen malli kysyttäessä, kenen tulisi tuottaa sosiaali- ja terveyspalvelut: 90 % suomalaisista on sitä mieltä, että päävastuu tuottamisesta (ei siis rahoituksesta tai organisoinnista) tulisi olla kunnalla ja valtiolla (Forma & Saarinen 2008).

Euroopan yhteisöjen (vuodesta 2010 unionin) tilastotoimiston eli Eurostatin vuonna 2007 tekemän kyselyn mukaan noin 80 % suomalaisista vastaajista pitää suomalaista "hyvinvointimallia" hyvänä esikuvana (myös muille EU-jäsenmaille). Tämä on yksi unionin jäsenmaiden korkeimmista luvuista yhdessä Tanskan ja Ranskan kanssa (kuvio 7: *Esikuvallisuus*-ulottuvuus). Samalla suomalaiset pitivät suomalaista mallia varsin kattavana. Tällä *Kattavuus*-ulottuvuudella

Suomen malli ei ole suomalaisten mielessä aivan yhtä korkealla tasolla kuin mitä se on malli-ulottuvuudella. Sen edelle kirivät muun muassa Luxemburg, Belgia ja Ranska. Suomi on kuitenkin – muiden Pohjoismaiden ja pienten kehittyneiden hyvinvointivaltioiden kanssa – tälläkin ulottuvuudella varsin hyvässä asemassa. Tiivistäen, suomalainen malli on kaiken kaikkiaan varsin onnistunut ja vastaa varsin hyvin kansalaisten tarpeisiin ja odotuksiin – ja monella tapaa paremmin kuin useimmissa muissa Euroopan unionin jäsenmaissa.

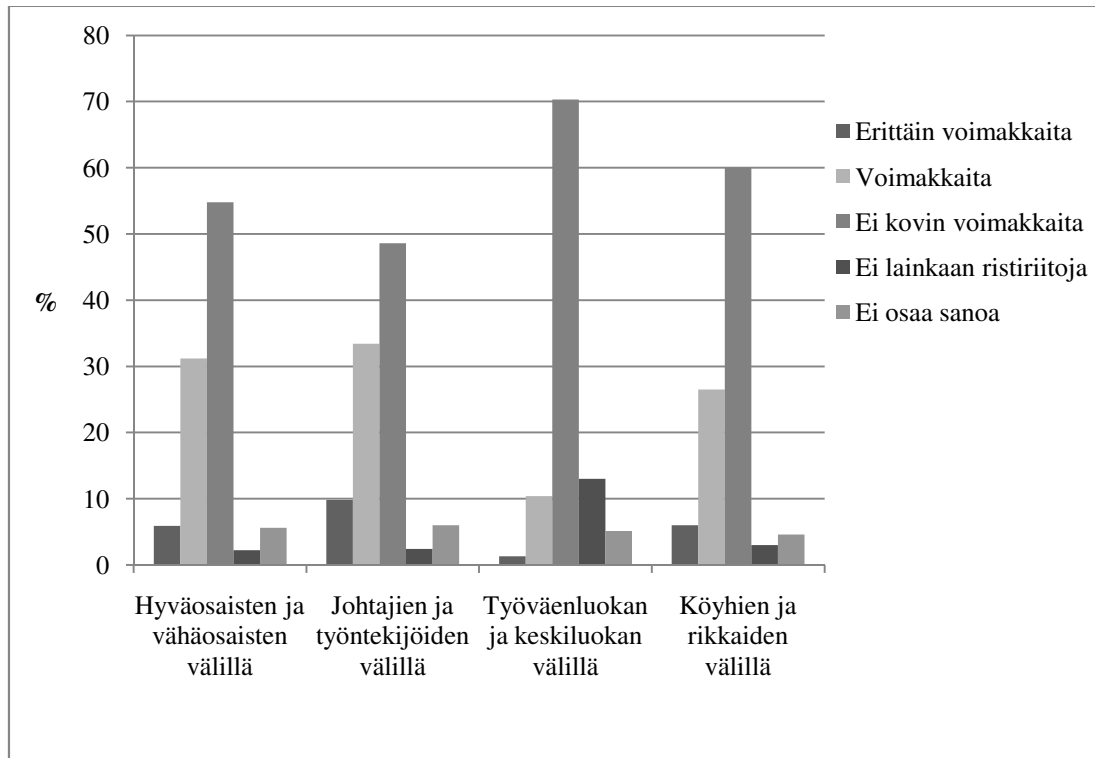
Toisenlainen tulos kuitenkin saadaan kysyttäessä, kuinka *luotettavana* suomalaiset vastaajat pitivät hyvinvointivaltiota (kuvio 8). Tämä kysymys on monella tapaa monitulkintainen, koska käsitteille "luottamus" ja "hyvinvointivaltio" voi olla erilaisia tulkintoja. Sen ydin on kuitenkin useimpien ymmärrettävissä: siinä kysytään yhtäältä, luotatteko siihen, että hyvinvointivaltio toimii legitiimisti ja toisaalta, uskotteko sen kestävänsä tulevaisuuden haasteet. Tässä kohden tuloksen tulkinta liittyy voimakkaasti näkökulmaan ja siihen, miten puoleen väliin sijoitettava "neutraalien" palkki tulkitaan. Ääripäät ikään kuin kumoavat toisensa, joten ratkaisevaan asemaan joutuvat sekä vasemmalta että oikealta katsoen toiset pilarit. Tässä kohden luottavaisten ryhmä on luottamustaan epäilevien ryhmää suurempi.



Kuvio 8. Hyvinvointivaltion luotettavuus Suomessa 2006, % (Lähde: SAAT-data 2006, N=1035)

Samankaltainen tulos on vastikään saatu Elinkeinoelämän valtuuskunnan EVA:n vuosittaisessa arvotutkimuksessa. Siinä suomalaisten luottamus sosiaaliturvaan on varsin vahva. Joka kymmenennen suomalaisen luottamus sosiaaliturvaan on "hyvin suurta" ja vajaalla 60 %:lla on vielä "melko suurta" luottamusta. EVA:n tutkimuksessa on myös vertailtu eri instituutioiden luotettavuutta. Sosi-

aaliturvan luotettavuus sijoittuu luotettavien kärkiryhmään yhdessä poliisin, puolustusvoiman ja koulutuksen kanssa. Sosiaaliturvan kanssa samaan ryhmään luokituvat myös yleisradio ja oikeuslaitos. Vähiten suomalaisten luottamusta herättävät Euroopan unioni, työnantajajärjestöt, suuryritykset ja puolueet, mikä omalla karulla tavallaan kertoo suomalaisten käsityksistä yhteiskunnallisen muutoksesta ja valtarakenteesta. (Haavisto & Kiljunen 2009, 36.)

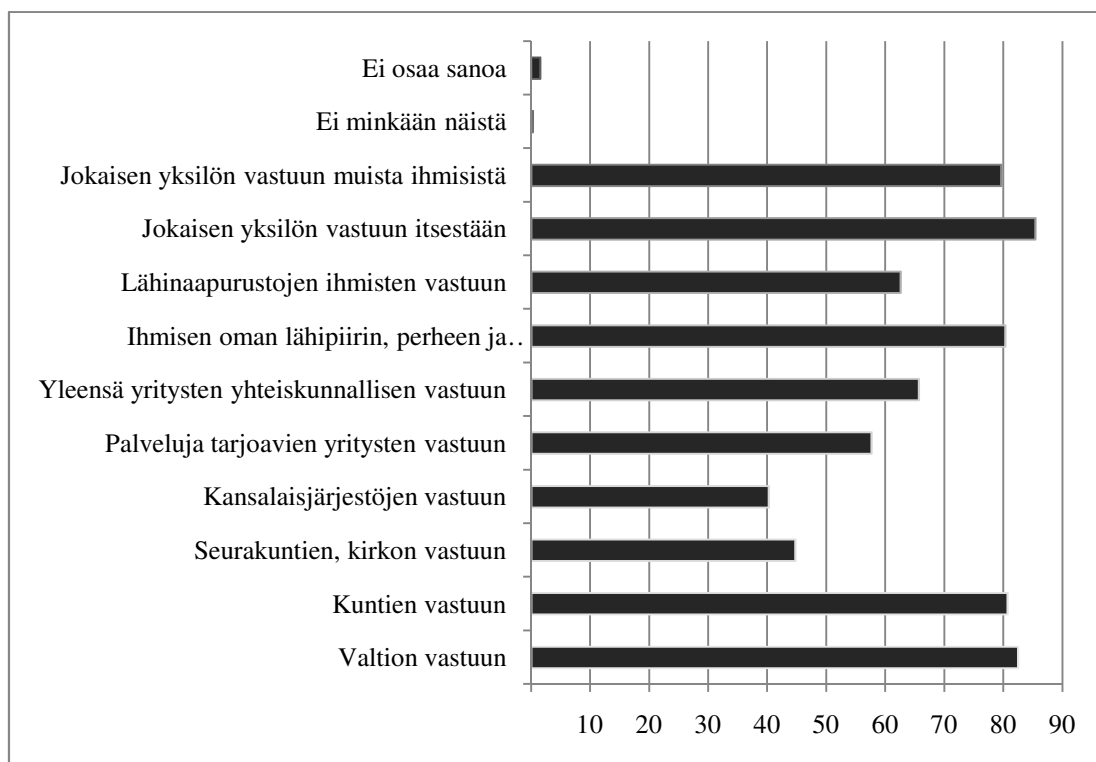


Kuvio 9. Suomalaisen yhteiskunnan jakolinjat, 2009 (Lähde: ISSP 2009 data, N=880)

Oma merkityksensä yhteiskunnan toimivuudelle on siinä vallitsevilla keskeisillä jännitteillä ja jakolinjoilla. Tätä on selvitetty ISSP 2009-kyselyssä (N=880), joka kerättiin 2009. Jännitteiden voimakkuutta on kysytty seuraavalla kysymyksellä ”Kaikissa maissa on erimielisyyksiä tai jopa ristiriitoja eri sosiaaliryhmien välillä. Kuinka voimakkaita ristiriitoja Suomessa mielestäsi vallitsee” hyväosaisten ja vähäosaisten, johtajien ja työntekijöiden, työväenluokan ja keskiluokan sekä köyhien ja rikkaiden välillä. Tulokset on tiivistetty kuvioon 9. Ne ovat sekä odotusten mukaisia että varsin yksioikoiset. Väestön valtaosa ei näe näitä jakolinjoja kovin merkittävinä. Erityisesti perinteinen keskiluokan (”porvarien”) ja työväestön välinen jännite on varsin vähäinen. Toisaalta kolmannes väestöstä näkee muilla tässä tarkastelluilla ulottuvuuksilla yhteiskunnassa merkittäviä ryhmien välisiä jännitteitä. Vahvimpia nämä ovat johtajien ja työntekijöiden välillä, mutta myös perinteiset hyvinvointiin liittyvät jakolinjat (rikkaat *versus* köyhät ja hyväosaiset *versus* huono-osaiset) ovat verrattain merkityksellisiä 2010-luvun Suomessa. Ainakin kolmasosalle suomalaisista vastakkaisasettelut ovat siis selkeitä – samassa veneessä olemisesta ja monista yhteisistä intresseistä huolimatta. Huomionarvoista on myös se, että valtaosa väestöstä osaa ottaa kan-

taa tämänkaltaisiin jakolinjoihin, mikä kertoo niiden merkityksestä ihmisten elämässä ja siihen liittyvissä valinnoissa. Valitettavasti käytössä ei ole aikaisempien vuosien tietoa, mikä mahdollistaisi ristiriidoissa olevien muutosten systemaattisemman arvioinnin.

Toisaalta voidaan pohdiskella, onko suomalaisten mielestä eri toimijoiden välinen vastuunjako hyvinvoinnista tasapainossa. Asiasta on käyty jonkin verran keskustelua. Erityisesti valtion vastuun on katsottu kasvaneen liian suureksi suhteessa yhteisöihin ja yksilöihin. Tätä asiaa kysyttiin RAY-datassa vuonna 2008 kysymyksellä ”Minkä kaikkien seuraavien tahojen vastuun pitäisi mielestänne lisääntyä suomalaisten hyvinvoinnin ylläpitämisessä ja edistämässä seuraavan 10 vuoden aikana?” Kysymys on toki varsin laaja ja siinä on hyvinvoinnin kaltaisia moniselitteisiä käsitteitä. Se kuitenkin haarukoi varsin osuvasti suomalaisten näkemyksiä (kuvio 10).

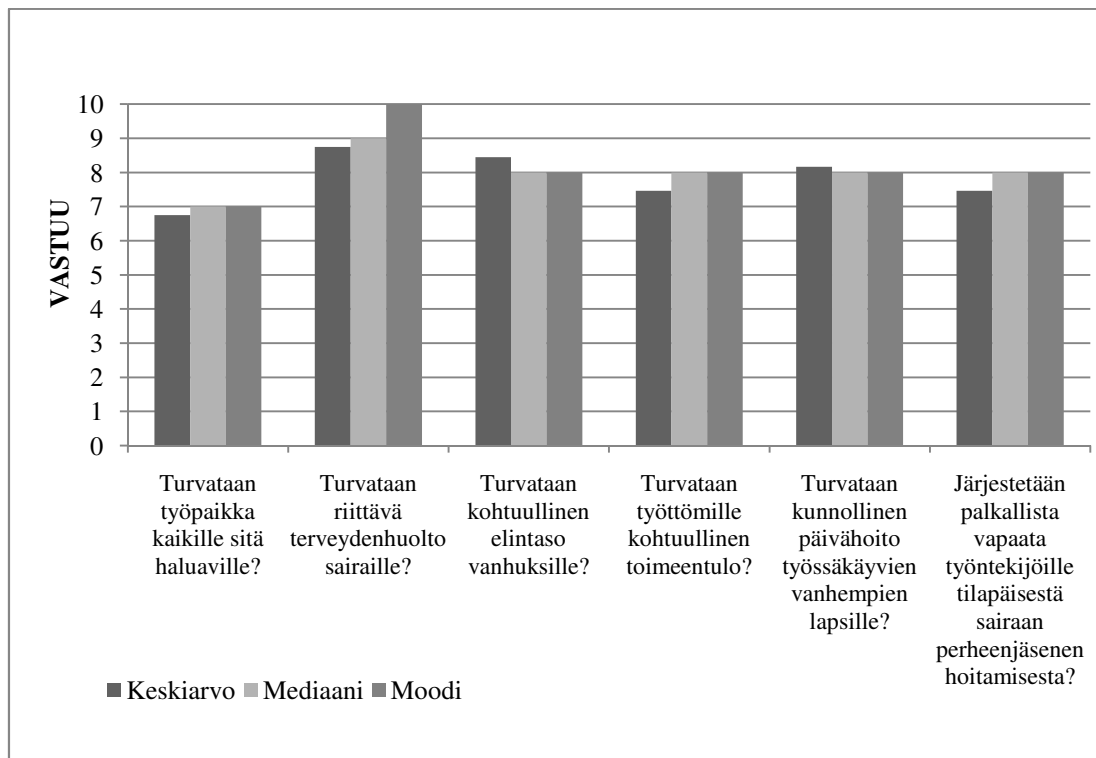


Kuvio 10. Minkä kaikkien seuraavien tahojen vastuun pitäisi mielestänne lisääntyä suomalaisten hyvinvoinnin ylläpitämisessä ja edistämässä seuraavan 10 vuoden aikana? 2008, % (Lähde: RAY-data 2008, N = 2500).

Yhtäältä suomalaiset korostavat ihmisten ja heidän lähiyhteisön merkitystä hyvinvoinnista. Tämä kertoo osaltaan siitä, että ihmiset näkevät hyvinvoinnin omaan toimintaan ja omaan elämäntapaan perustuvaksi: he eivät myöskään ole valmiita siirtämään hyvinvointivastuuta loputtomasti muille esimerkiksi hoivatyöstä. Toisaalta suomalaiset ovat myös yksituumaisia siinä, että kuntien ja valtion tulee lisätä omaa vastuutaan. Vähemmän vastuuta oltaisiin antamassa yrityksille, kansalaisjärjestöille ja seurakunnille. Suomalaisten näkemyksissä vastuu

jakautuu tulevaisuudessakin lähiyhteisön ja julkisen vallan kesken: muilla yhteisöillä ja yrityksillä ei tässä kohden ole voimakasta kasvavaa roolia.

ESS08-aineisto puolestaan mahdollistaa julkisen vallan hyvinvointivastuun tarkemman arvioinnin. Lomakkeessa kysyttiin ”Kuinka suuri julkisen vallan vastuun pitäisi Teidän mielestänne olla” tietyissä elämäntilanteissa. Asteikko oli 0 (= Ei tulisi olla lainkaan julkisen vallan vastuulla) – 10 (Tulisi olla täysin julkisen vallan vastuulla). Mitä korkeampi arvo, sitä suurempaa vastuuta julkiselle vallalle kohdennetaan. Luvuista laskettiin keskiarvo, mediaaniarvo (eli keskimääräinen arvo) ja moodi (eli tyypillisin arvo) sekä eräitä tunnuslukuja, joita ei esitellä tässä.

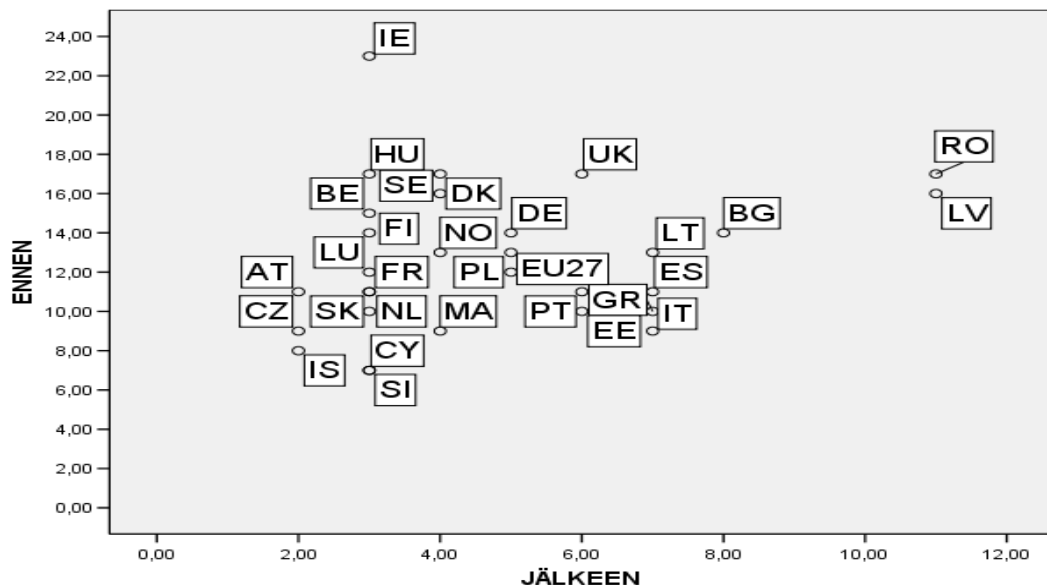


Kuvio 11. Julkisen vallan vastuu eri elämäntilanteissa, keskiarvo, mediaani ja moodi (Lähde: ESS08 raakadata, N=2161–2183)

Tulokset ovat julkisen vallan kannalta varsin yksioikoisia (kuvio 11). Suomalaiset näkevät julkisella vallalla olevan erittäin vastuullisen roolin kaikilla tutkituilla alueilla. Terveydenhuollossa moodi oli 10 eli ääriarvo, mikä on tällaisissa kyselyissä varsin poikkeuksellista. Terveys, vanhusten elintaso ja päivähoido ovat odotetusti kansalaisten erityisesti julkiselle vallalle vastuuttamia. Vähän alhaisempia arvoja saavat työttömien kohtuullinen toimeentulo ja työpaikan turvaaminen. Kaiken kaikkiaan suomalaisen asettavat julkiselle vallalle sekä nyt että tulevaisuudessa vastuun kansalaisten hyvinvoinnista. Pyrkimystä merkittävään omaehtoiseen vastuunottoon ei näissä luvuissa näy.

Hyvinvointivaltion legitimitettä voi arvioida myös sen vaikuttavuudella. Näitä vertailevia tutkimuksia on tehty jonkin verran. Ehkä heikoin menestys Suomen mallilla on terveyspalvelujen saatavuudessa olevien erojen ja terveyserojen hillinnässä. Näissä tutkimuksissa Suomi on yleensä eräs maailman eriar-

voisimmista maista, mikä aiheutuu eroista työterveyshuollon ja kansanterveyslain mukaisten terveyspalvelujen välillä laadussa ja saatavuudessa. Tältä osin Suomen järjestelmä on huono-osaisia syrjivä. (laajemmin ks. Saari & Yeung 2007.) Toisaalta suomalainen tulonsiirtopolitiikka on ollut yksi maailman tehokkaimmista, mitä tulee köyhyyden vähentämiseen tulonsiirtojen avulla. Yhdessä Ruotsin, Unkarin, Tanskan ja Alankomaiden kanssa Suomessa tulonsiirroilla voidaan vähentää köyhyyttä yli 50 % tulonsiirtoja edeltävään tilanteeseen verrattuna. EU27: n keskiarvo on tässä noin 35 %. (Kuvio 12.) Sama tulos saadaan myös systemaattisemmin tehdyistä tutkimuksista (Herrmann ym. 2008).



Kuvio 12. Sosiaalipolitiikan vaikuttavuus Euroopan unionissa sekä Norjassa ja Islannissa: köyhyys ennen ja jälkeen tulonsiirtojen (poislukien eläkkeet), 60 % mediaanitulosta, 2008, % (Lähde Eurostat: omat laskelmat SILC-tauluista)

Tiivistäen, suomalaiset kannattavat hyvinvointivaltiota, mutta luottamus siitä kohtaan ei ole yhtä järkkymätöntä. Voidaan ajatella, että ihmiset kyllä kannattavat hyvinvointivaltiota, mutta ovat samalla epäileväisiä sen tulevaisuutta kohtaan. Mikäli epäluottamus nyt esitetystä vielä lisääntyy, on selvää että rationaalisesti käyttäytyvät kansalaiset alkavat hakea vaihtoehtoisia tapoja organisoida sosiaaliturvansa. Tämä voi olla nykyjärjestelmän kannalta varsin haasteellinen tilanne, mikäli etujärjestöt ja puolueet korostavat tarkoitushakuisesti hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan kriisiä, tuota käsitettä käytetään valtapolitiikan välineenä, ja tulonsiirto- ja palvelujärjestelmiin tehdyt tai ehdotetut uudistukset eivät tuota toivottuja myönteisiä vaikutuksia 2010-luvun alussa.

Toinen peruskysymys on, missä määrin hyvinvointivaltio on kollektiivisesti rationaalinen institutionaalinen rakenne. Taloustieteellinen sosiaalipolitiikan tutkimus on tuonut merkittävän lisän sekä sosiaalipolitiikan oikeutuksen että sen kehityksen tutkimukseen. Nämä kaksi ovat taloustieteellisessä tulkinnassa kietoutuneet toisiinsa. Sosiaalipolitiikka on taloustieteen näkökulmasta kollektiivi-

sesti rationaalista toimintaa suomenkaltaisissa väestöltään varsin homogeenisissa yhteiskunnissa, koska:

- Informaation epäsymmetrinen jakautuminen eri toimijoiden – palveluja tai tulonsiirtoja koskevan vakuutuksen antajien ja ottajien – kesken ja sen seurauksilta suojautuminen aiheuttavat sääntelemättömissä järjestelmissä käänteistä valikoitumista (*adverse selection*). Vakuutuksen myyjät pyrkivät välttämään huonoja riskejä – siis henkilöitä, jotka keskimääräistä todennäköisemmin esimerkiksi sairastuvat, jäävät työttömäksi tai elävät keskimääräistä pidempään. Kuitenkin koska he eivät pysty nimeämään riskialtteimpia yksilöitä, he rajaavat vakuutuksen saajat riskiominaisuuksien perusteella. Näin vakuutuksen ulkopuolelle jäävät ne ryhmät ja yksilöt, jotka todennäköisimmin tarvitsisivat eniten vakuutuksen antamaa suojaa.
- Moraalikato-ongelmat (*moral hazard*) rajaavat vakuutuksen antajan mahdollisuutta arvioida eri riskien toteutumisen todennäköisyyttä. Tässä tapauksessa yksilö muuttaa käyttäytymistään vakuutuksen hankkimisen jälkeen ennakoimattomalla tavalla. Moraalikato-ongelmat estävät yksityisten vakuutuksen tarjoamisen esimerkiksi työttömyysriskille ja vaikeuttavat erilaisten palveluja koskevien vakuutusten tarjoamista.
- Tahdonheikkous (*the weakness of will*) aiheuttaa laajamittaista alivakuutautumista, koska kotitaloudet yliarvostavat lyhyen aikavälin kulutuksen pitkän aikavälin säästämisen edelle ja aliarvioivat suurten riskien – pitkäaikaissairaus ja -työttömyys – toteutumisen todennäköisyyden. Näin vapaaehtoiseen vakuuttautumiseen perustuvat järjestelmät eivät anna riittävä suojaa vanhuudessa tai pitkäaikaissairaudessa.

Kaikissa näissä tapauksissa kollektiivinen, koordinoitu ja pakkojäsenyyteen perustuva sosiaalipolitiikka on ratkaisu strategisesti – pitkällä aikavälillä – irrationaalisen käyttäytymisen ja kollektiivisen toiminnan aiheuttamiin haasteisiin. Samalla sosiaalipolitiikan näkökulma on käännetty sosioekonomisten ryhmien välisestä uudelleenjaosta elinkaaren ylitse tapahtuvaan vakuutusluonteiseksi uudelleenjaoksi (Barr 2001).

Suomi pohjoismaisena hyvinvointivaltiona

Vertailevasti tarkastellen suomalainen sosiaalipolitiikka- ja hyvinvointivaltiomalli on yleensä sijoitettu pohjoismaiseen ”regiimiin” tai hyvinvointivaltioiden perheeseen (Kangas & Palme 2005), johon lukeutuvat myös Norja, Ruotsi ja Tanska. (Islanti on historialtaan ja institutionaaliselta rakenteeltaan oma lukunsa, joten se jätetään useimmissa tarkasteluissa sivuun). Yhtäältä ne jakavat maantieteellisen tilan läntisen Euroopan koilliskulmalla ja osin myös poliittisen historian, jotka kauempaa katsoen kytkevät näitä yhteen yhdeksi regiimiksi. Toisaalta niitä yhdistää institutionaalinen ja kulttuurinen perinne alkaen kansalaisten ja hallitsi-

joiden välisestä suhteesta ja päättyen käsityksiin miesten ja naisten asemasta. Kolmanneksi niiden hyvinvointivaltiot ja sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat kehittyneet vuorovaikutuksessa toistensa kanssa: eräissä tapauksissa Pohjoismaat ovat kopioineet toistensa järjestelmiä, toisissa tapauksissa ne ovat välttäneet tekemästä muiden Pohjoismaiden aikaisemmin tekemiä virheitä.¹⁶ Yleisesti ottaen pohjoismaiset hyvinvointijärjestelmät ovat olleet varsin kattavia muihin maihin verrattuna ja niissä myös hyvinvointivaltiot koetaan legitimeiksi. Edellistä ominaisuutta mitataan erilaisilla indekseillä, jälkimmäiseen ominaisuuteen palataan useita kertoja tämän kokoelman eri osissa (ks. myös Kangas 2008).

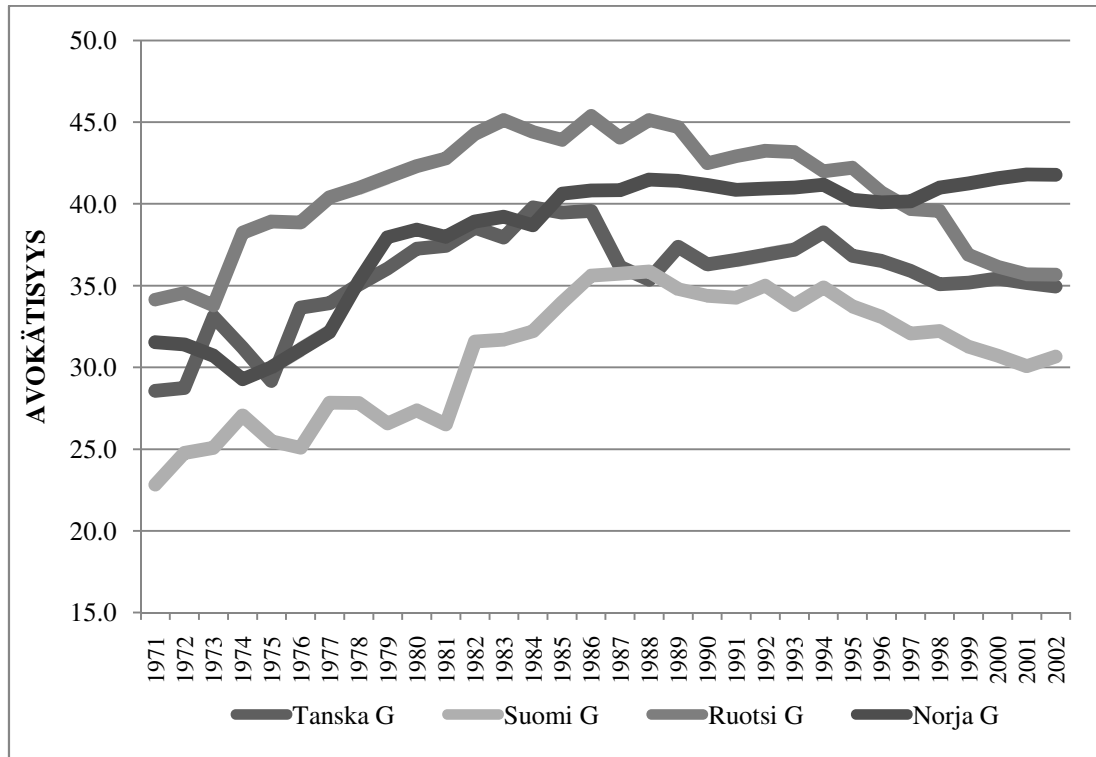
Pohjoismaiden lähtökohtaiset poliittiset, institutionaaliset ja kulttuuriset samankaltaisuudet eivät kuitenkaan saa peittää näiden valtioiden erilaisuutta. Ensinnäkin niiden julkiset taloudet käyttäytyvät eri tavalla talouden taantumassa (ja osin myös nousukausien aikana). Historiallisesti Suomi ja Ruotsi ovat ajautuneet muita useammin devalvaatioihin. Tanskan, Ruotsin ja Suomen 1990-luvun alun lamapolitiikkojen vertailu osoittaa, että Suomi on näistä Pohjoismaista perinteisesti kokenut suurimmat suhdannevaihtelut ja sillä on ollut voimakkain pyrkimys julkisen talouden vakauden säilyttämiseen. Toiseksi Suomen julkinen sektori on kasvanut varsin maltillisesti verrattuna muihin Pohjoismaihin, joissa myös työllisyysasteet ovat korkeammat. Empiirisesti on epäselvää, missä määrin julkisen sektorin kasvu on syrjäyttänyt yksityisen sektorin työllisyyttä kansantaloudessa, mutta sillä on kiistatta yksityistä palvelutarjontaa supistava vaikutus. Kolmanneksi Pohjoismaiden taloudelliset perustat eroavat toisistaan. Kullakin niistä on omat talouden ”veturinsa”, jotka ovat eriasteisessa määrin haavoittuvia suhteellisten etujen muutoksille.

Neljänneksi Pohjoismaiden EU-politiikat eroavat perustavanlaatuisesti toisistaan. Norja on kokonaan EU:n ulkopuolella. Ruotsi ja Tanska eivät ole talous- ja rahaliitossa (EMU), kun taas Suomi on EMU:n jäsen ja pyrkii – tai on ainakin toistaiseksi pyrkinyt – aktiivisesti unionin kaikkiin ytimiin. Myöskään EU-poliittisesti ei ole olemassa aktiivisesti toimivaa Pohjoismaiden ryhmää. Tässä suhteessa Suomen etujen mukaista on hakea joustavia koalitioita niiden maiden kanssa, jotka pyrkivät EU-politiikassaan uudistumaan sovittamalla yhteen talouskasvun, työllisyyden ja hyvinvointivaltion uudella tavalla. Viidenneksi Suomi eroaa monilla perinteisillä sosiaali- ja terveystalouden mittareilla kolmesta muusta tai ”pohjoismaisen mallin” tarkoittamasta Pohjoismaasta (Norjasta, Ruotsista ja Tanskasta). Esimerkiksi sosiaalimenojen BKT-osuus on Suomessa selvästi alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa ja sama suhteellinen alhaisuus koskee muita menoindikaattoreita.

Kaiken kaikkiaan näyttäisi siltä, että vertailevasti tarkastellen Pohjoismaiden sisäinen suhteellinen hajanaisuus vähenee siirryttäessä resurssi-indikaattoreista erilaisiin kompositioindikaattoreihin, jotka samanaikaisesti ottavat huomioon lukuisia kattavuuteen ja tasoon liittyviä ulottuvuuksia sekä palve-

¹⁶ Esimerkiksi vuoden 1961 työeläkeratkaisuun vaikutti se, että Ruotsin työnantajat suosittelevat Suomen työnantajille suostumista työeläkejärjestelmän luomiseen sillä reunaehdolla, että eläkevarat ovat ns. takaisinlainattavia varoja.

luissa että tulonsiirroissa. Valitettavasti tämänkaltaiset indikaattorit valmistuvat varsin hitaasti ja niiden tekijät antavat ne julkiseen käyttöön vasta sen jälkeen kun heidän omat tieteelliset julkaisunsa ovat valmistuneet. Tämän vuoksi esimerkiksi uusimmat hyvinvointivaltioiden avokätisyyttä koskevat tiedot ovat 2000-luvun alkuvuosilta. Nämä työttömyys-, sairausvakuutus- ja eläkejärjestelmien eri ulottuvuuksiin perustuvat yhdistellyt indeksiluvut on esitetty kuviossa 13.



Kuvio 13. Avokätisyysindeksin (Generosity-index) pisteluvut Pohjoismaissa 1971–2002 (Lähde: Lyle Scruggs)

Ne osoittavat Pohjoismaiden eri aikoina sekä eriytyneen että lähentyneen toisiansa. Korkeimmillaan avokätisyysindeksin arvot olivat 1980-luvun lopulla. Sittenkin Norja on säilyttänyt aikaisemman tasonsa ja Ruotsi ja Tanska alentaneet omaa tasoaan selkeästi, mutta säilyttäneet kohtuullisen korkean tason. Jo alun perin alhaisimman tukitason omannut Suomi on sekä alentanut tasoaan että eriytynyt muista Pohjoismaista. Luvuissa näkyvät selvästi 1990-luvun jälkipuoliskolla tehdyt leikkaukset. Tästä huolimatta Pohjoismaat antavat kuitenkin poikkeuksellisen korkean suojan tason. Huomionarvoista kuitenkin on, että Suomen yläpuolella ovat muun muassa Alankomaat ja Belgia, jotka tekevät Suomesta eriseuraisen muihin Pohjoismaihin nähden. Palvelujärjestelmää koskevat tiedot osin vielä hajanaisempia ja osin vanhempia. Tämän ohella laskelmiin sisältyy monia eri politiikkalohkojen yhdenmukaistamiseen liittyviä haasteita: miten esimerkiksi vertailla yhdenmukaisesti päivähoito- ja eläkejärjestelmiä. Näistä syistä tässä yhteydessä ei käsitellä Suomen ja muiden Pohjoismaiden välisiä eroja tämän yksityiskohtaisemmin.

Edellä oleva ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö Suomea olisi mielekästä tarkastella myös sekä pohjoismaisessa että Euroopan unionin jäsenvaltioita vertailevassa perspektiivissä. Syy tähän on se, että kansalliset mallit rakentuvat politiikkapaketteina, joissa saman valtion politiikkalohkot ehdollistavat toistensa kehitystä. Tästä näkökulmasta Suomen sosiaalipolitiikkaa tulee tarkastella osana *Suomen institutionaalista mallia*, johon sosiaalipolitiikan ohella sisältyvät myös muut politiikkalohkot. Viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana vertaileva institutionaalinen tutkimus on toistuvasti osoittanut, että kansallisvaltion institutionaalinen rakenne sekä ehdollistaa eri politiikkalohkojen kehitystä että selittää olennaiselta osaltaan eri valtioiden kilpailukyvyssä olevia eroavaisuuksia. (Amable 2003; Crouch 2005; Hancké 2009.)

Tätä voidaan havainnollistaa Maailman talousfoorumin (*World Economic Forum*) moniulotteista kilpailukykyä kuvaavilla indekseillä vuodelta 2009; ne ovat maaliskuussa 2010 uusin tätä kirjoitettaessa käytössä oleva kilpailukyky selvitys. Tuossa kilpailukykyarvioinnissa tarkastellaan informaatioteknologiaa, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopolitiikkaa, markkinoiden sääntelyn purkamista, talouden ns. verkostosektoreita, rahoituspalveluja, yrityksiä, sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja kestäväää kehitystä. Tämänkaltaisen moniulotteinen arviointi mahdollistaa myös kansallisesta mallista saatavan lisäarvon mittaamisen.

Tarkastelun taustalla olevat perustulokset on tiivistetty taulukkoon 1. Niiden mukaan Euroopan unionin jäsenmaina olevat Pohjoismaat sekä Alankomaat ja Itävalta ovat Euroopan unionin kilpailukykyisimpiä maita. Yhteistä näille maille on se, että ne ovat pieniä dynaamisia hyvinvointivaltioita, jotka ovat rohkeasti uudistaneet institutionaalista rakennettaan vastaamaan paremmin väestön ikääntymisen, työmarkkinoiden muutosten ja globalisaation aiheuttamiin haasteisiin. Toisessa ääripäässä on uusia siirtymätalouden läpikäyneitä jäsenmaita. Säännön vahvistavia poikkeuksia tässä ryhmässä ovat Italia ja Kreikka, jotka ovat monella tapaa ongelmallisia.

Kuvioon 14 tiivistetty korrelaatiomatriisi osoittaa muuttujien väliset yhteydet. Korrelaatiot ovat poikkeuksellisen korkeita, mikä osaltaan alleviivaa institutionaalisen rakenteen ensisijaisuutta. Kaikki korrelaatiot ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä. Ne antavat myös perusteita puhua kansallisesta mallista, jossa sekä hyödylliset että kielteiset ominaisuudet kasautuvat. Pienet hyvinvointivaltiot näyttävät olevan niitä maita, jotka hyötyvät tämänkaltaisesta ominaisuuksien kasautumisesta. Toisessa ääripäässä Romania ja Bulgaria kärsivät puolestaan huonojen ominaisuuksien kasautumisesta.

Taulukko 1. Euroopan unionin jäsenvaltioiden kilpailukyky (2009)

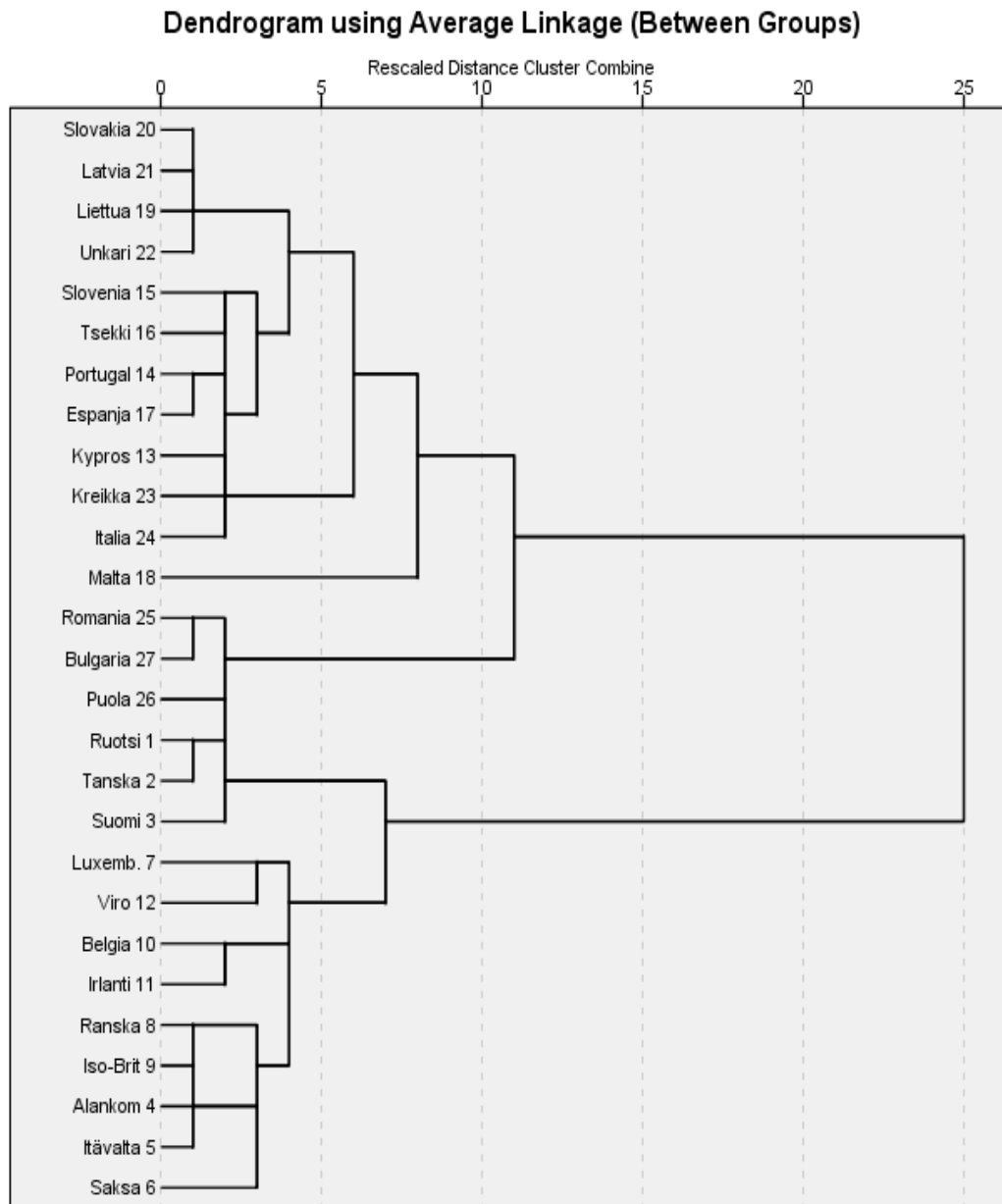
	INF	RDI	LIBE	NET	FIN	ENT	SOC	SUS
	Tietoyhteis- kunta	Tutkimus- ja kehitys	Sääntelyn purku	Verkostoteol- isuus	Rahoituspal- velut	Yritysten ympäristö	Sosiaalinen yhteenkuulu- vuus	Kestävä kehitys
Ruotsi	6,07	5,60	5,64	6,18	6,30	5,23	5,51	5,12
Tanska	5,71	5,30	5,61	6,26	6,17	5,28	5,74	5,03
Suomi	5,27	5,95	5,51	5,99	6,08	5,48	5,67	5,13
Alankomaat	5,76	4,86	5,70	5,91	6,11	5,28	5,33	4,56
Itävalta	5,30	4,69	5,66	6,05	6,05	4,94	5,15	4,91
Saksa	4,96	5,08	5,60	6,47	5,91	4,70	5,02	4,96
Luxembourg	5,12	3,93	5,26	5,85	5,96	5,40	5,12	5,10
Ranska	4,96	4,68	5,25	6,20	5,91	4,82	4,81	4,33
Iso-Britannia	5,42	4,70	5,16	5,81	5,82	5,06	4,69	4,28
Belgia	4,51	4,73	5,34	5,76	5,93	5,02	5,25	4,36
Irlanti	4,44	4,44	5,38	5,13	6,01	5,46	5,01	4,40
Viro	5,56	4,06	4,99	5,26	5,69	5,34	4,83	4,44
Kypros	4,33	3,54	4,94	5,76	5,43	4,54	5,05	3,85
Portugali	4,32	3,87	4,70	5,58	5,42	4,62	4,34	4,01
Slovenia	4,71	4,12	4,43	5,11	4,90	4,47	4,61	4,28
Tšekki	4,03	3,93	4,82	5,10	4,94	4,40	4,87	4,17
Espanja	4,07	3,93	4,87	5,42	5,52	4,16	4,32	3,83
Malta	4,75	3,37	4,80	5,16	5,68	3,84	4,87	2,96
Liettua	3,95	3,82	4,40	5,04	5,01	4,76	4,35	3,80
Slovakia	3,94	3,48	4,77	4,54	4,92	4,96	4,20	3,91
Latvia	3,93	3,48	4,38	4,55	4,87	4,87	4,07	3,83
Unkari	3,86	3,76	4,40	4,75	4,77	4,51	3,87	3,50
Kreikka	3,18	3,85	4,31	5,12	5,07	3,78	4,06	3,46
Italia	3,83	3,76	4,27	4,90	4,63	3,69	3,82	3,51
Romania	3,70	3,30	4,04	3,74	4,35	4,52	3,92	3,19
Puola	3,18	3,51	4,24	3,93	4,45	3,80	3,79	3,21
Bulgaria	3,57	3,04	3,90	4,08	4,12	4,21	3,59	2,89

	INF	RDI	LIBE	NET	FIN	ENT	SOC	SUS
INF	1							
RDI	,763(**)	1						
LIBE	,845(**)	,837(**)	1					
NET	,784(**)	,796(**)	,876(**)	1				
FIN	,849(**)	,800(**)	,953(**)	,898(**)	1			
ENT	,721(**)	,625(**)	,707(**)	,510(**)	,672(**)	1		
SOC	,844(**)	,806(**)	,914(**)	,830(**)	,901(**)	,691(**)	1	
SUS	,804(**)	,848(**)	,870(**)	,813(**)	,813(**)	,792(**)	,837(**)	1

Kuvio 14. Kilpailukykyulottuvuuksien korrelaatiomatriisi

Tätä politiikkalohkojen vastavuoroista täydentävyyttä tai komplementaarisuutta havainnollistetaan kuviolla 15, jossa on rakennettu klusterimallit Euroopan unionin jäsenvaltioille. Tätä tarkastelua varten kilpailukyvyn eri ulottuvuudet on kalibroitu vertailukelpoisiksi käyttämällä SPSS-ohjelman kalibrointimenetelmää, joka muuttaa eri ulottuvuudet asteikolle 0-1. Sen avulla eri ulottuvuudet on saatu

paremmin yhteismitallisiksi, joskin tämä menetelmä myös kasvattaa eri ulottuvuuksien välisiä eroavaisuuksia. Herkkyystarkastelu kuitenkin osoittaa, että kalibrointi ei merkittävästi muuta perustuloksia. Tämän jälkeen aineisto on syötetty SPSS-ohjelmaan, jolla on tehty ryhmittely- eli klusterianalyysi. Klusterianalyysin perusajatus on, että samankaltaiset (jäsen)maat kytkeytyvät toisiinsa lähempänä kuvion vasenta reunaa. Maat jakautuvat kahteen suureen ryhmään. Niiden rajapinta sijoittuu Ruotsin ja Puolan väliin.



Kuvio 15. Euroopan unionin jäsenmaat 2009 – Klusterianalyysi: samankaltaisuus lisääntyy vasemmalle mentäessä (Data: World Economic Forum 2009)

Tämänkaltaisia indeksejä on perustellusti kritisoitu huonosta ennustekyvystä ja indikaattorien laskentaperustelujen epämääräisyydestä. Euroopan unionin jäsenmaat ryhmittyvät kuitenkin näissä indekseissä varsin johdonmukaisesti. Tasapainoisimman "kilpailukyvn" ryhmän muodostavat EU:ssa olevat Pohjoismaat. Myös muut jäsenmaat ryhmittyvät varsin johdonmukaisesti maantieteellisesti ja historiallisesti. Entisistä kommunistisista maista vain yksi (Viro) on siirtynyt hyvän kilpailukyvn maiden ryhmään. Italia, Kreikka, Portugali ja Espanja näyttävät puolestaan asemoituvan kilpailukyvyltään haasteellisten maiden ryhmään entisten kommunististen (reaalisosialististen) maiden ja Maltan kanssa. Kaiken kaikkiaan tämä jäsenmaita voimakkaasti ryhmittelevä tulos kertoo osaltaan siitä, että kansallisia malleja tulee tarkastella monien politiikkalohkojen muodostamina paketteina pikemmin kuin yksittäisten politiikkalohkojen kautta.

Tulokset voidaan tiivistää kahteen perusteeseen. Ensinnäkin, eurooppalaisittain katsottuna Pohjoismaiden toimintatapa on toistaiseksi paras saavutettavissa oleva tapa talouskasvun, työllisyyden, koulutuksen ja kohtuullisen sosiaaliturvan yhdistämiseen. Tässä mielessä Pohjoismaat ovat usein esikuva muille EU-maille: tästä näkökulmasta ne ovat osa "Euroopan dilemman" ratkaisua eikä niinkään osa ongelmaa. Toiseksi nämä mallit ovat myös olleet varsin uudistuskykyisiä. Niiden institutionaalinen perusrakenne on varsin joustava, ja niillä on paljon sellaisia suhteellisia etuja, mitä muilla (jäsen)mailla ei ole.

Toiselta puolen kaikki politiikkalohkot eivät ole yhtä tiukasti kytköksissä toisiinsa. Yksityiskohtaisempi analyysi (ei näytetty tässä) osoittaa, että muutokset sääntelyn purkamisessa, verkostojen purkamisessa ja rahoitusmarkkinoilla näytävät kulkevan samansuuntaisesti käsi kädessä. Sama koskee informaatioteknologiaa ja tutkimus- ja kehittämisinvestointeja, mikä onkin varsin ilmeistä. Sen sijaan sosiaalisen koheesion, kestävän kehityksen ja elinkeinoelämän muutokset kytkeytyvät jonkin verran toisiinsa, mutta varsin ohuesti muihin politiikkalohkoihin. Tämä kertoo osaltaan siitä, että nämä lohkot eivät ole yhtä voimakkaasti kytkeytyneitä kasvu- ja työllisyyspolitiikkoihin kaikissa jäsenmaissa.

Pohjoismaiden poikkeuksellinen menestys kertoo sekä edellä esitellyssä että muissa vertailuissa kertoo myös siitä, että pohjoismainen malli pystyy "lentämään"¹⁷, vaikka sillä ei ole perinteisen uusklassisen taloustieteen käsityksen mukaan siihen teoreettisia edellytyksiä korkeiden veroasteiden ja heikkojen taloudellisten kannustinten takia. Tutkijat ovatkin pyrkineet selvittämään tätä mysteeriä eri näkökulmista käsin 1980-luvulta lähtien. Ehkä lupaavimmat selitykset korostavat sisäisesti johdonmukaisten ja koordinoitujen "institutionaalisten mallien" merkitystä yhteiskuntien ja talouksien toiminta- ja sopeutumiskyvylle (Ama-ble 2003; Hancké 2009; Andersen ym. 2007). Niissä kompleksisten järjestelmien sisäiset mekanismit mahdollistavat ulkoisiin shokkeihin sopeutumista ja parantavat toimintakykyä. Historiallinen evidenssi näiden valtioiden sopeutumiskyvystä on myös varsin myönteinen. Ne selvisivät varsin hyvin sekä 1970-luvun öljykriisistä että 1990-luvun alun lamasta – tosin toiset paremmin kuin toiset. Todennä-

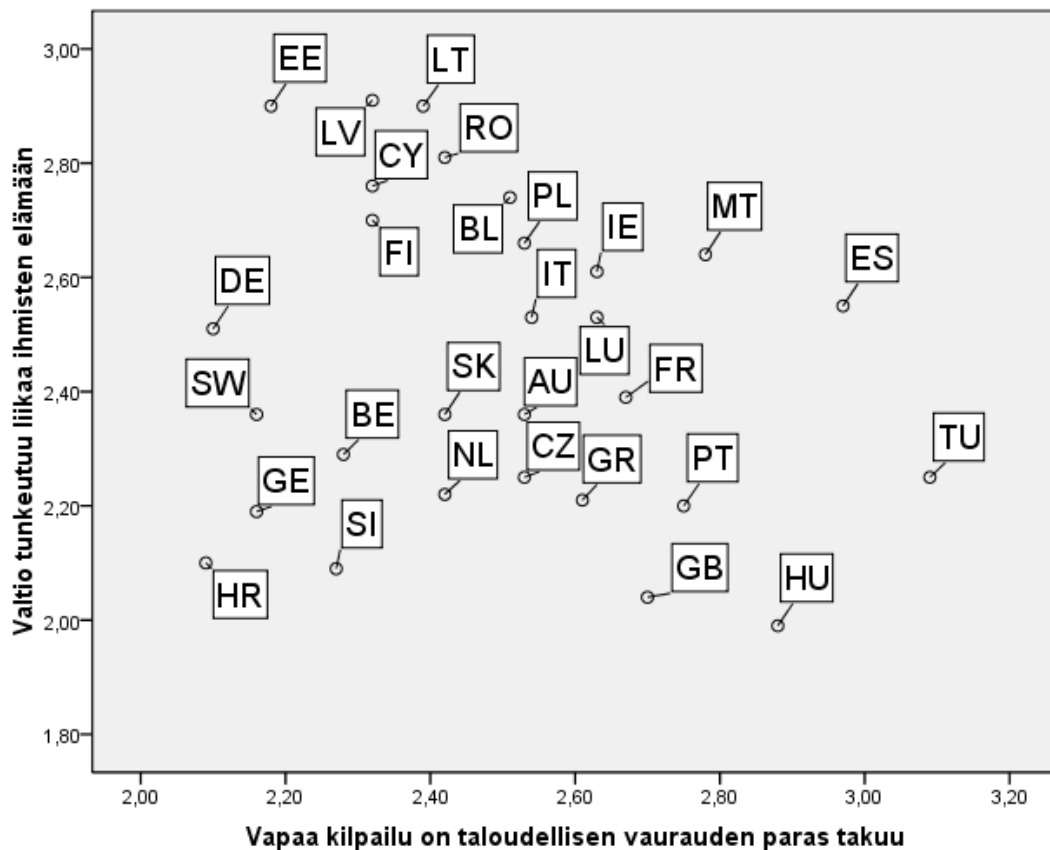
¹⁷ Joidenkin fyysikkojen mielestä mehiläisen ei teoreettisesti katsoen pitäisi pystyä lentämään, mutta se lentää sittenkin.

köisesti se selviävät myös uudesta lamasta pienemmin vaurioin kuin monet vertailuryhmään kuuluvat maat. Tässä tilanteessa Suomen mallin institutionaalinen rakenne, julkisen sektorin kestävyys ja julkisen vallan politiikka ovat niitä vaukutta, joustavuutta ja ennustettavuutta luovia tekijöitä, joiden kestävyys ja toimivuus ovat keskeisiä suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuuden reunaehtoja. Haasteena on kuitenkin ”pohjoismaisen mallin” voimakas riippuvuus korkeasta työllisyysasteesta ja verotusasteesta, joiden yhteensovittaminen avoimen globaalien talouden kanssa on haasteellista yritysten jatkuvasti lisääntyvän liikkuvuuden takia.

Pohjoismaalaiset yleensä ja suomalaiset erityisesti eroavat muista EU-maista myös siinä, miten näissä maissa ymmärretään valtion ja markkinoiden välinen työnjako. Tätä on havainnollistettu kuviossa, joka on laskettu Eurostatin raaka-aineistoista vuodelta 2008. Haastatelluilta on kysytty suhtautumista valtiioon ja markkinoihin. Kysymykset ovat olleet voimakkaasti ”kehystettyjä”. Niissä on käytetty käsitteitä ”liikaa” ja ”paras”, millä on voimakkaasti vastauksia suuntaava vaikutus. Ei ole vaikea välttää ajatukselta, että kysymysten tekijällä on ollut pyrkimystä suunnata vastauksia markkinamyönteiseen ja valtiokielteiseen suuntaan. Kummassakin kysymyksessä on ollut neljä vastausvaihtoehtoa sekä mahdollisuus vastata ”Ei osaa sanoa”.

Kuviossa 16 on esitetty keskiarvot kaikista Euroopan unionin jäsenvaltioista sekä Turkista ja Kroatiasta. Mitä alhaisemman arvon valtio-ulottuvuus saa, sitä kriittisemmin ihmiset suhtautuvat valtion interventioon. Toisaalta mitä alhaisemman arvon markkina-ulottuvuus saa, sitä myönteisemmin markkinoihin suhtaudutaan. Näin ollen markkinamyönteisimmät ja valtiokielteisimmät maat sijoittuvat vasempaan alakulmaan ja vastaavasti valtiomyönteisimmät ja markkina-kielteisimmät maat ovat oikeassa yläkulmassa. Myönteisesti sekä markkinoihin että valtiioon suhtautuvat maat ovat vasemmassa yläkulmassa ja molempiin ulottuvuuksiin kielteisesti suhtautuvat maat sijoittuvat oikeaan alakulmaan. Vasempaan yläkulmaan ”myönteisten maiden ryhmään” kuuluvat ehkä hivenen yllättäen Baltian maat sekä eräitä muita entisiä kommunistisia maita sekä Suomi. Suomalaiset eivät siis ajattele valtion tunkeutuvan liikaa elämäänsä, ja näkevät markkinat myönteisesti. Kielteisiä maita sekä valtion että markkinoiden suhteen ovat puolestaan Turkki ja Unkari. Samanaikaisesti valtiomyönteisiä ja markkina-kielteisiä maita ei juurikaan ole. Markkinoihin nähden myönteisimmin ja valtiioon nähden kielteisimmin suhtautuvat Kroatia ja Slovenia.

Kaiken kaikkiaan Suomi ja EU:hun kuuluvat muut Pohjoismaat Tanska ja Ruotsi ovat perusluonteeltaan varsin markkinamyönteisiä, mutta samalla myös suhtautuvat hieman varauksellisesti sekä valtiomyönteisiin että -kielteisiin väitteisiin. Suomalaiset näyttävät kytkevän vahvan (hyvinvointi)valtion ja vapaan kilpailun toisiinsa myönteisellä tavalla. Näiden kahden välillä ei nähdä olennaista tai ratkaisevaa poissulkevuusongelmaa.



Kuvio 16. Markkinat ja valtio Euroopan unionissa, Kroatiassa ja Turkissa

Edellä olevia tulkintoja tukee se, että vertailevissa arvioinneissa Suomen malli on kerta toisensa jälkeen osoittautunut menestykselliseksi. Taulukkoon 2 on tiivistetty tärkeimmät hyvinvointia eri tavoilla mittaavat indeksit 2000-luvun alkupuolelta. *Quality of Life*-indeksi on Economist-lehden tutkimusyksikön yritys arvioida tasapainoisesti elämänlaatuun vaikuttavia tekijöitä. Indeksiin on sisällytetty materiaallinen hyvinvointi, terveys, poliittinen vakaus, perhe-elämä, yhteisöllisyys (joko kirkossa käynnin tai ay-liikkeen jäsenyyden perusteella), ilmasto, työttömyys, poliittinen vapaus ja sukupuolten tasa-arvo. Se on siis yhdistelmä politiikan piirissä olevia ja sen ulkopuolelle sijoittuvia muuttujia. *Satisfaction with Life-index* on Leicesterin yliopiston meta-analyysiin perustuva arvio maailman maiden koetusta hyvinvoinnista. Se on näistä indekseistä selkeimmin subjektiiviseen, koettuun hyvinvointiin perustuva. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) alaisen kehitysohjelman (UNDP) inhimillisen kehityksen indeksi (*Human Development Index*) perustuu elinikään, talouskasvuun ja koulutukseen. Sitä on kerätty vuodesta 1990, joskin useassa länsimaassa indeksit on laskettu taaksepäin joko vuoteen 1960 tai vuoteen 1980. Vaurausindeksi (*Prosperity Index*), joka laskettiin ensimmäisen kerran vuonna 2009, on puolestaan moniulotteinen indeksi, joka ottaa huomioon paitsi hyvinvointiin ja luottamukseen myös taloudelliseen menestykseen liittyvät indeksit. Tarkastelun kohteena ovat talouden perus-

Taulukko 2. Suomalainen yhteiskunta eri hyvinvointi-indekseissä, 2005–2009, 15 kärkimaata

	Quality of Life index (2005)	Satisfaction with Life (2006)	United Nations Development Index (2009)	Prosperity Index (2009)
1	Irlanti	Tanska	Norja	SUOMI
2	Sveitsi	Sveitsi	Australia	Sveitsi
3	Norja	Itävalta	Islanti	Ruotsi
4	Luxemburg	Islanti	Kanada	Tanska
5	Ruotsi	Bahama	Irlanti	Norja
6	Australia	SUOMI	Alankomaat	Australia
7	Islanti	Ruotsi	Ruotsi	Kanada
8	Italia	Bhutan	Ranska	Alankomaat
9	Tanska	Brunei	Sveitsi	Yhdysvallat
10	Espanja	Kanada	Japani	Uusi-Seelanti
11	Singapore	Irlanti	Luxembourg	Irlanti
12	SUOMI	Luxembourg	SUOMI	Iso-Britannia
13	Yhdysvallat	Costa Rica	Yhdysvallat	Belgia
14	Kanada	Malta	Itävalta	Saksa
15	Uusi-Seelanti	Alankomaat	Espanja	Itävalta
N	111	178	180	104

mittarit, yrittäjäyys, demokratia, koulutus ja terveys, turvallisuus, hallinta, yksilön vapaus ja sosiaalinen pääoma (luottamus).¹⁸

Kaikkiin näihin indekseihin liittyy erilaisia teknisiä ongelmia alkaen eri ulottuvuuksien yhteismitallisuudesta, muutosherkkyydestä ja painottamisesta. Yhteismitallisuudesta esimerkkinä voidaan mainita elintason ja elinajan vertailu; erilaisesta muutosherkkyydestä työttömyys ja ilmasto; ja painottamisesta elintaso ja sukupuolten tasa-arvo. Kaikissa näissä tapauksissa tutkijat ovat kehittäneet erilaisia ratkaisuja, jotka perustuvat muun muassa erilaisiin kalibrointitekniikkoihin tai asiantuntija- tai surveyarvioihin eri tekijöiden suhteellisesta merkityksestä ihmisten hyvinvoinnille. Ne eivät ole ongelmattomia, mutta joka tapauksessa ne edustavat aihepiiriä tutkivan tiedeyhteisön jakamia käsityksiä hyvinvoinnin kanalta mielekkästä mittaristosta.

Tulos on jälleen johdonmukainen: Suomi on yksi maailman parhaista maista, ja monella tapaa sen yhteiskunnalliset haasteet ovat edistyneen, hyvinvoivan yhteiskunnan haasteita. Tulos ei perustu indikaattoreiden tarkoituksenhakuiseen valikointiin. Menestys on vertailevasti tarkastellen erinomaista, käytetään sitten objektiivisia (ihmisten havainnoista riippumattomia) tai subjektiivisia, koetun hyvinvoinnin mittareita. Sama koskee pitkälti myös muita Pohjoismaita, jotka lähes poikkeuksetta menestyvät erilaisissa kehitysidekaattoreissa erinomaisesti.

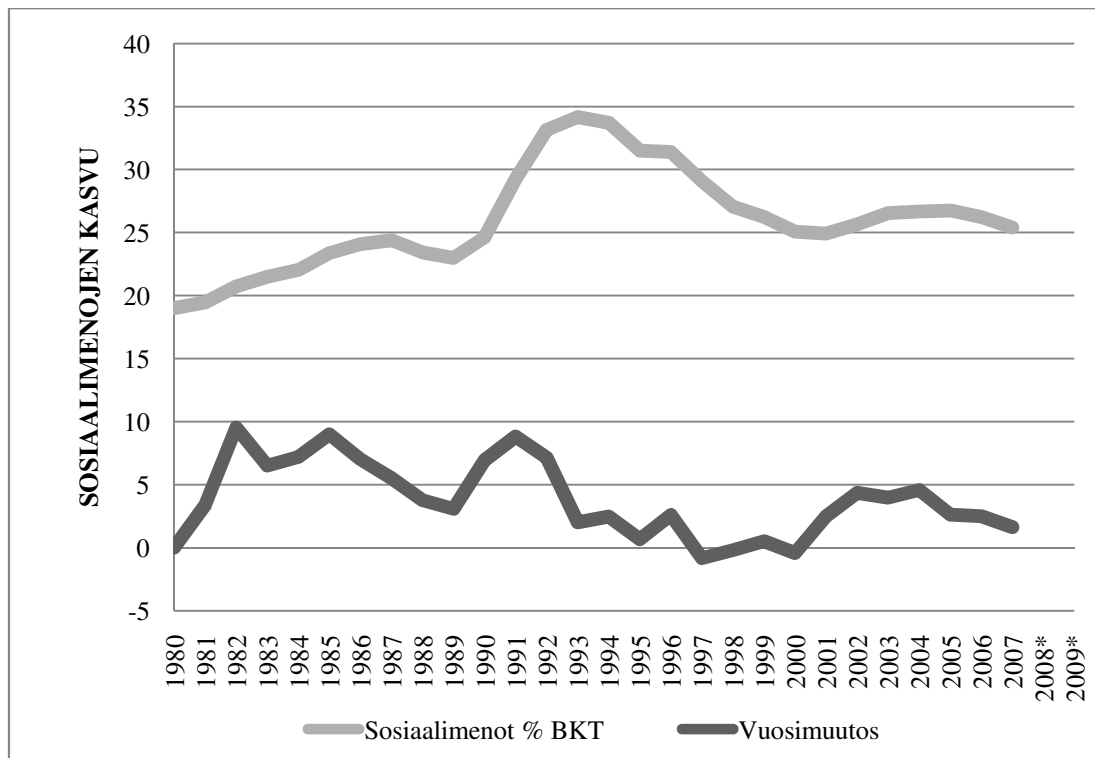
¹⁸ Indeksit löytyvät Internetistä avainsanojen avulla.

(Kangas 2008.) Tulos on monella tapaa jännitteisessä suhteessa suomalaisten perinteisen omakuvan kanssa, jossa korostuu suomalaisten synkkyys, masennus, ja selviytymisen pakko. Ilmeisesti vaatimattomaksi itsensä määrittävällä kansalla on vaikeuksia hyväksyä se tosiasia, että suomalaisten suurelle enemmistölle huolenaiheet ovat hyvinvoivan kansan murheita. Samalla tämä korkea keskimääräinen hyvinvoinnin taso nostaa esiin kysymyksen resurssipohjaisen ja koetun hyvinvoinnin jakautumiseen liittyvistä haasteista.

Sosiaalimenot ja rahoituksen muutos

Sosiaalipolitiikan kestävyys ja kehityksen arvioinnin avainkäsite on sosiaalimeno. Euroopan unionissa tuon käsitteen määrittely perustuu yhteiseurooppalaiseen standardiin, jota kutsutaan *European system of integrated social protection statistics* (ESSPROS)-määritelmäksi ja joka perustuu Euroopan unionin Neuvoston ja Euroopan parlamentin asetukseen (457/2007). Se on julkisen talouden bruttomenoihin perustuva käsite, jossa ei oteta huomioon sosiaalietuuksista, työntekijöiden palkoista ja hankinnoista maksettuja veroja. Näin tuo bruttotulomääritelmä olennaisesti yliarvioi sosiaalimenoista julkiselle taloudelle aiheutuvan rasituksen. (Periaatteessa sama harhakuva syntyy bruttopalkasta, jolloin ei oteta huomioon tuloverotusta ja kulutuksesta maksettavia välillisiä veroja).

Kuvioon 17 on tiivistetty yleiskuva sosiaalimenojen BKT-suhteen kehityksestä vuosina 1980–2008 sekä menojen vuosimuutos. Sosiaalimenojen BKT-suhteen muutokset kertovat näiden menojen ja BKT:n muutoksen välisistä mekanismeista. Sosiaalimenojen suhde BKT:een kääntyi hetkellisesti laskuun 1980-luvun lopulla, koska BKT:n kasvu ylitti sosiaalimenojen kasvun ja sosiaalimenojen kasvu hidastui hyvän työllisyyskehityksen myötä: tämän ohella väestörakenne tuki sosiaalimenojen maltillista kasvua. Toisaalta lamavuosina sosiaalimenot kasvoivat voimakkaasti sekä työttömyys- että sosiaali- ja terveydenhuollon palkkamenojen kasvun seurauksena samalla kun BKT supistui, mikä heijastui sosiaalimenojen BKT-suhteen voimakkaana kasvuna. Tehdyt leikkaukset kohdistuivat makrotasolta katsottuna nimenomaisesti tähän sosiaalimenojen kasvun hillintään. Etuuksia saavaa kotitaloutta ja kuukautta kohden tulonsiirtojen ja palvelujen määrä silloisina markkoina arvioituna kehittyi sen sijaan varsin maltillisesti. Sosiaalimenojen vuosikasvun pysähtyminen lamavuosien jälkeen kertoo voimakkaasta pyrkimyksestä vahvistaa julkisen talouden kestävyyttä sekä työttömyyden laskusta. Menot alkoivat kasvaa vasta 2000-luvun alussa, jolloin ensimmäiset merkit ikääntymisen vaikutuksesta sosiaalimenoihin sekä eräät etuuksien korotukset ja palveluihin tehdyt lisäinvestoinnit alkoivat näkyä sosiaalimenotilastoissa.



Kuvio 17. Sosiaalimenojen kehitys Suomessa 1980–2008, prosenttia BKT:stä ja vuosimuutos (THL: sosiaalimenotietokanta, raakadata)

Ennakkotietojen mukaan vuonna 2009 sosiaalimenojen suhde BKT:een oli Suomessa noin 26.7 %. Ennen uutta lamaa tehtyjen ennusteiden mukaan sosiaalimenojen BKT-suhteen odotettiin nousevan sekä trendimäisesti ikääntymisen myötä että suhdanneluonteisesti työttömyyden nousun sekä eräiden SATA-komitean ehdotusten seurauksena. Trendimäinen sosiaalimenojen kasvu oli ennusteen mukaan 2010-luvulla 3.6 prosenttiyksikköä, mihin sisältyi muun muassa oletus työttömyysmenojen laskusta 0.3 prosenttiyksikköä ja sosiaali- ja terveystalouden menojen kasvusta yhteensä vajalla prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:een sekä työeläkemenojen varsin merkittävä nousu (STM 2009).

Suhdannesidonnan nousun merkitystä sosiaalimenojen pitkän aikavälin kehitykselle on vaikea arvioida, koska näkemykset työttömyyden, työllisyyden ja talouskasvun kehityksestä olivat hyvin epävarmat keuhällä 2010. Kuitenkin ainakin lyhyellä aikavälillä trendiennusteeseen sisällytetty työttömyysmenojen laskun toteutuminen on epätodennäköistä. SATA-komitean ehdotuksista aiheutuvia tosiasiassa (siis lakiehdotusten yhteydessä ilmoitettavia) julkistaloudellisia kokonaiskustannuksia ei tätä kirjoitettaessa ole vielä arvioitu, mutta ne kohdistuvat ensisijaisesti valtiontalouteen ja tulevat olemaan varsin mittavat, varsinkin mikäli erilaisten tukijärjestelmien (pois lukien työmarkkinatuki ja työttömyysturvan peruspäivärahan) jälkeenjääneisyyden korjaamisesta (suhteessa ansioiden ja ansiosidonnan turvan kehitykseen) päästään sopimukseen. Näin ollen sosiaalimenojen suhde BKT:een nousee selvästi yli 30 %:in selkeästi aiemmin arvioitua aikaisemmin.

Sosiaalimenojen käsite on siis harmonisoitu Euroopan unionin jäsenmaissa ESSPROS-järjestelmällä. Tämä määritelmän harmonisointi ei kuitenkaan tarkoita

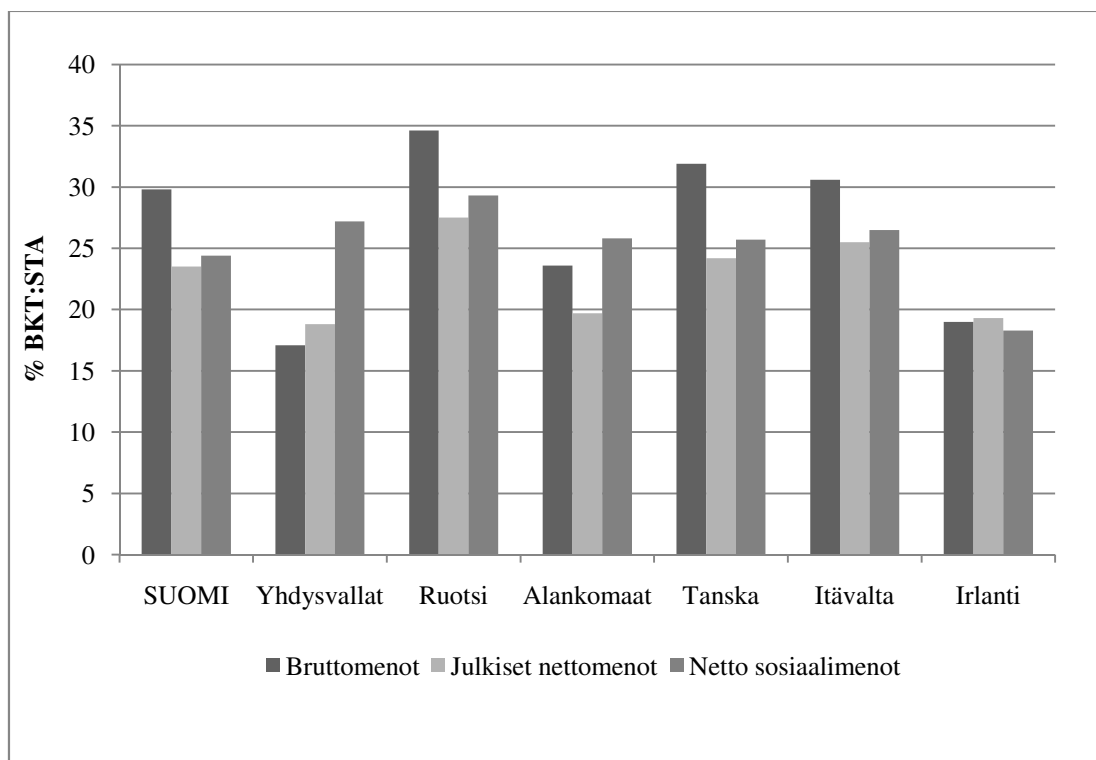
sitä, että samalla BKT:n tasolla olevat ja saman sosiaalimeno/BKT-suhteen omaavat maat käyttäisivät sosiaalimenoihin saman määrän resursseja. Päinvastoin, maiden välillä voi olla huomattavia määrittelystä aiheutuvia eroja. Ensinnäkin sosiaalimenokäsite on bruttomääräinen käsite, joten se pitää sisällään myös sosiaalietuuksista maksetut ja sosiaali- ja terveystalvelujen työntekijöiden palkoista pidätetyt verot (sen sijaan terveystalvelut on pääsääntöisesti vapautettu välillisistä veroista). Etuuksien verokohtelu kuitenkin vaihtelee maakohtaisesti. Eräissä maissa vakuutusetuudet ovat verovapaita, kun taas toisissa tapauksissa niitä verotetaan ankarasti. Sama koskee myös eräitä vakuutusmaksuja, jotka eräissä maissa ovat verovähennyskelpoisia, mutta toisissa maissa eivät (jolloin etuudet ovat puolestaan verovapaita). Vastaavasti julkisen sektorin koko vaikuttaa olennaisesti siihen, kuinka laaja palvelusektori on, ja kuinka paljon näiden talvelujen työntekijät maksavat tuloveroja. Toiseksi sosiaalimenokäsitteen ulkopuolelle on eri maissa erilaisia työsuhdeperustaisia menoeriä, muuten kuin verotuloilla rahoitettuja talveluja ja verovähennyksiä. Esimerkiksi Suomessa sosiaalimenot ovat eräissä talveluissa muita maita alhaisemmat, koska niitä rahoitetaan Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) tuella, joka on sosiaalimenokäsitteen ulkopuolinen erä. Toisaalta monissa EU-maissa on niin sanottuja ammatillisia toisen pilarin eläkkeitä, joita ei välttämättä sisällytetä sosiaalimenoihin. Näissä maissa sosiaalimenot näyttävät poikkeuksellisen alhaisilta. Oman ongelmansa tuovat myös irtisanomisen yhteydessä maksettavat korvaukset. Eräissä jäsenmaissa työttömyysturvamenot ovat varsin alhaiset, mutta irtisanomissuoja ja työnantajan velvollisuus maksaa irtisanomisajan palkkaa varsin laajat: toisissa maissa tilanne on päinvastainen. Kuitenkin vain työttömyysturvamenot kirjataan sosiaalimenoiksi, vaikka työttömän toimeentulon kannalta tilanteiden välillä ei ole eroa.

Kuviossa 18 on havainnollistettu OECD:n tietojen valossa sosiaalimenojen netto-, brutto- ja yksityiset etuudet huomioon ottavissa kokonaismäärissä olevia eroja vuodelta 2005, joka on uusin käytettävissä oleva tieto. (Vastaavat laskelmat on tehty aikaisemmin vuodelta 2003) (ks. myös Kianderin 4. luku tässä kokoelmassa, jossa on esitelty komission vastaavia laskelmia EU-maista).¹⁹ Kuvioon on sisällytetty lakisääteiset bruttososiaalimenot, lakisääteiset nettososiaalimenot ja kaikki sosiaalimenot (mukaan luettuna yksityiset ja ammatiliittojen sopimat vakuutukset) vastaavasti nettoutettuna. Kuvio osoittaa muun muassa, että sekä perinteisesti korkeiden että matalien sosiaalimenojen maat lähentyvät toisiaan voimakkaasti, kun sosiaalimenojen käsitettä laajennetaan. Tämän maaryhmän keskiarvo laskee bruttomenojen 26.7 %:sta, julkisten nettomenojen 22.6 %:een ja lopulta nousee kaikkien menojen osalta 25.3 %:een. Maiden välisiä menotasoissa olevia eroja havainnollistava keskihajonta puolittuu 6.8:sta 3.4:een eli olennaisesti. Konvergenssi eli lähentyminen tapahtuu symmetrisesti kohti keskiarvoa niin, että suuret menot pienenevät ja pienet suurenevät. Esimerkiksi Ruotsin ja

¹⁹ OECD:ssä näiden laskelmien tekemisestä ja keräämisestä vastaa Willem Adema, jonka henkistä omaisuutta ne pitkälti ovat. Sinänsä nämä laskelmat ovat hyvin tunnettuja myös Suomessa. Niitä on käsitelty varsin laajasti muun muassa SATA-komitean loppuraportissa (STM 2010). Niiden tuoma viesti näyttää kuitenkin integroituvan varsin huonosti suomalaisen talouspoliittisen keskustelun valtavirtaan.

Yhdysvaltojen sosiaalimenot ovat käytännössä samalla tasolla, ja molemmissa tapauksissa menotaso ylittää Suomen menotason. (Irlanti on tässä kuviossa poikkeus. Sen alhaiset menot selittyvät edullisesta demografisesta rakenteesta ja korkeasta talouskasvusta).

Kaiken kaikkiaan voidaan tiivistää, että vertailuryhmässä nyt olevien maiden välillä ei ole olennaisia eroja sosiaalimenojen BKT-suhteessa Irlantia lukuun ottamatta. Mikäli sosiaalimenot ovat kilpailuhaitta – mitä ne eivät selkeästi ole käytettävissä olevien vertailevien tutkimusten valossa – tämä haitta on suhteellisesti ottaen yhtä suuri. Olennaisinta on, että sosiaalimenojen uudelleenjakavat vaikutukset vaihtelevat sen mukaan, kuinka hyvin ne ovat ”julkisen vallan” päätöksenteon piirissä. Niissä maissa joissa sosiaalimenot kuuluvat julkisen vallan vastuulle (bruttomenot), tuloerot ovat kohtuullisen pienet. Vastaavasti niissä maissa, joissa sosiaalimenot ovat merkittävältä osin sosiaalimenokäsitteen ulkopuolella (ammattiryhmäkohtaisia tai yksityiseen, käytännössä pakolliseen vakuutukseen perustuvia), tuloeroilla on taipumus kasvaa (koska sosiaalimenoilla ei ole samankaltaista uudelleenjakavaa vaikutusta). Tämänkaltaisen tieto muuttaa ymmärrystä sosiaalimenojen yhteiskunnallisesta tasosta ja merkityksestä: asiaa – sosiaalimenokäsitteen ulkopuolella olevien menojen – koskevien tietojen systemaattinen analysointi vaikkapa 2000-luvun vuosilta antaisi puolestaan uuden näkökulman sosiaalimenojen määrään ja niiden tulevaan kehitykseen sekä niiden tulonjakovaikutukseen (ks. Kianderin 4. luku ja Kankaan 5. luku tässä kokoelmassa).



Kuvio 18. Nettososiaalimenot eräissä EU-maissa ja Yhdysvalloissa 2005, % BKT:sta (Lähde: OECD raakadata)

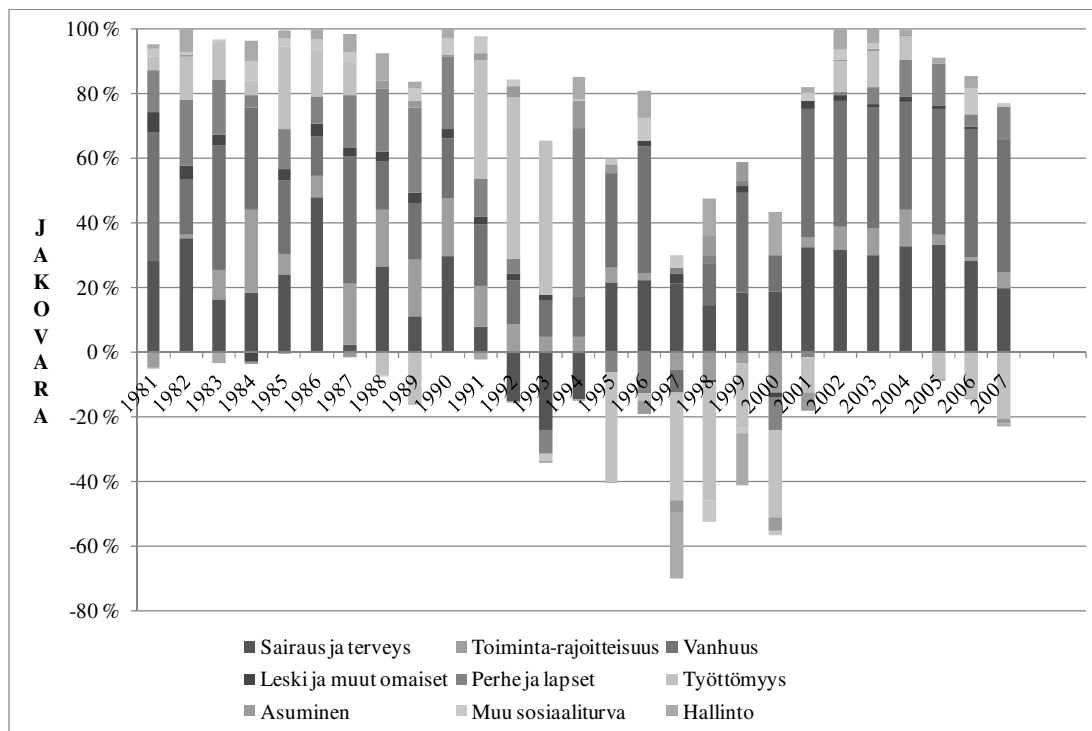
Sosiaalimenoja ja niiden muutosta voidaan tarkastella myös muista näkökulmista käsin tavoilla, jotka lisäävät yhteiskunnan muutosta ja sosiaalimenojen kohdentumista koskevaa informaatiovarantoa. Seuraavassa on valittu tarkastelun kohteeksi sosiaalimenojen vuosimuutos, sosiaalimenojen julkistalousosuus, sosiaalimenojen rahoituksen uudelleenkohdentuminen ja sosiaalimenojen suhde BKT:lle vaihtoehtoisin mittareihin. Kianderin ja Kankaan luvuissa (4. ja 5. luku) tarkastellaan vielä yksityiskohtaisesti rahoituksen kohdentumista eri sosioekonomisiin ryhmiin.

Ensimmäinen kysymys on, miten sosiaalimenojen kasvu on kohdistunut eri menoluokkiin viimeisten vuosikymmenten kuluessa. Tämän selvittämiseksi laskettiin sosiaalimenojen nimelliskasvun vuosimuutos, joka puolestaan jaettiin sosiaalimenokäsitteen mukaisille menoluokille. (Samankaltaisen laskelman voi periaatteessa tehdä myös ikäryhmittäin, mutta nämä aineistot ovat STM:n sisäisessä käytössä). Yhteensä nämä muutokset summautuvat sataan. Ne kuitenkin voivat olla myös negatiivisia.

Tämä mittari kuvaa oikeansuuntaisesti sosiaalimenojen kohdentumisen muutosta viimeisten vajaan 30 vuoden aikana. Se ei ota kantaa siihen, missä määrin muutos on ollut päätösperäistä ja missä määrin rakenteellista. Käytännössä päätösperäisen menolisäyksen merkitys on vuosimuutoksessa varsin vähäinen, koska edellisten vuosien päätöksistä aiheutuvat rakenteelliset menolisäykset (tai -vähennykset) ovat usein monin verroin suurempia. Se ei myöskään ota kantaa vuosikasvun euromääriin. Tämä vuosittaisissa euromäärissä tapahtuva absoluuttinen muutos tulee ottaa huomioon tuloksia tulkittaessa. Sen mittakaavaa voi arvioida vertaamalla tämän kuvion tietoja edellä olevaan reaalista vuosikasvua havainnollistavaan kuvioon 17.

Kuvioon 19 tiivistetyt tulokset kertovat pääosin muista yhteyksistä jo varsin hyvin tunnetun muutoksen. Tasapainoisimmillaan sosiaalimenojen vuosimuutos oli 1980-luvun lopulla, jotka olivat sekä perhe- että terveystalouden laajentamisen vuosia. Työllisyyden hyvä kehitys ja edullinen väestörakenne pitivät työttömyys- ja eläkemenojen kasvun kohtuullisina. Lamavuodet puolestaan kertovat työttömyydestä aiheutuvien menojen nopeasta kasvusta. Niiden osuus koko vuosimuutoksesta oli useina vuosina yli puolet. Erityisen voimakkaasti supistuivat sairaus- ja terveystalouden menot. Vuosi 1994 on osin tilastollinen harha, koska siinä näkyvät samanaikaisesti perhepoliittisten verovähennysten poistosta aiheutuva lapsilisien korotus ja eräät muut tekniset uudistukset. Seuraavat vuodet puolestaan kertovat talouskasvun työttömyyttä vähentävästä vaikutuksesta. Vuosituhannen vaihteen jälkeen kuvioista näkyy selkeästi väestön ikääntymisestä aiheutuva terveyspalvelujen ja eläkemenojen kasvu. Aivan ajanjakson lopussa työttömyyden lasku antaa jälleen liikkumatilaa, jonka vanhuus- ja terveydenhuoltomenot täyttävät.

Käytännöllisesti ajatellen 2010-luvun sosiaalipolitiikka on kamppailua siitä, miten työttömyys-, eläke- ja terveydenhuoltomenot saadaan sovitetuksi jaksorahoituksen niukkaan kehikseen. Joku näistä kolmesta kategoriasta joutuu joutumaan. Samalla se kuitenkin nostaa esiin perustavanlaatuisen kysymyksen perheisiin tehtävien investointien ensisijaisuudesta perheiden hyvinvoinnille ja suoma-

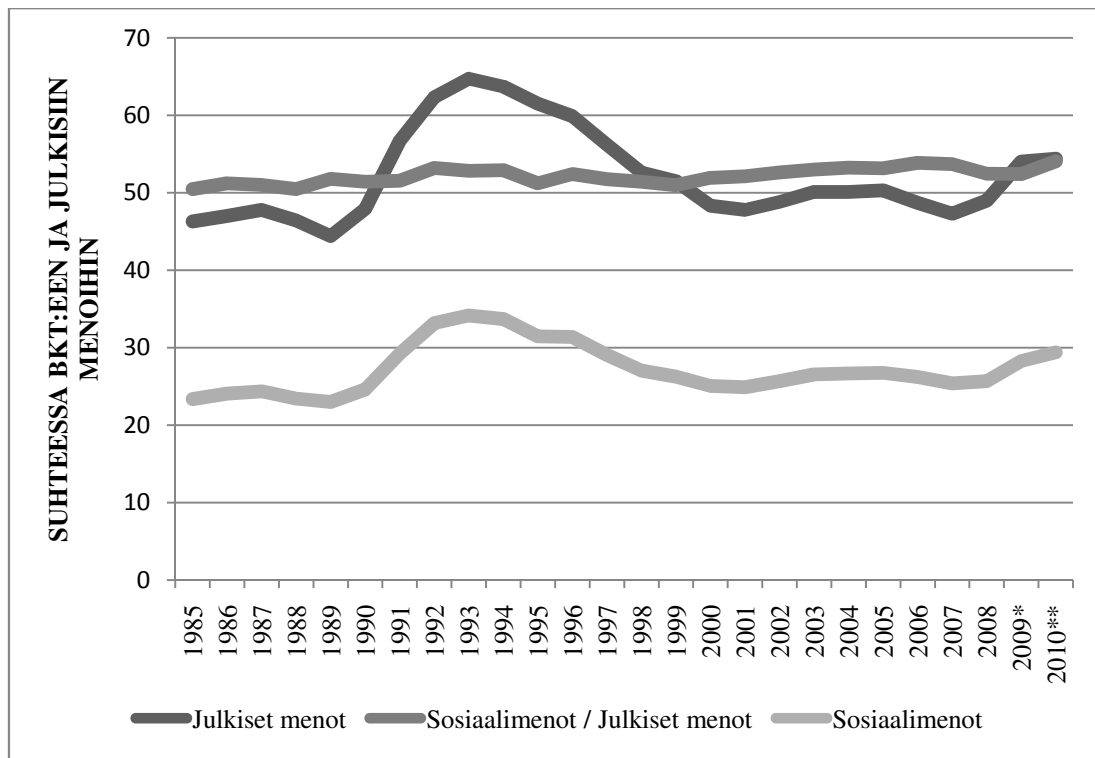


Kuvio 19. Sosiaalimenojen vuosimuutoksen (jakovaran) kohdentuminen, 1981–2007, % (Lähde: THL raakadata)

laisen yhteiskunnan tulevaisuudelle. Kamppailu jakovaran kohdentamisesta tulee mitä ilmeisimmin muuttumaan aikaisempaa poliittisemmaksi. Samalla on kuitenkin otettava huomioon, että samanaikaisesti julkisen talouden sisällä käydään myös aktiivista kamppailua sosiaalimenojen ja muiden menojen kesken.

Tätä jännitettä on havainnollistettu kuviossa 20, johon on sisällytetty julkisten menojen suhdetta BKT:een, sosiaalimenojen suhdetta BKT:een ja sosiaalimenojen suhdetta julkisiin menoihin kuvaavat lukusarjat. Kuvioista havaitaan muutama perustulos. Ensinnäkin julkiset menot joustivat sosiaalimenojen kasvun seurauksena 1990-luvun alun lamassa olennaisesti. Kuten aikaisemmin on todettu, muutos aiheutui samanaikaisesta sosiaalimenojen kasvusta ja BKT:n supistumisesta. Teoksen kannalta merkittävä havainto on se, että sosiaalimenojen osuus julkisista menoista säilyi käytännössä vakaana suuren laman lävitse. Vaihtelua oli vain muutama prosenttiyksikkö. Vuosituhannen vaihteen jälkeen sosiaalimenojen osuus julkisista menoista on kuitenkin kääntynyt trendinomaiseen kasvuun.

Tärkeä kysymys on, missä määrin tämä uusi trendi aiheuttaa lähitulevaisuudessa tilanteen, jossa julkisen menojen BKT-suhteen vakauteen pyrkivä julkinen valta joutuu valintatilanteeseen sosiaalimenojen ja muiden menojen välillä. Suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuuden kannalta pyrkimys esimerkiksi tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopolitiikan (eli TKI-politiikan) resursoinnin parantamiseen lienee perusteltu näiden menojen investointiluonteen vuoksi. (Empiirisesti TKI-menojen ja talouskasvun välinen suhde on monella tavalla kyseenalainen ja lisäinvestoinneista saatava kasvuvaikutus vaikeasti arvioitavissa: ei ole erityistä syytä olettaa, että sadan yksinhuoltajan lapsen köyhyydestä nostamisesta seu-

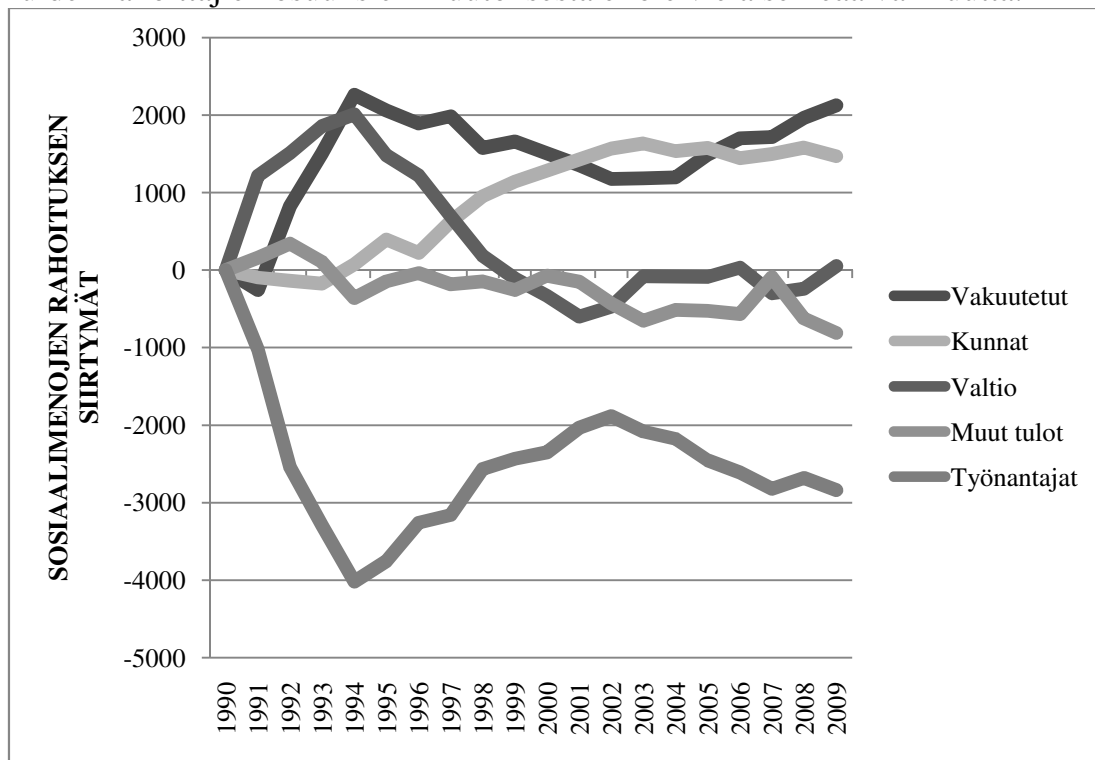


Kuvio 20. Sosiaalimenojen osuus julkisista menoista, 1980–2010, % (Lähde: PT; THL raakadata; STM ennusteet; TK raakadata)

raavat kasvuvaikutukset ovat pienemmät kuin vaikutukset saman summan käyttämisestä tutkijoiden palkkauksen kohentamiseen). Sama koskee monia muita menoluokkia. Väistämättä niukkuuden oloissa – ja sosiaalimenojen kasvaessa rakenteellisista tekijöistä johtuen – tämä kohteiden välinen jännite tulee kiristymään. Suhteellisina osuuksina tarkastellen jokainen menolisäys yhdellä loholla joudutaan kompensoimaan vastaavalla menovähennyksellä toisella loholla, mikäli talouskasvun hedelmiä ei saada kanavoiduksi julkiseen talouteen menotalouden kannalta arvioiden riittävästi (ks. Kianderin 4. luku tässä kokoelmassa).

Sosiaalimenojen rahoitusta voidaan tarkastella monesta näkökulmasta (kuvio 21). Tässä yhteydessä erityisen mielenkiintoista on selvittää, kuinka sosiaalimenojen rahoitusrakenteet ovat muuttuneet makrotasolta ja menokategorioista käsin tarkasteltuna. Tarkastelu siis rajautuu maksun alun perin suorittaneisiin tahoihin, eikä ota huomioon esimerkiksi eri tahojen mahdollisuuksia siirtää sosiaalimenot tuotteiden hintoihin. Muutosta on tarkasteltu vakioimalla sosiaalimenojen rahoitusrakenne vastaamaan vuoden 1990 tilannetta ja vertaamalla tätä rahoitusrakennetta toteutuneeseen rahoitusrakenteeseen. Vuoden 1990 rahoitusrakenteen ja toteutuneen rahoitusrakenteen väliset erot johtuvat tällöin joko eri menokategorioiden suhteellisista muutoksista tai vaihtoehtoisesti rahoitusrakenteiden päätösperäisistä muutoksista. Käytännössä valtaosa havaituista muutoksista aiheutuu menokategorioiden muutoksista. Kuitenkin koska nämäkin muutokset voivat olla päätösperäisiä (esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan saamiseksi muutoksista aiheutuvia), seuraavassa ei ole tehty yksityiskohtaisempaa analyysiä eri tekijöiden suhteellisista painoarvoista. Kuvion arvot ovat käypinä hintoina.

Kuvioon 21 tiivistetyt tulokset osoittavat kaksi perusmuutosta, jotka osaltaan kertovat työnantajien sosiaaliturvamaksujen ja työllisyyden välisistä kytkennöistä. Yhtäältä työnantajien maksuosuutta sosiaalimenoista on selkeästi kevennetty nyt tarkasteltavana olevalla aikavälillä. Käyvin hinnoin tarkasteltuna 1990-luvun alun lamavuodet merkitsivät olennaista kevennystä kokonaissummaan. Suurimmillaan kevennys oli noin 4 miljardia euroa. 1990-luvun puolen välin jälkeisenä nousukautena tämä suhteellinen etu puolittui, kunnes se sitten kääntyi jälleen merkittävään kasvuun 2003 jälkeen. Työnantajan kansaneläkemaksun poisto kasvattaa tätä osuutta merkittävästi vuonna 2010. Toiselta puolen työnantajan maksuosuuden supistumista seuraava rahoitusrakenteen siirtymä kertoo olennaista 1990-luvun alun lamadynamiikasta. Laman alussa valtio kantoi päävastuun rahoituslisäyksestä, jonka jälkeen palkansaajien (ja eräiden muiden ryhmien) vakuutusmaksujen käyttöönotto siirsi nopeasti maksuvastuuta näille ryhmille. Laman jälkeen valtion osuus nopeasti supistui kun taas vakuutettujen maksut jäivät pysyvästi lamaa edeltänyttä tasoa korkeammaksi – niin kuin tavoite olikin. Vuosituhannen vaihteessa aikaisempaa suuremman laskun maksajaksi nousi puolestaan kuntasektori. Valtio on sen sijaan palannut lamaa edeltävän suhteelliseen maksuosuuteensa. Uudessa lamassa valtion osuus tulee kasvamaan. Muiden rahoittajien osuuksien muutoksesta ei ole vielä selkeää varmuutta.



Kuvio 21. Sosiaalimenojen rahoituksen muutos, 1990–2009, miljoonaa euroa (Lähde: THL raakadata; STM ennusteaineisto)

Lopuksi on vielä syytä pohtia, mitä ongelmia sisältyy BKT:een käsitteeseen, johon sosiaalimenot yleensä suhteutetaan. Sinänsä BKT:n perusongelmat ovat varsin hyvin tunnettuja:

- Se soveltuu paremmin teollisen tuotannon ja myynnin kuin palvelujen tuotannon ja myynnin mittaamiseen, ja erityisen huonosti se soveltuu markkinoiden

ulkopuolella olevien julkisten palvelujen mittaamiseen (joiden osalta yleensä arvioidaan käytettyjä panoksia).

- Se ottaa varsin huomioon tuotteiden ja palvelujen laadussa tapahtuneet muutokset (jolloin huomio kiinnittyy enemmän tuotteen hintaan kuin laatuun);
- Se ei ota huomioon sitä, missä määrin mitattava taloudellinen toiminta kytkeytyy erilaisten haitakkeiden tuotantoon, luonnon ja ympäristön kulumiseen, uusiutumattomien energiavarojen ylikulutukseen, tai missä määrin tuotanto aiheutuu tuotannon sivutuotteena syntyvien ulkoisvaikutusten (kuten maan, ilman tai veden saastuminen tai erilaiset hajuhaitat, sekä terveydelliset ja sosiaaliset haitat) vähentämisestä tai poistamisesta.
- Se ei ota huomioon yhteiskunnallista eriarvoisuutta²⁰ ja siitä aiheutuvia yhteiskunnallisia haittoja, kuten rikollisuutta ja käyttäytymisen sosioekonomisesti latautunutta eriytymistä;
- Se ei ota huomioon ”virallisen talouden” ulkopuolella tapahtuvaa tuotantoa, kuten palkatonta kotitaloustyötä tai pimeää taloutta, joka useissa maissa on varsin huomattava.

Vuosien mittaan tutkijat ovat kehittäneet lukuisia vaihtoehtoisia tapoja arvioida hyvinvoinnin ja talouden muutoksia pitäen mielessä muun muassa kestävä kehityksen edellytykset (Stiglitz ym. 2010). Myös Euroopan yhteisöjen (nykyisin unionin) komissio on aktiivisesti tukenut alueella tehtävää työtä (ks. esim. COM(2009)433). Suomessa kehitystyötä on tehty lähinnä Tilastokeskuksessa muun muassa Sitran rahoituksella.

Vaihtoehtoiset mittarit eivät kuitenkaan ole vakavasti kyseenalaistaneet BKT:n johtavaa asemaa tärkeimpänä julkisen vallan käyttämänä hyvinvointimittarina. Tämän ohella niihin liittyen on esitetty lukuisia kriittisiä huomautuksia,²¹ jotka osaltaan legitimoivat BKT-mittariin perustuvan talouspolitiikan. Tämän

²⁰ Tältä osin BKT:ta voidaan tosin korjata Amartya Senin kehittämän Sen-indeksin avulla, jossa BKT korjataan vähentämällä siitä Gini-indeksin arvo ($BKT \cdot (1 - \text{Gini})$). Näin eriarvoisuuden kasvu vähentää Sen-indeksillä korjattua BKT:tä. Tämä indeksi on osoittautunut varsin toimivaksi hyvinvointieroja selittäväksi tekijäksi. Suomeen sovellettuna Sen-indeksi vähentää olennaisesti 1990-luvun jälkeistä talouskasvua erityisesti 1990-luvun jälkipuoliskolla. Koska myöhemmin käsiteltävä GP-indikaattori ottaa huomioon eriarvoisuuden, Sen-indeksiä ei käsitellä tässä yhteydessä tarkemmin.

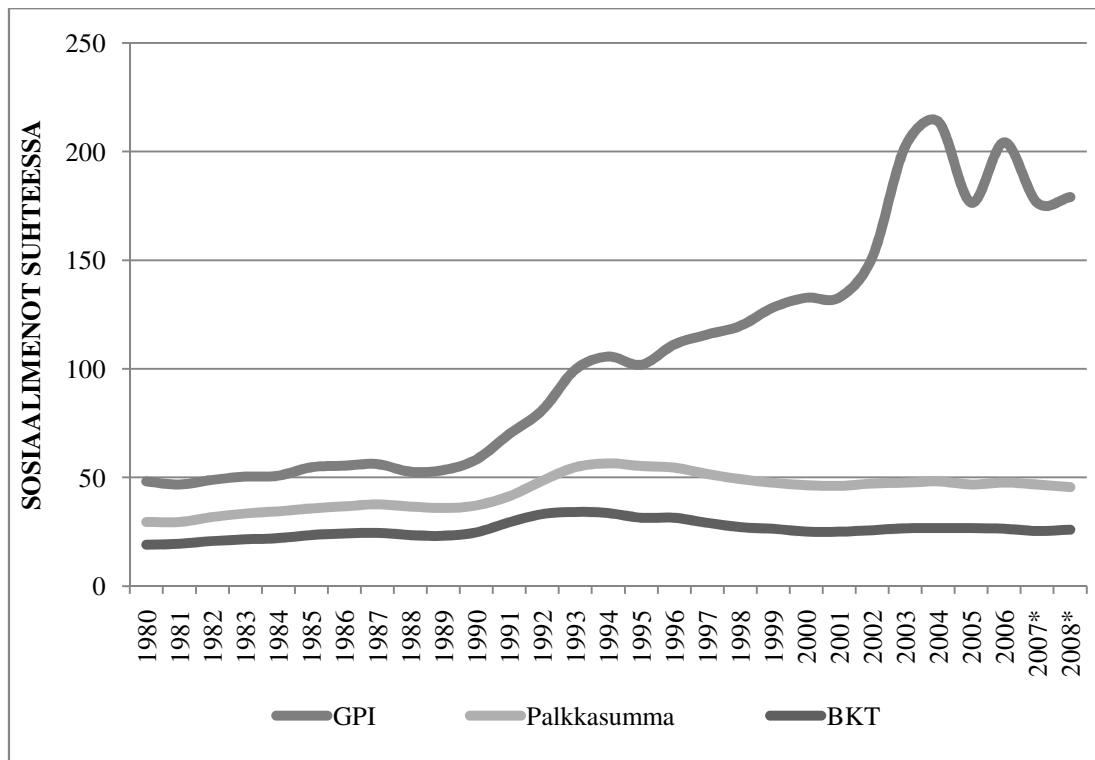
²¹ Esim. Tanskasen johtama Kasvutyöryhmä tiivistää raportissaan BKT:lle vaihtoehtoisista indekseistä seuraavasti ”Niinpä indeksien tekijät ovat joutuneet laatimaan hankalia oletuksia kustannusten laskemisessa. Osamittarien painotusten lisäksi mittarien valinta on mielivaltaisen. Miksi mukaan on otettu tulonjaon tasaisuus, mutta ei esimerkiksi poliittisia tai kansalaisvapauksia? Miksi GPI:ssä otetaan huomioon arvio auto-onnettomuuksien aiheuttamista kustannuksista, mutta ei muita onnettomuuksia, yleisen terveydentilan paranemista, eliniän pitenemistä tai esimerkiksi kehittyneiden syöpähoitojen vaikutusta elämänlaatuun? Miksi GPI:ssä on mukana arvio rikollisuuden aiheuttamista kustannuksista, mutta ei korruptiota? Listaa voi jatkaa.” (VNK 2010, 29.) Mari Kiviniemen hallitus (2010–2011) ei kuitenkaan suhtaudu näihin mittareihin yhtä varauksellisesti, sillä ohjelmaan on sisällytetty niiden kehittämistä tukeva linjaus.

mukaisesti esimerkiksi VM:n tammikuussa 2010 esittämät arviot suomalaisen talouden ja yhteiskunnan tulevaisuudesta perustuivat BKT:een suhteutettuihin lukuihin. Tämä on toki monella tapaa perusteltua, sillä tavoitteena oli arvioida julkisen talouden kestävyys ehtoja. Ne ovat riippumattomia esimerkiksi suomalaisten onnellisuudesta. Samalla on kuitenkin huomionarvoista, että eriarvoisuus ja kestävä kehitys ovat jääneet kokonaan näiden tarkastelujen ulkopuolelle. VM:n arviot eivät sisällä tietoja siitä, miten ensisijaisesti elinkaaren ylitse toimeenpantava uudelleenjakko ja siihen liittyvä työurien pidentäminen vaikuttavat sosioekonomisten ryhmien väliseen välittömään tulonjakoon. Toisella tavalla ilmaistuna, ovatko työurien pidentäminen ja julkisen talouden kestävyys takaaminen kytkeytymässä eriarvoisuuden lisääntymiseen? Se ei myöskään sisällä arvioita kestävä kehityksen edellyttämistä yhteiskunnallisista ja rakenteellisista siirtymistä muuten kuin energia- ja ympäristöpolitiikan osalta, eikä kyseenalaista talouskasvua ja työllisyyttä talous- ja yhteiskuntapolitiikan tavoitteina (mikä puolestaan on tavanomaista BKT-kriittisissä mittareissa).

Kuviossa 22 havainnollistetaan erilaisten taloudellista toimintaa mittaavien käsitteiden merkitystä sosiaalimenojen suhteelliselle määrälle. Siinä bruttomääräiset sosiaalimenot on suhteutettu bruttokansantuotteeseen (vertailuryhmänä), palkkasummaan (mukaan luettuna sosiaalivakuutusmaksut), ja usein käytettyyn *Genuine Progress Indicator* – (GPI)-mittariin vuosina 1985–2008. BKT on peräisin Tilastokeskuksen (TK) julkaisemista taulukoista. BKT-luvut tarkentuvat vuosien mittaan, joten tässä on käytetty valmiita aikasarjoja, jotka on julkaistu loppuvuodesta 2009. Ensimmäinen sille vaihtoehtoinen mittari on palkkasumma (ml. sosiaalivakuutusmaksu), joka muodostaa funktionaalista tulonjaosta ikään kuin palkansaajille kuuluvan osuuden (ks. myös kuvio 25). Pitkällä aikavälillä aikaisemmin varsin vakaa funktionaalinen tulonjakko on 1990-luvun jälkeen muuttunut, sillä palkkojen ja sosiaalivakuutusmaksujen suhteellinen osuus on laskenut (ja vastaavasti voittojen osuus kasvanut). Monella tapaa olisi perusteltua tulevaisuudessa laskea sosiaalimenojen suhde mieluummin tähän lukuun kuin BKT:een, koska ”pääoman” osuus BKT:stä on sosiaalipolitiikan kannalta enenevässä määrin ”globaali” suure. Tässä palkkasumma ja sosiaalivakuutusmaksut ovat eriytetty BKT:stä Palkansaajien tutkimuslaitoksen tekemällä aikasarjalla. Toinen vaihtoehtoinen taloudellisen toiminnan mittari GPI on peräisin Jukka Hoffrénin ja Hanna Rätön (2010) tutkimuksista²². Yhteistä useimmille tämänkaltaisille kehitystä kuvaaville mittareille on se, että ne pyrkivät arvioimaan paitsi yhteiskunnan taloudellista toimintaa myös sen pitkän aikavälin kestävyyttä suhteessa sosiaaliseen kehitykseen ja ympäristön kantokykyyn.

Tulokset osoittavat, kuinka ratkaisevassa asemassa kasvuindikaattorien valinta on sosiaalimenojen yhteiskunnallisen merkityksen arvioinnissa. Sosiaalimenojen suhde palkkasummaan ja sosiaaliturvamaksuihin ei ole olennaisesti supistunut suuren laman jälkeen. Sen aikana tapahtunut tasosiirtymä on jäänyt pysy-

²² Kiitän Jukka Hoffrénia GPI-raaka-aineiston luovuttamisesta tämän hankkeen käyttöön.



Kuvio 22. Sosiaalimenot suhteessa palkkasummaan (ml. sosiaalivakuutusmaksut), BKT:een ja GPI:iin, 1980–2008, %

väksi. Tämä kertoo ennen kaikkea funktionaalisen tulonjaon pysyvistä muutoksesta. Tämän mittarin valossa sosiaalimenojen BKT-suhteen muutokseen perustuva näkemys sosiaalimenojen suhteellisen osuuden alentumisesta osoittaa monella tapaa tulkinnanvaraiseksi. Suhteessa GPI:iin suhteellisen tasainen muutos 1980-luvulla muuttui 1990-luvulla nopeaksi sosiaalimenojen suhteellisen osuuden kasvuksi: muutosta selittää sekä sosiaalimenojen kasvu että GPI:n supistuminen. 2000-luvulla sosiaalimenojen GPI-suhde on kasvanut räjähdysmäisesti: Tämän indikaattorin valossa Suomi on ilmeisesti saavuttanut kestävän kehityksen kannalta merkittävän kynnyksen, jonka jälkeen yhteiskunnallinen kehitys ei ole kestävällä uralla (Stiglitz ym. 2010). Koska tässä yhteydessä käytössä ei ole vertailevia tietoja, tuloksen merkittävyys jää avoimeksi. Suomen suhdeluvun kasvu on kuitenkin niin nopeaa, että kysymystä on syytä tarkastella tarkemmin toisessa yhteydessä. Alustavasti tulosta voi pitää indikaattorina, joka vihjaa sosiaalimenojen ja ”sosiaalisesti kestävän kehityksen” välisestä jännitteestä.

Yksityiskohtaisemman arvioinnin arvoinen kysymys epäilemättä olisi, mikä osuus sosiaalimenoista juontuu yhteiskunnallisen rakennemuutoksen (esimerkiksi tehtaiden sulkeminen) kompensoinnista, sosiaalisten suhteiden heikentymisestä, ja epäterveiden elämäntapojen aiheuttamista terveysongelmista (esim. II-typin diabetes, maksavauriot). Tämänkaltaiset kompensatoriset toimenpiteet, joihin palataan sopeutumistehokkuuden yhteydessä, ovat joka tapauksessa merkittäviä. Edellä käyty keskustelu nostaa esiin lukuisia nykymallisen sosiaalipolitiikan laajuuden ja vaikutusten mittaamiseen liittyviä ongelmia. Sosiaalimenoilla on toki edelleenkin paikkansa sosiaalipoliittisessa keskustelussa, ja monelta osin niiden takana olevaa informaatioperustaa on syytä edelleen vahvistaa.

Suuri lama ja uusi lama vertailussa

Systemaattinen empiirinen talous- ja sosiaalitutkimus on väistämättä taaksepäin katsovaa. Laaja-alaisesti hyvinvointia ja hyvinvointipolitiikan eri ulottuvuuksia kartoittavat tilastot ovat jo julkaisuhetkellä jonkin verran vanhentuneita päivänpolitiikan tarpeisiin (mutta tieteellisiin tarkoituksiin ja pitkäjänteisempään politiikkaan käyttökelpoista). Esimerkiksi sosiaalimeno- ja tulonjakotilastoissa on vähintään kahden vuoden aikaviive kansallisissa aineistoissa, minkä ohella kansallisten tilastoviranomaisten aineistoihin perustuva kansainvälinen vertailuaineisto viivästyy tästä vielä vuoden tai kaksi – ja niihin perustuvat tutkimukset valmistuvat siitä vuoden tai kahden kuluttua. Esimerkiksi OECD:n sosiaalimeno-tilastot vuodelle 2005 alkoivat valmistua vuonna 2009. Tämän vuoksi ajantasaisista informaatiota yhteiskuntien sosiaalisesta kehityksestä ei ole käytettävissä. Niinpä suurin osa hyvinvointivaltion tulevaisuutta koskevista päätöksistä joudutaan tekemään useita kertoja vuodessa julkaistavien bruttokansantuote- ja työllisyystilastojen – ja niihin kytkeytyvien muiden tilastojen kuten kauppatilastojen – perusteella.

Tämän ohella aikaisempaan hetkeen sidotun tutkimuksen hyödyntäminen perustuu ajatukseen jatkumosta menneen ja nykyisen (sekä tulevan) välillä. Tämänkaltaisen ajatus on monella tapaa haasteellinen yhteiskunnallisen kehityksen ja institutionaalisen muutoksen murroskohdissa. Se nostaa myös esiin kysymyksen, missä määrin historia toistaa itseään. Käsillä olevan kokoelman kannalta keskeinen kysymys, kuinka paljon ja missä määrin 1990-luvun alun lama (”suuri lama”) ja vuonna 2008 alkanut lama (”uusi lama”) eroavat toisistaan hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan kannalta keskeisten ulottuvuuksien osalta.

Seuraavassa tehty vertailu perustuu kahteen eri lähestymistapaan. Yhtäältä tarkastellaan institutionaalista muutosta ja päätöksentekorakenteita. Nämä muutokset koskevat muun muassa keskuspankin asemaa, julkisen vallan ohjausta ja Suomen kansainvälisen (tai globaalin) aseman muutoksia. Nämä siirtymät suuren ja uuden laman välillä kuvataan viittaamalla lainsäädännön ja ohjausjärjestelmän muutoksiin. Toisaalta vertaillaan suoraviivaisesti talouden ja yhteiskunnan tilaa suuren laman ja uuden laman aikana. Erityisen kiinnostuksen kohteena ovat eri ulottuvuuksien suhteelliset tasot. Näiden kohdalla vertailun perustana käytetään aikasarja-aineistoja vuosilta 1987–1995 ja 2004–2010. Edellinen kuvaa ajanjaksoa suurta lamaa edeltäneestä ajasta sen jälkeisen nousukauden alkuun ja jälkimmäinen suhteuttaa uuden laman alun ja sen (todennäköisen) pohjan suuren laman vastaavaan kehitykseen.

Aineistona on käytetty Palkansaajien tutkimuslaitoksen, Euroopan yhteisöjen komission tilastoviranomaisen eli Eurostatin, hallitusohjelman toimeenpanon seurannassa käytettyjä indikaattoreita (ks www.findikaattori.fi) ja Tilastokeskuksen raaka-aineistoja, minkä ohella erikseen on laskettu uudestaan eräitä suhdelukuja. Haasteena on luonnollisesti se, että keväällä 2010 uutta lamaa koskevat aikasarjat ovat vasta valmistumassa. Esimerkiksi toimeentulotukimenoja koskevat vuoden 2008 tilastotiedot valmistuivat vasta helmikuussa 2010 (ja vastaavasti lamavuoden 2009 lopulliset tiedot ovat käytössä vuoden 2011 alkupuolella).

Koska uuden laman vaikutukset työllisyyteen alkoivat näkyä vasta vuoden 2008 puolessa välissä, tuo indikaattori ei vielä kerro uudesta lamasta. Ennakkotietojen valossa on kuitenkin odotettavissa tämän etuuden käyttäjämäärän olennaista kasvua, joten ne on kuvattu myöhemmin tässä luvussa. Samaan suuntaan viittaa myös yleisen asumistuen käyttäjämäärien kasvu, joka oli peräti 16.2 % vuosina 2008–2009.

Institutionaaliset erot kahden laman välillä ovat varsin selviä (taulukko 3). Suuri lama oli pitkälti kotikutoinen, rahapolitiikan epäonnistumiseen, suomalais-ten yritysten valintoihin ja kotitalouksien velkaantumiseen perustunut, monella tapaa vaikeasti ennakoitavissa ollut tapahtumasarja, jota Neuvostoliiton (kaupan) romahdus ja kansainvälinen valuuttakeinottelu osaltaan vahvistivat. Oma vastuu lamasta oli julkisella vallalla, joka ei osannut ennakoida rahamarkkinoiden vapauttamisen vaikutuksia. Kiistanalaista on, missä määrin julkinen valta syvensi ja pidensi lamaa julkisten menojen leikkauksilla. Kiistatonta sen sijaan on, että pankkikriisistä aiheutuneisiin ylivelkaantumisongelmiin ja työttömyyden pidentymisestä seuranneisiin syrjäytymisongelmiin puututtiin julkisen vallan toimesta varsin pitkällä viiveellä.

Taulukko 3. Suuri lama ja uusi lama vertailussa – Institutionaaliset tekijät

	Suuri lama (1991–1994)	Uusi lama (2008–)
Laman syyt	Rahamarkkinoiden sääntelyn purkaminen ja globaalin geopolitiikan muutos.	Kansainvälinen sijoitusmarkkinoiden kriisi ja globaalin geotalouden muutos.
Julkisen vallan vastuu Suomen lamasta	Merkittävä.	Vähäinen.
Rahapolitiikka	Kansallinen rahapolitiikka.	Talous- ja rahaliitto (ja vakuus- ja kasvusopimus).
Suomen pankkijärjestelmä	Merkittävä vastuu lamasta, huono vakavaraisuus.	Vähäinen vastuu lamasta, hyvä vakavaraisuus.
Palvelujen ohjaus	Normi- ja rahoitusohjaus sekä kunta-ohjauksen uudistus.	Politiikkaohjelmat ja Parashanke sekä kehittämishankkeet.
Valtiontalouden ohjaus	Kehysbudjetoinnin käyttöönotto.	Uudistettu kehysbudjetointi.
Kestävä kehitys ja ympäristön tila	Toissijainen haaste.	Keskeinen haaste.
Informaatioyhteiskunnan kehitysvaihe	Muodostumassa.	Vakiintunut.
Kansallinen innovaatiojärjestelmä	Perustaminen, keskittyy teknologiaan.	Vakiintunut ja laajentuu organisaatioihin ja osin sosiaalisiin innovaatioihin.

Uuden laman taustalla ovat puolestaan olleet kansainvälisen talouden ongelmat, jotka periytyvät Yhdysvaltojen kansantalouden epätasapainosta ja rahoitussektorin kestäättömyydestä lainoituspolitiikasta. Suomen julkisen vallan vastuun uudesta lamasta voi arvioida varsin vähäiseksi, ainakin jos sitä arvioidaan kansainvälisillä kilpailukyky- ja kestävyysindikaattoreilla (ks. 3. luku). Se myös vastasi uuteen lamaan elvytyspolitiikalla aktiivisemmin kuin suuressa lamassa. Samalla tavalla myös Suomen pankkijärjestelmän perusteet ovat olleet selkeästi vakaammalla pohjalla. Pankkien vakavaraisuus on nykyisin olennaisesti paremmassa kunnossa ja tuotot ratkaisevasti paremmat, kun vertailun kohteena ovat vuodet 1992 ja 2008. Oma merkityksensä uuden laman syvenemiselle on myös globaalin geotalouden muutoksilla, joista tärkein on Aasian suurten talouksien nopea kasvu, minkä seurauksena Aasian osuus globaalista BKT:stä on nopeasti kasvanut (ja vastaavasti Euroopan ja Yhdysvaltojen supistunut).

Toiseksi suuren laman aikana Suomi oli vasta asteittain lähestymässä Euroopan unionin jäsenyyttä vuodesta 1992 alkaen (jäseneksi liitettiin 1995). Talous- ja rahaliiton jäsenyys oli edennyt ns. lähentymis- eli konvergenssivaiheeseen, jossa jäsenyyden ehdoksi asetettiin muun julkisen talouden ja rahapolitiikan vakaus. Julkinen valta ei suuren laman vuosina vielä julkilausunut EMU-jäsenyyden seuraavan puoliautomaattisesti unionin jäsenyydestä (asia otettiin poliittiseen käsittelyyn 1997), mutta käytännössä vuodesta 1993 eteenpäin Suomi käsitteli julkista taloutta yhtenä kokonaisuutena konvergenssikriteerien edellyttämällä tavalla. Uuden laman aikana Suomi on EU:n jäsenmaa ja EMU:n jäsen, mikä on toistaiseksi pitänyt Suomen valtion korkotason maltillisena. (Tosin myös Ruotsin ja Tanskan korot ovat alhaalla, vaikka kumpikaan niistä ei ole EMU-maa ja vastaavasti Kreikan korot ovat korkealla, vaikka se on EMU-maa, joten EMU:lle ei ole tästä syytä antaa liian suurta ansiota: kyse on enemmänkin globaalista rahan ylitarjonnasta).

Julkisen vallan kyky ohjata julkisen talouden kehitystä on myös parantunut. Suuren laman alussa vielä käytössä ollut menoperustainen valtionosuusjärjestelmä ja puitelainsäädäntö pakottivat valtion vakauttamaan kuntataloutta valtionosuusleikkauksilla. Sittemmin vaihteittain käyttöön otettu rakenteellisiin tekijöihin perustuva valtionosuusjärjestelmä puolestaan siirtää vastuuta kunnille. Samalla kuntaohjausta on täsmennetty sosiaali- ja terveysalan kehittämisohjelmilla. Valtiontaloudessa kehysbudjetoinnin käyttöönotto ja toimeenpano on pitkäjänteistänyt päätöksentekoa. Samalla tavalla työttömyysturvajärjestelmän ja työeläkejärjestelmän EMU-puskuri (sovittu 1997) ja työeläkejärjestelmän elinaikakerroin (2005) ovat parantaneet tulonsiirtojärjestelmien kykyä sopeutua talouden sykleihin ja väestörakenteen muutokseen. (EMU-puskureiden tosiasiallista toimivuutta on tarkasteltu kirjalliseen kysymykseen KK 93/2009/Rajamäki annetussa valtionvarainministerin vastauksessa).

Oma kysymyksensä on siirtymä kohti tietoyhteiskuntaa ja kestävästä kehityksestä sekä kansallisen innovaatiojärjestelmän muodostuminen. Nämä kolme muutosta kytkeytyvät monin säikein toisiinsa. Siirtymä tietotalouteen ja -yhteiskuntaan oli keskeinen visio 1990-luvun puolen välin Suomessa, jossa Nokian voimakas kasvu motivoi tietoyhteiskuntastrategioita. Vuosituhannen vaihteen jälkeen kes-

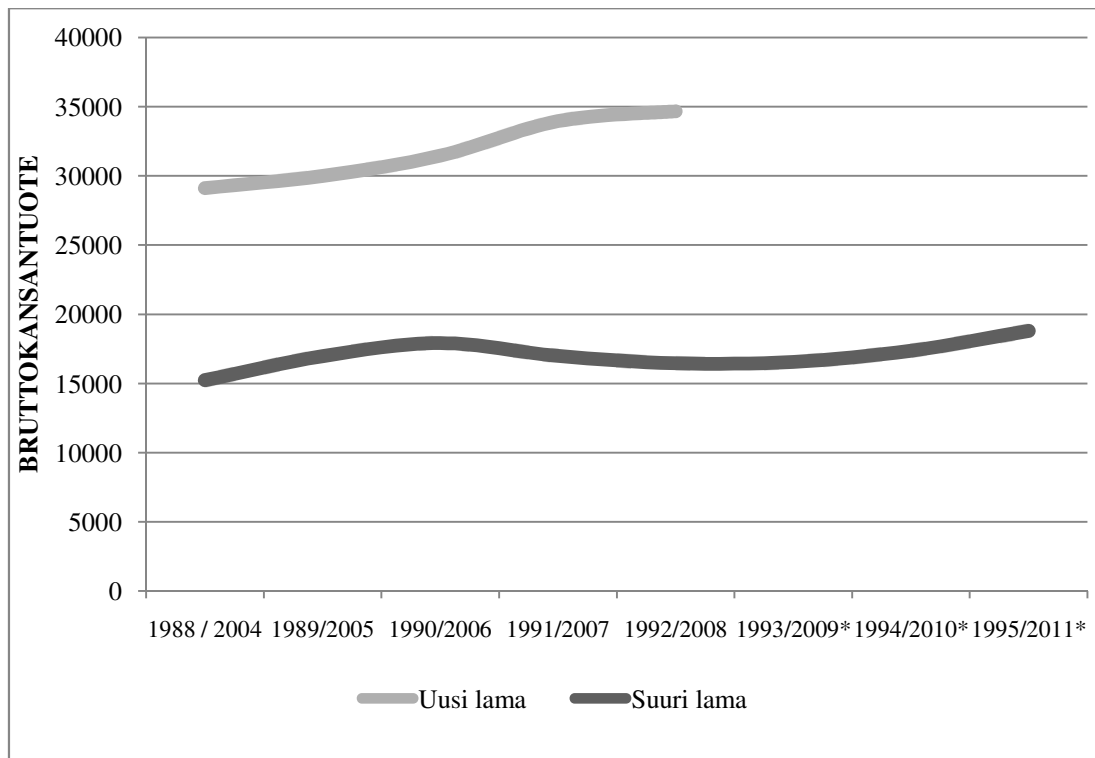
kustelu tietoyhteiskunnasta on kuitenkin hiipunut samaa tahtia kun hankaluudet sähköiseen hallintoon, asiointiin sekä rekistereiden luomiseen, ylläpitämiseen ja jakamiseen liittyen ovat tulleet aikaisempaa näkyvimmiksi: hajanainen kuntarakenne ja palvelujärjestelmän monimutkaisuus ovat nostaneet esiin monia vaikeasti läpäistäviä rajapintoja. Tässä suhteessa huomionarvoista on, että toisaalla Kelan ja työeläkejärjestelmän tietojärjestelmät on otettu käyttöön ilman suurempia ongelmia. Samalla tavalla siirtymä kohti kestävästä kehitystä on edennyt paremmin strategioiden luomisen kuin niiden toimeenpanon alueella (ks. tarkemmin 3. luku).

Kansallinen innovaatiojärjestelmä on puolestaan käsite, jota enenevässä määrin alettiin käyttää 1990-luvun alussa kuvaamaan ja jäsentämään suomalaista tutkimuksen, sen keskeisten rahoittajien (Suomen Akatemian ja Tekesin eli Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksen) elinkeinoelämän ja julkisen vallan yhteistyötä. Pitkään innovaatiojärjestelmän ytimessä oli tietoteknologian käytön edistäminen. Vuosituhannen vaihteesta eteenpäin näkökulmaa on laajennettu globaalisti kilpailukykyisten tuotteiden etsimiseen ja yleiseen tuottavuuden parantamiseen. Niiden rinnalle on nostettu sosiaalisten innovaatioiden käsite kuvaamaan teknologisten innovaatioiden rinnalle tehtäviä tai tarvittavia organisatorisia uudistuksia, jotka mahdollistavat organisaatioiden tuottavuuden nousun. Samalla on systemaattisesti kiinnitetty huomiota yliopistojen ohella sektoritutkimuslaitosten organisatorisiin rakenteisiin ja niiden asemaan julkisen päätöksenteon valmistelussa ja toimeenpanossa. (Valovirta & Hyvönen 2009; Seppälä & Husso 2008.) Vuonna 2009 toimeenpantu kansainvälinen arviointi puolestaan nosti esiin lukuisia kehittämiskohteita, jotka liittyivät sektoritutkimuksen erityisrooliin ja tutkimuslaitosten työnjakoon ja yhteistyöhön: haasteellista on, että tuo arviointi korosti innovaatiotoiminnan asemaa elinkeinoelämässä, mutta pitkälti sivuutti julkisen sektorin oman innovaatiotoiminnan (ks. Jussi Simpuran 9. luku tässä kokoelmassa).

Erilaisten indikaattorien tarkastelu tuottaa vähän yksityiskohtaisemman kuvan näiden kahden laman välisistä eroavaisuuksista (ks. tiivistäen taulukko 4). Suuressa lamassa *bruttokansantuote* (BKT) notkahti selkeästi, mutta sen jälkeen kasvu oli varsin vakuuttavaa (kuvio 23). Tämän seurauksena uudessa lamassa Suomen BKT oli olennaisesti suurta lamaa korkeammalla, mikä osaltaan tuo puskuria sekä yrityksille että kotitalouksille. Samaan suuntaan vaikuttaa tulojen vähittäinen muutos varallisuudeksi, mikä puolestaan lisää pääomatuloja ja mahdollistaa erilaisen itsepalvelun.

Taulukko 4. Suuri lama ja uusi lama vertailussa – Määrälliset indikaattorit

	Suuri lama (1991–1994)	Uusi lama (2008–)
Bruttokansantuote	Suhteellisen alhainen taso (verrattuna vuoden 2008 tilanteeseen), BKT:n voimakas supistuminen, vakaa funktionaalinen tulonjako.	Suhteellisen korkea taso (verrattuna vuoden 1992 tilanteeseen), BKT:n voimakas supistuminen, voimakas funktionaalisen tulonjaon muutos.
Talouden ja yhteiskunnan avoimuus	Talouden avautuminen.	Yhteiskunnan avautuminen.
Monikulttuurisuus	Suhteellisen vähän maahanmuuttajia, enimmäkseen Virosta ja kehittyvistä maista.	Aikaisempaa enemmän maahanmuuttajia, enimmäkseen Venäjältä ja EU:sta.
Julkinen talous ja julkisen talouden alijäämä	Voimakas alijäämäistyminen ja nopea velkaantuminen.	Voimakas alijäämäistyminen ja nopea velkaantuminen.
Kotitalouksien velka	Keskitasoinen velkaantumisaste.	Aikaisempaan verrattuna korkea velkaantumisaste.
Työllisyys ja työttömyys	Keskimäärin korkea ennen lamaa, mutta alhainen nuorissa ja ikääntyneissä. Voimakas työllisyyden lasku ja työttömyyden nousu lamavuosina.	Aikaisempaa alhaisempi työllisyysaste, noussut sekä nuorissa että ikääntyneissä. Suhteellisen maltillinen työllisyyden lasku ja työttömyyden nousu lamavuosina.
Sosiaalimenot	Voimakas sosiaalimenot–BKT-suhteen muutos.	Merkittävä sosiaalimenot–BKT-suhteen muutos.
Eriarvoisuus ja huono-osaisuus	Kohtuullinen eriarvoistuminen, nopea toimeentulotuen käytön kasvu.	Voimakas eriarvoistuminen, kohtuullinen toimeentulotuen käytön kasvu.
Elämäntapaongelmat (ylipaino ja alkoholi)	Alkoholin kulutus vakaa, ylipaino merkittävä ongelma.	Alkoholin kulutus kasvanut, ylipaino kasvava ongelma.
Väestörakenne	Hyvä huoltosuhde pienten lapsi- ja vanhusikäluokkien seurauksena.	Heikkenevä huoltosuhde suurten ikäluokkien eläköitymisen ja eliniän pidentymisen seurauksena.
Kotitalousrakenne	Monimuotoistuvat perheet.	Monimuotoistuneet perheet, pienet kotitaloudet.

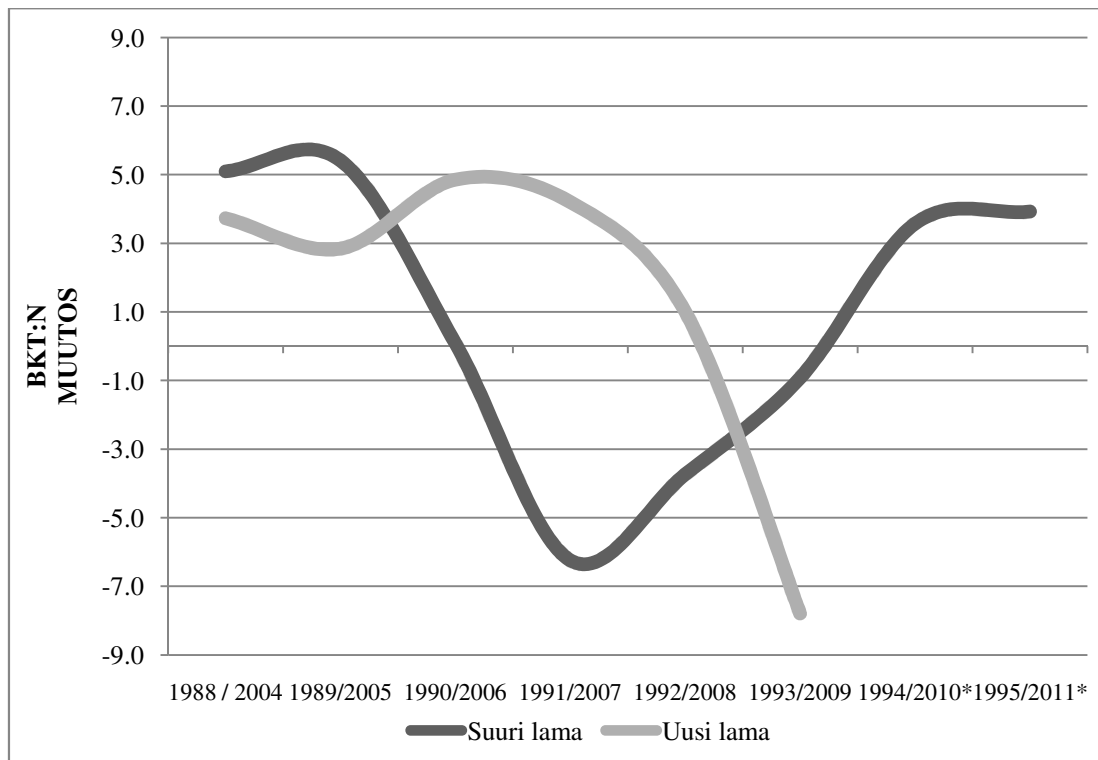


Kuvio 23. BKT suuressa lamassa ja uudessa lamassa, euroa

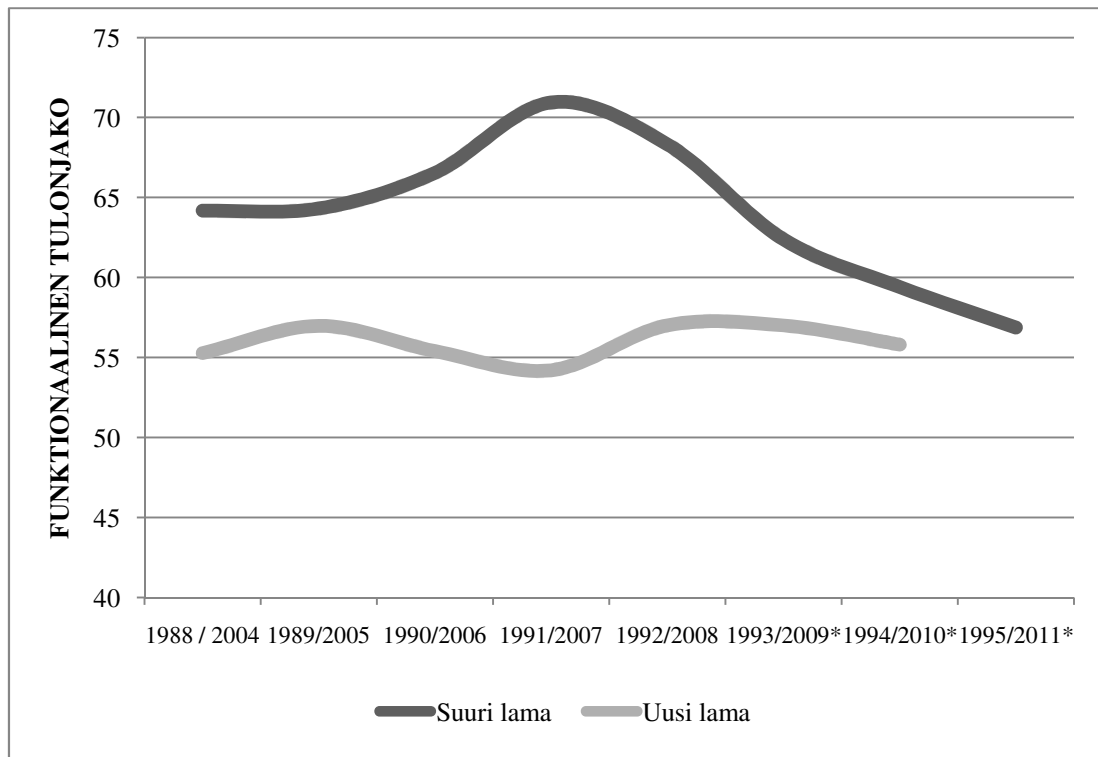
Toisaalta vuosimuutos on ollut poikkeuksellisen suurta kummassakin lamassa (kuvio 24). Suuressa lamassa Suomi siirtyi voimakkaasta kasvusta syvään lamaan kahden vuoden kuluessa. Uudessa lamassa muutos oli hivenen loivempaa, mutta lähtötaso oli kummassakin tapauksessa sama. Vuosimuutoksena laskettuna suuressa lamassa koettu pudotus oli itse asiassa pienempi kuin uudessa lamassa. Vuoden 2009 talouskasvu jäi voimakkaasti negatiiviseksi, mutta vuoden 2010 lopputulos näyttäisi alustavien ennusteiden valossa olevan positiivinen. Tämä viestisi siitä, että uusi lama jää jonkin verran suurta lamaa lyhyemmäksi, mitä tulee kansantalouden tunnuslukuihin ja sen vaikutukset työllisyyden tasoon siten vastaavasti vähäisemmäksi. Kaikkiaan nämä muutokset eivät absoluuttisesti laske suomalaisten elintasoja vuosien 2005–2006 tasoa alemmaksi. Kuitenkin koska julkiset menot oli mitoitettu toteutunutta korkeamman kansantuotteen varaan, julkisen talouden alijäämä kasvoi merkittävästi sekä yleensä että erityisesti valtiontaloudessa.

Toisaalta BKT:n *funktionaalinen jakautuminen* – jakauma palkkoihin ja sosiaaliturvamaksuihin sekä voittoihin – on olennaisesti muuttunut suuren laman ja uuden laman välisen aikana (kuvio 25). Palkansaajien BKT-osuutta mittaava palkkojen ja sosiaaliturvamaksujen osuus on supistunut ja vastaavasti pääomatu-
lojen osuus kasvanut. Suuressa lamassa palkansaajien osuus oli vielä lähellä 70 %:a (syvimpien lamavuosien numerot kertovat myös voittojen supistumisesta), mutta sen jälkeen osuus supistui merkittävästi ja pysyvästi. Uuden laman aikana tämä osuus oli laskenut selkeästi alle 60 %:n. Toisella tavalla ilmaistuna: se osuus BKT:sta, jota voidaan välittömästi kohdentaa sosiaalipolitiikan rahoitukseen, on aikaisempaa olennaisesti pienempi. Suomen kehitys on samansuuntainen muiden kehittyneiden länsimaiden kanssa. Tällä muutoksella on olennaisia

vaikutuksia pitkän aikavälin vaikutuksia hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan rahoitusrakenteisiin.



Kuvio 24. BKT:n muutos suuressa ja uudessa lamassa, %

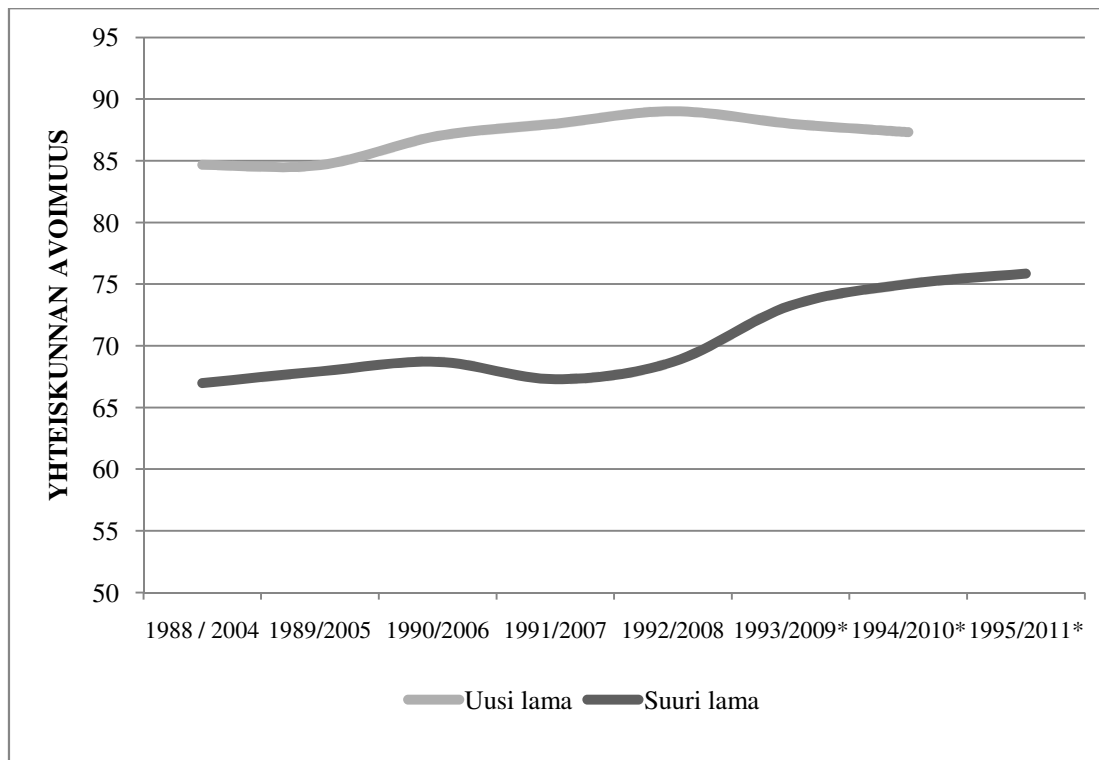


Kuvio 25. Funktionaalinen tulonjako suuressa lamassa ja uudessa lamassa, palkkojen ja sosiaalivakuutusmaksujen osuus %:a koko BKT:sta

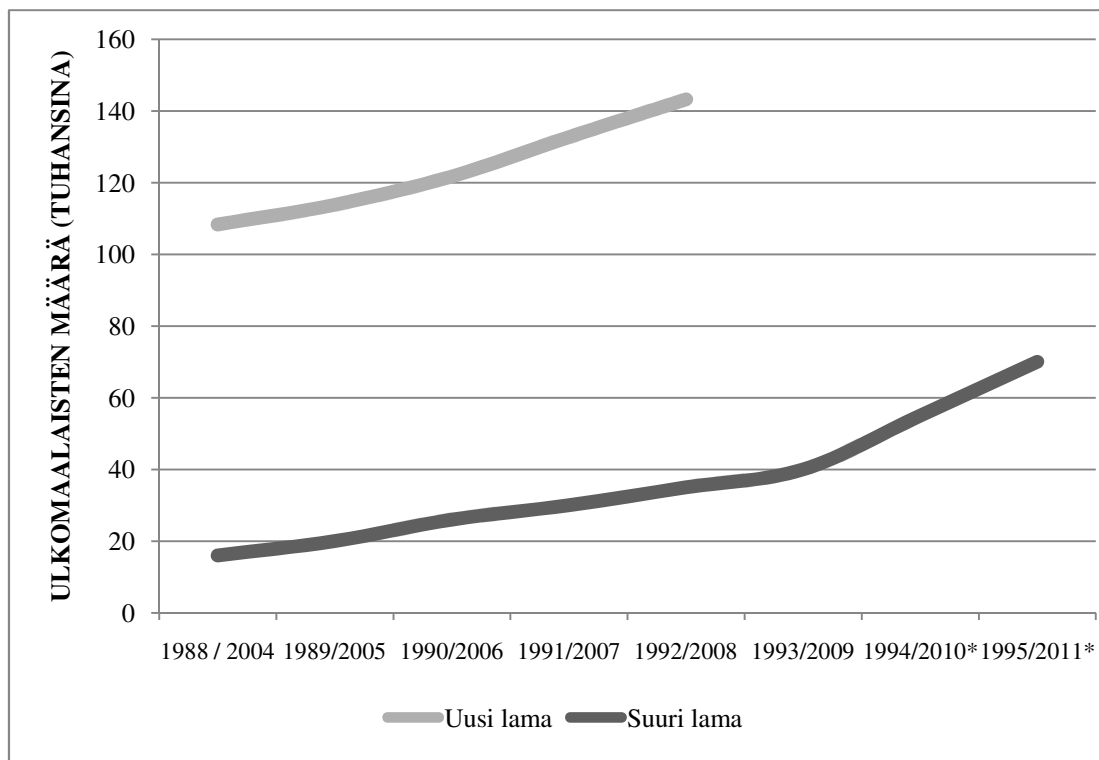
Yhteiskunnan avoimuuden mittaaminen on varsin monitahoinen kysymys, johon liittyen vastaukset kytkeytyvät käytettyihin mittareihin. Vakiintunut – joskaan ei täysin tyydyttävä – tapa mitata talouden ja yhteiskunnan avoimuutta on käyttää KOF-instituution kehittämää globalisaatioindeksiä, joka ottaa samanaikaisesti huomioon taloudellisen, sosiaalisen, ja poliittisen integraation (ks. Dreher ym. 2008). Tämänkaltaisen mittarin tulos riippuu pitkälti eri ulottuvuuksille annetuista suhteellisista painoista. Tässä tapauksessa taloudellisen ulottuvuuden paino on 36 %, sosiaalisen ulottuvuuden 38 % ja poliittisen 35 %. Voidaan toki perustellusti kysyä, pitäisikö jollekin näistä kolmesta ulottuvuudesta antaa korkeampi tai matalampi paino. Se ei myöskään ota huomioon sitä mahdollisuutta, että muuten avoimessa taloudessa on muutamia tiukasti suojattuja sektoreita (yleensä maatalous, jotkin energiatalouden alueet, tai jokin taantuva teollisuuden sektori).

Joka tapauksessa KOF-indeksin perustulos osoittaa, että Suomi oli varsin avoin yhteiskunta jo suuren laman aikana (kuvio 26) erityisesti talouden alueella. Se oli selkeästi globaalin keskiarvon yläpuolella. Euroopan unionin jäsenyys (1995) lisäsi avoimuutta noin kymmenellä prosenttiyksiköllä. Avoimuuden lisääntyminen ei kuitenkaan päättynyt tähän, vaan 2000-luvun alkupuolelle kaikenlainen avautuminen on edelleen jatkunut. Havainnollista on, että kun globaalisti avoimimman yhteiskunnan ja Suomen välillä oli eroa 1990-luvun alussa noin 20 prosenttiyksikköä, uuden laman kynnyksellä tuo ero on supistunut alle 10 prosenttiyksikköön. Varsin huomattavat muutokset ovat tapahtuneet poliittisen ja sosiaalisen globalisaation alueilla. Niinpä on perusteltua todeta, että talouden avoimuuden lisääntymistä on seurannut poliittisen ja sosiaalisen avoimuuden lisääntyminen, ja siten talouden globalisaatio on täydellistynyt yhteiskunnan globalistumisella.

Avoimuuteen liittyy myös monikulttuuristuminen. Yksi karkea tapa arvioida tätä kehitystä on laskea maassa oleskelevien ulkomaalaisten määrä. Tämä on tehty kuviossa 27. Kuvio osoittaa ensinnäkin selvästi maahanmuuttopolitiikan muutoksen ja Euroopan integraation merkityksen maahanmuutolle. Ennen Euroopan unionin jäsenyyttä Suomessa asuvat ulkomaalaiset tulivat maahan pakolaisstatuksella tai naapurimaista. Suuren laman Suomi oli selkeästi suomalainen kansallisuudeltaan. Sitten maahanmuuttajia on tullut ennen kaikkea Venäjältä, Virolta ja Ruotsista. Muut väestöryhmät ovat selkeästi pienemmät. Tarkempi tarkastelu tuo esiin myös Balkanin (ennen kaikkea Kosovon) ja Afrikan (ennen kaikkea Somalian) sotien vaikutukset. 2000-luvulle tultaessa ulkomaalaisten määrä ylitti 100 000 rajan ja lähestyy uuden laman kynnyksellä 150 000:lla. Toiselta puolen suuri osa muiden maiden kansalaisista hankkii jossakin vaiheessa Suomen kansalaisuuden. Tämän ohella maahanmuutto on uuden laman myötä selkeästi hidastunut, mikä on osaltaan Suomen maahanmuuttopoliittisten tavoitteiden vastainen kehitys. Eurooppalaisessa vertailussa ulkomaalaisten osuus Suomessa asuvasta väestöstä on edelleen varsin vähäinen, itse asiassa EU-maiden alhaisin.



Kuvio 26. Yhteiskunnan avoimuus suuressa lamassa ja uudessa lamassa

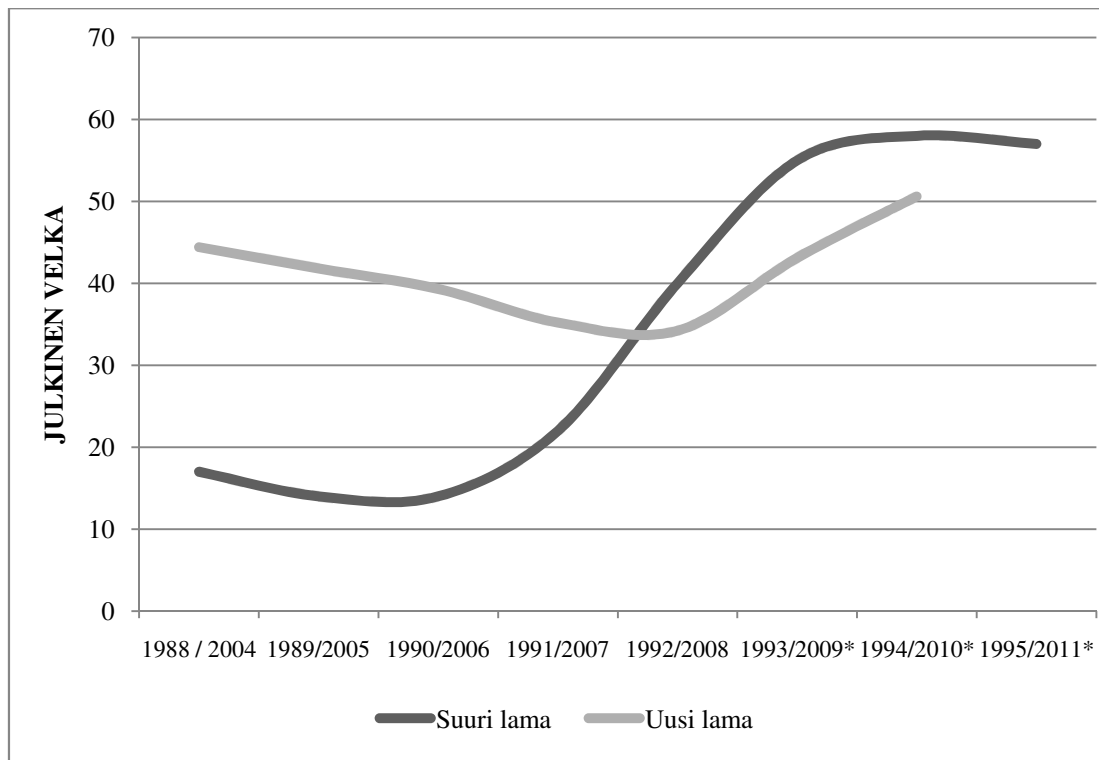


Kuvio 27. Ulkomaalaisten määrä Suomessa suuressa lamassa ja uudessa lamassa, henkilöä

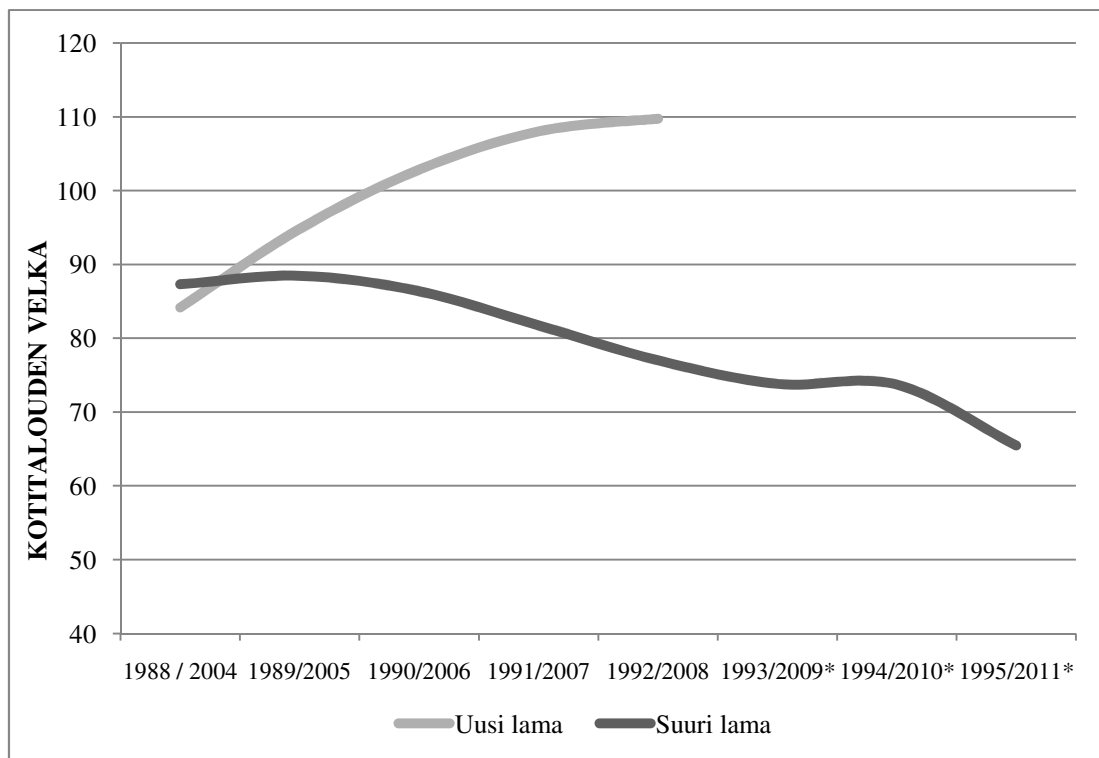
Velkaantuminen on puolestaan ilmiö, joka hyvinvointivaltion kannalta tarkasteltuna olennaisesti rajoittaa sekä julkisen talouden että kotitalouksien toimintaa. Suuren laman alla julkinen talous oli Suomessa erinomaisessa kunnossa. Laman aikana julkinen velka lisääntyi voimakkaasti ja lähestyi 60 % rajaa, joka oli kriittinen talous- ja rahaliiton lähentymiskriteerien takia (kuvio 28). Sittenmin Suomi on hyötynyt suhteellisen alhaisesta korkotasosta ja voimakkaasta talouskasvusta, mikä on mahdollistanut julkisen velan BKT-suhteen supistamisen. Tästä huolimatta uuteen lamaan tultaessa Suomen julkinen velka oli korkeampi kuin suureen lamaan tultaessa. Niinpä ei ole yllättävää, että Suomen julkinen velka lähestyi 2009 jälleen nopeasti 60 %:n rajaa, mitä BKT:n supistuminen osaltaan vauhditti. Varsin todennäköistä on, että Suomi ylittää tuon viitearvon vuonna 2010. Vertailevasti se on edelleen varsin alhainen ja velanhoitokustannukset ovat suhteellisen matalat moniin muihin maihin nähden.

Kotitalouksien velkaantuminen puolestaan kertoo niiden maksuvaran rakentumisesta alhaisen korkotason varaan sekä kotitalouksien varallisuuden kasvusta (kuvio 29). Kotitaloudet olivat uuden laman kynnyksellä selkeästi velkaantuneempia kuin suuren laman aikana. Tämän on mahdollistanut suurta lamaa olennaisesti alhaisempi korkotaso, mikä on säilyttänyt velanhoitokustannukset kohtuullisina. Samalla velattomien kotitalouksien osuus kaikista kotitalouksista on kasvanut, mikä osaltaan viestii velan kasautumisesta aikaisempaa pienemmälle kotitalouksien ryhmälle ja joidenkin muiden ryhmien vaurastumisesta velattomiksi. Näille velkaantuneille kotitalouksille odotettavissa olevan korkotason nousun vaikutukset kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin ovat huomattavat.

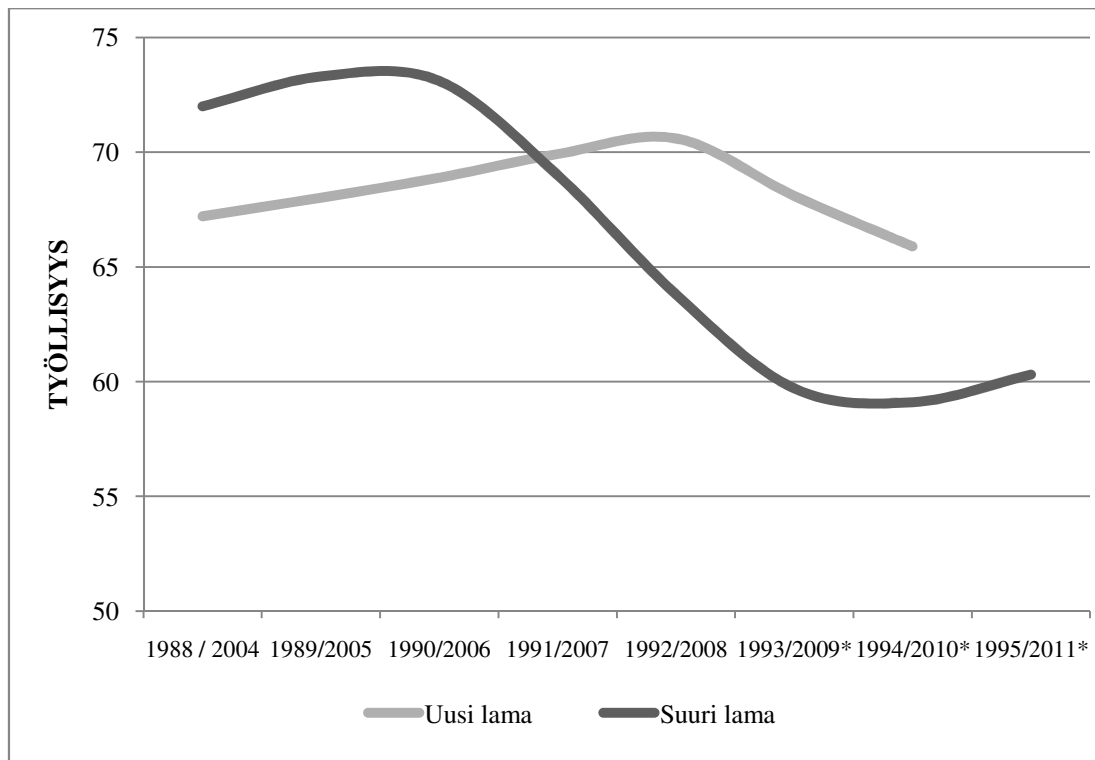
Työllisyys ja työttömyys tuovat oman näkökulmansa lamojen vertailuun. Suuri lama pudotti työllisyysasteen (työllisten osuus työikäisestä väestöstä) reilusta 70 %:sta jopa alle 60 %:n. Tämän jälkeisenä nousukautena työllisyys nousi asteittain. Uuden laman alkuun mennessä se ei kuitenkaan saavuttanut suurta lamaa edeltänyttä tasoa, joskaan ero ei enää ollut dramaattisen suuri. Suhteessa työllisten osuuteen työikäisestä väestöstä uuden laman myötä on menetetty puolet suuren laman jälkeen tapahtuneesta työllisyyden kasvusta. Saman tarinan kertoo toiselta kannalta työttömyyden muutos. (Koska sekä työllisyys että työikäinen väestö ovat absoluuttisesti kasvaneet, absoluuttisina lukuina muutos on vähäisempi). Suuressa lamassa Suomi siirtyi käytännössä täystyöllisyydestä massatyöttömyyteen. Suuren laman jälkeen (rekisteröity) työttömyys vähentyi varsin nopeasti. Vielä 2008 eroa oli kuitenkin pari prosenttiyksikköä vuoden 1990 tilanteeseen nähden; toisin sanoen, laman aiheuttamaa vaurio ei ollut täysimääräisesti kompensoitunut, minkä ohella huomattava osa työttömistä oli pitkäaikaistyöttömiä – ja siten työmarkkinoiden rajapinnassa. Sittenmin työttömyysaste on nousut reilusti noin 11 %:iin ja se oli keväällä 2010 edelleen nousussa. Kesäkuun 2010 luvut tosin viittaavat työttömyyden kasvun pysähtymiseen. Nousu ei ole ollut yhtä jyrkkää kuin suuressa lamassa ja myös huippu on jäämässä aikaisempaa alhaisemmaksi.



Kuvio 28. Julkinen velka suuressa lamassa ja uudessa lamassa, % BKT:sta



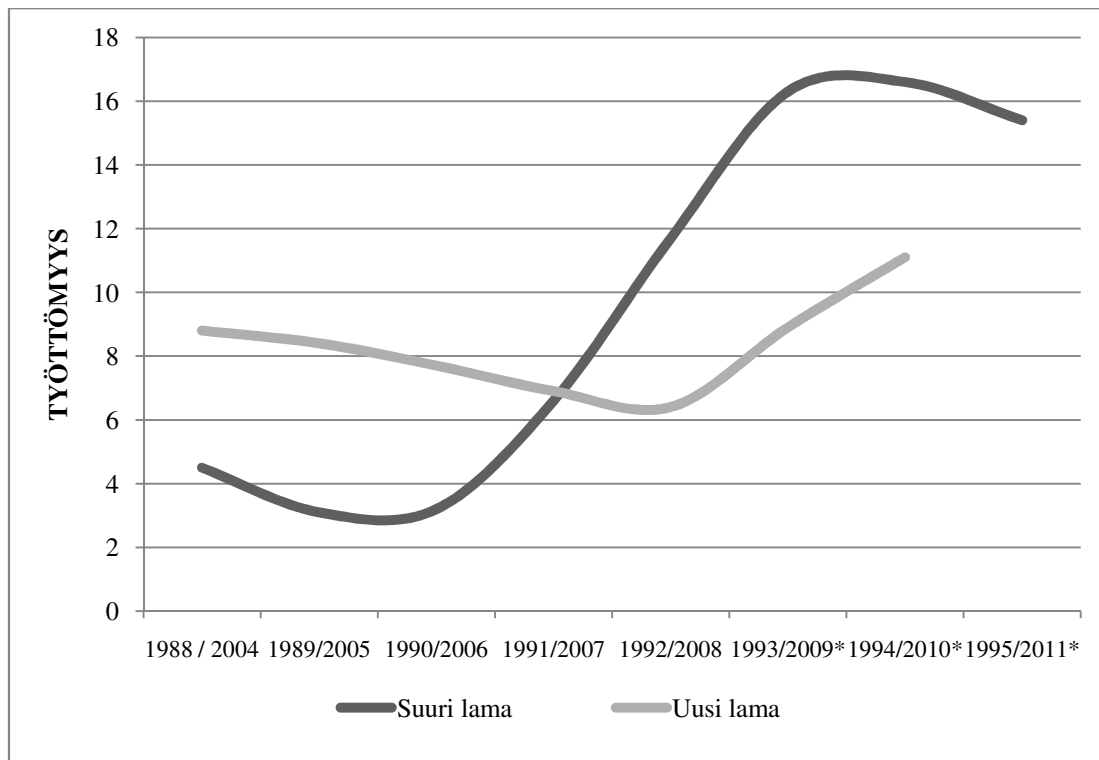
Kuvio 29. Kotitalouksien velka suuressa lamassa ja uudessa lamassa, % BKT:sta



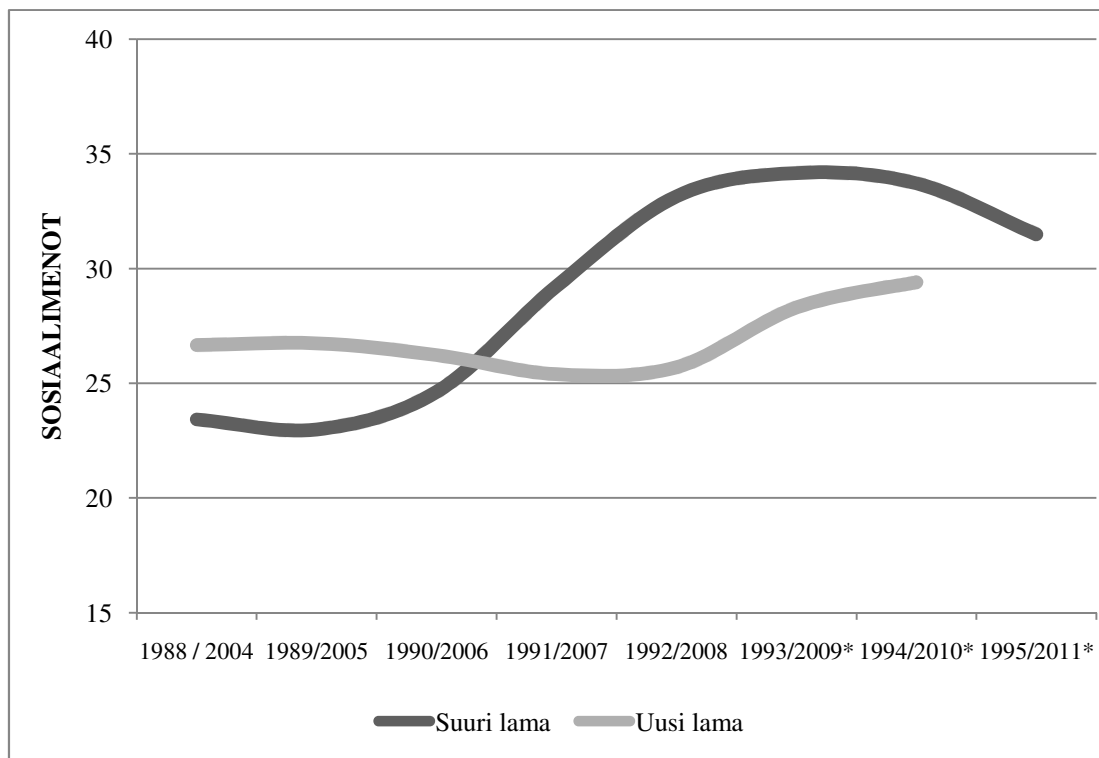
Kuvio 30. Työllisyys suuressa lamassa ja uudessa lamassa, % työikäisestä väestöstä

Sosiaalimenot kantavat merkittävän osan talouden taantumista aiheutuvista julkisen talouden menolisäyksestä. Valtaosa lyhyen aikavälin menolisäyksessä kanavoituu työttömyysturvamenoihin, mutta pidemmällä aikavälillä ulkoisesta shokista aiheutuvat menot kanavoituvat myös perhe- ja eläke-etuuksiin niiden käytön kasvuna sekä vähäisemmässä määrin toimeentulo- ja asumistukiin. Mikäli kansantalous supistuu samanaikaisesti sosiaalimenojen kasvun kanssa, sosiaalimeno/BKT-suhteen muutos voi olla varsin huomattava. Näin tapahtui suuressa lamassa, jossa menolisäystä vielä vauhditti 1980-luvun lopun korkeahkot julkisen sektorin palkankorotukset. Laskennallista kasvua oli kaikkiaan reilut 10 % yksikköä, mikä nosti Suomen laajojen hyvinvointi-valtioiden ryhmään muiden Pohjoismaiden rinnalle (Saari 2001).

Uudessa lamassa muutos on osoittautunut vähemmän dramaattiseksi. Sosiaalimenojen BKT-suhteen muutos on kevään 2010 tilanteen mukaan jäämässä noin viiteen prosenttiyksikköön, mikä siis on noin puolet suuren laman vaikutuksista. Tulokseen vaikuttaa myös BKT:n supistumisesta myöhemmin saatavat lopulliset luvut. Keväällä 2010 ei ole vielä mahdollista analysoida, miten tämä menolisäys kanavoituu eri järjestelmiin ja miten nämä kaksi lamaa eroavat toisistaan tässä suhteessa. Avoimeksi jää tässä yhteydessä myös, kuinka suurelta osin kasvu aiheutui BKT:n äkillisestä supistumisesta. Tähän tarkoitukseen on käytössä aineistoja keväällä 2013.

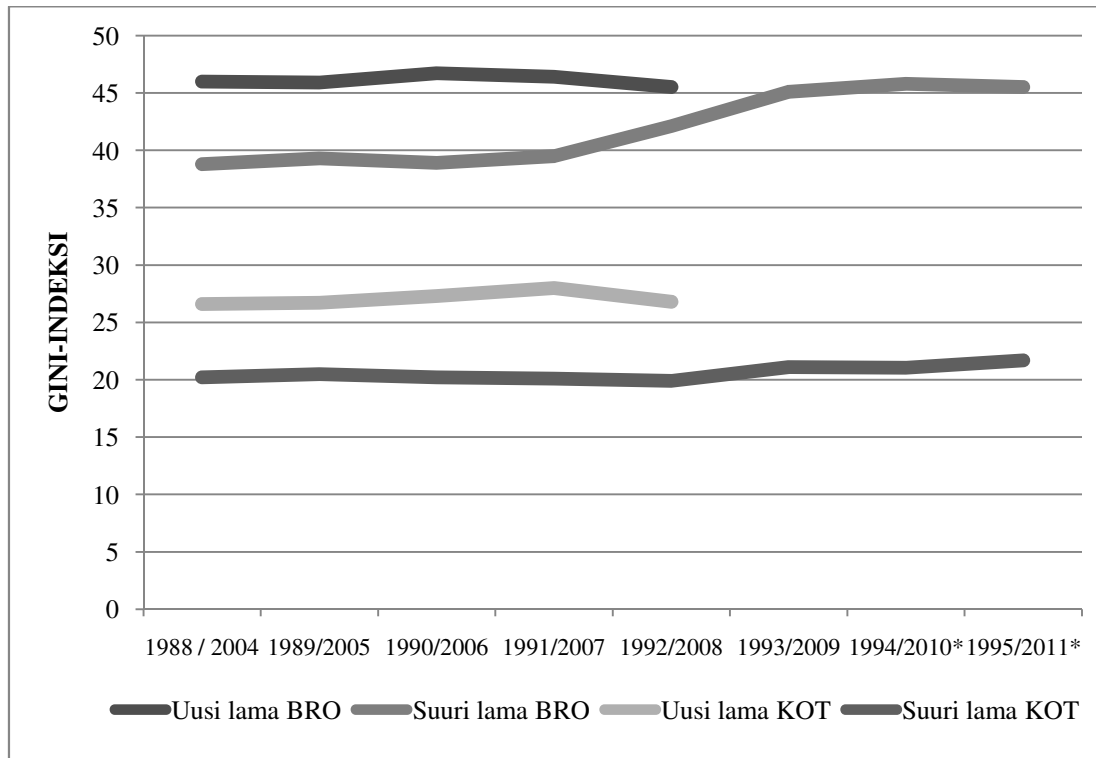


Kuvio 31. Työttömyys suuressa lamassa ja uudessa lamassa, % työvoimasta



Kuvio 32. Sosiaalimenot suuressa lamassa ja uudessa lamassa, % BKT:sta

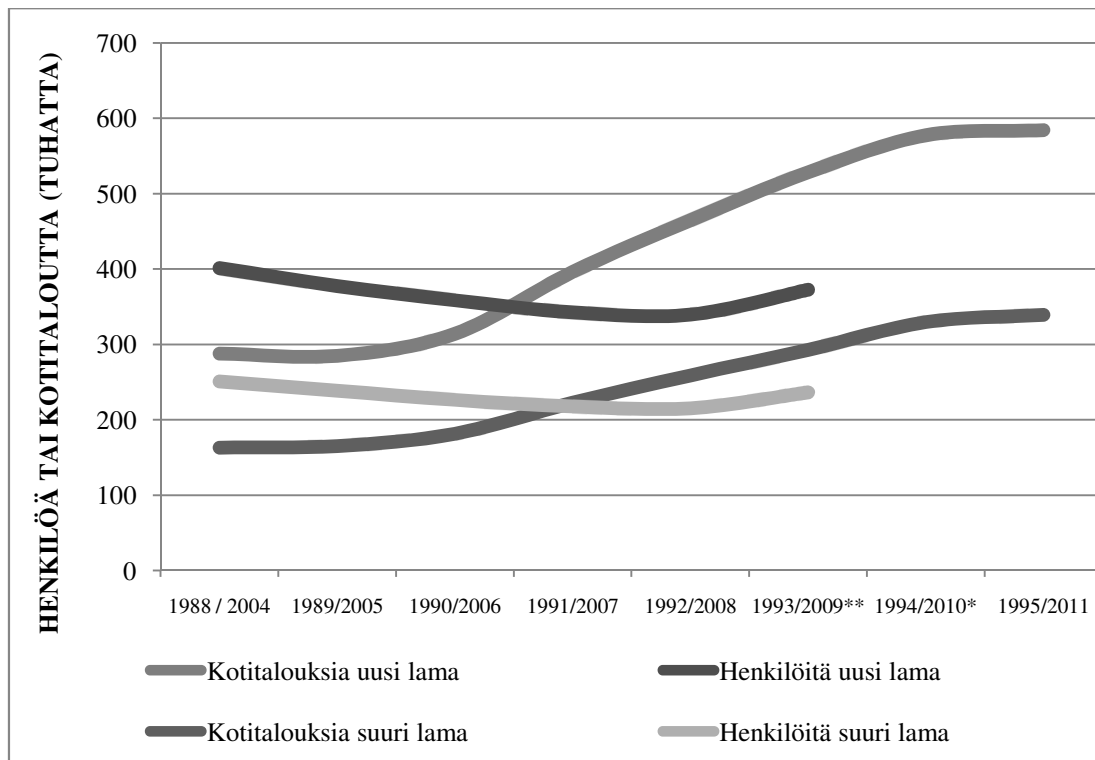
Neljä lukusarjaa kertoo ehkä selkeämmin kuin mikään muu suomalaisen yhteiskunnan muutoksesta lamavuosien aikana ja niiden välillä. Nämä liittyvät eriarvoisuuteen, toimeentulotukeen, alkoholin kulutukseen ja ylipainoon. Eriarvoisuus, jota käsitellään myös myöhemmin tässä kokoelmassa systemaattisemmin (Saaren 3. luvussa ja Kankaan 5. luvussa), on voimakkaasti lisääntynyt (kuvio 33). Muutokset ovat merkittävän suuria sekä käytettävissä olevissa tuloissa (KOT) että bruttotuloissa (BRO), ja keskeisenä tekijänä on suurituloisimman kymmenyksen suhteellisen osuuden nopea kasvu.



Kuvio 33. Eriarvoisuus käytettävissä olevissa tuloissa ja bruttotuloissa suuressa lamassa ja uudessa lamassa, Gini, %

Bruttotuloissa tasosiirtymä tapahtui 1990-luvun puolivälissä, jolloin pääoma- ja palkkatulojen verotus eriytettiin, ja josta lähtien tuloerot ovat tasaisesti kasvaneet aina vuoteen 2008 saakka. Erot käytettävissä olevissa tuloissa kasvoivat sitten enemmän vuosituhaten vaihteen jälkeen, jolloin verotuksen tulonjakovaikutusten ja etuustasojen jäädytykset alkoivat näkyä erojen kasvuna. Hyvätuloiset vaurastuivat ennen kaikkea palkka- ja pääomatulojen avulla; pienituloisten toimeentulo koostuu puolestaan tuki-loppuisista etuuksista, joita ei ole korotettu (palkka)tulojen nousun tahdissa. Verotuksen ja saatujen tulonsiirtojen uudelleenjakovaikutus²³ supistui suuren laman vuosien 54 %:sta uuden laman kyn-

²³ Tulonsiirtojen yhteisvaikutus: Gini-kertoimen suhteellinen muutos (%) siirryttäessä tuotannontekijätuloista käytettävissä oleviin tuloihin. Maksetut tulonsiirrot: Gini-kertoimen suhteellinen muutos (%) siirryttäessä bruttotuloista käytettävissä oleviin tuloihin. Saatut tulonsiirrot: Gini-kertoimen suhteellinen muutos (%) siirryttäessä tuotannontekijätuloista bruttotuloihin.



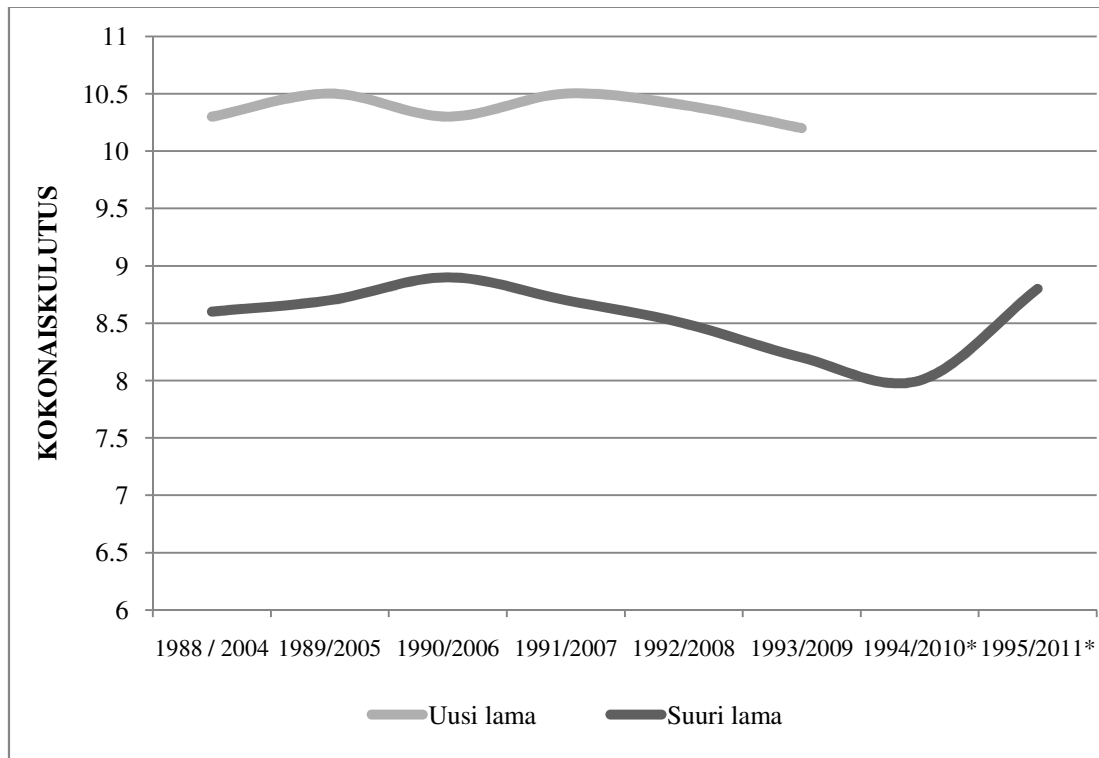
Kuvio 34. Toimeentulotuen asiakasmäärät suuressa lamassa ja uudessa lamassa, henkilöitä ja kotitalouksia

nyksellä 41 %:iin, mikä osaltaan kertoo politiikan merkityksestä eriarvoisuuden syynä. Verotuksen (maksettujen tulonsiirtojen) osuus Gini-kertoimella mitatun eriarvoisuuden vähentämisessä supistui samalla aikavälillä 43 %:sta 32 %:een ja vastaavasti tulonsiirtojen 19 %:sta 13 %:iin. Viimeisenä uutta lamaa edeltäneenä vuotena erot alkoivat supistua, mikä aiheutui ennen kaikkea suurituloisimman väestöosan tulojen laskusta.

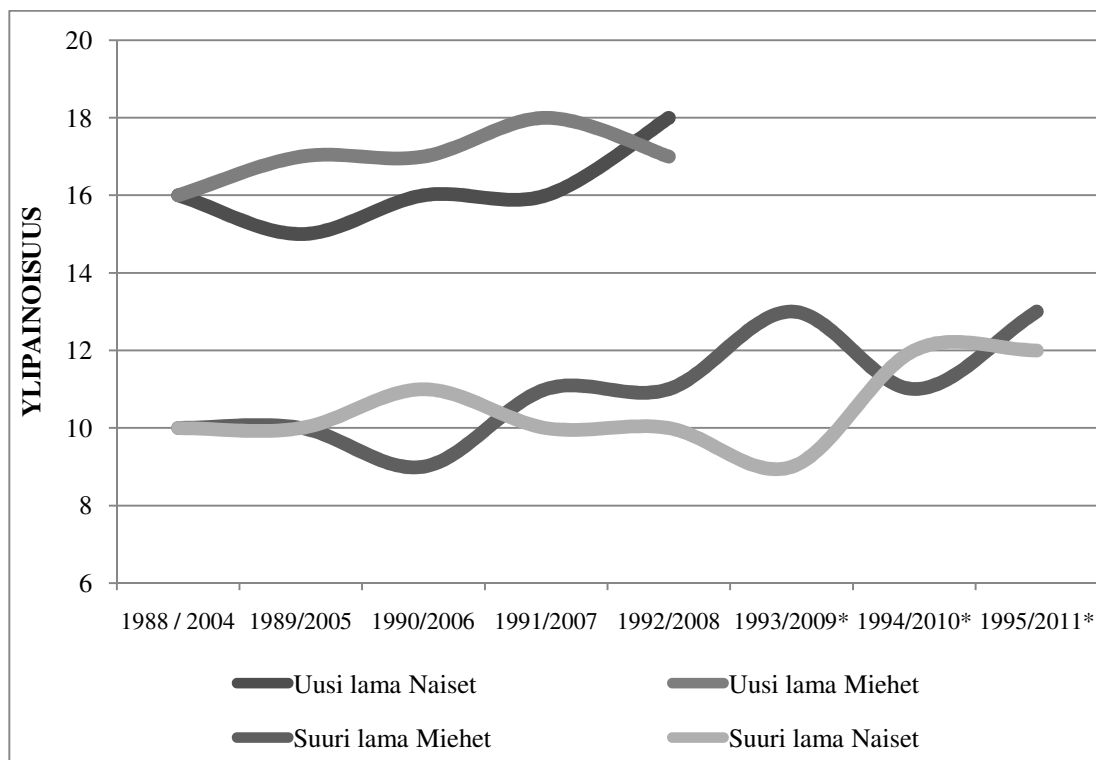
Toimeentulotuen asiakasmäärien kehitys kertoo puolestaan muiden tulovähenteisten ja tarveharkintaisten etuuksien alhaisesta tasosta sekä syyperustaisten sosiaaliturvaetuuksien välisistä aukoista, lainojen hoidon kustannuksista, sekä eri etuuksien karenssi- ja käsittelyajoista. Kuviossa 34 on havainnollistettu toimeentulotuen asiakasmäärissä tapahtuneita muutoksia suuressa lamassa ja uudessa lamassa THL:n tilastojen valossa. Lukuja arvioitaessa on otettava huomioon se, että huomattava osa kotitalouksista saa toimeentulotukea täydentävänä etuutena ja eripituisia ajanjaksoja. Nämä luvut eivät siis kerro kaikista toimeentulotuen ulottuvuuksista. Toisaalta luvut kertovat sen, että vuoden 2009 ennakkotietojen valossa suuren laman vaikutukset olivat ainakin toistaiseksi selkeästi korkeammat kuin uuden laman vaikutukset.

Alkoholinkulutus kertoo puolestaan muutoksista sekä alkoholin saatavuudessa että hinnassa (kuvio 35). Ennen EU:n jäsenyyttä kansanterveys- ja veropolitiikan epäpyhän liiton avulla ylläpidetty alkoholipolitiikka on vaihteittain sopeutunut Euroopan integraation aiheuttamiin sääntelyn purkupaineisiin (joskin EY-tuomioistuimen kumulatiivinen oikeuskäytäntö mahdollistaa kansallisen vähittäismyyntimonopolin säilyttämisen kansanterveyssyyhin vedoten). Kansanterve-

yspohjainen alkoholipolitiikka on saanut rinnalleen maatalous- ja kilpailupoliittisen alkoholipolitiikan. Samalla suomalaisille alkoholista aiheutuvat haitat ja siihen liittyvät terveysongelmat ovat selkeästi kasvaneet.



Kuvio 35. Alkoholin kokonaiskulutus suuressa lamassa ja uudessa lamassa, litraa



Kuvio 36. Ylipainoisuus suuressa lamassa ja uudessa lamassa; niiden osuus, joiden painoindeksi on 25 tai suurempi, %

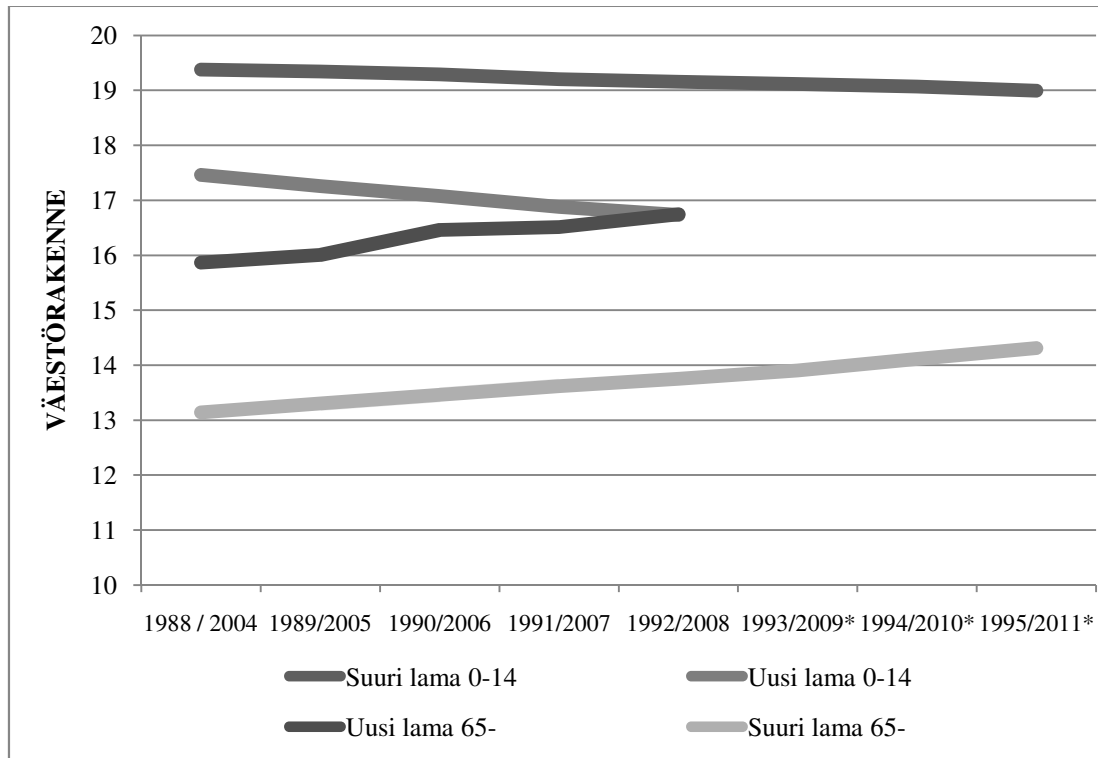
Ylipaino on puolestaan yleistynyt syklistemmin, mutta yhtä kaikki trendi on ollut kasvavan ylipainoisuuden suuntaan (kuvio 36). Sama muutossuunta koskee sekä miehiä että naisia, ja ylipainoisten osuus samassa mittakaavassa kummassakin ryhmässä. Haasteelliseksi tämän kehityksen tekee ylipainoisuuteen kytkeytyvät terveysongelmat (kuten aikuisiän diabetes), jotka ovat muuttumassa kansanterveyden ja julkisen talouden kannalta merkittäviksi haasteiksi. Yhdessä nämä kaksi lukua kertovat suomalaisten elämisen ehtojen ja elämänhallinnan muutoksista.

Väestörakenteen muutokseen on kiinnitetty runsaasti systemaattista huomiota. Suuren laman aikana väestörakenne muuttui tasaisesti. Alle viisitoistavuotiaiden lasten suhteellinen osuus supistui hiljalleen. Muutos oli kuitenkin varsin tasaista, ja kytkeytyi enemmänkin koko väestön kasvuun kuin absoluuttisten määrien supistumiseen. Sen sijaan ikääntyneiden (yli 65-vuotiaiden) osuus alkoi edelleen kasvaa. Muutos oli kuitenkin suhteellisen maltillista. Uuden laman alla väestörakenteen muutos saavutti merkittävän käännekohdan. Lasten suhteellinen osuus alkoi supistua ja ikääntyvän väestön määrä kasvaa varsin nopeasti. Vuonna 2008 ikääntyvien määrä ohitti lasten määrän. Muutos kertoo sekä hyvinvointivaltion onnistumisesta että merkittävistä demografisista haasteista 2010-luvulla. Sekä nykyhetkellä että tulevaisuudessa ikääntyminen on voimakkaasti sukupuoleen sitoutunutta erityisesti kaikkein vanhimmissa ikäryhmissä. 2010-luvulla ikääntyvän väestön osuus koko väestöstä kasvaa voimakkaasti.

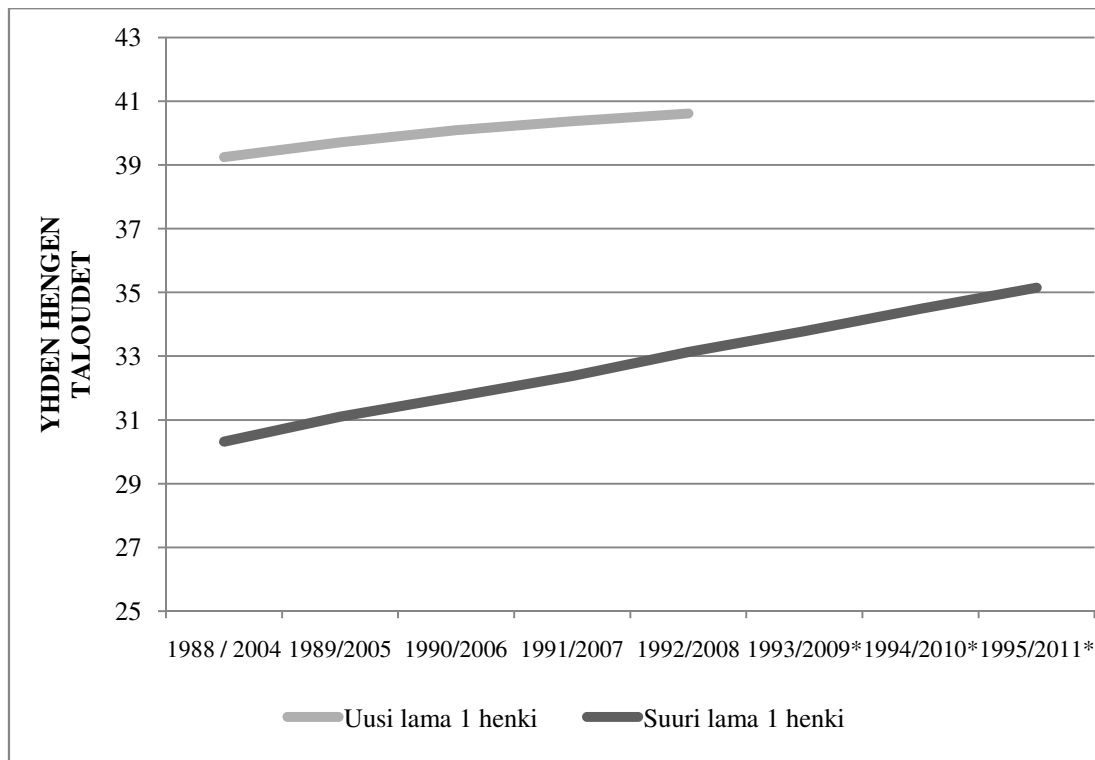
Toinen, sosiaalipolitiikan kannalta merkityksellinen, muutos on kotitalouksien rakenteen muuttuminen. Kotitalouksien keskikoko on supistunut tasaisesti aina 1970-luvulta lähtien ja tulee supistumaan tulevaisuudessakin (ks. Saari 2001; 2010). Sosiaalipolitiikalla keskikokoa tärkeämpi muutos on kuitenkin yhden hengen kotitalouksien osuuden nopea kasvu, sillä yhden hengen kotitalouksien köyhyysriski on muuta väestöä olennaisesti korkeampi ja niiden kyky tuottaa palveluja omaan käyttöönsä vastaavasti alhaisempi. Kaiken kaikkiaan ne ovat keskimääräistä voimakkaammin riippuvaisia julkisen vallan palveluista ja tulonsiirroista. Yhden hengen kotitalouksien määrä oli suuren laman aikana noin kolmannes kaikista kotitalouksista. Uuden laman kynnyksellä osuus oli noussut jo 40 %:iin. Tämän muutoksen sosiaalipoliittiset vaikutukset voivat olla 2010-luvun Suomessa olla verrattavissa väestön ikärakenteen muutoksiin.

Tiivistäen, suuren laman ja tähänastisen uuden laman vertailu osoittaa kaksi asiaa suhteessa aikaisemman laman varjoon ja tasosiirtymiin ja jättää kaksi asiaa vastaamatta. Yhtäältä suuren laman varjot ovat ohentuneet tai hälventyneet eri tahtiin yhteiskunnan eri sektoreilla. BKT palasi aikaisemmalla kasvu-uralleen muutamassa vuodessa. Julkisen talouden velan, työllisyyden ja työttömyyden kannalta suuren laman varjo ulottui sen sijaan aina uuteen lamaan saakka. Niiden lähtötaso jäi uudessa lamassa korkeammaksi kuin aikaisemmassa lamassa. Sopeutumismahdollisuuksia heikentävät erityisesti kotitalouksien voimakas velkaantuminen (jonka käänköpuolella on tosin myös varallisuuden kasvua) ja funktionaalisen tulonjaon muutos. Toisaalta Suomi ja suomalaiset ovat kokeneet taso-siirtymät väestö- ja kotitalousrakenteessa, tulorakenteessa ja ylipainossa. Uuden

laman kynnyksellä tai pohjalla suomalaiset ovat vanhempia, asuvat pienemmissä kotitalouksissa, ovat velkaantuneempia ja ylipainoisempia sekä selkeästi eriarvoisempia kuin suuressa lamassa. Nämä muutokset osaltaan viestivät siitä, että suomalaisten rakenteelliset mahdollisuudet sopeutua muutokseen ovat näiden mittareiden valossa uudessa lamassa jonkin verran heikommät kuin suuressa lamassa.



Kuvio 37. Väestörakenne suuressa lamassa ja uudessa lamassa, alle 15-vuotiaita ja yli 64-vuotiaita % väestöstä



Kuvio 38. Yhden hengen kotitaloudet suuressa ja uudessa lamassa, % kaikista kotitalouksista

Toisaalta avoimeksi jää myös kaksi asiaa. Yhtäältä uuden laman ”luonteesta” ei ole vielä yhteistä ymmärrystä. Vuoden 2010 keväällä ennustelaitoksilla oli varsin erilaisia käsityksiä siitä, kuinka pitkäkestoiseksi uusi lama osoittautuu ja kuinka paljon ”rakenteellisia uudistuksia” lama edellyttää julkiselta taloudelta ja hyvinvointivaltiolta. Pohjimmiltaan kyse on siitä, kuinka pysyvästi työpaikkoja menetetään. Mitä selkeämmin uusi lama osoittautuu talouden sykliseen kehitykseen liittyväksi, sitä vähemmän julkisen talouden kannettavaksi tulee vaatimuksia rakenteiden sopeuttamisesta: vastaavasti jos uuden laman vaikutukset jäävät pysyviksi, johtopäätökset julkisen talouden välittömän sopeuttamisen tarpeesta vastaavasti saavat aikaisempaa vahvemman perustan. Toisaalta laman sosiaalipoliittisista vaikutuksista sosiaalipoliittisen järjestelmän institutionaaliseen rakenteeseen sekä palvelujen ja tulonsiirtojen kohdentumiseen ja laatuun tiedetään toistaiseksi varsin vähän. Kuten edellä on todettu, tilastoviiveet ovat sosiaali- ja terveyspolitiikassa huomattavia. Ensimmäiset kattavat arviot saadaan loppusyksystä 2010, jolloin THL julkaisee kahden vuoden välein julkaistavan tutkimuksensa hyvinvoinnista ja palveluista. Se perustuu vuoden 2009 tietoihin, mikä mahdollistaa laman välittömien vaikutusten systemaattisen käsittelyn. Mahdollisia muutoksia voidaan kattavasti arvioida vasta kun 2010-luku lähestyy puolta väliä. Kuvaavaa on, että suuren laman sosiaalipoliittiset vaikutukset alkoivat selvitä vasta vuodesta 1997 eteenpäin ja kokonaiskuva alkoi hahmottua vuosituhaten vaihteessa. Samankaltaiset aikaviiveet tulevat liittymään myös uuden laman analysointiin.

Yhteiskunnan muutos ja hyvinvointivaltion tulevaisuus

Tässä luvussa on kartoitettu suomalaisen hyvinvointivaltion tilaa lähtökohtana 1990-luvun alun lama. Tavoitteena on ollut havainnollistaa suomalaisen hyvinvointivaltion institutionaalista rakennetta sekä vertailevasti että historiallisesti. Luvun loppupuolella on vielä erikseen tarkasteltuna suuren laman ja uuden laman välisiä eroja. Luvun perushavainto on, että kaiken kaikkiaan suomalainen hyvinvointivaltio on varsin joustavasti sopeutunut muuttuviin olosuhteisiin ennen kaikkea sen perusratkaisujen kestävyysden takia. Suuren laman kokemukset selittävät osaltaan sitä, miten aktiivisesti (elvyttävästi ja velkaantuen) julkinen valta on Suomessa vastannut uuteen lamaan: tosin toistaiseksi käytössä ei ole vertailutietoa siitä, missä määrin Suomen talouspolitiikka osoittautuu keskipitkällä aikavälillä elvyttäväksi ja kuinka nopeasti Suomi toipuu lamasta vertailuryhmän muodostaviin EU-maihin verrattuna. Ja kysymys on myös ratkaisujen taloudellisesta ja sosiaalisesta kestävydestä. Avoimena on myös, minkälaiseksi 2010-luvun sosiaalipolitiikka muodostuu edellä mainittujen ehtojen puitteissa. Tähän kysymykseen paneudutaan yleisemmin 3. luvussa ja temaattisesti luvuissa 4–9.

3 HYVINVOINTIVALTIO 2010-LUVULLE

Juho Saari

Hyvinvointivaltion uudistaminen nojaa lähtökohtia ja tilannekuvausta koskeviin valintoihin. Ne vaikuttavat olennaisesti tarkasteltavien teemojen valikoitumiseen ja siten myös lopputulokseen. Samalla on kuitenkin syytä tehdä selkeä ero eri murrosaikojen lähtökohtien ja tavoitteiden välillä. Hyvinvointivaltiota on uudistettu eri lähtökohdista käsin esimerkiksi vuosina 1959, 1976 ja suuressa lamassa (1991–1994) ja nyt uuden laman (2008–) luomassa tilanteessa. Vastaavasti myös tavoitteiden asettelu on ollut eri murroksissa erilainen. Kahdessa ensimmäisessä murroksessa haettiin päätösperäistä menojen lisäystä ja sosiaalipolitiikan laajentamista uusille alueille: vuonna 1992 puolestaan politiikan johtotähtenä oli rakenteellisten menolisäysten hillintä päätösperäisillä toimenpiteillä ja uusilla kasvua ja työllisyyttä tukevilla tavoitteilla.

Tässä luvussa analysoidaan 2010-luvun sosiaalipolitiikan perusteita. Sosiaalipolitiikan uudistamisen lähtökohtia nimetään kuusi. Sitten tarkastellaan suomalaisen yhteiskunnan – ei siis yksinomaan sen hyvinvointivaltion tai sosiaalipoliittisen järjestelmän – ”tabuja” eli niitä kokonaisuuksia, jotka syystä tai toisesta eivät ole nousseet politiikan asialistoille. Tämän jälkeen analysoidaan hyvinvoinnin muutosta, jonka jälkeen siirrytään pohtimaan kysymystä, missä määrin julkinen valta voi ohjata suomalaisen yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion kehitystä. Luvun lopuksi tarkastellaan Euroopan integraation ja (sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti) kestäväen kehityksen suomalaiselle hyvinvointivaltiolla ja sosiaalipolitiikalle luomia mahdollisuuksia ja haasteita. Luku päättyy yhteenvetoon.

Tulevaisuuden lähtökohdat

Politiikan muutos rakentuu agendojen eli asialistojen kautta. Niistä tärkeimpiä Suomessa ovat hallitusohjelmat, eri ministeriöiden strategiat ja erilaiset politiikkaohjelmat. Niille sijoittuvat ne temaattiset kokonaisuudet, joihin ministeriöt, puolueet ja työmarkkinaosapuolet kiinnittävät systemaattista huomiota seuraavina vuosina. Samalla asialistat ovat ulossulkevia. Niiden ulkopuolelle jääneiden ideoiden ja ehdotusten toimeenpano on epätodennäköistä, mikäli olosuhteet – poliittiset voimasuhteet, toimintaympäristö – eivät olennaisesti muutu. Suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa suuren laman jälkeiset hallitusohjelmat ovat olleet voimakkaasti kaikkia osapuolia sitovia sekä varsin yksityiskohtaisia.

Seuraavassa tavoitteena on lähestyä suomalaisen sosiaalipolitiikan agenda nimeämällä ja perustelemalla sosiaalipolitiikan uudistamiselle kuusi yleistä lähtökohtaa. Ne on tiivistetty taulukkoon 5. Kuten aiemmin jo todettiin, sen reunamille tai ulkopuolelle on jätetty useissa muissa ministeriöiden tilaamissa raporteissa käsitelty globalisaatio, työmarkkinoiden rakennemuutos, ja demografinen siirtymä (eliniän pidentymisestä aiheutuva ikääntyminen). Kaikissa tapauksissa on oletettu, että hyvinvointivaltiota ja sen sosiaalipoliittista järjestelmää uudiste-

taan nykyiseltä pohjalta. Radikaalit uudet välineet – kuten kansalaispalkka- tai perustulomallit – ja tavoitteenasettelun muutokset – kuten pitäytyminen nollakasvuun – eivät ole sen paremmin tarpeellisia kuin mahdollisiakaan. Kansalaiset eivät niitä aktiivisesti²⁴ kaipaa, julkinen talous ei niitä edellytä, ja poliittisesti nämä on useimmissa mahdollisissa maailmoissa suljettu mahdollisten asialistojen ulkopuolelle. Näistä syistä seuraavassa on tarkastelun ulkopuolelle suljettu henkilökohtaisiin sosiaaliturvatileihin, erilaisiin kansalaisosinkoihin sekä perustuloon perustuvien mallien systemaattinen pohdinta. Sen sijaan on katsottu tarpeelliseksi ottaa huomioon Euroopan integraation ja kestävän kehityksen aiheuttamat haasteet. Taulukossa numeroidut kohdat on jäljempänä tulevassa tekstissä merkitty suluissa olevilla numeroilla kappaleiden alkuun.

Taulukko 5. Hyvinvointivaltion uudistamisen lähtökohdat

	Lähtökohdat	Muutos aikaisempaan (1990-luvun alun) näkökulmaan
1	2010-luvun näkökulma sosiaalipolitiikan agendaan.	Siirtymä 1990-luvun alun suuren laman kannustimista 2010-luvun alun sosiaalisiin mahdollisuuksiin.
2	Sosiaalipolitiikan sisältö.	Siirtymä sosiaalipolitiikasta välineenä (esimerkiksi työurien pidentäminen) sosiaalipolitiikan sisältöön.
3	Rakenteellisesti sidotut menot.	Siirtymä päätösperäisestä menojen lisäämisestä niiden uudelleen kohdentamiseen järjestelmän sisällä.
4	Uudistumisen välttämättömyys.	Siirtymä kohti tulonsiirtoja ja palveluja riskikohtaisesti koordinoivaan järjestelmään.
5	Yhteiskunnallinen ja organisatorinen muutos.	Siirtymä rakenteellisista uudistuksista kohti muutoksenhallinnan politiikkaa.
6	Kansallisen mallin poliittinen ja taloudellinen avautuminen.	Siirtymä suhteellisen suljetusta kohti avointa taloutta ja monikulttuurista yhteiskuntaa.

(1) Sosiaalipolitiikan agenda on siirretty 1990-luvun alun lamavuosien näkökulmasta 2010-luvulle. Suomalaisen sosiaalipolitiikan uudistusprosessi on nojautunut vuosien 1992–1993 lamakokemuksiin ja silloin rakentuneisiin ajattelumalleihin, jonka jälkeen tuottavuus-, tehokkuus ja kannustintavoitteet saavuttivat (oikeutetusti) keskeisen aseman suomalaisessa sosiaalipolitiikassa. Vuonna 2010

²⁴ Kansalaispalkalla itse asiassa on varsin korkea kannatus Suomessa (Andersson & Kangas 2002: Syistä miksi kansalaispalkka ei ole reaalipoliittisesti relevantti vaihtoehto, ks. Julkunen (2009).

toimeenpanovaiheessa olevat keskeiset uudistusprosessit, kuten SATA-komitea ja Paras-hanke, saattavat loppuun näitä politiikkoja pikemminkin kuin avaavat uusia linjoja. SATA-komitea vei loppuun kannustinloukkutyöryhmän (1995–1997) aloittamaa työtä, joka puolestaan sai alkunsa vuosien 1992–1993 julkisen talouden vakautusratkaisuista ja eräistä järjestelmän sisään rakentuneista koordinaatio-ongelmista ("loukuista"). Se asetti lähtökohdikseen sosiaaliturvan kannustavuuden parantamisen ja viimesijaisen turvan tason nostamisen, mutta ei pystynyt näiden tavoitteiden täysimääräiseen ja samanaikaiseen saavuttamiseen intressistiriitojen takia: tämän ohella tammikuun 2009 alussa tehty päätös työnantajan Kela-maksun poistosta ja tammikuun puolivälissä 2009 työmarkkinaosapuolten tekemä sosiaalitulo suuntasivat jatkotyöskentelyä olennaisesti asettamalla uudistuksille institutionaaliset rajat (Saari 2009). Kunta- ja palvelurakenneuudistus (Paras) on vuosien 1993–1994 valtiosuus- ja ohjauslainsäädäntöuudistusten toimeenpanon viimeinen vaihe. Monien tavoitteiden joukossa ensisijaisia ovat kuntakokoon ja palvelujen tarjontarakenteisiin liittyvät uudistuspaketit.²⁵ Vaikka kumpikin näistä hankkeista on jo varsin pitkällä keväällä 2010, varsin ilmeistä on että ne ensisijaisesti luovat perustaa seuraavan aallon uudistuksille, jotka toimeenpannaan uuden laman jälkeen seuraavilla vaalikausilla. Kysymys onkin siitä, missä määrin vuosina 1992–1994 vakiintuneet, ja näitä uudistuksia ohjanneet viisaudet esimerkiksi ihmisten käyttäytymisestä ovat käypää ainesta 2010-luvun Suomessa?

2010-luvun näkökulma tarkoittaa myös aikajänteen ulottamista kohti 2020-lukua. Tässä kokoelmassa arvioidaan ensisijaisesti niitä hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tulevaisuuteen 2010-luvulla liittyviä muuttujia, jotka ovat välittömästi tai välillisesti kansallisten poliittisten päätöksentekijöiden vaikutusvallan piirissä. Nämä ovat ennen kaikkea hyvinvointivaltioon ja sosiaalipolitiikkaan liittyviä institutionaalisia muuttujia, kuten tulonsiirtojen ja palvelujen luomat kannustinrakenteet, ja organisaatioiden tavoitteet. Sen sijaan esimerkiksi suomalaisten arvojen muutossuunnat, perherakenteiden muutokset tai vaikkapa maailman tila otetaan annettuna, vaikka julkisella vallalla onkin jonkin verran vaikutusta niiden muutokseen. Keskeinen siirtymä on sosiaalisten mahdollisuuksien merkityksen korostaminen, jota Heikki Hiilamo käsittelee systemaattisesti (7. luku: ks. myös Hiilamo & Saari (toim.) 2010).

(2) Tämän kirjahankkeen ytimessä ovat *nimenomaisesti sosiaalipoliittiset tavoitteet*. Sosiaalipolitiikka on hivenen erikoisella tavalla menettänyt sisältöään viimeisten viidentoista vuoden aikana. Aikaisemmin – aina 1990-luvulle saakka – sosiaalipolitiikka oli varsin autonominen, mitä tulee sen tavoitteiden asettamiseen: tämän seurauksena erilaiset oikeudenmukaisuus- ja tasa-arvotavoitteet olivat varsin voimakkaasti esillä. Tätä tasaamiseen tähtäävää politiikkaa tukivat myös keskeisten intressiryhmien väliset valtasuhteet sekä eduskunnan päätöksen-

²⁵ Näihin kahteen suurhankkeeseen on julkistalouden kannalta rinnastettavissa työurien pidentämiseen tähdännyt hanke, joka toimi kevästä 2009 alkuvuoteen 2010.

tekoa ohjanneet menettelytapasäädökset, jotka pakottivat muodostamaan laaja-pohjaisia koalitioita uudistusten taakse.

Sittemmin sosiaalipolitiikasta on tullut ennen kaikkea väline muiden tavoitteiden saavuttamiselle. Tavanomaista on esimerkiksi todeta, että sosiaalipolitiikan keskeinen tavoite on työurien pidentäminen kolmella (tai neljällä) vuodella. Tämä tavoite on kaikin puolin kannatettava ja tärkeä, kun pidetään mielessä sosiaalipolitiikan rahoitukseen liittyvät haasteet väestön ikääntyessä (ja eliniän pidentyessä) ja rahoituspohjan rakenteen muuttuessa. Itse asiassa se on haasteisiin nähden maltillinen tavoite, kun työuran pidentämistavoite suhteutetaan eliniän odotteen pidentymiseen (ks. Kianderin 4. luku), mikä yhdessä suurten ikäluokkien eläkkeelle jäämisen kanssa merkittävästi kasvattaa eläkeläisten määrää (ks. Kautto 2010).

Vuoden 2010 ennusteiden mukaan vuonna 1975 syntyneistä pojista joka kymmenes elää yli 100-vuotiaaksi: tytöistä tuon aikaisemmin aivan poikkeuksellisen rajapyykin ylittää joka viides. Tosiasiallisen eläkeiän ollessa nykyjärjestelmässä noin 58 vuotta he siis tulisivat olemaan lapsena noin 7 vuotta, erilaisissa koulutuksissa noin 18–20 vuotta ja eläkkeellä peräti 40 vuotta, jolloin varsinaisen työuran pituus oli noin 35–37 vuotta. Tämä ei ole työvoiman ja julkisen talouden käytössä olevien resurssien mielekästä käyttöä, vaikka työn tuottavuus olisikin työvuosina poikkeuksellisen korkea (mitä se ei esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa ole). Mikäli yhteiskuntapolitiikan tavoitteeksi asetetaan työ- ja eläkevuosien suhteen pitämistä vakaana, tuo tavoite edellyttää työurien olennaista pidentämistä sen kaikista vaiheista ja tosiasiallisen eläkeiän nostamista pitkälti yli 65 vuoteen. Senkään jälkeen huoltosuhde (työikäisten suhde väestöön) ja elatussuhde (työllisten suhde väestöön) eivät vastaa koulutus- ja eläkejärjestelmien perustamisen aikaista tilannetta.

Samalla on kuitenkin syytä korostaa, että työllisyysasteen nostaminen työuria pidentämällä sekä alku- että loppupäästä ei kuitenkaan ole ensisijaisena sosiaalipoliittinen tavoite. Se on muiden sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamisen väline. Tämänkaltaisina ensisijaisina tavoitteina voidaan pitää esimerkiksi tasa-arvon, sosiaalisten mahdollisuuksien sekä koetun hyvinvoinnin lisäämistä resurssien keskitetyn uudelleenjaon ja yhteiskunnallisen sääntelyn avulla. Sosiaalipolitiikan ytimeen tulee 2010-luvulla palauttaa – uudistetussa muodossa – nimienomaisesti sosiaalipoliittiset tavoitteet. Tavoitteena on tuore ja innovatiivinen lähestymistapa hyvinvointivaltioon ja sen tulevaisuuteen. Tämä yhdistää kokonaisuuden toisen osan muodostavia lukuja 4–9.

(3) Nykyisen vero- ja sosiaalivakuutusmaksupolitiikan asettamassa kehyksessä päätösperäiselle sosiaalimenojen lisäämiselle ei ole ratkaisevasti tilaa 2010-luvun Suomessa, joten 2010-luvun sosiaalipolitiikan uudistusten tulee olla mahdollisimman kustannusneutraaleja suhteessa sosiaalimenojen BKT-suhteeseen. Kääntäen: sosiaalimenojen päätösperäinen lisäämisen mahdollisuus kytkeytyy voimakkaasti talouden ja työllisyyden kasvuun (ks. Kianderin luku). Sosiaalimenojen vuosittainen reaalikasvu on vaihdellut voimakkaasti 1980-luvun alusta eteenpäin. Yhtäältä talouden taantuessa sosiaalimenot ovat toimineet automaattisina

vakauttajina, jotka ovat työttömyysturvamenojen (sekä eräissä tapauksissa työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeiden sekä lasten kotihoidon tuen) kautta ylläpitäneet suomalaisten kulutusta ja yhteiskuntamallin legitimitettä. Toisaalta talouden pidemmällä nousukausilla on ollut taipumus kasvattaa sosiaalimenoja ennen kaikkea päätösperäisesti uudistuksia tekemällä ja kunnissa virkojen ja toimien määrää lisäämällä ja palkkapolitiikan kautta.

Perustavanlaatuinen kysymys on, kuinka paljon julkisessa taloudessa on päätösperäistä liikkumavaraa. Tätä kysymystä tarkastelevat tässä kokoelmassa systemaattisemmin Jaakko Kiander (4. luku) ja Olli Kangas (5. luku), mutta asiaan on syytä perehtyä jo tässä yhteydessä. Jo uutta lamaa edeltäneet VM:n laskelmat julkisen talouden liikkumavarasta 2010-luvulla antoivat voimakasta tukea näkemykselle, jonka mukaan tulevaisuuden sosiaalipolitiikka on pysyvän niukkuuden politiikkaa, kun menokehitystä arvioidaan suhteessa BKT:een. Toukuussa 2008 – siis ennen uuden laman puhkeamista – VM tiivistä julkisen talouden keskipitkän aikavälin (neljästä kuuteen vuoteen) tilanteen seuraavasti:

Vuoteen 2012 mennessä julkisyhteisöjen ylijäämän arvioidaan laskevan 2,8 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suurin osa ylijäämästä syntyy edelleen työeläkerahastoista. Ilman verojen korotuksia kuntatalouden rahoitustasapaino heikkenee kehyskauden loppua kohti ja on kääntymässä lievästi alijäämäiseksi nykyisen menokehityksen jatkuessa. Valtiontalouden rahoitusasema heikkenee ja lähtötilanteen ylijäämäsuhte puolittuu kehyskauden lopussa. (VM 2008b, 57.)

Tämä ennuste oli myönteinen, mitä tulee julkisen talouden kestävyyyteen vertailevasti tarkastellen. Tämän ohella toisessa vaakakupissa painaa julkisen talouden mittava omaisuus.

Globaalin taantuman rantauduttua Suomeen tästä niukkuuden ajasta ei ole epäselvyyttä. Helmikuussa 2010 julkaistun arvion mukaan julkinen talous on alijäämäinen useita vaalikausia. Uuden laman aikana valtion käytössä oleva, osin velalla rahoitettu jakovara on kohdennettu elvyttäviin ja kertaluonteisiin toimenpiteisiin. Poikkeuksen sosiaali- ja terveystaloudessa muodostavat työnantajien Kela-maksun poisto ja muut samankaltaiset suhdanteisiin sitomattomat ratkaisut, joiden julkilausutut talouspoliittiset perustelut ovat ensisijaisesti rakenteellisia ja tosiasialliset perustelut kytkeytyvät enemmän valtapolitiikkaan, työeläkejärjestelmän rahoituksen turvaamiseen ja sosiaaliturvan rahoitusvastuiden selkeyttämiseen. Sosiaalipolitiikan sisään rakennetut rakenteelliset menolisäykset, jotka aiheutuvat jo tehdyistä sitoumuksista muun muassa eläkkeisiin ja terveystalouteen sekä tulevista palkankorotuksista, ylittävät monin verroin julkisen talouden liikkumavaran mahdollistamat päätösperäiset menolisäykset. Valtion menojen päätösperäiseen lisäämiseen tähtäävät uudistukset eivät käytännössä voi olla sosiaalimenojen *kokonaismäärän* kannalta merkittäviä, mitä tulee olemassa olevien kehityskulkujen kääntämiseen. Sosiaalipolitiikan uudistamisen täytyy tapahtua *instituutioita* (sosiaalipolitiikan pelisääntöjä eli lakeja, asetuksia, ohjelmia ja strategioita) uudistamalla ja olemassa olevia resursseja uudelleen kohdentamalla.

Painelaskelmien perusteella laskettu julkisen talouden kestävyysvaje on politiikan tosiasia. Vakiintunut viisaus tarvittavista toimenpiteistä on puolestaan tiivistetty alla olevaan lainaukseen:

Kestävyysongelman ratkaisuun on periaatteessa tarjolla lukuisia eri keinoja. Julkista taloutta voidaan pyrkiä vahvistamaan ennen kuin ikäsidonnaisten menojen nopein kasvu alkaa. Verotusta voidaan kiristää. Julkisia menoja, ikäsidonnaisia tai muita, voidaan supistaa. Voidaan myös toteuttaa erilaisia, lähinnä työllisyysasteen kohottamiseen ja julkisen palvelujärjestelmän tuottavuuden parantamiseen tähtääviä rakenteellisia uudistuksia. Näitä kaikkia toimenpiteitä on mahdollista yhdistellä eri tavoin keskenään. (VM 2010, 18.)

Edellä oleva ei tarkoita sitä, että Suomessa ei olisi varaa nostaa esimerkiksi viimesijaisia etuuksia. Näiden viimesijaisten etuuksien – toimeentulo, asumistuki ja työmarkkinatuki sekä eräät vammais- ja sairausvakuutusetuudet – nostamisesta aiheutuvat kustannukset ovat kokonaissosiaalimenojen kannalta varsin marginaalisia, ja niistä aiheutuvat kerrannaisvaikutukset ansioturvaan suhteellisen pienet. Näin on myös eräiden etuuksien kohdella menetelty samalla kun etuuksien saajaryhmien koot ovat pienentyneet. Haasteellista on niiden kytkeytyminen valtion rahoitukseen (ks. Kangas, 5. luku tässä kokoelmassa), jonka lisääminen valtiontalouden ollessa voimakkaasti alijäämäinen ja budjettikehysten ollessa sovittuja useiksi vuosiksi eteenpäin on ongelmallista. Kuitenkin samaan hengenvetoon on todettava, että nykyisen järjestelmän kokonaisvaltaiseen uudistamiseen esimerkiksi etuustasojen korottamalla tai indeksejä parantamalla ei ole tilaa julkisen vallan käytössä olevassa kehyksessä nykyisen veropolitiikan puitteissa: haasteet ovat nimenomaisesti veropohjien laajentamisessa samalla kun liikkuvien veropohjien verotusta joudutaan arvioimaan uudestaan. Samalla SATA-komitean työhön pohjautuneet linjaukset asettavat omat reunaehdot harjoitetulle yhteiskuntapolitiikalle, mitä tulee viimesijaisten etuuksien korottamiseen erityisesti työttömyysturvan peruspäivärahan ja siihen kytketyn työmarkkinatuen osalta.

Omat haasteensa sosiaalipolitiikan rahoituksen tulevaisuudelle tuovat kilpailevat julkisen talouden menokohteet julkisen talouden yleensä ja valtiontalouden erityisesti velkaantuessa. Sosiaalimenot ovat karkeasti ottaen noin puolet kaikista julkisista menoista (ks. 2 luku). Eri maiden julkiset taloudet ovat tähän saakka käyttäytyneet eri tavoilla julkisen talouden velkaantuessa. Eräissä maissa on keskitytty kattamaan sosiaalimenot, ja tingitty muista menokohteista ja investoinneista. Näissä valtioissa sosiaalimenot (ja vähäisemmässä määrin velanhoitokulut) siis dominoivat julkisen talouden menoja ja esimerkiksi koulutukseen, sekä elinkeino- tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopolitiikkaan käytetään suhteellisesti vähemmän. Tämä ratkaisu ei välttämättä ole paras mahdollinen pitkällä aikavälillä, *mikäli* voidaan osoittaa, että esimerkiksi tutkimus- ja kehittämiss politiikalla on kasvua ja työllisyyttä lisäävä vaikutus. Suomessa valtioneuvosto on rakentanut yhteiskuntapolitiikkaansa juuri tällaisen vaikutusoletuksen varaan, ja investoinut nousujohteisesti näihin ns. kasvua tukeviin politiikkalohkoihin. Tämän

seurauksena muut julkiset menot ovat osin syrjäyttäneet sosiaalimenoja (Hagfors & Saari 2006).

Tiivistäen, pysyvän niukkuuden myötä politiikka palaa voimakkaasti sosiaalipolitiikkaan, koska uudelleen kohdentaminen on väistämättä lyhyellä aikavälillä nollasummapeliä, jossa eriasteisen häivytytysti joudutaan heikentämään tai vahvistamaan joidenkin ryhmien suhteellista asemaa. Sinänsä tässä ei ole kysymys uudesta politiikasta. Indeksikorotusten tekemättä jättäminen tai yhtäällä tehtyjen leikkausten kompensoiminen toisaalle tehdyillä pienillä parannuksilla ovat olleet suomalaisen sosiaalipolitiikan arkipäivää jo viidentoista vuoden ajan. Haasteena tulevaisuudessa kuitenkin on, että tämä leikkausten häivyttämisen politiikan polku alkaa olla jo loppuun kuljettu sekä poliittisesti että perustuslain kannalta arvioituna. Jatkossa sosiaalipolitiikan uudistaminen perustuu tietoisiin päätöksiin, joiden seuraukset – voittajat ja häviäjät – ovat etukäteen osin arvioitavissa. Näin sosiaalipolitiikan ympärillä käytävä resurssikamppailu muuttuu aikaisempaa läpinäkyvämmäksi.

(4) Edelliseen kohtaan liittyen, *hyvinvointivaltionkin on uudistuttava*. Eurooppalaisessa ja globaalisissa järjestelmässä toimivat hyvinvointivaltiot kytkeytyvät väistämättä aikaisempaa tiiviimmin osaksi Euroopan unionin (jäsen)valtioiden välistä *järjestelmäkilpailua*, jossa kansallisista instituutioista (kuten hyvinvointivaltio, työmarkkinamalli, innovaatiojärjestelmä) saatavat suhteelliset edut tai haitat ovat avainasemassa uudistumisen ja sopeutumisen kannalta. Jäsenvaltiot ovat enenevässä määrin taloudellisesti, kulttuurisesti ja poliittisesti avoimia ja niiden vertailtavuus on merkittävästi parantunut talous- ja rahaliiton ja Lissabonin strategian (2000–2010) tuoman läpinäkyvyyden seurauksena. Suomi menestyi tässä kilpailussa varsin hyvin ennen uutta lamaa. Monilla politiikka-alueilla Suomi on yksi Euroopan esikuvista.

Kokemukset Euroopan komission Lissabonin strategian (2000–2010) toimeenpanoa ja vaikuttavuutta arvioivista rakenneindikaattoreista ja muiden tahojen tuottamista kilpailukykyindikaattoreista kuitenkin osoittavat, että ne eivät ole kovin ennustekykyisiä. Tämä viittaa muun muassa siihen, että valtioiden välisessä systeemikilpailussa "pelisäännöt" muuttuvat jatkuvasti valtioiden hakiessa kasvun ja työllisyyden kannalta parhaita malleja samalla kun ne vastaavat sisäpoliittisiin haasteisiin. Euroopan unionin jäsenyyden ja vuosituhanen vaihteen jälkeen toimeenpannun Lissabonin strategian (2000–2010, 2010–2020) vaikutuksesta hyvinvointivaltioiden merkitys kasvun ja työllisyyden mahdollistajana on tiedostettu aikaisempaa voimakkaammin ja painokkaammin. Tämä edellyttää tuottavuuden parantamista julkisissa palveluissa ja kannustinrakenteiden uudistamista tulonsiirroissa. Tätä innovaatioiden merkitystä korostava näkökulma on tarkastelun kohteena erityisesti Jussi Simpuran kirjoittamassa 9. luvussa.

(5) 2010-luvun sosiaalipolitiikka edellyttää nykyistä toimivampaa *muutoksenhallintapolitiikkaa*. Tämä kytkeytyy sekä pyrkimykseen hyödyntää tuottavuutta lisäävää rakennemuutosta yhteiskunnallisen kehityksen moottorina että myöhemmin käsiteltävään suomalaiseen kestäväan kehityksen politiikkaan. Kysymys on

pitkälti siitä, minkälaisilla institutionaalisilla kannustimilla yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion kehitystä voidaan ohjata tilanteessa, jossa tulevaisuuden halluotto keskipitkän aikavälin suunnittelun avulla ei ole sen paremmin poliittisesti kuin taloudellisestikaan mielekäs vaihtoehto (Ostrom 2005). Suunnittelulla on omat ansionsa ja kiistattomat etunsa, kun tavoitteena on institutionaalisten järjestelmän laajentaminen ja juurruttaminen, kuten esimerkiksi peruskoulujen, päiväkotien ja terveyskeskusten juurruttaminen osaksi suomalaista palvelujärjestelmää osoittaa: 1990-luvun puolivälistä eteenpäin käyttöön otetun informaatio-ohjauksen kaltainen ohjausmekanismi ei olisi mahdollistanut palvelujärjestelmän kuvatuunkaltaista kehittämistä. Keskitetty suunnittelu ei kuitenkaan ole käyttökelpoisin väline silloin, kun tavoitteena on *jo olemassa* olevien järjestelmien uudistaminen. Tätä ohjausteemaa käsitellään erityisesti Arajärven (6. luku), Hiilamon (7. luku) ja Simpuran (9. luku) luvuissa.

(6) Tässä teoksessa on hahmoteltu sellaisia sosiaalipolitiikan linjauksia, jotka perustuvat *taloudellisesti ja kulttuurisesti avoimeen yhteiskuntamalliin*. Suomalainen hyvinvointivaltio on rakennettu kansainväliseen ympäristöön nähden suljetussa kehityksessä. Kansantalous ja suomalaisuus laajemmin voitiin aina 1980-luvun lopulle saakka nähdä yhtenä yhteiskuntana, joka kollektiivisesti suojautuu maailmantalouden suhdanteilta tulopolitiikalla, rahan ulkoisen arvon muutoksilla ja kollektiivisilla uudelleenjakavilla järjestelmillä. Usein nämä politiikat uudistettiin paketteina kansainvälisen talouden suhdannetilanteesta riippuen. 2010-luvun Suomessa hyvinvointivaltiota ja sosiaalipolitiikkaa rakennetaan avoimessa, osin jopa globaalissa taloudessa ja väestöltään ja arvoiltaan monikulttuurisessa yhteiskunnassa.

Avoimeen talouteen siirtyminen tarkoittaa konkreettisesti sitä, että elinkeinoelämän suurimpien työnantajien kytkennät tiettyyn maahan ovat ohentuneet, jolloin julkisen vallan mahdollisuudet asettaa uusia velvoitteita ovat vastaavasti heikentyneet. Omistus on jakautunut laajalta eri puolille maailmaa, ja on varsin usein institutionaalisilla sijoittajilla, kuten eläkeyhtiöillä. Tämänkaltaisen kasvoton omistus kytkettynä sijoituspääomien liikkuvuuteen ja kasvaviin tuottovaatimuksiin (erityisesti uuden laman jälkeen sen aikana syntyneitä tappioita kompensoidessa) hankaloittavat keskeisten sidosryhmien väliseen yhteistoimintaan perustuvaa pitkäjänteistä politiikkaa, samalla kun vaatimukset kansalliselle toimintaympäristölle samanaikaisesti kasvavat. Tähän kysymykseen ei toistaiseksi ole muuta poliittisesti mahdollista ratkaisua kuin sopeutuminen elinkeinoelämän asettamiin reunaehtoihin ja sitouttaminen kohtuullisen pitkäjänteisiin ratkaisuihin ennakoitavissa olevilla politiikkaratkaisuilla. Käytännössä pääomien globaali liikkuvuus siirtää sosiaalipolitiikan rahoituksen painopistettä työnantajista vakuutettuihin samalla kun vakuutetut (ja veronmaksajat) kantavat aikaisempaa suuremman osuuden pitkän aikavälin sitoumusten pitävyyteen liittyvistä riskeistä.²⁶

²⁶ Tyypillinen esimerkki tästä *risk shift* muutoksesta on siirtymä etuusperustaisista (*defined benefit*, DB) maksuperustaisiin (*defined contribution*, DC) rahoitusmalleihin, joissa työnantajan osuus työntekijän eläke- ja terveydenhuoltokustannuksista rajautuu etu-

Lisäksi globalisoituneessa ympäristössä asuva, elävä ja työskentelevä eliitti on osittain irtautunut kansallisista juuristaan, mikä vaikuttaa sen suhtautumiseen hyvinvointivaltion kaltaisiin kansallisiin institutionaalsiin rakenteisiin. Laajempi kysymys on, kuinka paljon Suomella on omaehtoista, poliittisiin valintoihin perustuvaa yhteiskuntapoliittista liikkumavaraa yhtäältä eurooppalaisen politiikka-kehityksen ja toisaalta globalisoituneen talouden asettamissa puitteissa.

Monikulttuurisuus puolestaan kytkeytyy paitsi maastamuuttoon ja maahanmuuttoon, myös tämän liikkuvuuden mahdollistavaan sosiaali- ja terveystoimintaan järjestelmään. Myös aikaisempi varsin yhtenäinen kulttuuri on nykyisin monimuotoistunut, joka heijastuu muun muassa elämäntapojen monimuotoistumisena. Tosin monimuotoistumisen syvyyttä ja 1990-luvun jälkeisen merkitystä ei ole syytä liioitella. Suomalaisen yhtenäiskulttuurin puitteissa Suomessa on ollut lukuisia vähemmistöjä ja varsinainen yhtenäiskulttuurin rakentuminen kytkeytyy toisen maailmansodan jälkeiseen ajan Suomeen. Suuren laman jälkeen Suomessa oleskelevien muiden maiden kansalaisten enemmistö on peräisin Venäjältä, Virosta ja Ruotsista. Vuosien mittaan monet heistä ovat toki saaneet Suomen kansalaisuuden. Toisaalta monikulttuurisuus ei välttämättä tarkoita intressien perustavanlaatuisia eriytyksiä: sekä sosioekonomisesti että kulttuurisesti hyvinkin eriytyneet ryhmät näyttävät löytävän yhteisiä perusintressejä esimerkiksi hyvinvointipolitiikasta. Keskeistä on, että maahanmuuttajat eivät kasaudu tiettyjen palvelujen ja tulonsiirtojen käyttäjiksi. He ovat yllidustettuina muun muassa lastensuojelupalveluissa ja toimeentulotuki- ja asumistukilastoissa. Myös kysymykset toimivasta kotouttamisesta ja muut maahanmuuttajien työn kautta tapahtuvaan juurruttamiseen liittyvät toimenpidekokonaisuudet mahdollistavat samansuuntaisten intressien vahvistamista (ks. myös Arajärvi 2009). Yhteiskuntapolitiikan kannalta merkittävä tekijä ei ole niinkään maahanmuuttajien kokonaismäärä, vaan muutoksen nopeus ja maahanmuuttajien sijoittuminen. Suurehkot muuttajamäärät lyhyessä ajassa voivat lisätä maahanmuuttovihamielisyyttä varsinkin niissä ryhmissä, jotka kokevat maahanmuuttajat kilpailijoikseen. Näitä kuudennen kohdan teemoja käsitellään systemaattisemmin myöhemmin tässä luvussa.

Suomalaisen yhteiskunnan ongelmakohdat

Suomalaista hyvinvointivaltion uudistamista rajoittaa myös se, että eräät siihen liittyvät teemat ovat luonteeltaan tabuja sikäli, että ne on suljettu ajankohtaisen poliittisen agendan ulkopuolelle tai reunamille.²⁷ Agendan ulkopuolelle sulkeminen tarkoittaa sitä, että niitä ei ole sisällytetty ratkaistavina ongelmina tai asiako-

käteen sovittuun maksuun. Riski maksun riittämättömyydestä jää palkansaajan (vakuutetun) kannettavaksi. DB-mallissa työnantajan (ja vakuutettujen) maksut nousevat, mikäli toteutuneet menot ylittävät ennakoidut menot. Tällöin riski on ensisijaisesti työnantajalla.

²⁷ Hyvinvointivaltion tabujen esittely tuon käsitteen alla perustuu tässä yhteydessä Tulevaisuusvaliokunnan alkuperäiseen tehtäväksiantoon. Välttämättä tuo käsite ei parhaalla mahdollisella tavalla kuvaa tarkasteltavana olevaa ilmiötä.

konaisuuksina osaksi hallitusohjelmaa tai muita politiikkaa strategisesti suuntaavia asiakirjoja. Agendan ulkopuolelta voi nousta agendalle hallitusohjelman tai vastaavan linjauksen voimassa ollessa yleensä vain poikkeuksellisen ulkopuolisen tapahtuman seurauksena: esimerkkinä tästä voi mainita Jokelan (11/2007) ja Kauhajoen (9/2008) ampumatapaukset.

Taulukkoon 6 on tiivistetty luettelo sosiaalipolitiikan kehitykseen vaikuttavista, mutta nykyisen politiikka-agendan reunamilla tai ulkopuolella olevista asiakokonaisuuksista. Luettelon teemat selittävät itse itsensä, joten seuraavassa tarkastellaan niiden pääpiirteitä ja esitetään täsmentäviä väitteitä. Niihin palataan yksityiskohtaisemmin ja tapauskohtaisesti tämän teoksen muissa luvuissa.

Hyvinvointivaltion perustan murroksella viitataan edellisessä luvussa mainittujen institutionaalisen perusrakenteen muutoksiin, jotka määrittävät julkisen vallan vastuun rakennetta ja rajoja (aiheesta ks. myös Julkunen 2006). Siinä yhteydessä nimettiin yhdeksän Suomen mallille ominaista piirrettä. 2010-luvulla kaikki ne ovat eri tavoilla muutoksen kohteena.²⁸ Kysymys ei useinkaan ole ollut tietoisista poliittisista päätöksistä: muutokset ovat tehtyjen politiikkaratkaisujen ei-ennakoituja seurausvaikutuksia. Tämän ohella muutokset aiheutuvat ihmisten ja kotitalouksien sijoittumisesta institutionaalisen rakenteen eri osiin. Aikaisemmin marginaaliset etuudet – kuten esimerkiksi toimeentulotuki – ovat saaneet aikaisempaa enemmän käyttäjiä, koska muiden etuuksien saamisen kriteerejä on tarkennettu.

Ensinnäkin, riskiperustaisuuden ohella sosiaalipolitiikassa on epämääräisiin riskeihin tai täydentävyysperiaatteisiin liittyviä etuuksia, joista tärkein on toimeentulotuki ja takuueläke. Tämä on merkinnyt korjailevan, täsmällisesti kohdennettujen ”köyhyyspoliittisten” tulonsiirtojen yleistymistä riski- ja syypohjaisten järjestelmien rinnalle. Toiseksi, yksilöllisten etuuksien rinnalle on tullut perhe- ja kotitalouspohjaisia etuuksia. Toistaiseksi päätösperäiset muutokset ovat olleet varsin vähäisiä (lähinnä eräät verovähennykset) ja yrityksillä muokata verotusta perheverotuksen suuntaan ei ole ollut laajaa kannatusta. Vaurastumisen myötä tämänkaltaiset perheen sisäiseen työnjakoon perustuvat mallit voivat saada aikaisempaa enemmän kannatusta.

Kolmanneksi, sukupolvien välinen riippumattomuus on käytännössä kyseenalaistunut sekä opiskelevien lasten ja vanhempien että vanhempien ja heidän vanhempiansa osalta. Edellisessä tapauksessa opintotuen tason riittämättömyys ja jälkimmäisessä vanhuspalvelujen saatavuuden ongelmat ovat *de facto* luoneet kytköksiä sukupolvien välille. Tämä palvelujen saatavuuden suhteellisesta niukentumisesta ja tulonsiirtojen suhteellisen tason (suhteessa palkkoihin ja odotuksiin) alentumisesta aiheutuva sukupolvien välisen tuen kasvu muuttaa vakiintunutta näkemystä yksilön, lähiyhteisön ja yhteiskunnan (julkisen vallan) suhteellisista vastuista kohdentamalla *de facto* yksilöille ja lähiyhteisöille aikaisempaa enemmän vastuuta omasta hyvinvoinnistaan.

²⁸ Professori Olli Kangas kiinnitti huomioni näihin muutoksiin Jyväskylässä 20.3.2010 pitämässään, aiheetta käsittelevässä esitelmässään.

Taulukko 6. Hyvinvointivaltion ongelmakohdat

Muutos	Mitä se on?
Hyvinvointivaltion perusteet ovat murtumassa.	Hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan institutionaaliset perusratkaisut, joiden varaan eri järjestelmät on rakennettu, ovat muuttumassa ennakoimattomasti pienten uudistusten seurausvaikutuksina.
Hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka on asetettu kilpailutilanteeseen.	Monille hyvinvointivaltion instituutioille on olemassa vaihtoehto, jossa keskituloiset ja -luokkaiset ryhmät näkevät yhteisiä intressejä enemmänkin yksityisten palvelutuottajien ja henki- ja sairausvakuutusten tarjoajien kuin viimesijaisen turvan kehittämisen ja kehittäjien kanssa.
Varallisuus on alkanut voimakkaasti kasautua sekä sosioekonomisesti että ikäryhmittäin.	Suomalainen yhteiskunta vaurastuu nopeaan tahtiin siirryttäessä varallisuuden kolmanteen vaiheeseen, jossa maa- ja asunto-omaisuuden rinnalle on noussut osakkeiden ja muiden sijoitusinstrumenttien omistus. Sosiaali- ja terveystaloudellisuus ei kuitenkaan ota tätä huomioon muuten kuin viimesijaisen turvan etuuksissa.
Julkisen vallan harjoittama sosiaalipoliittinen ohjaus ei toimi odotusten ja suunnitelmien mukaisesti: sosiaalipolitiikkaan on syntynyt toimeenpanovaje.	Suomalainen informaatio-ohjaukseen, projekteihin ja politiikka-ohjelmiin perustuva ohjausmalli ei toistaiseksi ole tuottanut odotettuja tuloksia, mitä tulee sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvien uudistusten juurruttamiseen ja levittämiseen. Tämä aiheuttaa satunnaisuutta ja tuottaa perustelemattomia eroja erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa.
Kannustinten lisäämiseen tähtäävä politiikka ei ole tuonut oletettuja hyötyjä työllisyydessä.	Systemaattiset seurantatutkimukset osoittavat, että kannustinpolitiikan merkittävin yhteiskunnallinen seurausvaikutus on yhteiskunnallisen eriarvoisuuden lisääntyminen, eivätkä työllisyydessä tai työvoiman tarjonnassa tapahtuneet muutokset. Keskeinen työllisyyteen vaikuttava tekijä on työllisyyttä tukevasti suunnattu talouskasvu, ei niinkään kannustinpolitiikka.
Yhteiskunnallinen eriarvoisuus on poliittisten valintojen seurausta.	Suomalaisen yhteiskunnan eriarvoistuminen on seurausta vero-, tulo-, elinkeino- ja sosiaalipoliittisista valinnoista, eikä esimerkiksi talouskasvuun tai teknologisiin innovaatioihin kytkeytyvistä epäpoliittisista prosesseista. Ei myöskään ole perusteltua näyttöä siitä, että tehdyt kannustinpoliittiset ratkaisut olisivat olleet kasvu- ja työllisyyspoliittisesti välttämättömiä.
Rakenteelliset tekijät ovat pitäneet pintansa ihmisten käyttäytymistä selittävänä tekijänä.	Erilaiset rakenteelliset – sosioekonomiset – tekijät ovat edelleen ja osin voimistuen tärkeimpiä ihmisten elämää jäsentäviä tekijöitä alkaen tuloista ja kulutuksesta ja päättyen erilaisiin terveys- ja elinolotekijöihin: näyttöä valintojen yksilöllistymisestä (individualisoitumisesta) on vähän.

Kasvava (mutta ei suurin) osa suomalaisten ongelmista on sellaisia, että niihin ei voida vastata palveluilla ja tulonsiirroilla.	Väestön vaurastuessa ja elintason noustessa suomalaisten hyvinvointivajeet kytkeytyvät resurssien ohella myös koettuun hyvinvointiin. Suomalainen sosiaalipolitiikka ei kuitenkaan ole käsitellyt näitä koetun hyvinvoinnin haasteita keskeisissä yhteiskuntapoliittisissa linjauksissa. Resurssien keskitettyyn uudelleenjakoon keskittyvä politiikka ei yksin ratkaise näitä ongelmia.
Väestön ja äänestäjien ikääntyminen voi johtaa uudistushalukkuuden vähentymiseen.	Eduskuntavaalien voittamisen kannalta keskeisen mediaaniäänestäjän ikä nousee niin, että hänen keskeisenä intressinään on olemassa olevien järjestelmien säilyttäminen ja jäljellä olevan jakovaran kohdentaminen ikääntyvän väestön etuuksiin ja palveluihin. Samalla on kuitenkin pidettävä mielessä, että ihmiset äänestävät puolueita sosioekonomisen aseman ja alueen perusteella, ja vähemmän ikäryhmittäin.
Monikulttuuristuminen syö(nee) hyvinvointivaltion kannatusta.	Monikulttuurisuuden lisääntyminen kytkeytyy paitsi yritysten ja yhteisöjen työvoimatarpeisiin myös kysymykseen siitä, kuinka jatkossa rakennetaan muita kuin sosiaalivakuutusmaksuihin perustuvia etuuksia.
Monet hyvinvointivaltion tilaan ja yhteiskunnan muutokseen liittyvät väitteet ovat perusteettomia vakiintuneita viisauksia.	Monet suomalaisen hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tilaan liittyvät ns. vakiintuneet viisaudet alkuen köyhyyden sukupolvisuudesta, epävarmuuden lisääntymisestä ja suomalaisten yksinäistymisestä ja "märästä sukupolvesta" päättyen kannustin- ja talouspoliittisiin vaikutuksiin perustuvat ohueen, joskus olemattomaan empiiriseen näyttöön.

Neljänneksi, ajatus kollektiivisesta kaikki kattavasta järjestelmästä on murentunut erilaisten jakolinjojen vakiintumisen myötä. Erityisesti viimesijaisen turvan/perusterveydenhuollon, ansioturvan/työterveyshuollon, ja yksityisten vakuutusten väliset rajapinnat jakavat suomalaisia ryhmiin. (Tähän palataan myöhemmin Olli Kankaan 5. luvussa). Viidenneksi etuuksien suuruuden periaatteellinen katottomuus on kyseenalaistunut ansioihin suhteutettujen etuuksien ylempien kompensaatiotasojen suhteellisen alhaisuuden takia, mikä on johtanut täydentäviä järjestelmiä koskevan kysynnän kasvuun.

Kuudenneksi, koordinoitavuuden osalta ongelmat liittyvät edelliseen kohtaan, eli edellä mainitut täydentävät järjestelmät eivät ole sen paremmin hallinnollisesti kuin institutionaalisesti sosiaalipoliittisen järjestelmän osia. Seitsemänneksi, nämä täydentävät järjestelmät merkitsevät irtiottoja lakisääteisyydestä: jo sadoilla tuhansilla suomalaisilla on yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuvia täydentäviä sosiaaliturvajärjestelyjä (ks. Kankaan 5. luku tässä kokoelmassa).

Kahdeksanneksi, asumisperustaisuuden merkitystä sosiaaliturvan perustana on vaihteittain kavennettu siirtämällä painopistettä ansiosidonnaisen sosiaaliturvan suuntaan. Ja lopuksi omaisuuden osalta olemme siirtymässä kohti mallia, jossa merkittävä osa avopalveluista (sekä mahdollisesti osa vakuutusturvasta) rahoitetaan asiakkaan varallisuudella.

Hyvinvointivaltion asettamisella kilpailutilanteeseen tarkoitetaan sitä, että huomattavilla väestöryhmillä on nyt käytössään yhteiskunnallisia palveluja ja vakuutuksia, jotka on organisoitu hyvinvointivaltion perinteiseen institutionaaliin rakenteeseen nähdessä vaihtoehtoisella tavalla. Nämä palvelut ja tulonsiirrot ovat eräissä tapauksissa vaihtoehtoja perinteisille institutionaalisia ratkaisuille eli funktionaalisia substituutteja. Tavanomaisia esimerkkejä tästä ovat ammattiliitot ja lähellä olevilla työttömyyskassoilla vaihtoehtoiset työttömyyskassat, yksityiset sairaus- ja tapaturmavakuutukset sekä erilaiset henkivakuutukset. Yksityisen työttömyyskassan jäsenmäärä on kasvanut muutamasta tuhannesta 1990-luvun alussa yli 300 000:en vuoden 2009 jälkipuoliskolla, ja yksityisten eläkevakuutus-ten noin 300 000:sta vuosituhaten vaihteesta reiluun 800 000:een vuonna 2009.

Kummassakin tapauksessa näiden ympärille on rakentunut uusia valtak-
kuksia. Yhteistä niille on kuluttajan oman valinnan ja päätösvalan korostuminen: eräissä tapauksissa kuluttajilla on riittävät resurssit luoda julkisen vallan tuotta-
mia palveluja ja tulonsiirtoja korvaavat palvelut ja vakuutukset, joskin käytän-
nössä julkinen valta tukee useita näitä palveluja ja vakuutuksia verovähennyksil-
lä. Samaan suuntaan kurottavat myös erilaiset tilaaja-tuottajamallit varsinkin mi-
käli niihin kytkeytyy palvelusetelin käyttömahdollisuus. Tämä palvelu- ja vakuu-
tusjärjestelmän moninaistuminen kyseenalaistaa perinteisten toimintatapojen le-
gitimiteetin ja siirtää sosiaalipolitiikan uudistamisen painopisteen organisaatio-
muotoihin ja tuotantomalleihin.(ks. Arajärvi, 6. luku tässä kokoelmassa).

Varallisuuden kasautuminen kertoo myös olennaisesta muutoksesta hyvin-
vointivaltion toimintaympäristössä. Kun hyvinvointivaltion perusrakenteet luo-
ttiin 1950- ja 1960-luvulla, suomalaisten valtaosalla ei ollut merkittävää varalli-
suudesta saatavaa tuottoa. Sittemmin omistaminen on yleistynyt kolmessa vai-
heessa maaomaisuuden kautta omistusasumiseen ja viimeisten kahdenkymmenen
vuoden aikana myös osakkeisiin ja muihin sijoitusinstrumentteihin. Suomalaiset
ovat olennaisesti vaurastuneet ja vaurastuminen kohdentuu enenevässä määrin
ikäntyvään 50–60-vuotiaateen väestöön. 2010-luvulla heidän varallisuutensa
vielä lisääntyy heidän periessään omat vanhempansa, joiden elämänkaari päättyy
80–90-vuotiaana. Tämä perintöjen kohdentuminen kertoo osaltaan perintölain-
säädännön (perintö ja lahjaverolain 1940/378) haasteellisuudesta väestön ikään-
tyessä. Tuon lainsäädännön perusoikeutuksiin lukeutuu se, että perinnöt tukevat
työelämäänsä tulevan väestön elämänkaarta mahdollistamalla perusinvestointeja.
Keskeistä on, että tulevaisuuden vanhukset ovat varakkaampia kuin aikaisemmat
eläkeläiset ja he itse asiassa ovat varakkaampia kuin useimmat työssä olevat ikä-
luokat – päinvastoin kuin aikaisemmin. Sosiaalipoliittisesti keskeinen kysymys
on, kuinka tämä kasautuva varallisuus – ennen kaikkea sen pääoma – otetaan
huomioon vanhus- ja vakuutuspalveluja kehitettäessä ja miten sen kohdentamista
eri ikäluokille voidaan edistää lainsäädäntöä uudistamalla.

Sosiaalipolitiikan *toimeenpanovaje* liittyy olennaisilta osiltaan informaatio-
ohjauksen vähäiseen ohjausvaikutukseen ja projektivetoiseen uudistamistoimin-
taan. Siirtyminen normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen 1990-luvun puolivä-
lissä lisäsi olennaisesti kuntien autonomiaa palvelujen organisoinnissa. Samalla
oletettiin, että autonominen mukana tulee myös kyky uudistaa palveluja tuotta-

vuotta lisäävästi. Tämä oletus ei kuitenkaan ole osoittautunut perustelluksi, ja myöskään kuntien väliset tuottavuuserot eivät ole supistuneet odotetusti. Samalla toiminnan kehittämisen painopiste on eriytetty palvelutuotannosta erilliseen projektimaailmaan, jonka rahoitus kytkeytyy Euroopan Sosiaalirahaston (ESR), Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) sekä kansallisten kehittämisohjelmien (esim. KASTE – ks. Nylander 2008), Tekesin, ja osin politiikkaohjelmien kautta kanavoitavaan rahoitukseen. (Ks. myös Arajärven luku tässä kokoelmassa). Keskeinen haaste tässä toiminnassa on ollut tehtyjen uudistusten juurruttaminen ja levittäminen, joka käytettävissä olevien hajanaisten tietojen valossa on jäänyt puutteelliseksi. Oma kokonaisuutensa on kuntia ja sairaanhoitopiirejä sekä Kelan tarjoamia palveluja koskevien yhtenäisten tietojärjestelmien luominen. Nämä uudistukset ovat viivästyneet asetetuista aikatauluista vuosia ja saadut tuottavuushyödyt ovat olleet suunnitelmiin nähden vähäisiä. Tällainen toimeenpanovaaje näkyy myöhemmin menetettyinä mahdollisuuksina ja saamatta jääneinä kilpailuetuina globaalissa maailmassa.

Kannustinpolitiikan toimimattomuus viestii pohjimmiltaan käyttäytymisestä tehtyjen oletusten yhteensopimattomuudesta ihmisten tosiasiallisen käyttäytymisen ja sosiaalipoliittisen järjestelmän institutionaalisen rakenteen kanssa. Suuren laman vuodet tekivät näkyviksi lukuisia kannustinloukkuja, joista useimmat kytkeytyivät työttömyysturvan, asumistuen, toimeentulotuen sekä eräiden perhepoliittisten etuuksien yhteensovittamiseen tai -sovittamattomuuteen, joiden katsottiin vähentävän ihmisten kannustinta hakeutua tai osallistua työelämään. Vuosina 1997–2007 näitä kannustinloukkuja on purettu ansiokkaasti. Mikrosimulaatiomalleilla voidaan osoittaa kannustinloukkujen merkityksen pienentyneen (lukuun ottamatta toimeentulotukiasiakkaita, joiden asemaan on vaikuttanut lähinnä pieni etuoikeutetun tulon erä).

Seurantatutkimusten valossa on kuitenkin yksiselitteisen selvää, että näiden uudistusten vaikutukset työvoiman tarjontaan ovat olleet vaatimattomia työryhmien asettamiin tavoitteisiin verrattuna. Kannustinpolitiikan sijasta käytännössä julkisen vallan toimenpiteistä riippumattomat talouskasvun muutokset ovat vaikuttaneet ratkaisevammin työllisyyden kehitykseen. Kannustinpolitiikka on sen sijaan vaikuttanut olennaisesti tuloerojen kasvuun. Yhtäältä kannustinloukkujen olemassaolo on voimakkaasti ehdollistanut tällä alueella tehtyjä uudistuksia, mikä on osaltaan rajannut pyrkimyksiä näiden etuuksien (ja eräiden niihin liittyvien palvelujen) nostamiseen. Toisaalta kannustinloukkujen poistaminen on merkinnyt monien saman etuuden käyttäjäryhmään kuuluvan etuuksien alenemista myös tilanteessa, jossa he eivät alun perinkään olleet kannustinloukussa (ks. myös eri luvut teoksessa Saari & Yeung 2007).

Yhteiskunnallinen eriarvoisuus on voimakkaasti lisääntynyt erityisesti väestön ääripäiden välillä. Muutoksen merkitystä arvioitaessa on syytä ottaa huomioon kaksi asiaa. Yhtäältä väestö liikkuu eri tulonsaajaryhmien välillä elämänsä eri vaiheissa, joten kaikki samat henkilöt eivät ole olleet köyhiä tai hyvätoiloisia koko ajanjakson ylitse. Toisaalta suurimmat muutokset ovat tapahtuneet alimmassa ja ylimmässä viidenneksessä (eräissä tapauksissa kymmenyksissä). Niiden väliin sijoittuvien ryhmien talouden kehitys on ollut tietyn varauksin var-

sin tasaista. Olennaisempaa kuitenkin on se, että systemaattinen taloustieteellinen näyttö viittaa voimakkaasti siihen, että tämä eriarvoistumiskehitys on aiheutunut ensisijaisesti julkisen vallan vero- ja tulonsiirtopoliittisista päätöksistä. Se ei ole kytkeytynyt vaikkapa tuottavuuden muutoksiin tai muihin julkisen vallan päätöksenteon ulottumattomissa oleviin tekijöihin. Tähän palataan myöhemmin tässä teoksessa.

Suomi on myös edelleen – ja osin vahvistuvasti – *sosioekonomisesti rakentunut yhteiskunta*: 30 vuotta sitten sama olisi tiivistetty toteamalla Suomen olevan luokkayhteiskunta. Empiirisesti on kiistatonta että sosioekonominen asema vaikuttaa olennaisesti sekä yksilön mahdollisuuksiin että kilpailukyvyn parantamisesta aiheutuviin kustannusten kohdentumiseen. Suomalainen yhteiskunta on edelleen sosioekonomisesti rakentunut. Systemaattiset empiiriset tutkimukset tuottavat kerta toisensa jälkeen kuvauksen sosioekonomisesta rakenteesta, joka olennaisella tavalla ”selittää” ihmisten käyttäytymistä, sosiaalista liikkuvuutta, arvoja, tuloja ja kulutusta. (ks. Erola (toim.) 2010; Erola 2010.)

Suomalaiset sijoittavat itsensä edelleen systemaattisesti eri sosiaaliluokkiin, jotka ovat toisiinsa nähden hierarkkisesti rakentuneet. Esimerkiksi ISSP2009-aineiston mukaan työväenluokkaan luki itsensä 28 %, alempaan keskiluokkaan 16 %, keskiluokkaan 41 % ja ylempään keskiluokkaan 12 %: lisäksi paria prosenttia määritteli itsensä ala- tai yläluokkaan. Vaikka keskiluokka määritelmänä onkin osin myös kaatoluokka, hierarkia ja rakenne ovat selkeät. Itse asiassa 2000-luvulla ihmisten kyky tai halu sijoittaa itsensä eri luokkiin on pikemminkin vahvistunut kuin heikentynyt.

Monet suomalaisten *hyvinvoinnin kannalta keskeiset* ongelmat ovat 2010-luvulla sellaisia, että niihin on julkisen vallan varsin vaikea puuttua resurssien keskitetyllä uudelleenjaolla. Monet niistä liittyvät elämäntapaan ja -hallintaan, tyypillisimpiä esimerkkeinä alkoholinkulutus ja ylipaino. Tutkimusten valossa monet tämänkaltaiset ongelmat liittyvät sosiaalisten suhteiden ja niiden luoman vertaispaineen ohuuteen. Rakenteellisesti sosiaalisten suhteiden ohentumisen taustalla ovat muun muassa vaurastuminen ja yksinasumisen lisääntyminen, jolloin sosiaaliset suhteet muuttuvat vapaavalintaisemmiksi ja yksinäisyys aikaisempaa merkittävämmäksi ongelmaksi. (Saari 2010.)

Uudistushalukkuuden vähentyminen kytkeytyy väestön ikääntymiseen. Väestön ikääntymisen julkistaloudellisista vaikutuksista on tehty lukuisia selvityksiä, jotka tekevät yksiselitteisen selväksi siitä aiheutuvat haasteet keskipitkällä aikavälillä. Ikäluokkien kokoerot ja eliniän pidentyminen johtavat väistämättä kiristävään kamppailuun julkisen talouden käytössä olevista resursseista. Tässä tilanteessa keskeinen kysymys on, kenen intressit tulevat voimakkaimmin kuulluksi demokraattisessa päätöksenteossa. Periaatteessa – joskaan ei aina käytännössä – eduskunnan kannanotot heijastavat kansalaisten arvostuksia ja kansalaisten arvostukset puolestaan kytkeytyvät heidän taloudellisiin ja poliittisiin intresseihinsä.

Tässä suhteessa on huomionarvoista se, että äänestäjien keski-ikä nousee väestön ikääntymisen myötä. Lisäksi Suomessa toteutunut äänestäminen on varsin voimakkaasti ikäsidonnaista – ikääntyvät äänestävät nuoria enemmän –, joten

tosiasiallisesti äänioikeuttaan käyttävien keski-ikä nousee äänestäjäkunnan keski-ikää korkeammaksi. Vuoden 2007 vaaleissa äänestäjien keski-ikä oli noin 48 vuotta ja tosiasiallisesti äänioikeuttaan käyttäneiden keski-ikä pari vuotta korkeampi. Keski-ikä nousee vuoden 2011 vaaleihin mennessä lähelle 50 vuotta, ja 2020-luvulla se on – muiden tekijöiden pysyessä ennallaan – reilusti yli 50 vuotta: eliniän pidentyminen vielä nykyisestä siirtää vastaavasti keskimääräisen äänestäjän ikää ylemmäksi, mutta vastaavasti maahanmuutto ja syntyvyyden nousu korjaavat osaltaan tätä nousua.

Kaikissa vaihtoehtoisissa maailmoissa ikääntyvä väestö on päälukunsa takia demokraattista enemmistövaltaa hallussaan pitävä ryhmä pitkälle 2020-luvulle saakka. Sosiaalipolitiikan kannalta äänestäjäkunnan ikääntymiseen liittyy kolme perustavanlaatuaista kysymystä, joihin ei ole saatavissa yksiselitteisiä etukäteisiä vastauksia. Ensimmäinen on, kuinka voimakkaasti ikääntyvän väestön arvostukset ja intressit tosiasiaassa suuntaavat eduskuntavaalien jälkeistä päätöksentekoa. Selvää toki on, että vaalien alla tämän ryhmän odotukset tulevat hyvin kuulluiksi. Hallitusohjelma on kuitenkin monien eri intressien yhteensovittamisen lopputulos, jonka muotoilemiseen vaikuttavat myös kilpailukykyyn, julkisen talouden vakauteen, eriarvoisuuteen ja kestäväan kehitykseen liittyvät näkökulmat sekä erilaiset sektorikohtaiset ryhmäintressit. Välttämättä ikäryhmäkohtaiset intressit eivät tässä tilanteessa dominoi hallitusohjelman asettamista ja päätöksentekoa (ks. myös Kankaan 5. luku tässä kokoelmassa).

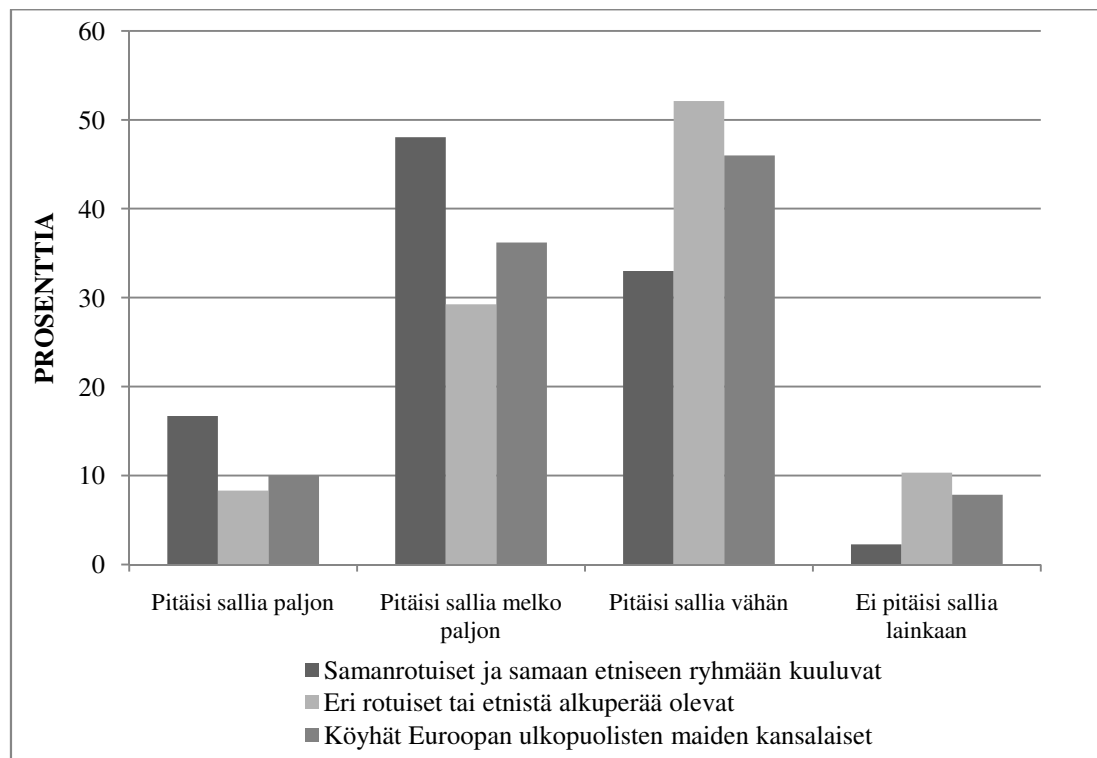
Toiseksi, avointa toistaiseksi on, kuinka itsekkäitä tämän ryhmän arvostukset ovat pysyvän niukkuuden oloissa: mikäli he katsovat välitöntä tulevaisuuttaan, heidän kiinnostuksensa kohteena ovat ennen kaikkea eläkepäätökset ja vähän pidemmällä aikavälillä terveys- ja hoivapalvelut. Kuitenkin jos he ottavat huomioon myös lastensa ja lapsenlastensa odotukset ja intressit, vaatimukset voivat kohdentua suurempaan määrään erilaisia etuuksia ja palveluja. Kolmanneksi, avoinna on kuinka voimakkaasti ikääntyvät ryhmät sitoutuvat jo saavutettuihin etuihin ja palveluihin ja – kääntäen – kuinka alttiita he ovat erilaisiin uudistuksiin, joilla on keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä instituutioiden kestävyyttä lisäävä vaikutus.

Monikulttuuristumisen ja hyvinvointivaltion legitimitetin väliset mekanismit ovat varsin monimutkaisia. Etniset jakolinjat ovat historiallisesti sekä ehkäisseet että edistäneet hyvinvointivaltioiden kehitystä. Yhdysvallat on tyyppiesimerkki järjestelmästä, jossa sekä kulttuuriin (pohjoismaista ja etelä- tai itäeurooppalaista alkuperää olevien amerikkalaisten) että etniseen alkuperään (ennen kaikkea suhteessa meksikolaisiin ja afrikanamerikkalaisiin) kytkeytyvät jakolinjat ovat ehkäisseet kollektiivisten järjestelmien luomista ja edistäneet yrityskohdaisia järjestelmiä. Toisaalta Alankomaat on esimerkki siitä, kuinka eri uskonnolliset ryhmät (ennen kaikkea katoliset) ja työväestö ovat kilvan luoneet omille ryhmilleen ”pilarisoituja” järjestelmiä ja siten edistäneet hyvinvointivaltion laajentamista.

Suomessa maahanmuuttoon liittyvät asenteet ovat muuttuneet uuden laman syntyessä varsin nopeasti. Kysyttäessä ”Pitäisikö Suomen ottaa lisää maahanmuuttajia?” suomalaisten mielipiteet muuttuivat varsin nopeasti vuosina 2007–

2010. Ajanjakson alussa 56 % suomalaisista vastasi tähän kysymykseen kyllä, sen lopussa enää 36 %.²⁹ Kielteisesti suhtautuvien osuus nousi 36 %:sta 59 %:een eli kannastaan epävarmojen suhteellinen osuus pieneni. Kysymys on ollut sikäli huono, että EU-perussopimuksen perusteella tehtyjen asumista ja oleskelua koskevien direktiivien mukaan ja niitä koskevan kumulatiivisen yhteisöoikeuden valossa Suomella ei ole oikeutta säädellä EU-kansalaisten maahanmuuttoa. Kysymyksessä ei myöskään erotella työperäistä ja humanitaarista (mukaan luettuna perheiden yhdistämiseen perustuvaa) maahanmuuttoa. Muutos on kuitenkin varsin nopea ja kertoo osaltaan niistä jännitteistä, joita on ikärakenteen muutoksesta aiheutuvan pitkän aikavälin työvoiman kysynnän ja suomalaisten asenteiden välillä.

Suomen kansan syvien rivien maahanmuuttoa koskevia näkemyksiä on karotettu myös ESS08 -aineistossa. Siinä on selvitetty maahantulijan alkuperän ja rodun/etnisen ryhmän vaikutusta suomalaisten maahanmuuttoasenteisiin. Tulokset ovat varsin yksiselitteiset. Suomalaiset suosivat samannäköisten ja -oloisten ihmisten maahanmuuttoa. Toiseksi halukkaimpia olemme vastaanottamaan köyhien maiden kansalaisia. Sen sijaan etnisesti tai rodullisesti suomalaisista poikkeavien ryhmien osalta suomalaisilla on selvää vieroksuntaa. (Kuvio 39.)



Kuvio 39. Suomalaisten maahanmuuttoasenteet tulijoiden etnisen alkuperän ja köyhyyden mukaan, % (Lähde: ESS08, N=2170)

²⁹ Nämä määrälliset tiedot ovat peräisin Taloustutkimuksen tekemistä tutkimuksista, joiden tuloksista raportointi Helsingin Sanomissa 15.3.2010.

Taulukko 7. Hyvinvointivaltio karvaana pettymyksenä ja menestystarinana

	Hyvinvointivaltio karvaana pettymyksenä	Hyvinvointivaltio menestystarinana
Käsitteellinen kritiikki	Hyvinvointivaltion kannattajat ovat tehneet hyvin vajavaisen analyysin siitä, mitä ihmisten hyvinvointi on ja mitä hyvinvointivaltiolla tarkoitetaan.	Hyvinvointivaltion kannattajat ovat edistyneet merkittävästi hyvinvoinnin ja hyvinvointivaltion tutkimuksessa.
Taloudellinen kritiikki	Hyvinvointivaltion kannattajat pitävät kaikkia suosimiaan palveluita puhtaina julkisina palveluina, vaikka sellaisina voidaan pitää hyvin harvoja palveluita.	Hyvinvointivaltion kannattajat eivät pidä palveluja julkishyödykkeinä, eivätkä oikeuta hyvinvointivaltiota edellä mainitulla argumentilla.
Kansalaiskritiikki	Kun kansalaiset maksavat yhä enemmän veroja hyvinvointivaltion ylläpitämiseksi, heidän on joko hyväksyttävä tulojen menetykset tai tehtävä työtä enemmän.	Hyvinvointivaltio tehostaa työnjakoa yhteiskunnassa ja mahdollistaa aikaisemman korkeamman työllisyysasteen, talouskasvun ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden.
Vaikutavuuskritiikki	Hyvinvointivaltion tavoite palvella erottelematta kaikkia on käytännössä hyvin pulmallinen	Hyvinvointivaltio kohdentaa palvelut ja tulonsiirrot yksityiskohtaisesti harjittujen periaatteiden mukaisesti.
Lähde	Harisalo & Miettinen (2004b)	Omat tulkinnat

Vertailevien tutkimusten mukaan maahanmuuttajien määrän kasvu ei vaikuta ihmisten yleisiin hyvinvointivaltiota ja sosiaalipolitiikkaa koskeviin asenteisiin.³⁰ Mahdollinen kannatus ja legitimizeettiä rapauttava vaikutus kanavoituu pikemminkin yksittäisiin etuuksiin ja palveluihin, joissa maahanmuuttajien osuus palvelujen käyttäjistä ja tulonsiirtojen saajista on olennaisesti keskimääräistä korkeampi. Näitä palveluja ja tulonsiirtoja ovat erilaiset tuet (toimeentulo-, työmarkkina- ja asumistuki) ja kunnalliset vuokra-asuntopalvelut. Tämän ohella haasteena on maahanmuuttajien sijoittuminen tietyille asuma-alueille, mikä johtaa ”kantasuomalaisten” poismuuttoon. Suomessa on varsin aktiivisesti pyritty ehkäisemään tämänkaltaista kehitystä ennen kaikkea Helsingissä sekä osin myös Espoossa ja Vantaalla.

Viimeinen hyvinvointivaltioon liittyvä haaste on siihen liittyvät *perusteetomat uskomukset*, jotka suuntaavat yhteiskunnallista keskustelua joskus jopa hämmästyttävässä määrin. Monet näistä uskomuksista oikeuttavat yhteiskunnallista eriarvoisuutta tai epäoikeudenmukaisuutta (ks. Dorling 2010) tai varoittavat uudistusten ei-toivotuista seurauksista (Hirschman 1991). Tavanomaisin näistä on kuitenkin väite globalisaation hyvinvointivaltion institutionaaliset perusteet ja rahoitusmahdollisuudet rapauttavasta vaikutuksesta. Tämä väite on esitetty toistuvasti sitten kylmän sodan päättymisen jälkeen 1980-luvussa osa-

³⁰ Kiitän asiaa systemaattisesti ja vertailevasti tutkinutta professori Heikki Ervastia (Turun yliopisto) tästä tiedosta.

na globalisaation vaikutusten arviointia ja sitä toistetaan edelleen säännönmukaisesti eräänä perusteltuna hyvinvointivaltion menokurille ja uudistamiselle. Vertaisarvioituista tutkimuksista tehty meta-arvioinnit (yhteenvedot) eivät kuitenkaan ole löytäneet näyttöä tämän väitteen perustaksi aikavälillä 1995–2009. Tulokseen ei vaikuta se, miten globalisaatio operationalisoidaan, mutta se on jonkin verran herkkä hyvinvointivaltion erilaisille määritelmille. (de Beer & Koster 2009.)

Toinen samankaltainen usein esitetty, mutta perustelematon väite on hyvinvointivaltion kriisiytyminen tai sen kyvyttömyys hoitaa sille asetettuja tehtäviä. Eräs esimerkki tästä on hyvinvointivaltion kriisistä käyty monipolvinen keskustelu. Tästä tutkimuslajista edelleen ajankohtainen esimerkki on professori Risto Harisalon ja yrittäjänä pitkään toiminut Ensio Miettisen ajanhenkeä valottava kirja *Hyvinvointivaltio – Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys* (2004). Tuo kirja oli poikkeuksellisen kriittinen hyvinvointivaltiota kohtaan. Kirjoittajien mukaan ”hyvinvointivaltio on perusteellisen korjauksen tarpeessa”. Se on ollut ”karvas pettymys”, koska se on ”osoittautunut kyvyttömäksi ratkaisemaan niitä ongelmia joita se haluaa ratkaista”. (Harisalo & Miettinen 2004a.) Nämä ovat varsin vakavia ja syvälle meneviä väitteitä hyvinvointivaltion toimivuudesta, jotka kaiken järjen mukaan vaativat tuekseen systemaattisen näytön. Näytön arvioinnin kannalta Harisalon ja Miettisen kirjan haasteellisuutta lisää se, että he käyvät hyvinvointivaltion kimppuun kriittisen teoreettisen keskustelun avulla kytkemättä sitä tiettyyn institutionaaliseen rakenteeseen. Lukijalle jää epäselväksi, mikä täsmällisesti ottaen on se hyvinvointivaltio, jota heidän kirjassaan korjataan. Ainakaan se ei ole Suomen malli.

Samanaikaisesti kirjansa kanssa Harisalo ja Miettinen (2004b) julkaisivat lehdistötiedotteen, jossa he tiivistävät neljä kritiikkinsä lajia. (Kirjaa itseään ei ole rakennettu näiden kritiikin lajien mukaisesti, joten niitä on perusteltua tarkastella yksinomaisesti lehdistötiedotteen avulla). Lehdistötiedote tiivistää varsin hyvin Harisalon ja Miettisen perusteet, mutta yhtäkään niistä ei systemaattisesti käsitellä heidän kirjassaan suomalaisen aineiston avulla. Teesit on tiivistetty taulukon 7 vasemmanpuoleiseen sarakkeeseen. Vasta-argumentit on sijoitettu oikeanpuoleiseen sarakkeeseen. Kaiken kaikkiaan: mitä yksityiskohtaisemmin hyvinvointivaltiota ja sosiaalipoliittista järjestelmää tutkitaan ja analysoidaan, sitä vähemmän yleisellä kritiikillä on kantavuutta.

Ohjausjärjestelmät

Edellisen luvun perusteella suomalaisen sosiaalipolitiikan institutionaalinen perusrakenne on varsin terveellä pohjalla (2. luku). Mitä perustavanlaatuisimmista institutionaalisista ratkaisuista on kysymys, sitä vakaampia ne ovat olleet viimeisten vuosikymmenten kuluessa. Vertailevasti tarkastellen niihin sisältyy monia ilmeisiä suhteellisia etuja, joita valtioneuvosto ei välttämättä ole ottanut riittävissä määrin huomioon myönteisinä mahdollisuuksina arvioidessaan suomalaisen hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan toimintaperiaatteita. Hyvinvointivalti-

on ja sosiaalipolitiikan haasteet ovatkin sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien ja tavoitteenasettelun tasolla.

Riskinhallintajärjestelmien haasteena on ollut, että institutionaalisen rakenteen sisällä olevat jakolinjat ovat korostuneet viimeisten kymmenen tai kahdenkymmenen vuoden aikana. Näitä jakolinjoja on muun muassa kansaneläkkeiden, työeläkkeiden ja henkivakuutusten, työttömyysturvan peruspäivärahan (ja työmarkkinatuen), ansioturvan ja erilaisten irtisanomisajan palkkojen ja korjausten välillä, sekä kansanterveyslain perusteella annettavien julkisten palvelujen, sairausvakuutuksen ja yksityisten vakuutusten välillä. Sama koskee myös palvelurakenteen uudistamista. Niistä kunkin ympärille on ryhmittynyt puolueita, etujärjestöjä ja muita intressiryhmiä tavalla, joka on sekä valtapoliittisesti väistämätöntä että palvelujen ja tulonsiirtojen käyttäjien kannalta monella tavalla perustetonta. Jos sosiaalipoliittinen järjestelmä rakennettaisiin ”puhtaalta pöydältä” näitä rakenteita jäykistäviä ja resurssien kohdentamista haittaavia jakolinjoja olisi perusteltua välttää systemaattisesti.

2010-luvun sosiaalipolitiikan haasteena on, että valtapolitiikka jäykistää olemassa olevat institutionaaliset rakenteet eri intressiryhmien valtasuhteiden mukaisiksi valtakeskittymiksi. Tällöin yhteiskunnallista eriarvoisuutta aiheuttavat institutionaaliset rakenteet ja jakolinjat muokkaavat osaltaan sosiaalipoliittista järjestelmää. Näitä eriarvoistavia, kustannuksia ulkoistavia, palveluketjuja pirstovia sekä tulonsiirtojärjestelmien sisään rakentuvia institutionaalisia jakolinjoja ovat muun muassa terveydenhuollon monikanavarahoitus, paikallisia tuottajamonopoleja luovat tilaaja-tuottajamallien sovellutukset sekä etuusjärjestelmissä selkeät rajapinnat sosiaaliavustusten ja -vakuutusten ja verovähennyksiin tukeutuvien henkivakuutusten (vapaaehtoisten eläkevakuutusten) sekä muiden yksityisten vakuutusten välillä. Samaan eriarvoistavien ja jäykistävien ratkaisujen ryhmään voidaan lukea myös alueellista ja sosioekonomisten ryhmien välistä eriytymistä aiheuttava asuntopolitiikka. Usein institutionaaliset rajapinnat ehdollistavat myös uudistuksia. Esimerkiksi sairausvakuutuksen ja kansanterveyslain mukaisen palvelutuotannon, työmarkkinatuen ja (ansioihin suhteutetun) työttömyysvakuutuksen sekä kansan- ja työeläkkeen väliset rajapinnat ovat vaikeasti ylitettävissä näitä järjestelmiä uudistettaessa.

Tulevaisuudessa nämä ja muut samankaltaiset jakolinjat jakavat väestöä enenevässä määrin kolmen kerroksen väkeen: osa väestöstä on perusterveydenhuollon ja avustusten tai perusetuuksien varassa, toinen osa on oikeutettu ansioihin suhteutettuihin sosiaalivakuutusetuksiin ja työterveyshuoltoon ja kolmannella osalla on näiden ohella vapaaehtoisia vakuutuksia ja työnantajan hankkimaa lisäturvaa. Yhdistettynä ohjausjärjestelmän haasteisiin institutionaalisten jakolinjojen aiheuttamat jännitteet asettavat oman haasteensa. Lopputulos on jakolinjojen mukaisesti sisäisesti rakentunut palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmä, joka institutionaalisten rakenteidensa seurauksena tuottaa perusteleamatonta eriarvoisuutta kotitalouksien käytössä olevissa resursseissa ja edelleen terveydessä ja koetussa hyvinvoinnissa.

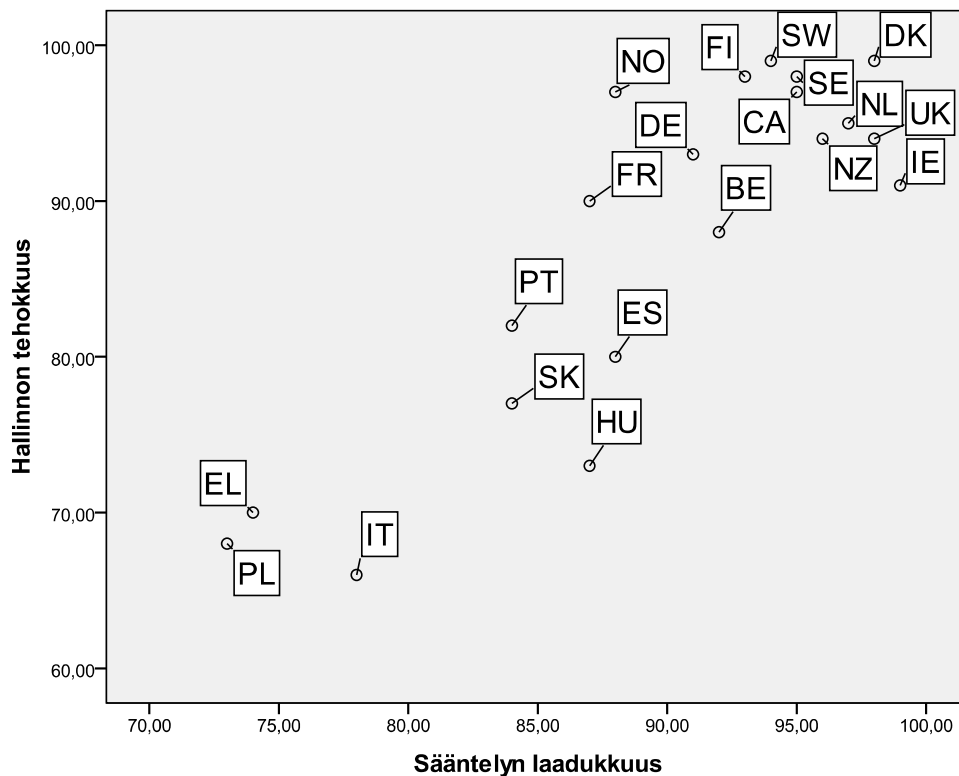
Poliittisesti korrekti vastaus eriarvoistumiskehitykseen perustuu perusterveydenhuollon vahvistamiseen ja viimesijaisten etuuksien tason täsmennettyyn

nostamiseen (ja ylipäättään heikompien etuuksien ja palvelujen tason ja laadun parantamiseen), jolloin ikään kuin ylösrakennetaan hyvinvointivaltion koko rakenne sen perustuksia vahvistamalla. Tämä vastaus kertoo kuitenkin enemmän yhteiskuntapoliittisen vastuun moniulotteisuudesta kuin pyrkimyksestä näiden institutionaalisten ongelmien ratkaisuun. Julkisen talouden kestävyysvajeen ollessa huomattava ja valtiontalouden tilan ollessa keskipitkällä aikavälillä heikko perusterveydenhuollon ja viimesijaisen sosiaaliturvan kehittämisestä aiheutuvat seurausvaikutukset muulle terveydenhuollolle ja ansiosidonnaiseen sosiaaliturvaan asettavat käytännössä selkeät rajat näille uudistuksille. Eriarvoisuuden välttämiseen tähtäävän politiikan tulee paneutua edellä mainittuihin, institutionaalisista rakenteista aiheutuviin ongelmiin. Ne eivät ole korjattavissa muokkaamalla yksittäisten ihmisten kohtaamia kannustimia tai vaikuttamalla heidän terveyskäyttäytymiseensä.

Lähtökohtaisesti ja vertailevasti tarkastellen Suomen julkisen vallan toiminta- ja toimeenpanokyvyt ovat korkealla tasolla (kuvio 40). Maailmanpankin (World Bank) tekemän arvion mukaan Suomen hallinto on eräs maailman tehokkaimmista. Se sijoittuu aivan maailman kärkiryhmään muiden Pohjoismaiden, Alankomaiden ja Kanadan kanssa. Sääntelyjärjestelmän tehokkuudessa Suomi ei sijoitu aivan yhtä hyvin, mutta yhtä kaikki se on maailman kärkiryhmässä. Kärkiryhmän erot muihin maihin ovat huomattavan suuret. Sen muodostavat kehittyneet hyvinvointivaltiot. Seuraavassa ryhmässä – jo varsin etäällä tästä kärkiryhmästä – ovat Etelä-Euroopan ja siirtymätalouksien parhaat maat. Niiden ja seuraavan ryhmän muodostavien Italian, Puolan ja Kreikan väliset erot ovat puolestaan suuret. Suurin osa maailman maista sijoittuu tämän kuvion ulkopuolelle, mikä osaltaan kertoo Suomen suhteellisista eduista.

Tätä taustaa vasten on huomionarvoista, että sosiaali- ja terveystalouden ohjausvastuun jakautuminen eri toimijoiden kesken on myös muuttunut epäselvemmäksi. Vielä 1990-luvulle tultaessa päätösperäisesti laajentuvan sosiaali- ja terveystalouden ohjaus oli STM:ssä, joka käytti sitä yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa. Sittemmin sosiaali- ja terveystalouden painopisteen siirtyessä uudistamiseen ja niukkuuden uudelleenjakamiseen VM:n ohjausvalta julkisen talouden sisällä on voimakkaasti korostunut. Samalla perinteisesti STM:n toimivaltaan kuuluvia asioita tarkastellaan myös työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) (kilpailu ja yksityiset palvelut) ja sisäasiainministeriön (kuntarakenne, tältä osin SM:ssä aikaisemmin olleet tehtävät siirrettiin VM:öön vuonna 2009) sekä vähäisemmässä määrin ympäristö (YM)- ja opetus- ja kulttuuriministeriöiden (OKM) toimivallan näkökulmista. Myös Kuntaliiton merkitys palvelurakenteen uudistamisessa on systemaattisesti korostunut. Oma merkityksensä on tulopolitiikan jälkeiseen aikaan sopeutuvien työmarkkinaosapuolten asemien uudelleen rakentamisella yhteisen päätösvaltaa koskevan valtapoliittisen intressin kytkeytyessä eriytyviin uudistamista koskeviin näkemyksiin. Näiden muutosten seurauksena organisaatioiden väliset valtasuhteet ovat muuttuneet samanaikaisesti kun sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen suunnasta on olennaisesti erilaisia näkemyksiä.

Oma kysymyksensä on sosiaalipolitiikan tavoitteenasettelun onnistuneisuus ja kytkeminen käytettävissä oleviin sektorikohtaisiin ohjausvälineisiin. Parashankkeen (2005) tuottavuuden lisäystavoite ja eläkeuudistusryhmien (2009–2010) työurien pidentämistavoite (sekä pyrkimys eläkeiän myöhentämiseen) ovat molemmat esimerkkejä siitä, kuinka jo olemassa olevat sosiaalipoliittiset instituutiot eivät välttämättä täysimääräisesti tue asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Palvelurakenneuudistus ei (toistaiseksi) ole johtanut asetettujen tuottavuustavoitteiden saavuttamiseen. Palvelujen tuottavuus on itse asiassa tasaisesti laskenut 2000-luvulla (joskin tuottavuuden mittaamisessa on edelleen ongelmia) ja uudistuksen seurauksena syntyvä palvelurakenne eriyttää useissa tapauksissa sosiaali- ja terveyspalveluja toisistaan (VNS 2009). Vastaavasti OECD:n (2010e) tekemän arvion mukaan eläkeuudistustyöryhmälle asetetut tavoitteet työurien pidentämisestä eivät tule toteutumaan (Ahtelan ryhmässä tammikuussa 2010 sovituilla) tehdyillä työelämän kehittämispäätöksillä. (Eläketurvan uudistuksia käsitellyt ryhmä ei päässyt yhteisymmärrykseen).



Kuvio 40. Hallinnon tehokkuus ja sääntelyn laadukkuus, 2008 (Lähde: World Bank Governance -aineistot, vaihteluväli +/- 2.5)

Sosiaali- ja terveyspolitiikan ohjauksen tehostamiseen on Suomessa pyritty eri välineillä, joista seuraavassa tarkastellaan

- ennakointiverkostoja,
- kehysbudjetointia ja monivuotisia uudistushankkeita,
- politiikka-ohjelmia ja
- innovaatio-ohjausta.

Ensinnäkin Suomessa toimii useita *ennakointiverkostoja*, jotka ovat muun muassa rakentaneet erilaisia skenaarioita Suomen ja sen hyvinvointivaltion tulevaisuudesta. Näissä on pyritty kartoittamaan todennäköisiä kehityspolkuja vuoteen 2020 saakka. Esimerkiksi Valtioneuvoston ennakointiverkosto on nimennyt viisi skenaariota, joiden keskeiset hyvinvointipoliittiset johtopäätökset on tiivistetty taulukkoon 8 (esim. VNK 2009c). Tämänkaltaiset asiantuntija-arviot vähentävät tulevaisuuden epävarmuutta ja mahdollistavat eri politiikkavaihtoehtojen valmistelun. Ne ovat ilmeisen hyödyllisiä erityisiä niihin osallistuville virkamiehille ja sidosryhmien edustajille, jotka saavat mahdollisuuden irrottautua päivänpoliittisten kysymysten parista. Samalla on kuitenkin selvää, että näiden skenaarioiden rakenteelliset reunaehdot – kuten maailmantalouden tila, bruttokansantuotteen kehitys, tai väestörakenteen muutos – ovat sisäiseltä dynamiikaltaan niin kompleksisia, että niiden keskipitkän tai pitkän aikavälin muutosta on varsin vaikea ennakoida riittävän luotettavasti.

Taulukko 8. Valtioneuvoston ennakointiverkoston skenaariot (2009)

Skenaario	Yleiskuva	Hyvinvointivaltion tulevaisuus
Maailmanjärjestelmä pirstoutuu ja moninapaistuu	Aasian nousu johtaa jännitteisiin, epäjärjestykseen ja protektionismiin.	Ei analysoitu, mutta hyvin varuksellinen tulevaisuus.
Talouden globalisaatio eurooppalaisin arvoin	Eurooppa uudistuu menestyksekkäästi ja muodostuu globaaliksi esikuvaksi.	Eurooppalainen hyvinvointipoliittikka globaaliksi esikuvaksi, joka on kilpailuetu ja vahvuus.
Vastuullinen luonnonvaratalous	Siirtymä vähäenergiseen ja ekosysteemipalveluja kestävästi hyödyntävään yhteiskuntaan.	Ei analysoitu, mutta ilmeisiä jännitteitä suhteessa nykyjärjestelmään.
Hyvinvointivaltiosta paremminvointiyhteiskuntaan	Moniulotteinen Suomi, joka korostaa ihmisten omaa vastuunottoa, omatoimisuutta ja osallistumista.	Hyvinvointivaltio on uudistettu ”paremminvointiyhteiskunnaksi”, ja keskeiset sosiaaliset ongelmat ja jakolinjat ovat lieventyneet.
Yhteiskunta monimuotoistuu ja monimutkaisuutuu	Tietoyhteiskuntakehitys on edennyt ennakoimattoman nopeasti samalla kun yhteiskunta on polarisoitunut.	Ei analysoitu, mutta polarisoitunut yhteiskunta ei luo perustaa hyvinvointivaltiolle.

Toiseksi, tulevaisuutta on lähestytty luomalla epävarmuutta vähentäviä pelisääntöjä, kuten *kehysbudjetteja ja monivuotisia uudistushankkeita*. Kehysbudjetoinnin perustavoitteena on valtiontalouden ennakoitavuuden lisääminen erityisesti niillä politiikkalohkoilla ja budjettiluokissa, jotka eivät ole herkkiä talouden suhdanteille. Se on ollut tärkeä yhteiskuntapolitiikan ennakoitavuutta lisännyt institutionaalinen tekijä ja epäilemättä monella tavalla perusteltu muun muassa politiikan depolitisoinnin välineenä. Puolueiden ja etujärjestöjen intressien yh-

teensovittaminen julkisen talouden oletetun liikkumavaran kanssa ei kuitenkaan välttämättä ole ongelmatonta – joskin monissa muissa EU-maissa tässä on ollut selkeästi suurempia haasteita. VM:n tekemän arvion mukaan poliittiset tavoitteet eivät olleet yhteensopivia taloudellisten reunaehtojen kanssa hallitusneuvotteluissa 2007:

Hallitusohjelmaan sisällytettyä menokehystä ei ole johdettu hallitusohjelman tasapainotavoitteesta, vaan se on asetettu poliittisen harkinnan perusteella. Hallitusohjelmassa esitetyt finanssipolitiikkaa koskevat tavoitteet – julkisen talouden kestävyys, varsinaiset hallitusohjelmassa esitetyt rahoitusjäämätavoitteet ja menokehys – eivät siis ole tällä vaalikaudella olleet keskenään yhdenmukaisia. Tällöin niiden ohjaava merkityskään ei ole voinut olla paras mahdollinen.(VM 2010, 98.)

Hallitus sitoutui valtiontalouden hoidossaan samanaikaisesti sekä veronkevennyksiin että menojen lisäykseen tavalla, joiden yhteensovittaminen edellytti aikaisempien kokemusten valossa epärealistisia kasvuodotuksia. Toisaalta uusi lama osoittaa, että talouskasvun pitkän aikavälin kestävyuden arvioinnin ohella sosiaalipolitiikan uudistamisessa on perusteltua hyödyntää myös muita välineitä.

Monivuotisista uudistushankkeista hyvä esimerkki on edellä moneen kertaan sivuttu Paras-hanke. Toistaiseksi se on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi vähentää kuntien määrää ja vahvistaa aluekeskusten asemaa suhteessa niitä ympäröivään alueeseen. Sen sijaan tämänkaltainen rakenteellinen kehittäminen ei ole vielä vaikuttanut kuntien palvelurakenteeseen tuottavuutta lisäävästi. Valtioneuvoston selonteon yhteenvedon mukaan:

Kokonaisuutena uudistus ei olekaan vielä vahvasti edennyt palvelujen kehittämiseen. Uudistuksen vaikutukset eivät ole käytännössä näkyneet vielä myöskään talouden kannalta merkittävimmissä suurissa kaupungeissa, jotka täyttävät jo puitelain edellyttämät väestöpohjat eivätkä siksi ole tehneet rakenteellisia uudistuksia. Kuusi suurinta kaupunkia käyttää kolmasosan kuntien menoista ja sata pienintä kuntaa kolme prosenttia. Tämä suhde ei muutu juurikaan tehtyjen kuntaliitosten jälkeen. Vaikutuksia ei lisäksi juurikaan ole nähtävissä kunnissa, joilla on ollut oikeus vedota puitelaissa mainittuihin poikkeusperusteisiin, erityisesti pitkiin etäisyyksiin.(VNS 2009, 98.)

Näiden arviointien valossa julkisen vallan kyky muokata palvelujen institutionaalista rakennetta Paras-hankkeen avulla on ollut toistaiseksi varsin rajallinen. 2010-luvun politiikan painepisteenä tuleekin olemaan jo olemassa olevien hyvien käytäntöjen juurruttaminen ja levittäminen sekä palveluketjujen saumakohtien poistaminen palvelutuottajien välistä työnjakoa uudelleen arvioimalla (ks. myös Kankaan 5. luku tässä kokoelmassa).

Kolmas väline on *politiikkaohjelmilla* ohjaaminen. Poliitiikkaohjelma-malli kehitettiin valtion keskushallintohankkeen yhteydessä 2000-luvun alussa, ja otettiin käyttöön Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmassa. Ohjelmien tavoitteena on löytää hallinnonalat ylittäviä ratkaisuja niille yhteisiin haasteisiin. ”Ne kokoavat eri hallinnonalojen ja eri toimijoiden toimenpiteitä hallituksen priorisoimien horisontaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi” (VNK 2007, 12.) Keskeisenä tavoit-

teenä oli poliittisen ohjauksen vahvistaminen ja valtioneuvoston poliittisen tahtotilan esiintuominen tavalla, joka vaikuttaa resurssien kohdentamiseen ministeriöissä. Poliitiikkakehys määrittää hallitusohjelmassa ja politiikkaohjelmat asemoidaan päätöksenprosessiin hallituksen strategia-asiakirjassa.

Vanhasen I hallituksen ohjelmassa oli neljä politiikkaohjelmaa. Nämä olivat työllisyyden, yrittäjyyden, tietoyhteiskunnan ja kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmat. Vanhasen II hallituksessa näitä ohjelmia oli kolme, jotka kohdentuivat työhön, yrittämiseen ja työelämään, terveyden edistämiseen sekä lapsiin, nuoriin ja perheisiin. Tavoitteet ja rakenteet muuttuivat jonkin verran (esimerkiksi budjetointiperiaatteiden osalta), mutta perusrakenteet säilyivät ennallaan. Näiden ohella hallitusohjelmassa oli useita muita laajapohjaisia hankkeita, joista tämän kirjan teeman kannalta tärkein on sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatiohanke.

Myöskään tämä sinänsä tarpeellinen ja innovatiivinen ohjausväline ei ole täyttänyt kaikkia siihen kohdistuvia odotuksia. Valtiotalouden tarkastusvirasto (VTV) on arvioinut vuonna 2009 politiikkaohjelmia ja niiden vaikuttavuutta. Menettelytavat ovat kehittyneet vuosien mittaan. Kuitenkin vaikuttavuuden kannalta ohjelmat näyttävät edelleen varsin vähämerkityksellisinä. VTV:n mukaan

Ohjelmia pidetään usein lähinnä poliittisen tahdon ilmaisuna ja tämän tahdon viestintäkanavana, joiden suhde resurssien käyttöön ja sitä koskeviin päätöksiin on välillinen. Tällöin saatetaan myös menettää niihin sisältyvä potentiaali politiikan ja tarvittavien toimenpiteiden tehokkuutta lisäävinä välineinä. Niiden lisäarvo voi jäädä yhteisen tietopohjan tuottamiseen ja politiikkojen yhteissuunnitteluun. Joidenkin arvioiden mukaan ohjelmilla on varsin vähän annettavaa ministeriöiden väliseen poliittiseen koordinointiin. Tällöin ne eivät toisi varsinaisesti uutta hallituksen kollektiiviseen työskentelyyn. (VTV 2009, 57.)

Kaiken kaikkiaan politiikkaohjelmien vaikuttavuus näyttää VTV:n arvioinnin valossa varsin vähäiseltä sekä koordinoinnin että poliittisen ohjauksen näkökulmasta. Keskeisenä haasteena on politiikkaohjelman vastuuministeriön ja muiden sen valmisteluun ja toimeenpanoon osallistuvien ministeriöiden välinen työnjaon ja yhteistoiminnan yhteensovittaminen. Hallituskaudella 2007–2011 tämä ei toiminut suunnitelmien mukaisesti. Oikeudellista ohjausta tarkastelee yksityiskohdaisemmin tässä kokoelmassa Pentti Arajärvi sen 6. luvussa.

Viimeinen näkökulma yhteiskunnan institutionaalisen rakenteen uudistamiseen perustuu *innovaatioilla ja innovaatiopolitiikalla ohjaamiseen*. Valtioneuvoston asiakirjoihin juurtuneen käsityksen mukaan ”Innovaatiopolitiikalla vaikutetaan julkisin toimenpitein innovaatiotoiminnan edellytyksiin ja innovaatioympäristön toimivuuteen sekä innovaatioiden syntyyn ja hyödyntämiseen taloudessa ja yhteiskunnassa.” Toiminnalla on luonnollisesti erilaisia tavoitteita, mutta ylitse muiden on uusien hyödykkeiden tuottaminen. Laaja-alainen innovaatiopolitiikka tukee eri politiikkasektoreiden (esim. sosiaali- ja terveys, energia, liikenne, tietoyhteiskunta, koulutus, alueiden kehitys) uudistumista innovaatiotoiminnan kei-

noin sekä korostaa erityisesti politiikkasektoreiden ja strategisesti johdetun julkisen innovaatiotoiminnan tiiviin yhteistyön tärkeyttä (ks. myös Lundvall 2006).

Julkisen vallan vakiintunut näkemys hyvinvointivaltion ja hyvinvoinnin tulevaisuudesta perustuu innovatiivisuuden lisäämiseen ja innovaatioiden juurruttamiseen. Tämä on tiivistetty muun muassa valtioneuvoston innovaatioteselonteos-
sa:

Taloukasvun ja hyvinvoinnin lisääminen edellyttää innovaatioihin perustuvaa, kestävästi suunnattua tuottavuuden parantamista laajasti yrityksissä ja muissa yhteisöissä. Tämä korostuu työpanoksen vähentyessä väestön ikääntyessä. Tavoitetilassa suomalaiset yritykset menestyvät ja kasvavat kansainvälisillä markkinoilla osaamisen luoman kilpailukyvyn ja tuottavuuden kehittämisen ansiosta. Myös julkisen sektorin on uudistettava palvelujärjestelmiään ja toimintatapojaan aktiivisesti innovaatioita kehittämällä. Jotta Suomi kykenisi vastaamaan työvoiman pienenemiseen ja korkeahkon kustannustason haasteisiin, tarvitaan nykyistä korkeampaa työn tuottavuutta sekä yrityksissä että julkisella sektorilla. (VNS 5/2008, 13.)

Vaikka tätä ei olekaan selontekoon sisällytetty, samat lähtökohdat soveltuvat myös tulonsiirtojärjestelmän uudistamiseen. Innovaatio-ohjaaminen ja innovaatioiden juurruttamiseen perustuva lähestymistapa on toistaiseksi osin hyödyntämätön ohjausväline. Yksityiskohtaisemmin innovaatio-ohjausta käsittelee tässä koelmassa Jussi Simpura (9. luku).

Hyvinvointi

Suurin osa hyvinvointitutkimuksesta kohdentuu mitattavissa olevien resurssien kohdentumiseen ja jakautumiseen, tavanomaisimpina esimerkkeinä tulo-, koulutus-, asumis- ja terveyserojen tutkimus. Tämänkaltaisella resurssitutkimuksella ja -politiikalla on kiistatta oma paikkansa suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa myös 2010-luvun Suomessa, ja sen jälkeen. Se muodostaa harjoitetun yhteiskuntapolitiikan hyvinvointiperustan, jonka suhteen ja avulla hyvinvointivaltioiden menestystä tai menestymättömyyttä arvioidaan. Samalla on kuitenkin syytä pohdita, miten ihmisten itsensä kokema hyvinvointi – jopa onnellisuus – voidaan integroida suomalaisen resurssipohjaisen yhteiskuntapolitiikan osaksi.³¹

³¹ Hyvinvointitutkimuksessa on lukuisia traditioita, jotka periytyvät eri tieteenaloista ja kansallista perinteistä. Yksityiskohtainen kuvaus hyvinvointitutkimuksen eri suuntauksista löytyy Jussi Simpuran ja Hannu Uusitalon (2010) artikkelista. Myös koettua hyvinvointia käsittelevällä tutkimuksella on pitkät ja monipolviset perinteet. 2000-luvun uutuus on tässä suhteessa se, että nämä koettua hyvinvointia käsittelevät tulokset on useissa maissa kytketty aikaisempaa tiiviimmin poliittiseen päätöksentekoon, jonka ulkopuolella ne ovat perinteisesti olleet (ks. Saari (toim.) 2010).

Koettu hyvinvointi ja hyvinvointivaltio

Hivenen yleistäen koetussa hyvinvoinnissa on kolme peruskomponenttia (Saari 2010b). Näistä komponenteista ensimmäisen muodostavat emootioperustaiset, *yksilöiden motivaatioihin liittyvät tekijät*. Vuosikymmenten ajan on taitettu peistä siitä, missä määrin nämä motivaatiotekijät ovat geneettisesti määräytyneitä ja/tai sosiaalisesti tuotettuja. Yhtä kaikki, yhteiskuntapoliittisesti ne on mielekästä ottaa annettuina, ja korostaa ihmisillä olevan erilaisia käyttäytymiseen vaikuttavia motivaatioita (ks. Le Grand 2003; Gintis 2005; Pessi & Saari 2008; DellaVigna 2009; Halpern 2010; Bok 2010; Aldridge 2010). Yhteiskuntapolitiikan tehtävä on tällöin luoda yhteiskuntapolitiikan toimivuutta parantavia kannustinrakenteita hyödyntämällä tätä motivaatioiden kirjoa esimerkiksi luomalla ihmisillä mahdollisuuksia ”voimaannuttavien” (*empowering*) valintojen tekemiseen (Iyenger 2010) ja ”tuuppaamalla” ihmisiä ja organisaatioita oikeaan suuntaan (Gintis ym. 2005; Thaler & Sunstein 2008). Toinen komponentti muodostuu aikaan ja paikkaan sidotuista *kontekstuaalisista tekijöistä*, kuten esimerkiksi identiteettiä luovasta perheestä, suvusta, naapurustosta ja työsuhteesta (ks. myös Akerlof & Kranton 2010; Saari 2010a). Näillä on olennainen ihmisten onnellisuutta lisäävä vaikutus (tai sitten parisuhteeseen jne. valikoituu keskimääräistä onnellisempia ihmisiä). Valtaosa koetun hyvinvoinnin tutkimuksesta keskittyy näihin kahteen kategoriaan. Samalla nämä usein psykologiset tai sosiaalipsykologiset tutkimukset jättävät sivuun kolmannen kategorian, eli *hyvinvointivaltion institutionaalisten rakenteiden tuomat ja luomat muutokset* koettuun hyvinvointiin.

Vuosikymmenten kuluessa tehty systemaattinen empiirinen tutkimus on tuottanut lukuisia tuloksia, jotka varsin yhdensuuntaisesta kertovat koetun hyvinvoinnin ja yhteiskunnallisen tasa-arvoisuuden välisistä mekanismeista. Keskeiset tulokset ovat seuraavat:

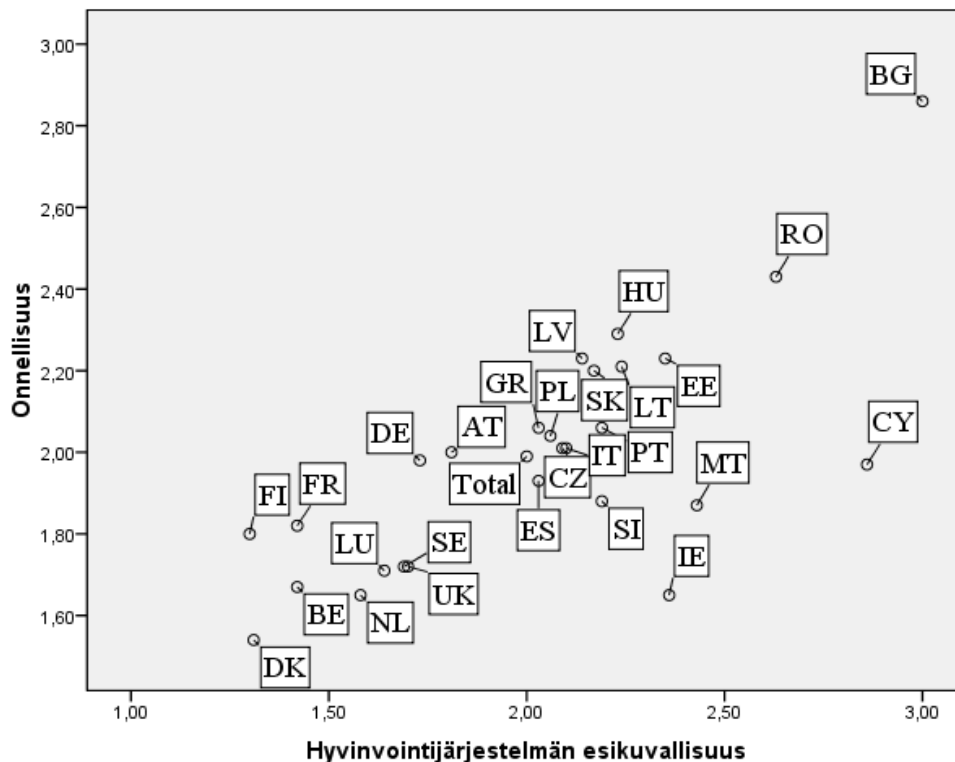
- Koettu hyvinvointi on merkittävältä osiltaan sosiaaliseen vertailuun perustuva ilmiö. Yhteiskunnallisella eriarvoisuudella on johdonmukaisesti kielteisiä vaikutuksia sekä ihmisten elämänhallintaan ja koettuun hyvinvointiin että erilaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin (kuten rikollisuuteen). Suhteellisella tasa-arvoisuudella, joka kytkeytyy oikeutettuina pidettyihin ihmisten välisiin eroihin, on puolestaan systemaattisesti myönteisiä hyvinvointivaikutuksia. (Layard 2005; Frank 2007; Marmot 2005; Wilkinson & Pickett 2009; Christakis & Fowler 2009.)
- Väestön vaurastuessa vertailun merkitys hyvinvoinnin (ja pahoinvoinnin) lähteenä lisääntyy samalla kun materiaalisten tekijöiden merkitys suhteellisesti vähentyy. Taloudellisten resurssien lisäys kansantalouden tasolla ei ole olennaisesti lisännyt keskimääräistä onnellisuutta enää pitkään aikaan. Vauraissa teollisuusmaissa kotitaloustasolla suhteellisesti vauraammat yksilöt ja kotitaloudet ovat jonkin verran onnellisempia kuin pienituloiset kotitaloudet, mikä kertoo ennen kaikkea suhteellisen aseman merkityksestä. (Offer 2006; Lane 2000; Ervasti & Saari 2010; Saari 2010a; Saari 2010b.)

- Hyvinvointivaltiolla on varsin voimakas sekä resurssipohjaista että koettua hyvinvointia lisäävä vaikutus. Bruttomääräiset sosiaalimenot (arvioituna suhteessa BKT:een) eivät kuitenkaan automaattisesti lisää koettua hyvinvointia. Kysymys on pikemminkin julkiseen valtaan kohdistetusta luottamuksesta, hyvinvointivaltioon liittyvien instituutioiden toimivuudesta ja luotettavuudesta sekä ylipäättään yhteiskunnan oikeudenmukaisuudesta. (Ervasti & Saari 2010; Saari 2010a; Saari 2010b.)

2010-luvun lähestymistapa hyvinvointiin perustuu sekä resurssipohjaisen eriarvoisuuden ja koetun hyvinvoinnin mittaamiseen että koettua hyvinvointia lisäävien institutionaalisten ratkaisujen luomiseen (ks. myös Eid & Larsen (toim.) 2008). Yhteiskuntapoliittisesti koettu hyvinvointi on toki monella tapaa ongelmallinen hyvinvointimittari. Ensinnäkin onnellisuus on voimakkaasti adaptiivinen ilmiö, toisin sanoen ihmiset sopeutuvat vaihteittain tiettyyn taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen. Niinpä myönteinen muutos aluksi lisää onnellisuutta, mutta aikaa myöten ihmiset tottuvat tähän asiantilaan, ja onnellisuuden taso palaa entiselleen. Adaptiivisuus kuitenkin avaa uuden näkökulman sellaiselle yhteiskuntapolitiikalle, joka pyrkii takaamaan kansalaisille myönteiset tulevaisuudenodotukset. Tätä sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmaa tarkastellaan tarkemmin Heikki Hiilamon kirjoittamassa 7. luvussa. Toiseksi onnellisuus on relatiivinen käsite: naapureiden taloudellinen menestys ja elintaso sekä niissä olevat erot vaikuttavat olennaisesti siihen, minkälaisiksi ihmisten koettu onnellisuus muodostuu. Usein tätä pidetään onnellisuuden yhteiskuntapolitiikan edessä olevana esteenä. Toisaalta se kuitenkin mahdollistaa legitiimiksi koetun eri- ja tasa-arvoisuuden yhdistämisen onnellisuutta edistävään politiikkaan.

Onnellisuuden ja hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen välisestä yhteydestä on taitettu paljon peistä. Ratkaisevaksi on osoittautunut se, kuinka hyvinvointivaltio muutetaan mitattavaksi suureeksi. Sosiaalimenojen suhde BKT:een on tässä kohden osoittautunut toimimattomaksi mittariksi, sillä se ei mittaa niinkään hyvinvointivaltion laajuutta ja toimivuutta kuin väestön demografista rakennetta (lasten ja vanhusten osuutta väestöstä) ja bruttokansantuotteen tasoa. Mielekkäämpää on kytkeä onnellisuus esimerkiksi koettuun käsitykseen hyvinvointivaltiosta.

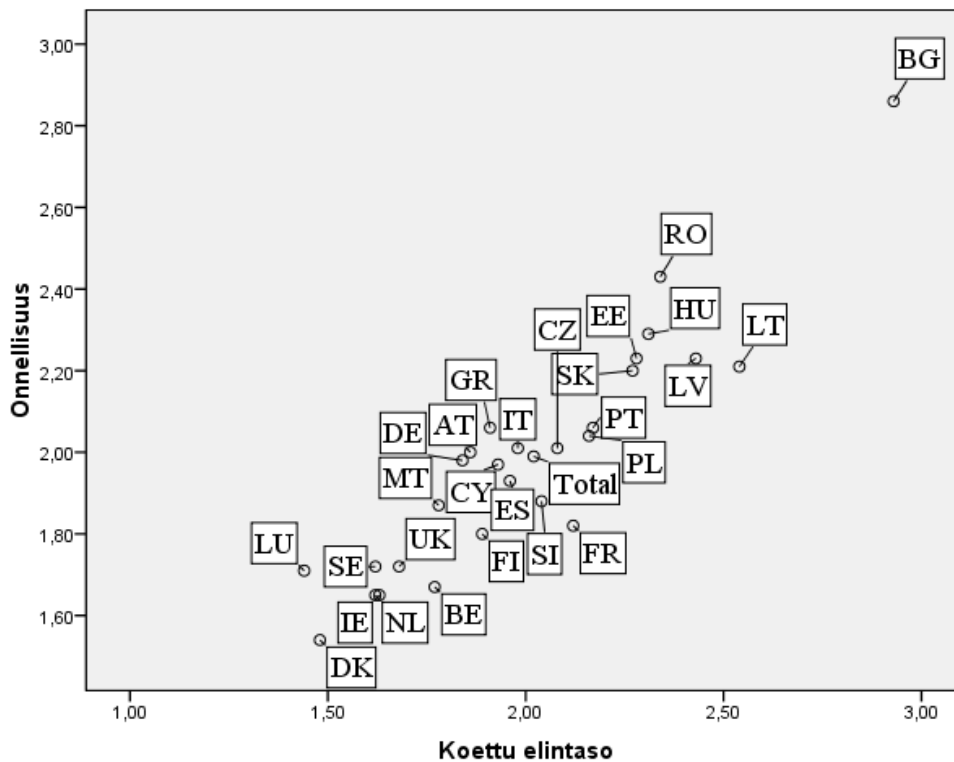
Kuviossa 41 on arvioitu ihmisten koettua näkemyksiä hyvinvointivaltion esikuvallisuudesta ja onnellisuudesta. Aineisto on peräisin Eurostatin raaka-aineistoista vuodelta 2007. Siinä onnellisuus on sitä korkeampi, mitä *pienemmän* arvon maa saa: jos kaikki maassa asuvat olisivat onnellisia, se saisi arvon yksi. Samalla tavalla, mitä esikuvallisempaa ao. maan kansalaiset pitävät sen hyvinvointimallia, sitä *pienemmän* arvon maa saa. Onnellisimmat ja esikuvallisimmat maat ovat siis vasemmassa alakulmassa ja oikeaan yläkulmaan sijoittuvat vähiten onnelliset ja vähiten esikuvalliset maat.



Kuvio 41. Onnellisuus ja hyvinvointimallin esikuvallisuus, 2007

Tulokset osoittavat yksioikoisesti, että hyvinvointivaltion esikuvallisuuden ja onnellisuuden välillä on voimakas korrelaatio. Onnellisimpia ovat ne maat – kuten Alankomaat, Belgia, Ruotsi, Suomi ja Tanska ja Iso-Britannia – joiden hyvinvointivaltiot ovat niiden asukkaiden mielestä esikuvallisia. Toiseen ääripäähän sijoittuvat siirtymätaloudet, joiden onnellisuus ja hyvinvointivaltioiden laatu ovat selkeästi heikompia. Korrelaatio ei sinänsä kerro mitään syy-seuraussuhteista, eikä myöskään niitä yhdistävistä mekanismeista. On kuitenkin varsin epäuskottavaa ajatella, että onnelliset ihmiset luovat myönteisiä mielikuvia hyvinvointivaltiosta. Pikemminkin hyvinvointivaltiolla – toimivalla sosiaalista turvallisuutta ja hyvinvointia luovalla instituutioilla – on myös myönteisiä vaikutuksia onnellisuuteen.

Samalla tavalla havaitaan kuviossa 42, että onnellisuus korreloi myös koetun elintason kanssa. Onnellisuus on määritelty samalla tavalla kuin edellisessä kuviossa. Vastaavasti koettu elintaso on sitä korkeampi mitä pienemmän (keski-)arvon unionin jäsenmaa saa. Näin ollen onnellisimmat ja koettuun elintasaan tyytyväisimmät maat ovat vasemmassa alakulmassa ja vastaavasti kaikkein ei-onnellisimmat ja elintasaan tyytymättömimmät maat sijoittuvat oikeaan yläkulmaan. Kuvioista havaitaan jälleen että yhteys on huomattavan vahva. Kärkiryhmissä ovat jälleen pienet, dynaamiset hyvinvointivaltiot, joissa on suhteellisen tasainen tulonjako. Samalla havaitaan myös onnellisuuden lisääntymisen vähentävän keskihajontaa. (Ei näytetty tässä). Toisin sanoen mitä onnellisempaa väestö on keskimäärin, sitä vähemmän maassa on myös onnellisuuteen liittyvää hajontaa. Kääntäen, mitä enemmän onnellisuudessa on hajontaa, sitä alhaisempi on keskimääräisen onnellisuuden taso.



Kuvio 42. Onnellisuus ja koettu elintaso, 2007

Edellä esitetyt kuviot tiivistävät kolme viestiä. Ensinnäkin ne kertovat, että suomalaiset ovat varsin onnellista kansaa moniin muihin kansakuntiin verrattuna. Näkemys suomalaisista masentuneena ja synkkänä kansana on näiden – ja muiden samankaltaisten – tutkimusten valossa myytti. Toiseksi maiden väliset systemaattiset ja laajat erot kertovat siitä, että yhteiskunnan organisointitavalla on vaikutusta ihmisten koettuun hyvinvointiin. Se ei siis ole yksilöiden geneettinen ominaisuus tai kytköksissä yksinomaan lähiyhteisöön tai sosiaalisiin verkostoihin. Kolmanneksi tutkimus antaa systemaattista tukea näkemykselle, jonka hyvinvointivaltio itse asiassa edistää voimakkaasti onnellisuutta luomalla legitimitettä, tasa-arvoisuutta ja turvallisuutta sekä luottamusta. Sen sijaan sosiaalimenojen määrän ja onnellisuuden välillä ei ole erityisen vahvaa yhteyttä. Käytettyjen menojen määrää tärkeämpää hyvinvoinnille on hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen organisointitapa. Laajemmin voidaan perustellusti väittää, että yhteiskunnallisella tasa-arvoisuudella ja hyvinvointivaltion legitimitetillä on yhteiskunnan toimivuutta ja koettua hyvinvointia lisäävä vaikutus (ks. myös Ervasti & Saari 2010).

Onnellisuus ja yhteiskuntapolitiikka

Onnellisuuteen liittyy myös usein esitetty kysymys, tulisiko BKT korvata onnellisuusindikaattorilla (jonkinlaisella bruttokansanonnellisuudella). Asiasta on hyvinvointitutkijoiden keskuudessa hyvinkin erilaisia käsityksiä (Bok 2010). Yhtäältä on laajahko yksimielisyys siitä, että talouteen keskittyvä BKT on liian ma-

terialistinen hyvinvointimittari, kun taas onnellisuus heijastelee laajempaa kokoomaa ihmisten arvoja ja arvostuksia. Lisäksi voidaan perustellusti väittää, että poissulkevuuden (*trade off*) sisältävässä valintatilanteessa valmiiksi jo vauraat ihmiset arvottavat lisäonnellisuuden taloudellista lisäaurautta korkeammalle. Samankaltainen laajapohjainen konsensus on siitä, että onnellisuutta voidaan luotettavasti mitata sekä historiallisesti aikasarjoilla että eri maiden välillä. Yleensä onnellisuus voidaan tiivistää yhteen lukuun. Toki onnellisuudesta on erilaisia käsityksiä (kuten hedonistinen [onnellisuuden tasoon ja keston liittyvä] ja ihmisten elämäntavoitteita kartoittava onnellisuus). Tämänkaltainen käsite on myös herkkä ihmisten tulevaisuusodotuksille ja yhteiskunnalliselle eriarvoisuudelle (hyvinvointieroja koskevan vertailun kautta), mikä osaltaan parantaa sen käyttöaluetta.

Toiselta puolelta on painavia argumentteja tämänkaltaisen mittarin käyttöön ottoa vastaan – sekä vasta-argumentteja näitä argumentteja vastaan. Onnellisuusmittarin perusheikkoudet ovat poliittisen ohjauksen ja onnellisuuden välisten mekanismien epäselvyys ja heikko poliittinen tavoitettavuus. Bruttokansantuotteen tasoon ja muutokseen vaikuttavat tekijät voidaan varsin luotettavasti arvioida: tutkijat esimerkiksi tietävät, kuinka maasta ulos tapahtuvan viennin vähentyminen tai lisääntyminen heijastuu yhteiskunnan eri sektoreille ja bruttokansantuotteen muutokseen. Onnellisuuden lisäämisen yhteiskunnalliset komponentit ovat sinänsä varsin hyvin tunnettuja. Vertailevien tutkimusten mukaan niitä ovat esim. myönteisten tulevaisuusodotusten ylläpitäminen, ajankäytön tasapainoisuus ja yhteiskunnallisen eriarvoisuuden hillintä. Kuitenkin on monella tavoin epäselvää, mikä on vaikuttavin tapa muokata edellä mainittuihin teemoihin liittyviä parametreja. (Saari 2010b; Bok 2010.) Toiseksi monet onnellisuuteen vaikuttavat tekijät ovat politiikan vaikeasti tavoitettavissa. Tulokset esimerkiksi kertovat, että onnellisuus kytkeytyy rakkauteen, perheen sisäisiin sosiaalisiin suhteisiin ja uskonnollisuuteen. Varsin vaikea on kuvitella, että julkinen valta ottaisi nämä asiakokonaisuudet (kontekstuaaliset tekijät) politiikkansa johtotähdiksi.

Kaiken kaikkiaan edellä olevan keskustelun perusteella hyvinvointitutkimusten tulosten käyttämiseen uudistusten perusteluina – uudistus $\times$ lisää hyvinvointia y % – ei välttämättä ole kovin helposti perusteltavissa sen paremmin yhteiskuntatieteellisesti kuin -poliittisesti. Onnellisuusvaikutusten arviointi osana lainsäädäntöuudistuksesta tehtäviä sosiaalisten vaikutusten arviointia ei yleisesti ottaen ole mielekästä julkisen vallan resurssien käyttöä (päinvastaisesta kannasta ks. Halpern 2010, 31–40 ja osin Bok 2010).

Toisaalta onnellisuudella on kiistatta paikkansa punnittaessa politiikkauudistusten *kielteisiä* vaikeuksia koetulle hyvinvoinnille. Materiaalisesti arvioiden hyvinvoivat ihmiset arvottavat koetun onnellisuuden tärkeäksi asiaksi omassa elämässään, ja ovat usein valmiita tinkimään materiaalisesta hyvinvoinnistaan koetun hyvinvoinnin hyväksi. Koettu hyvinvointi on myös demokratian näkökulmasta tärkeä hyvinvointipolitiikan ulottuvuus: useimmilla, käytännössä jokaisella on asiasta oma kokemukseen perusteltu mielipide, mikä on edustuksellisesti demokratiassa määritelmällisesti merkittävä asia.

Tästä koetun hyvinvoinnin tärkeyttä ja demokratiaa yhteen sovittavasta näkökulmasta tarkastellen vastuullisesti toimiva ja varovaisuusperiaatetta noudattava julkinen valta pidättäytyy sellaisista toimenpiteistä, joilla systemaattisten tutkimusten valossa on ilmeisiä kielteisiä vaikutuksia ihmisten koettuun hyvinvointiin. Näitä ovat kielteiset tulevaisuudenodotukset, eriarvoisuuden kasvu, kiireen lisääminen, epävarmuuden lisääntyminen, ja eräät muut samankaltaiset tekijät (ks. Erola & Saari, 8. luku tässä kokoelmassa; Saari 2010b). Tämän ohella julkinen valta voisi saada olennaista lisäarvoa tutkimalla ja soveltamalla systemaattisesti niitä sosiaalisia mekanismeja, jotka sijoittuvat resurssipohjaisen uudelleenjaon ja koetun hyvinvoinnin väliin. Tyypillisiä esimerkkejä tämänkaltaisista hyvinvointia lisäävistä ja vähentävistä sosiaalisista mekanismeista ovat

- kasautuvat prosessit eli hyvät ja huonot syklit, esimerkiksi hyvä- ja huono-osaisuuden kasautumiseen vaikuttavat instituutiot ja niiden kääntäminen (Rigney 2010);
- yksilöiden valintojen epäintentionaaliset myönteiset ja kielteiset seuraukset eli niin sanottu pienten valintojen tyrannia, esimerkiksi asuinalueiden eriytymiseen liittyen (esim. Saari 2010);
- verkostojen välityksellä syntyvät sosiaaliset sidokset, mukaan luettuna luottamuksen kaltainen sosiaalinen pääoma, esimerkiksi yksinäisyyttä aiheuttavat sulkeumat ja ylipainoisuuteen kytkeytyvät verkostot (Cacioppo ym. 2009; Christakis & Fowler 2010);
- yhteiskunnallista eriarvoisuutta ja ihmisten välistä kilpailua hillitsevät mekanismit, kuten esimerkiksi ”kerskakulutuksen” progressiivinen verotus sekä jatkuvuutta ja vakautta edistävät institutionaaliset mallit (Frank 2007; Frank 1999/2010);
- erilaiset ns. epäsuorat lähestymistavat, joissa koetun hyvinvoinnin kaltaiseen tavoitteeseen pyritään ”mutkan kautta” (esimerkiksi yksinäisyyttä ei voida vähentää perustamalla ”yksinäisten yhdistys”, vaan mielekkäämpää on perustaa laulukuoro) (Kay 2010).

Kaikilla näillä yksilön käyttäytymistä ja yhteiskunnan institutionaalisia rakenteista yhteen kytkevillä mekanismeilla on aikaisempien tutkimusten valossa ainakin jonkinlaista koettua hyvinvointia lisäävää tai vähentävää vaikutusta. Voidaan myös perustellusti väittää, että näiden ja muiden samankaltaisten mekanismien huomioon ottaminen myös parantaisi ehkäisevän sosiaalipolitiikan lohkojen (kuten kansanterveyspolitiikan) toimivuutta ja vaikuttavuutta. Tämänkaltaisten tekijöiden systemaattinen huomioonottaminen kuitenkin edellyttäisi systemaattisesti tietoon perustuvaa päätöksentekoa, mikä puolestaan vaatisi toteutuakseen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiojärjestelmien uudelleen suuntaamista.

Eurooppalainen politiikkakehys

Suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuus kytkeytyy Euroopan unionin toiminta- ja uudistuskykyyn useiden eri kanavien ja mekanismien välityksellä.³² Yleisimmällä tasolla Euroopan unionin jäsenmaiden talouden elpyminen on Suomen vientisektorin – sekä tavaroiden että palveluiden osalta – tulevaisuuden kannalta avainasemassa. Tässä suhteessa ei ole rohkaisevaa se, että Euroopan taloudet ovat toipuneet (uudesta) lamasta hitaammin vuoden 2009 jälkipuoliskolla kuin tavanomaiset vertailumaat, samalla vauraustasolla olevat Japani ja Yhdysvallat – puhumattakaan Kiinasta ja Intiasta, joiden kasvu on ollut varsin voimakasta verrattuna muihin suuralueisiin tai väestöltään ja taloudellisilta painoarvoltaan suuriin maihin. Toiseksi talous- ja rahaliiton (EMU) jäsenyys kytkee Suomen monin sitein eurooppalaiseen rahapolitiikkaan ja myös EMU:ssa mukana olleiden jäsenmaiden kykyyn noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksessa julkisen talouden vakaudelle ja alijäämälle asetettuja ehtoja. Näistä on vuoden 2008 kriisin vuoksi tilapäisesti joustettu. Huolenaiheena on eräiden EU-maiden velanhoitokustannusten muuttuminen hallitsemattomiksi valtion ottamien lainojen korkoihin liittyvän riskipreemion seurauksena, millä olisi ylivalumavaikutuksia muiden EU-maiden julkisiin talouksiin ja korkotasoon.

Kolmanneksi Suomen hyvinvointivaltion uudistamisen suuntaviivoista sovitetaan suurin piirteiden samaan aikaan kun Euroopan unionin jäsenvaltiot alkavat luoda ”uskottavaa irtautumisstrategiaa” uudesta lamasta keväällä ja syksyllä 2011. Myös tässä kehyksessä joudutaan arvioimaan eri menoerien suhteellista merkitystä. Tässä kohden komissio on keväällä 2010 tiivistänyt, että ”julkisen talouden vakauttamisohjelmissa pitäisi asettaa etusijalle kasvua lisäävät menoterät, kuten koulutus ja osaaminen, T&K ja innovointi sekä investointi verkkoihin, esim. nopeisiin Internet-yhteyksiin, energiaverkkoihin ja liikenneyhteyksiin, jotka ovat Eurooppa 2020 -strategian keskeisiä teemoja.” Kääntäen tämä linjaus määrittää ne politiikkalohkot, joita komissio ei pidä talouskasvua lisäävänä. Niille komissio tarjoaa ”rakenteellisia uudistuksia”:

Julkisen talouden vakauttamisen ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyiden on kuljettava käsi kädessä merkittävien rakenteellisten uudistusten kanssa, joita on toteutettava erityisesti eläke-, terveydenhuolto-, sosiaaliturva- ja koulutusjärjestelmien osalta. Julkishallinnon pitäisi hyödyntää tilanne ja lisätä tehokkuutta ja palvelun laatua. Julkisissa hankinnoissa on varmistettava julkisten varojen mahdollisimman tehokas käyttö, ja julkisten hankintojen markkinat on pidettävä avoimina EU:n laajuisesti.

Mitä nämä rakenteelliset uudistukset tarkkaan ottaen ovat, komissio jättää tässä yhteydessä kertomatta. Ylipäättään tavoitteista on laajapohjainen yksimielisyys, mutta keinot ovat usein vaikeammin avautuvia ja hankalammin täsmennettäviä.

³² Laajemmin Euroopan integraatioon ja suuntaan liittyviä kysymyksiä on Suomen kanalta käsitelty muun muassa teoksissa Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.) *Eurooppalaistuminen* (2006); Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.) *Euroopan tulevaisuus* (2007); ja Raunio, Tapio & Juho Saari: *Euroopan unionin jännitteet* (2009).

Euroopan unionin näkemys sosiaalipolitiikan institutionaalisista peruspiirteistä on vakiintumassa. Euroopan yhteisöjen (vuodesta 2010 unionin) tuomioistuimen kumulatiivisen oikeudenkäytännön mukaan näitä kriteerejä on kahdeksan, jotka tavanomaisesti jaetaan kolmeen ryhmään: *Integraatiokriteerit* ovat a) universaalisuus, pakkojäsenyys, tuottajan valintakielto; b) *Rahoituskriteerit* liittyvät pakollisiin, lakisääteisiin maksuihin, riskiriippumattomuuteen ja ristosubventioon; c) *Etuuskriteerit* ovat yhtäläinen kohtelu maksuista riippumatta ja tarveperiaatteet. Laajasti tulkittuna nämä kriteerit antavat jäsenvaltioille mahdollisuudet harjoittaa sosiaalipolitiikkaa ilman, että sisämarkkina- ja kilpailulainsäädäntö olennaisesti vaikuttaisivat harjoitetun sosiaalipolitiikan institutionaaliin rakenteisiin. Kuitenkin mitä tiukemmin käsitteitä tulkitaan, sitä kapeammaksi sosiaalipolitiikan alue supistuu. Eri kriteereitä on esitelty ja sovellettu taulukossa 9. Tiukasti määritellen vain toimeentulotuki on kiistatta sosiaalipolitiikkaa, joka voidaan rajata kaiken kilpailu- ja sisämarkkinalainsäädännön ulkopuolelle: ja periaatteessa kunta voi ulkoistaa myös toimeentulotuen myöntämisen, kunhan tietyt viranomaiskriteerit täyttyvät.

Taulukko 9. Sosiaalipolitiikan reunaehdot eurooppalaisessa kehyksessä

	Työeläke	Terveyspalvelut	Sairausvakuutus	Toimeentulotuki
Universaalisuus	OSIN	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ
Pakkojäsenyys	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ
Valintakielto	OSIN	OSIN	KYLLÄ	KYLLÄ
Lakisääteiset maksut	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ
Riskiriippumattomuus	EI	KYLLÄ	EI	KYLLÄ
Ristosubventiot	OSIN	KYLLÄ	EI	KYLLÄ
Yhtäläinen kohtelu	EI	KYLLÄ	EI	KYLLÄ
Tarveperiaate	EI	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ

Suomen EU-jäsenyyden aikana (1995-) Suomella ei ole ollut systemaattista pyrkimystä vahvistaa EU:n sosiaalista ulottuvuutta. Jäsenyyden alkuvuosina pyrittiin lähinnä suojaamaan suomalaisen sosiaalipolitiikan institutionaalisen rakenteen ne ratkaisut, jotka eivät olleet ongelmitta yhteen sovitettavissa yhteisön perussopimuksen kanssa. Näistä keskeisimmät kysymykset liittyivät työeläkejärjestelmään ja asumisperustaiseen sosiaaliturvaan. Tämän ohella Suomen näkemykset alkoholipolitiikasta kansanterveyteen (eikä niinkään maatalouspolitiikkaan) liittyvänä politiikkakokonaisuutena ja rahapeleistä sosiaali-, terveys, kulttuuri ja liikuntapalvelujen rahoituksen instrumenttina ovat eronneet komission ja eräiden jäsenvaltioiden käsityksistä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kumulatiivinen oi-

keuskäytäntö on sittemmin vahvistanut Suomen oikeuden ylläpitää näitä monopolija kansanterveyden ja yhteiskuntarauhan edistämisen välineinä.

Suomalainen sosiaalipolitiikka rakentuu jatkossa enenevässä määrin eurooppalaisessa kehityksessä. Euroopan unionin sosiaali- ja terveyspolitiikkaan liittyvän suoran lainsäädäntö-ohjauksen merkitys on toistaiseksi ja lähitulevaisuudessa suhteellisen vähäistä sosiaali- ja terveyspolitiikan ydinalueilla. (Työsuoje- lussa ja sukupuolten tasa-arvossa vaikutus on suurempi vahvemman toimivallan vuoksi). Lissabonin sopimus ei muuta tätä peruslinjausta. Suurempi merkitys on kuitenkin sisämarkkinoiden (tavaroiden, palvelujen, pääomien ja työvoiman/henkilöiden) ja sosiaali- ja terveyspolitiikan yhteensovittamisella.³³

Kolmas vaikutuskanava on poliittinen ohjaus, joka on välittynyt suomalai- seen sosiaali- ja terveyspolitiikkaan muun muassa Lissabonin strategian (2000–2010) ja kestävän kehityksen strategian (2002–2010) välityksellä (ks. myös Palo- la 2010). Nämä strategiat ovat pääsääntöisesti tukeneet suomalaisen sosiaalipoli- tiikan uudistamista, mutta asettavat myös joitakin reunaehdoja harjoitetulle poli- tiikalle. Lissabonin strategian ja sosiaalipolitiikan väliset hallintorakenteet vaih- telivat strategian toimeenpanon eri vaiheissa. Arviointien valossa näyttää vahvas- ti siltä, että sosiaalipolitiikan alueella eläkkeissä, terveydenhuollossa ja sosiaali- sessa syrjäytymisessä sovellettu avoimen koordinaation menetelmä (AKM) on ollut ennen kaikkea seuranta- ja raportointiväline, eikä niinkään strategisen joh- tamisen tai sosiaalipolitiikan uudistamisen työkalu. (SEK(2010)114, s. 23.)

Avoimen koordinaation menetelmä ei ole havaittavasti vaikuttanut myös- kään Suomessa harjoitettavaan sosiaalipolitiikkaan. Myöskään komission jousto- turva-aloitteen vaikutukset eivät ole ulottuneet Suomen tapauksessa sosiaalitur- vaan saakka: esimerkiksi SATA-komitean työssä se ei osoittautunut uudistuksia suuntaaviksi välineeksi (Saari 2009). Samalla on kuitenkin otettava huomioon, että unionilla on toimivaltaa ja komissiolla aloitevaltaa sosiaalipolitiikkaan näh- den talous- ja työllisyyspolitiikan alueilla tehtävän yhteistyön kautta. Tällöin so- siaalipolitiikkaa tarkastellaan julkisen talouden vakauden ja talouspolitiikan sekä kannustin- ja työllisyyspolitiikan näkökulmista. Näiden talous- ja työllisyyspoli- tiikan koordinaation perustan luovien integroituvien suuntaviivojen sekä niiden kansallisesta toimeenpanosta raportoivien kansallisten uudistussuunnitelmien yhteiskuntapoliittinen painoarvo on ollut selkeässä kasvussa uuden laman jäl- keen. Muutos aiheutuu pitkälti siitä, että uuden laman jälkeen Suomi ei enää ole julkisen talouden vakauden mallimaita, vaan myös sen on kiinnitettävä aikaisem- paa enemmän huomiota saamiinsa arviointeihin ja suosituksiin.

Myös hyvinvointivaltion ja sisämarkkinoiden tasapainoa haetaan monilla politiikka-alueilla. Kysymys on siitä, minkälaisen reunaehdojen vallitessa jäsen- valtioihin kytkeytyvät hyvinvointivaltioiden institutionaaliset rakenteet sovite- taan yhteen sisämarkkinoihin edellyttämän tavaroiden, palvelujen, pääomien ja

³³ Vuonna 2008 Euroopan yhteisöjen komissio avasi keskustelun viidennestä vapaudes- ta, jonka aiheena olisi tiedon ja informaation vapaa liikkuvuus. Toimeenpantuna tällä vapaudella olisi olennaisia vaikutuksia mm. hyvinvointivaltion parhaillaan rakennetta- vien terveydenhuollon tietojärjestelmien toimivuuteen sekä tilastotoimen rahoitukseen ja toimintaperiaatteisiin.

työvoiman/ihmisten vapaan liikkuvuuden kanssa. Nykykäytännössä näitä eri tavoitteiden välisiä tasapainotiloja arvioidaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kumulatiivisen oikeuskäytännön valossa, mikä ei välttämättä ole pitkällä aikavälillä toimivaa politiikkaa: toisaalta jäsenvaltioiden kyky luoda kestävä oikeudellinen kehys on näillä alueilla sosiaaliturvan koordinaation osalta yksimielisyysvaatimuksen (ja yhteispäätösmenettelyn) ja terveystalvelujen osalta jäsenvaltioiden perustavanlaatuisten erimielisyyksien rajoittamaa. Pohjimmiltaan kyse on myös siitä, missä määrin sosiaaliturva ja terveys katsotaan ostettavaksi ja myytäviksi hyödykkeiksi, ja missä määrin ne kytkeytyvät kansalaisten sosiaalisiin oikeuksiin ja kansalliseen identiteettiin (Kari ym. 2008).

Nykyisin Suomen tavoitteet ovat liittyneet ensisijaisesti sisämarkkinoiden ja sosiaalipolitiikan parempaan yhteensovittamiseen liikkuvuuden esteitä poistamalla. Muun muassa valtioneuvoston EU-selonteossa (2009) tavoitteet määriteltiin tästä näkökulmasta käsin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on toistuvasti huomauttanut siitä, että suomalainen politiikka on ollut varsin reaktiivista ja sosiaali- ja terveyspoliittiset tavoitteet on Euroopan unionin yhteisissä politiikoissa sopeutettu kasvu- ja työllisyyspoliittisiin tavoitteisiin. Sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan että suuren valiokunnan linjaukset sen sijaan korostivat sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen merkitystä. Suuren valiokunnan mietinnössä 1/2009 todetaan, että ”Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston tahtotilaan: unionikansalaisten siirtyminen jäsenvaltiosta toiseen ei ole monimutkaisempaa kuin muuttaminen maan sisällä, mutta nostaa rinnalle tahtotilaksi unionin kansalaisuuteen liittyvän sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen.” Tämän ohella suuri valiokunta alleviivasi voimakkaasti rahapelimonopoliin suojaamista. Alkoholipolitiikasta se ei sen sijaan linjannut mitään, mikä osaltaan kertoo suomalaisen kansanterveyspolitiikan tulevaisuudesta erityisesti vähittäismyyntiin ja jakelun osalta Euroopassa, jossa alkoholipolitiikka lukeutuu ensisijaisesti maatalouspolitiikkaan.

Suomi ei ole linjannut tällä alueella tehtäviä aloitteita eräitä terveyden edistämiseen, työurien pidentämiseen ja sukupuolten tasa-arvoon liittyviä periaatteellisia linjauksia lukuun ottamatta. Suomalainen kansallinen kannanmuodostukseen perustuva toimintamalli ei myöskään suosi tämänkaltaista sosiaalisen ulottuvuuden muodostumista. Esimerkiksi Lissabonin strategian uudistamista käsitellyt valtioneuvoston kanta Lissabonin strategiaan, jonka EU-ministerivaliokunta hyväksyi 9.10.2009, ei sisällä suuren valiokunnan näkemyksen mukaisia sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista koskevia linjauksia. Siinä todetaan kuitenkin ytimekkäästi, että ”sosiaali- ja terveyspolitiikan sekä tasa-arvon huomioiminen on tärkeää uudessa strategiassa” ja alleviivataan, että ”Tasapainoisella yhteiskunnallisella kehityksellä on olennainen merkitys kasvun edellytyksille ja työllisyydelle”. Tämän ohella valtioneuvoston kannassa todetaan:

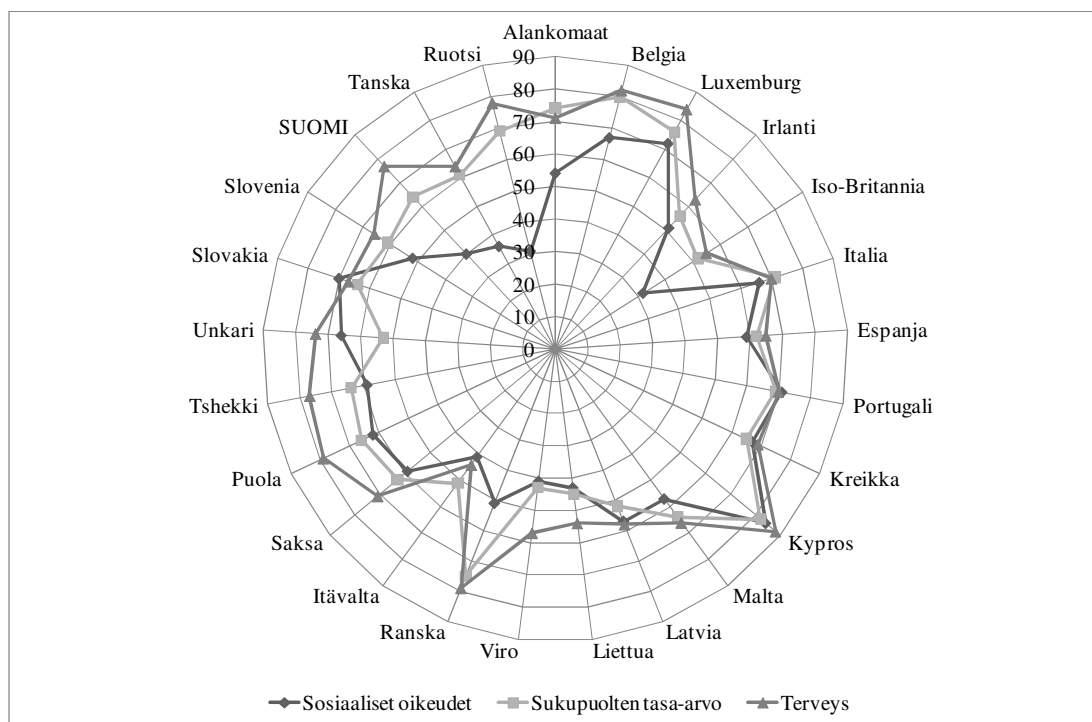
Taloustilaisista pahentuvien sosiaalisten ongelmien, kuten köyhyyden ja syrjäytymisen, torjunnassa vaaditaan politiikkasektoreiden ylittävää määrätietoista toimintaa. Sosiaalisen Euroopan edistämiseksi jäsenmaiden on aktiivisesti etsittävä sosiaalipoliittisia keinoja mm. pysyvän työelämästä syrjäytymisen estämiseksi. Näihin tavoitteisiin voidaan päästä väestönterveyttä edis-

tävillä ja terveysriskejä vähentävillä toimilla. Huomiota tulee kiinnittää myös jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmien nykyaikaistamiseen ja kestävyYTEEN. Näin voidaan osaltaan edesauttaa jäsenmaiden talouksien vakauden turvaamista pitkällä aikavälillä.

Tämä on epäilemättä perusteltua, mutta retoriikan takana ei ole ensimmäistäkään Euroopan tasolla toimeenpanokelpoista linjausta. Valtatyhjiöllä on taipumus täytyä, joten tämä pidättyväisyys johtaa Euroopan sosiaalisen ulottuvuuden täyttymiseen muiden jäsenvaltioiden aloitteilla ja linjauksilla.

Suomalaiset kuuluvat niihin EU-kansalaisiin, jotka suhtautuvat varsin varauksellisesti EU-tason sosiaalisten oikeuksien, terveyspolitiikan ja tasa-arvopolitiikan laajentamiseen (Böckerman & Saari 2009). Suomalaiset eivät ole kaikkein kriittisimpiä. Voimakkainta kritiikki on Isossa-Britanniassa. Kuitenkin oireellista on, että laajan hyvinvointivaltion omaavat pienet EU-maat (Tanska, Ruotsi, Alankomaat, Suomi) lukeutuvat kaikki voimakkaasti kriittisten EU-maiden ryhmään. Useimmat jäsenvaltiot kannattavat sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista, mutta yhdelläkään nyt tarkastelluilla sosiaalisen ulottuvuuden alateemalla (sosiaaliset oikeudet, sukupuolten tasa-arvo ja terveys) kaikkien jäsenmaiden väestön enemmistöt eivät ole vahvistamisen kannalla. Voimakkaimmin kannatetaan terveyspolitiikan vahvistamista (jonka puolesta ovat kaikki jäsenvaltiot Itävaltaa lukuun ottamatta), suhteellisesti vähiten kannatusta on sosiaalisten oikeuksien vahvistamisessa, jota vastustaa kuuden jäsenvaltion väestön enemmistöt. (Kuvio 43.)

Suomi ei pienenä EU-jäsenmaana voi muokata Euroopan unionin politiikkojen sisältöä äänimääräänsä enemmän painostamalla. Sama koskee pieniä hyvinvointivaltioita yleensä, joiden yhteinen äänivalta on varsin marginaalinen suuriin ja keskisuuriin jäsenvaltioiden äänimäärään verrattuna. Niiden vaikutusvalta perustuukin esikuva-asemaan ja vertaisarviointiin. Suomen tilanne on sikäli paradoksaalinen, että Suomi ei ole pyrkinyt aktiivisesti hyödyttämään tätä esikuva-asemaa. Tämä selittyy paitsi niukoilla resursseilla myös kannanmuodostuksen vaikeudella. Suomalainen julkinen valta ei ole tällä alueella orientoitunut kohti Eurooppaa, eikä tällä alueella ole ollut huomattavaa poliittista kunnianhimoa.



Kuvio 43. Sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen (Lähde: Eurostatin raakadata 2007: N= 27000)

Valtatyhjiön täyttymisen kannalta arvioituna on merkittävää, että komission joulukuussa 2009 julkaisemissa linjauksissa Lissabonin strategian vuoteen 2020 saakka ulottuva uudistettu versio pitää sisällään aikaisempaa vahvemman sosiaalipoliittisen ulottuvuuden. Komissio esitti yleistavoitteenaan, että unioni vähentää ”kansallisten köyhyysrajojen alapuolella elävien eurooppalaisten määrää 25 prosenttia, jolloin 20 miljoonaa ihmistä pääsee köyhyydestä”. Tämä on varsin kaukana komission vuoden 2000 ehdotuksesta, joka perustui köyhyyden puolittamiseen ja jota jäsenvaltiot eivät silloin maaliskuussa pidetyssä Eurooppa-neuvostossa hyväksyneet. Toiselta puolen myös maaliskuussa 2010 Eurooppa-neuvostolla oli vaikeuksia hyväksyä näitä aikaisempaa vaatimattomampia köyhyys tavoitteita. Määrällisten tavoitteiden asettamisen sijasta se totesi, että ”edistetään sosiaalista osallisuutta erityisesti vähentämällä köyhyyttä. Sopivien indikaattorien valitsemiseksi tarvitaan lisätyöskentelyä. Eurooppa-neuvosto palaa tähän aiheeseen kesäkuussa 2010.”

Keskeinen jännite on absoluuttisen ja suhteellisen köyhyyden välillä. Hyvinvointitutkimusten tulokset tukevat jälkimmäistä näkemystä näistä kahdesta perustellumpana köyhyysnäkemysenä, koska köyhyys on olennaisin osin suhteelliseen asemaan ja muiden elintasoon liittyvä ilmiö. Kesäkuun alussa 2010 työllisyys-, sosiaali-, kuluttaja- ja terveystieteiden neuvosto hyväksyi tämän määrällisen tavoitteen ja mittaamisessa käytettävät indikaattorit. Jäsenvaltiot voivat halutessaan asettaa kansallisia tavoitteita, jotka perustuvat maan olosuhteisiin soveliaisiin seuraintindikaattoreihin. Kesäkuussa 2010 pidetty Eurooppa-neuvosto hyväksyi puolestaan nämä linjaukset (pöytäkirjan kohdassa 3) samalla kun se sys-

temaattisesti korosti toimeenpanon ja koordinaation merkitystä. Toimeenpantuina esitetyt linjaukset vahvistavat olennaisesti eurooppalaista politiikkakehystä.

Viime kädessä jäsenmaiden hallitukset päättävät, kuinka voimakkaasti eurooppalaiset linjaukset ja sitoumukset muokkaavat kansallista politiikkaa. Suomessa nämä ovat hallitusohjelmatason asioita. Mikäli niitä ei sisällytetä hallitusohjelman agendaan, niillä ei ole politiikkaa suuntaavaa vaikutusta. Tästä näkökulmasta voidaan pohtia, miten Suomi voi omissa politiikoissaan hyödyntää seuraavia tiivistettyjä komission linjauksia:

Päämääränä on varmistaa taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus hyödyntäen Euroopan köyhyiden ja sosiaalisen syrjäytymisen teemavuotta lisäämällä tietoisuutta ja tunnustamalla köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä kokevien perusoikeudet niin, että he voivat elää arvokkaasti ja osallistua aktiivisesti yhteiskuntaan.

EU:n tasolla komissio aikoo

- muuntaa sosiaalisen syrjäytymisen ja sosiaalisen suojelun avoimen koordinaation menetelmän yhteistyön, vertaisarviointien ja käytäntöjenvaihdon foorumiksi sekä välineeksi, jolla edistetään julkisten ja yksityisten toimijoiden sitoutumista sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseen ja konkreettiseen toimintaan, muun muassa rakennerahastojen, erityisesti ESR:n, kohdennetulla tuella;
- suunnitella ja toteuttaa ohjelmia, joilla edistetään kaikkein haavoittuvimpia koskevia sosiaalisia innovaatioita, erityisesti tarjoamalla innovatiivisia koulutus- ja työllistymismahdollisuuksia vähäosaisille yhteisöille, torjutaan syrjintää (esim. vammaisten syrjintää) ja laaditaan uusi toimintasuunnitelma maahanmuuttajien kotouttamiseksi, jotta he voivat hyödyntää mahdollisuuksiaan täysimääräisesti;
- toteuttaa sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmien riittävyyden ja kestävyysarvioinnin ja määrittää keinoja, joilla voidaan varmistaa terveydenhoitopalvelujen parempi saatavuus.

Kansallisella tasolla jäsenvaltioiden on tarpeen:

- edistää kollektiivisen ja yksilöllisen vastuun jakamista köyhyiden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa;
- määrittää ja toteuttaa toimenpiteitä, joilla puututaan erityisten riskiryhmien olosuhteisiin (esim. yksinhuoltajaperheet, vanhat naiset, vähemmistöt, romanit, vammaiset ja kodittomat);
- hyödyntää sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmiään täysimääräisesti asianmukaisen toimeentulotuen ja terveydenhoidon varmistamiseksi.

Suomessa keväällä 2010 julkaistuissa julkisen talouden tilaa koskevissa linjauksissa ei ole linjattu välineitä, joilla näihin kansalliselle tasolle asetettuihin tavoitteisiin päästäisiin tulonsiirtojen tasoa nostamalla ja verotusta uudelleen arvioimalla. Niitä ei ole myöskään sisällytetty kesäkuussa 2010 ajantasaistettuun hallitusohjelmaan. Haasteellista on myös, kuinka Suomi voi sovittaa yhteen omat institutionaaliset rakenteensa sisämarkkinoiden toimeenpanoa koskevien linjausten kanssa erityisesti terveyspalvelujen alueella. Kaikki nämä tavoitteet voidaan kuitenkin ainakin periaatteessa integroida osaksi suomalaista yhteiskuntapolitiikkaa.

Kestävä kehitys

Hyvinvointivaltion tulevaisuus – hankkeen tavoitteenasettelua määriteltäessä on otettu huomioon *kestävän kehityksen asettaman vaatimukset* siltä osin kuin ne sisältyvät Tulevaisuusvaliokunnan näkemykseen kestävän kehityksen aiheuttamista yhteiskunnallisista haasteista. Hyvinvointivaltion, sosiaalipolitiikan ja kestävän kehityksen väliset mekanismit edellyttävät systemaattisempaa, perusteisiin pureutuvaa analyysiä, kuin mitä tämän teoksen ja käytössä olevan aikakehyksen puitteissa on mahdollista tehdä.³⁴ Tämänkaltaiselle analyysille olisi epäilemättä tarvetta, varsinkin mikäli kestävän kehityksen ja hyvinvointivaltion välillä havaitaan systemaattisia jännitteitä.

Kestävän kehityksen prosessit

Yhteiskuntapoliittisesti ehkä olennaisinta on se, että kestävän kehityksen politiikka kytkeytyy ensisijaisesti globaaleihin ja eurooppalaisiin prosesseihin, kun taas sosiaalinen kehitys on eri muodoissaan ennen kaikkea kansallisvaltioiden institutionaaliseen kehitykseen liittyvä politiikkakokonaisuus. Kestävä kehitys on myös globaali julkishyödyke, kun taas sosiaalinen kehitys on pohjimmiltaan erilaisten yhteisten (kansalaisuuden perusteella myönnettävien) resurssien ja ns. klubihyödykkeiden (klubin, kuten jonkun intressiryhmän jäsenille suunnattujen hyödykkeiden) luomista, ylläpitämistä ja kohdentamista. Näiden kahden politiikkakokonaisuuden yhteensovittamisen edessä on monia institutionaalisia, hallinnollisia ja tavoitteisiin liittyviä esteitä. Seuraavassa tarkastellaan kestävän kehityksen ja sosiaalisen kehityksen välisiä yhtymäkohtia ensin globaalilla, sitten eurooppalaisella ja lopuksi suomalaisella hallinta- ja päätöksentekotasolla.

Globaalisti kestävän kehityksen tavoitteet ovat askel askeleelta nousseet korkeammalla politiikan asialistoille 1980-luvulta eteenpäin. Rion (1992) ja Johannesburgin (2002) maailmankonferenssien jälkeen se on vakiintunut osa globaalia politiikka-agendaa, joka osaltaan vaikuttaa vuosituhattavoitteisiin (2000). Myös sosiaalisen kehityksen alueella on oma globaaliprosessinsa, joka periytyy 1990-luvun maailmankonferenssien ajalta. Sen alkupiste on vuodelta 1995, jolloin Kööpenhaminassa järjestettiin aihetta käsittelevä maailmankonferenssi. Sen päätösasiakirjassa sosiaalisen kehityksen globaaleiksi tavoitteiksi nimettiin täysytyöllisyys, köyhyyden vähentäminen ja sosiaalisen integraatio. Kukin näistä käsitteistä on riittävän moniselitteinen muodostuakseen globaalin konsensuksen

³⁴ Suomen Akatemian kulttuurin ja yhteiskunnan toimikunta rahoitti tammikuussa 2010 avautuneessa kohdennetussa haussa lukuisia tähän aihepiiriin lukeutuvia tutkimushankkeita. Näiden tutkimusten tulokset ovat käytettävissä aikaisintaan 2014. Toukokuussa 2010 tulevaisuusvaliokunta julkaisi Marjatta Bardyn ja Sanna Parrukosken toimittaman keskusteluavauksen nimeltään *Hyvinvointi ilmastonmuutoksen oloissa?* (2010). Vihreän yhteiskuntateorian yhteiskuntapoliittisia sovellutuksia on systemaattisesti ja informatiivisesti tarkasteltu Tuuli Hirvilammin ja Ilmo Massan artikkelissa *Ympäristösosiaalipolitiikan lähtökohtia* (2009).

perustaksi varsinkin kun välineet näiden tavoitteiden saavuttamiseen vaihtelevat maiden ja alueiden välillä. Kansainvälisen työjärjestö ILO:n toimivaltaan kuulunut Globalisaation sosiaalista ulottuvuutta analysoinut maailmankomissio (2002–2004, ILO 2004) ja *Decent work* (Säällinen työ) – toimintasuunnitelma ovat osaltaan edistäneet tämän alueen linjausten toimeenpanoa. Näiden ohella Kairosta (1994) alkanut väestöprosessi ja Pekingistä (1995) alkanut sukupuolten tasa-arvoprosessi kytkeytyvät sosiaaliseen kehitykseen.

Lähtökohtaisesti globaalien kestävä kehityksen ja sosiaalisen kehityksen prosessien välillä on ilmeisiä yhtymäkohtia: tämän vuoksi eräät YK:n jäsenmaat ovat Yhdysvaltojen johdolla pyrkineet integroimaan kestävä kehityksen ja sosiaalisen kehityksen prosessit yhdeksi kokonaisuudeksi. Kestävä kehitys muodostaisi ne yhdistävän yleiskehyksen, jolloin sosiaalinen kehitys olisi kestävä kehityksen yksi ulottuvuus. Tähän suuntaan on linjattu myös Maailman kehitysraportissa vuodelta 2010 (WB 2010), joka korostaa ilmastonmuutoksen sosiaalisia seurausvaikutuksia erityisesti köyhissä maissa ja köyhillä alueilla ja alleviivaa kestävä kehityksen merkitystä yhteiskuntapolitiikan yleiskehyksenä. Käytännössä kestävä kehityksen ja sosiaalisen kehityksen (eli Kööpenhamina-prosessin) prosessien yhteensovittaminen ei ole ollut ongelmatonta. Kestävä kehityksen alueella on laajahko yksimielisyys harjoitettavan politiikan tavoitteista ja yhteiskuntapoliittisesta painoarvosta. Sen sijaan sosiaalisen kehityksen alueella perustanlaatuiset jännitteet maailman eri suuralueiden välillä ovat merkittävästi rajanneet prosessien vaikuttavuutta. Samalla on kuitenkin selvää, että globaalisti tarkastellen kohtuullinen elintaso, johon kytkeytyy riittävä sosiaaliturva, on eräs kestävä kehityksen reunaehdoista (WB 2010).

Euroopan unionissa kestävä kehitys on myös vakiinnuttanut asemaansa vaiheittain erityisesti vuodesta 2001 eteenpäin. Kun Eurooppa-neuvosto hyväksyi Lissabonin strategian (2000–2010) perusteena olevat päätelmät maaliskuussa 2000, kestävä kehityksen poliittinen painoarvo oli vielä varsin vähäinen. Vasta Ruotsin puheenjohtajakausi (1–6/2001) nosti asian ylemmäksi unionin asialistoilta tavalla, jolla alkoi olla politiikkaa tosiasiallisesti suuntaavaa vaikutusta. Käännekohtana oli Johannesburgin maailmankonferenssia valmistellut Göteborgin Eurooppa-neuvosto, joka korosti päätelmissään kestävä kehitystä Lissabonin strategian kolmantena ulottuvuutena (taloudellisen ja sosiaalisen rinnalla), tiivistä uudistuksen tavoitteet seuraavasti:

Unionin kestävä kehityksen strategia perustuu periaatteeseen, jonka mukaan olisi tarkasteltava koordinoitusti kaikkien politiikkojen taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia ja otettava ne huomioon päätöksenteossa. Asianmukainen hinnoittelu siten, että hinnat heijastaisivat nykyistä paremmin eri toimista yhteiskunnalle aiheutuvia todellisia kustannuksia, helpottaisi tuotteiden ja palvelujen tuottamista tai ostamista koskevia kuluttajien ja tuottajien päivittäisiä valintoja. (kohta 20.)

Vuodesta 2005 eteenpäin Lissabonin strategia määriteltiin kasvua ja työllisyyttä keskipitkällä aikavälillä lisääväksi toimintamalliksi, ja kestävä kehityksen strategian pitkän aikavälin strategiaksi. Nämä kaksi nähtiin toisiaan vastavuoroisesti

tukeviksi, jolloin kasvu ja työllisyys ovat kestävän kehityksen edellytyksiä. EU-tasolla kytkennät kestävän kehityksen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden välillä ovat ohuet. Tämä nostaa esiin kysymyksen, tarvitaanko ylipäätään kahta strategiaa.

Komission omissa pohdinnoissa kahden eri strategian olemassaoloa ja toimeenpanoa on perusteltu seuraavasti:

Eri sidosryhmien on ollut vaikea ymmärtää, miksi EU:n tasolla on olemassa useita monialaisia prioriteettistrategioita kuten kasvua ja työllisyyttä koskeva Lissabonin strategia ja EU:n kestävän kehityksen strategia. (...) Lissabonin strategia on dynaaminen strategia, jossa on otettu huomioon kestävyys (ilmastonmuutos, energia, taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys). EU:n kestävän kehityksen strategia on pitkän aikavälin strategia, joka luo hyvät puitteet pitkän aikavälin kehityksen ohjaamiselle ja raportoinnille sekä tulevaisuuteen suuntautuvan kestävyyttä koskevan pohdiskelun edistämiseksi, mutta se edellyttää myös lyhyen aikavälin toimia. Monialaisten strategioiden yhdistäminen ei kuitenkaan näytä mahdolliselta, koska ne täyttävät eri tehtäviä. (...) Voi kuitenkin olla mahdollista selventää entisestään EU:n kestävän kehityksen strategian erityistä roolia suhteessa muihin EU:n strategioihin ja tehostaa sitä sen mukaisesti. (COM(2009)400, s. 16.)

Koordinointipyrkimyksestä huolimatta tämä eriseuraisuus vaikeuttaa strategioiden toimeenpanoa ja koordinaatiota kansallisella tasolla. Käytännössä taustalla vaikuttaa Euroopan yhteisöjen komission talous- ja ympäristöasioista vastuullisten pääosastojen pyrkimys säilyttää autonomiansa politiikan sisältöjä valmistellessa. Mikä oli vielä mahdollista Göteborgissa kesällä 2001, ei enää ollut sitä maaliskuussa 2010.

Kestävän kehityksen sosiaalipoliittiset vaikutukset

Komission tilaamien tutkimusten valossa valtioiden sisällä tulotason nousu lisää ympäristökuormitusta, kun taas ympäristöpoliittiset ”interventiot” energiaan ja ravintoon kohdistuvat suhteessa kokonaiskulutukseen voimakkaammin pienikuin suurituloisiin. Ympäristöpolitiikalla on siten tulonjaon, käytettävissä olevien tulojen, kulutuksen kohdentumisen ja eriarvoisuuden kannalta regressiivinen vaikutus, jonka kompensoinnille julkisen vallan toimenpiteillä on selkeät perustelut. Haasteena on kuitenkin se, että vaikutukset ovat hyvinkin erilaisia samalla tulotasolla olevissa kotitalouksissa, joiden asuin- ja kulutusratkaisut eroavat toisistaan. Sama koskee pitkälti terveyttä, eli heikkolaatuisen ympäristön haitat kohdentuvat suhteellisen pienituloisille (alueille) kun taas suhteelliset suurituloiset (alueet) voivat näiltä haitoilta suojautua. Sekä tuloerojen että terveyserojen alueella tulokset ovat varsin johdonmukaisia. Sen sijaan politiikkasuositusten tasolla kytkentöjä hyvinvointivaltion ja kestävän kehityksen välillä ei käytännössä ole. Suositukset liittyvät enemmänkin polkupyörän käyttöön, jätteiden kierrätykseen ja indikaattoreiden luomiseen kuin esimerkiksi eläkevarojen uudelleensuuntaamiseen. (Pye ym. 2008.)

Suomessa kestävän kehityksen politiikka on seurailut kansainvälisiä linjauksia. Kestävän kehityksen strategiat ovat rakentuneet tältä pohjalta. Toistaiseksi voimassa oleva kestävän kehityksen strategia on vuodelta 2006. Tämä strategia, jonka suunnittelun ja toimeenpanon vetovastuu on ympäristöministeriöllä (YM), pyrkii suomalaisen yhteiskunnan strategisen tavoitteenasettelun uudistamiseen kestävää kehitystä tukevasti. Strategian monien ministeriöiden välisenä yhteistyönä tehty valmistelu, toimeenpano, ja seuranta on toimeenpantu poikkeuksellisen systemaattisesti verrattuna moniin muihin ministeriöiden strategioihin ja ohjelmiin – moniministeriaalisista politiikkaohjelmista puhumattakaan. Tämä osaltaan kertoo strategian yhteiskuntapoliittisesta keskeisyydestä ja ympäristöministeriön kyvystä toimia tuloksekkaasti moniareenaisessa ja monella tapaa jännitteisessä ympäristössä.

Samalla on ilmeistä, että kestävän kehityksen strategian ohjausvaikutusta koskevat odotukset eivät vastaa toteutunutta kehitystä, eikä (ekologisesti) kestävän kehityksen ja sosiaalisen kehityksen yhteensovittaminen ole toistaiseksi ollut poliittinen prioriteetti. Valtioneuvoston sisäisessä työnjaossa STM:llä on päävastuu kestävän kehityksen sosiaalisen ulottuvuuden valmistelussa ja toimeenpanossa. Tehtyjen arviointien mukaan kestävällä kehityksellä ei kuitenkaan ole tosiasiallisesti ministeriön strategista toimintaa suuntaavaa vaikutusta. Ministeriöllä ei myöskään ole kestävän kehityksen ohjelmaa. (YM 2009.)

Sama kestävän kehityksen ja hyvinvointivaltion rajapinnan häilyvyys tai ohuus koskee myös keskeisiä politiikkauudistuksia STM:n hallinnonalalla. SATA-komiteassa (2007–2009), Rantalan ja Ahtelan johtamissa eläke- ja työelämäryhmissä (3/2009–1/2010) ja Paras-hankkeen toimeenpanossa kestävään kehitykseen liittyvät linjaukset ovat niukkoja tai puuttuvat kokonaan, eikä niillä ole politiikan päälinjoja tosiasiallista suuntaavaa vaikutusta. Esimerkiksi SATA-komitean loppuraportissa aihetta ei käsitellä lainkaan (STM 2010) ja valtioneuvoston Paras-hankkeesta antamaan selontekoon käsite kestävä kehitys on ujututtunut yhden kerran (VNS 2009, 59) ilman sisältöä, ja ilmastonmuutosta käytetään yhtenä perusteluna monien muiden joukossa palvelurakenteen tiivistämisen perusteluna (VNS 2009, 101). Kaiken kaikkiaan voidaan varsin turvallisesti todeta, että suomalaisen sosiaalipolitiikan valmistelussa, päätöksenteossa, ja toimeenpanossa kestävän kehityksen ja hyvinvointivaltion väliset tosiasialliset yhtymäkohdat ovat toistaiseksi varsin ohuita, eivätkä ne ole ensilinjassa suuntaamassa päätöksentekoa tai muokkaamassa sen sisältöä.

Tämä tilanne voi jonkin verran muuttua STM:n strategian uudistamisen yhteydessä, mikä tätä julkaisua tehtäessä on parhaillaan työn alla ja joka olennaisesti suuntaa STM:n hallinnonalan tutkimus- ja kehittämislaitosten sekä soveltuvien osin valtion aluehallinnon (AVI) toimintaa. Samalla on kuitenkin vaikea nähdä sellaista valtapoliittista todellisuutta, jossa ympäristön muutokseen varautuminen tai kestävän kehityksen edistäminen olisivat sosiaali- ja terveystalouden valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon johtotähtiä tai edes sitä olennaisesti suuntaavia tekijöitä. Säännön vahvistava poikkeus liittyy ympäristöterveyteen, joka ei kuitenkaan ole intressiryhmien vallankäytön kannalta aivan sosiaalipolitiikan

ytimessä. Sosiaalipolitiikka on menositoumustensa kautta kytkeytynyt taloudelliseen kasvuun ja työllisyysasteen nostamiseen.

Käytännössä kestävä kehityksen tavoitteella voi kuitenkin olla olennaista merkitystä harjoitetulle sosiaalipolitiikalle nyt tarkasteltavana olevan ajanjakson puitteissa seuraavien mekanismien välityksellä:

- Verotuksen painopisteen siirtäminen työstä ja tuloista kulutukseen ja ympäristöön voi periaatteessa tuoda lisäresursseja *valtion* rahoittamien tulonsiirtojen ja palvelujen rahoitukseen. Periaatteessa hyvä esimerkki tästä ympäristöystävällisen hyvinvointivaltiorahoituksen mekanismeista on valtioneuvoston tammikuussa 2009 tekemä päätös työhön perustuneen *työnantajien* (mukaan luettuna kunta- ja valtiotyönantajat) Kelamaksun osittaisesta korvaamisesta ympäristöveroilla, jotka puolestaan ovat valtion verotuloja. Ympäristöveron tuotto ei kuitenkaan ole nykyisillä veroperusteilla yhtä korkea kuin työnantajan Kela-maksun korotus, mikä luo valtiontalouteen jonkin verran vajaan. (Jaakko Kiander ja Olli Kangas tarkastelevat näitä mekanismeja tarkemmin tässä kokoelmassa).
- Kestävän kehityksen edistäminen ympäristölähtöisesti voi johtaa Suomen talouskasvun hidastumiseen. VATT:n laskelmien mukaan eurooppalaisten sitoumusten täyttäminen hidastaa Suomen talouskasvua n. 0.8 % 2010–2015. Muutosta voi pitää varsin pienenä kansantalouden tasolla, mutta mahdollisesti huomattavana energiaintensiivisillä teollisuusaloilla. Tästä voi aiheutua nopean rakennemuutoksen alueilla kohdennettujen tukien kysynnän kasvua, mikäli energiakustannusten kasvu johtaa kilpailukyvyn menetykseen energiavaltaisilla aloilla.
- Kestävän kehityksen toimeenpano siirtää resursseja valtiontaloudessa sosiaali- ja terveystaloudesta toisille politiikkalohkoille. Suomessa Kööpenhaminassa joulukuussa 2009 kehitykselle annetut sitoumukset (110 miljoonaa euroa kaudella 2010–2012) rahoitettiin olennaisimmilta osin kehityspolitiikan sisäisillä siirroilla. Sosiaalimenoihin verrattuna summa on vähäinen. Mikäli globaali kestävä kehitys nousee nykyistä korkeammalle politiikan asialistoilla ja julkisen talouden jakovara on niukka tai negatiivinen, tämän kaltaista globaalin vastuun politiikkaa ei voida enää toimeenpanna puuttumatta muiden ministeriöiden käyttöön kohdennettuihin resursseihin. Esimerkkinä voidaan mainita globaalin ympäristöresurssin nostaminen vuositasolla kymmenkertaiseksi (noin 500 miljoonaa euroon), mikä ei ole asetettuihin haasteisiin nähden epärealistinen luku: sen voi suhteuttaa SATA-komitean loppuraportin ehdotusten kustannusvaikutukseen, joka oli 530 miljoonaa valtioneuvostossa jo päätettyjä, pääosin valtiontalouteen vuodesta 2011 eteenpäin kohdistuvia lisäyksiä sekä 105 miljoonaa euroa ehdotuksia (STM 2010). Vastaavasti kestävä kehityksen tavoitteiden mukainen energiapolitiikka edellyttää investointitukia ja tulotakuita (esim. ekologisesti kestävä sähkön hintaan), jotka voivat sähkön hinnan jäädessä odotettua alhaisemmaksi kohota satoihin miljoo-

niin euroihin.³⁵ Näissä tapauksissa (esimerkiksi) kestäväällä kehityksellä on valtiotaloudessa väistämättä sosiaalimenoja syrjäyttävä vaikutus.

- Julkisille hankinnoille asetetaan sellaisia ympäristöä ja kestäväää kehitystä koskevia reunaehtoja, jotka vaikuttavat eri yritysten suhteellisiin asemiin. Nämä rakennemuutoksesta aiheutuvat kustannukset kanavoituvat sosiaalipolitiikkaan. Valtapoliittisesti on sen sijaan epätodennäköistä, että globaalia kauppaa säänteleviin WTO [Maailman kauppajärjestö]-sopimuksiin sisällytettäisiin tämänkaltaisia ympäristön kestävyyttä koskevia reunaehtoja. Sen paremmin kansainvälisiin työnormeihin kuin ympäristöönkään liittyvät näkökulmat eivät ole kauppapolitiikassa olennaisimpia tekijöitä. Vuoden 1996 neuvottelukierroksen jälkeen kansainväliset työnormit eivät ole nousseet keskustelujen kohteeksi, sillä ne määrittävät kehittyvän etelän ja Aasian näkökulmista jälkiteollistuneen "vanhan maailman" protektionistiseksi toimenpiteiksi.
- Alue- ja palvelurakenteelle asetetaan sellaisia ympäristön tilaa ja kestäväää kehitystä koskevia vaatimuksia, joiden toimeenpano edellyttää palvelujen keskittämistä ja uusien energiatehokkaiden toimintamallien luomista. Tämä tavoite on samansuuntainen muiden ajankohtaisten yhteiskuntarakenteen tiivistämistä koskevien näkökohtien kanssa. Koska pienituloiset asuvat kaupungeissa yleensä tiiviimmin rakennetuissa ympäristöissä, pääsääntöisesti tämän kehityksen tulonjakovaikutukset eivät ole sosiaalipoliittisesti ongelmallisia: poikkeuksen muodostavat asuinalueiden reunamille sijoittuvat asuinalueet, johon on hakeutunut pienituloisempaa väestöä alhaisempien asumiskustannusten perusteella.
- Kestävän kehityksen edellyttämät energia- ja veropoliittiset ratkaisut voivat aiheuttaa³⁶ kotitalouksille kustannuksia, jotka kohdentuvat suhteellisesti raskaimmin suhteellisen pienituloisiin kotitalouksiin. Nämä ratkaisut joko kasvattavat kotitalouksien vapaavalintaisessa (asumis-, ruoka- ja energiamenojen jälkeen käytössä olevassa) kulutuksessa olevia eroja tai ne joudutaan kompensoimaan viimesijaisissa etuuksissa. (Samankaltaista menettelyä on pohdittu Yleisradion rahoituksen yhteydessä). Sama mekanismi vaikuttaa myös pienituloisten ihmisten asumis- ja liikkumismahdollisuuksiin. Tämän ohella verotuksen painopisteen siirtäminen tuloveroista välillisiin veroihin vähentää verotuksen uudelleenjakavaa vaikutusta, ja siten lisää eriarvoisuutta sekä käytettävissä olevissa tuloissa että kulutuksen rakenteissa (joissa verojen suhteellinen osuus voi olla pienituloisten kulutuksessa suurempi kuin keski- ja suurituloisten kulutuksessa).

³⁵ Hivenen paradoksaalisesti alhainen energian hinta voi siis olla valtiotaloudelle ja sosiaalipolitiikalle haasteellisempi kuin korkea energian hinta.

³⁶ Empiirisesti asia on epäselvä. Jaakko Kianderin (2008) laskelmien mukaan välittömät vaikutukset kohdistuvat regressiivisesti pienituloisille kotitalouksille. Juha Honkatukian ym. (2010) VATT:n käytössä olevaan simulaatiomalliin perustuvien laskelmien valossa näyttäisi kuitenkin siltä, että ilmastopolitiikan kustannukset jakautuvat sangen tasaisesti. Ratkaisevaa on, kuinka erilaiset välilliset kustannukset sisällytetään laskelmiin.

Nämä haasteet eivät kuitenkaan hallinnollisesti (valmistelun ja päätöksenteon) tai toimeenpanon kannalta eroa muista hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan uudistamiseen liittyvistä haasteista. Kestävä kehitys aiheuttaa jonkin verran elinkeinorakenteen muutosta, mutta samalla tavalla vaikuttaa myös globaalin talouden ja teknologian kehitys. Energiatietoa lisäävät sosiaali- ja terveyspalvelujen investoinnit voidaan sisällyttää investointiohjelmaan tavalla, joka ei olennaisesti muuta nykyisiä investointimalleja, mutta joilla toki on kustannuksia – ja siten palvelujen hintaa – lisäävä vaikutus. Samalla tavalla voidaan toimeenpanna myös viimesijaisen turvan uudistukset. Jo nyt esim. sähkölasku otetaan huomioon toimeentulotuessa. Tosin on jossakin määrin teknisesti haasteellista, kuinka nämä kestävä kehityksen vaatimuksesta aiheutuvat kustannukset voidaan erottaa muista menoista ja niistä aiheutuvat kustannukset kohdentaa erilaisissa elämäntilanteissa oleville kotitalouksille.

Kestävään kehitykseen liittyy olennaisena osana myös kulutuksen ja käyttäytymisen suuntaaminen kohti kohtuullisempaa ja yhteisöllisempää elämäntapaa, jolla olisi koettua hyvinvointia lisäävä vaikutus. Kohtuullisuuden suuntaan eteneminen edellyttäisi ilmeisesti laajapohjaista yhteisymmärrystä kulutuksen rajoittamisesta vertailuun perustuvaa kuluttamista hillitsevästi. Periaatteessa paras tapa hillitä kulutusta on vähentää tuloja, mikä ei kuitenkaan ole poliittisesti mielekästä tai mahdollista ja työmarkkinoiden toimintaperiaatteiden mukaista. Kulutuksen rajoittaminen tuloja rajoittamatta johtaa puolestaan säästämisasteen kasvuun, mikä taas mahdollistaa uudet investoinnit, jotka vuorostaan luovat ja edellyttävät lisäkasvua ja -kulutusta. (Talousskasvusta ja kestävästä kehityksestä ks. Kiander, 4. luku tässä kokoelmassa).

Lisäksi kotitalouksien kulutuksen olennainen rajoittaminen julkisen vallan toimenpiteillä on haasteellista tilanteessa, jossa perustuslait takaavat ihmisille lukuisia kuluttamista edistäviä oikeuksia ja jossa ihmisten arvottavat vertailuun perustuvan kulutuksen korkealle. Arvojen muutos on toki mahdollinen historiallisen kokemuksen valossa: esimerkiksi suhtautuminen orjuuteen ja tupakanpolttoon on vuosien mittaan olennaisesti muuttunut, ja samankaltainen sosiaalisten normien muutos voi tulevaisuudessa liittyä myös ihmisten ympäristösuhteeseen ja kulutustapoihin. Toisaalta kokemukset kieltolaista ja muista samankaltaisista yksioikoisista menettelyistä osoittavat, että arvojen kanssa yhteen sovittamaton sääntely johtaa väistämättä laajaan sääntelyn kiertoon. Ehkä paras tapa edetä tällä alueella on vapaaehtoisuuden ja pakon väliin sijoittuva kompromissi, joka muuttaa kuluttamisen kannustimia ympäristöystävällisempään suuntaan samalla kun systemaattista yhteiskuntapoliittista huomiota kiinnitetään ympäristön kannalta kestävämpään ylikulutukseen liittyvään vapaamatkustamiseen (ks. Nurmela 2010).

Samalla tavalla yhteisöllisyyden vahvistaminen on koetun hyvinvoinnin³⁷ kannalta keskeinen tavoite, mutta julkisen vallan käytössä olevat tosiasialliset

³⁷ Ilmastonmuutosten vaikutukset suomalaisten hyvinvointiin ovat vielä systemaattisesti kartoittamatta. Ruuhela (2010, 58) mainitsee esimerkkeinä helleaaltojen ja pimeämpien (lumettomien) talvien aiheuttaman kaamosmasennuksen yleistymisen, ja Vaarama

mahdollisuudet yhteisöllisyyden vahvistamiseen ovat varsin rajalliset. Tämän ohella on huomionarvoista, että vaikka suomalaiset arvostavatkin yhteisöllisyyttä periaatteessa ja periaatteena, me suhtaudumme selkeän varaukselliseksi yhteisölliseen toimintaan. Haluamme siis yhteisöllisyyttä ajatuksen tai idean tasolla, mutta emme ole valmiita toimimaan sen edistämiseksi. Lisäksi vapaaehtoisuuteen ja vastavuoroisuuteen nojaavaan yhteisöllisyyteen liittyy monia valikoitumiseen ja sitoutumiseen liittyviä haasteita. Yhteisöllisyys suosii yleensä sosiaalisesti taitavia ja yhteiskunnalliselta asemaltaan vahvoja yksilöitä, ja vastaavista syrjii muita ryhmiä. Lisäksi yhteisöllisyys ja siihen olennaisesti liittyvä vertaistuen antaminen ja ottaminen edellyttävät vastavuoroisuuteen perustuvaa solidaarisuutta, mikä osaltaan syrjii heikommassa asemassa olevia (ja yhteisöä siten kuormittavia) ryhmiä ja yksilöitä. (Saari 2010.)

Kaiken kaikkiaan julkisen vallan mahdollisuudet supistaa kotitalouksien kulutusta muokkaamalla elämäntapoja ja lisätä yhteisöllisyyttä luomalla osallisuutta ovat rajalliset. Nämä ratkaisumallit tukeutuvat enemmänkin yksilöiden ja yhteisöjen valintoihin kuin julkisen vallan päätöksiin. Mitä julkinen valta voi pragmaattisesti ajatellen tehdä on tukea yksilöiden ja yhteisöjen valintoja luomalla niitä tukevia institutionaalisia rakenteita. Tämänkaltaisen esikuvien merkitystä ja levittämistä edistävä systemaattinen politiikka voi keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä muokata olennaisesti myös ihmisten arvoja. Haasteeksi tulee sitten pidemmällä aikavälillä se, miten julkisen vallan tekemät aikaisemmat sitoumukset sosiaalimenojen rahoittamisesta velvoittavat sitä suuntaamaan työvoiman käyttöä työllisyyttä ja tuottavuutta lisäävästi.

Kestävä kehitys ja hyvinvointivaltio – onko niiden välillä poissulkevuusongelma?

Laajempi kysymys on, onko kestävän kehityksen ja hyvinvointivaltion välillä tosiasiallisia poissulkevuusongelmia (*trade-off*), jotka estävät näihin liittyvien tavoitteiden samanaikaisen saavuttamisen. Vertailevien makrotasojen seuraintaindikaattoreiden valossa näiden kahden välillä ei välttämättä ole olennaista tai ratkaisematonta jännitettä. Erilaiset kestävän kehityksen mittarit antavat kuitenkin erilaisen arvion suomalaisen yhteiskunnan kestävydestä. Tämän havainnollistamiseksi seuraavassa kuviossa on verrattu Happy Planet 2.0 indikaattoria Yalen yliopiston luomaa kestävän kehityksen indikaattoriin. Molemmat pyrkivät analysoimaan yhteiskuntien ekologista ja sosiaalista kestävyyttä moniulotteisesti.

(2010, 151, myös 153) viittaa ”tiettyihin sairauksiin ja mielenterveyden ongelmiin” niitä tarkemmin erittelemättä, mutta näillä muutoksilla tuskin on harjoitettua sosiaalipolitiikkaa mullistavaa merkitystä. Kuitenkin mikäli kestävän kehityksen tavoitteet edellyttävät systemaattisia elämäntapojen muutoksia kohti energiatehokkaampia malleja ja kohtuullisempaa kulutusta, kestävän kehityksen hyvinvointivaikutukset voivat olla yhteiskunnallisten jakojen kannalta merkittäviä. Tätä taustaa vasten Vaaraman tekemä ehdotus ilmastomuutoksen potentiaalisten terveys- ja hyvinvointivaikutusten selvittämisestä on perusteltu.

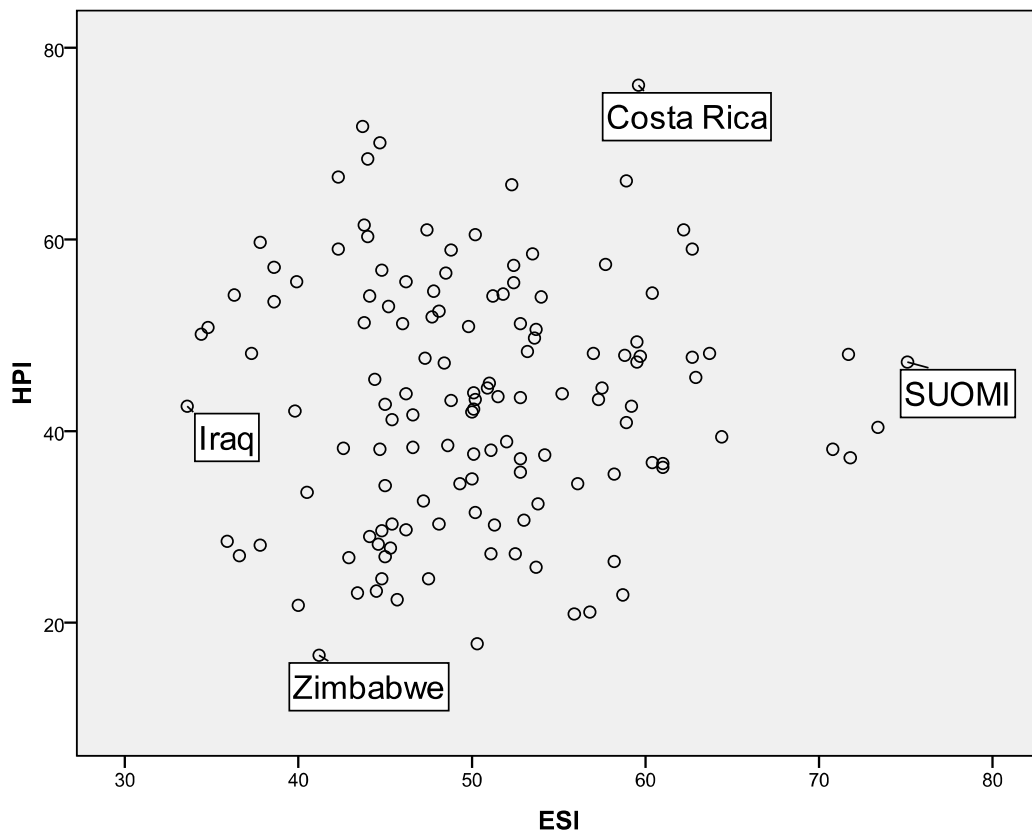
Vuodelta 2009 peräisin oleva Happy Planet 2.0 kytkee yhteen elämään tyytyväisyyden (Maailman arvotutkimusten [World Values Survey] perusteella), elinvuodet ja henkilöä kohden lasketun ekologisen jalanjäljen. Indeksi lasketaan kertomalla elämään tyytyväisyys elinvuosilla ja jakamalla tämä luku ekologisella jalanjäljellä. Teknisesti indeksi on varsin elegantti ja hyvin informaatiota tiivistävä. Se siirtää hyvinvointikäsitystä resurssilähtöisestä määrittelystä kohti koettua hyvinvointia. Ekologisen jalanjäljen huomioon ottaminen tuo puolestaan ympäristöulottuvuuden osaksi kehityskeskustelua. Perushaasteena on eri ulottuvuuksien yhteensovittaminen ja painottaminen, jotka viime kädessä perustuvat tutkijoiden arvioihin. Lisäksi ekologisen jalanjäljen mittaamisessa on eräitä teknisiä ongelmia, jotka liittyvät muun muassa veteen kohdistuviin ympäristövaikutuksiin (COM(2009)433).

Yalen yliopiston luoma kestävän kehityksen indeksi (*Environmental Sustainability Index*, ESI) perustuu puolestaan 21 indikaattoriin, jotka kuvaavat ympäristön tilaa, ympäristöön kohdistuvaa räsitusta, ihmisten ”haavoittuvuuden” ja ympäristörasituksen suhdetta, yhteiskunnan toimintakykyä, ja globaalia toimintaa tällä alueella. Toisella tavalla ilmaistuna indikaattorit mittaavat ympäristöön kohdistuvaa räsitusta tai painetta, valtion toimintakykyä ja toimintaa havaittujen haasteiden ratkaisemiseksi. Mitä korkeamman arvon valtio saa indeksissä, sitä paremmin se pystyy tulevaisuudessa ylläpitämään kestävän ympäristön. Koska vain harva maa menestyy hyvin tai huonosti kaikissa käytetyssä 21 indikaattoris- sa, tulokset riippuvat jonkin verran siitä, miten eri ulottuvuuksia painotetaan. ESI kuitenkin antaa varsin johdonmukaiset tulokset, vaikka painotuksia muutettaisiin. Julkaistussa versiossa kullekin ulottuvuudelle annetaan yhtäläinen paino.

Molemmissa aineistoissa on samanaikaisesti mukana yhteensä 134 maata. Niiden saamat arvot ovat alkuperäiset (asteikkoja ei ole siis muutettu järjestyslu- kuasteikollisiksi eikä niitä ole vakioitu). Käytettävissä olevan tilan hyödyntämi- seksi kuviossa 44 asteikot on kuitenkin katkaistu eri kohdista, mikä jonkin verran lisää visuaalista hajontavaikutelmaa. Kahden indeksin pistelukujen välinen korre- laatio on 0.7. Se ylittää vakiintuneen nyrkkisäännön, jonka mukaan 0.6 ylittävä korrelaatio kertoo multikollinearisuudesta, toisin sanoen muuttujat mittaavat varsin pitkälle samaa asiaa. Tämän kriteerin valossa kestävän kehityksen indeksit vaikuttavat varsin samansuuntaisilta, mikä osaltaan vahvistaa niiden luotettavuut- ta. Toisaalta hajontakuvion tarkastelu osoittaa osaltaan, että maiden suhteelliset asemat ja absoluuttiset pistetasot vaihtelevat ratkaisevasti sen mukaan, kumpaa näistä kahdesta indeksistä käytetään. Tulkintaa osaltaan vaikeuttaa se, että niiden hajontaluvut ovat huomattavan erilaiset. HPI käyttää laajempaa asteikkoa kuin ESI, mikä osaltaan korostaa maiden välisiä eroja.

Toisaalta havaitaan olennaisia eroja, kun tarkastellaan yksittäisten maiden sijoituksia näillä kahdella indikaattorilla. HPI:ssa kärkeen sijoittuu Costa Rican, Jamaikan ja Dominikaanisen tasavallan kaltaisia maita. Hyvinvointivaltioista parhaiten HPI:ssa menestyy Alankomaat, joka on sijalla 42, sekä Saksa (48) ja Sveitsi (49). Nämäkään sijoitukset eivät ole kovin mairittelevia, mutta muiden kehittyneiden maiden sijoitukset ovat jopa tätä heikompia. Ruotsi on esimerkiksi sijalla 50 ja Suomi 55, Norja 80 ja Tanska sijalla 97 (kun otokseen on otettu vain

molemmissa indekseissä mukana olevat maat). ESI-indeksissä kärjessä ovat puolestaan Suomi, Norja, Uruguay ja Ruotsi sekä Tanska sijalla 25. Vastaavasti ESI-indeksissä HPI-indeksin kärkimaa Costa Rica löytyy sijalta 17, toiseksi parhaiten sijoittuva Jamaika sijalta 102 ja kolmanneksi sijoittuva Dominikaaninen tasavalta sijalta 113. Ne ovat siis heikoimmassa kolmanneksessa. Tarkastelussa olevien maiden suuren lukumäärän vuoksi kuvioon 44 on merkitty vain Suomi, joka on sen oikeassa laidassa, sekä muita ääripäihin sijoittuvia maita (Costa Rica, Irak ja Zimbabwe). Mikäli Suomi menestyisi molemmilla indikaattoreilla samalla tavalla, Suomi sijoittuisi oikeaan yläkulmaan.



Kuvio 44. Kestävän kehityksen tila – Kestävän kehityksen indeksi (ESI) (2005) ja Happy Planet 2 indeksi (HPI) (2009)

Mikäli yhteiskuntapolitiikan lähtökohdaksi otetaan HPI, Suomella ja muilla Pohjoismailla on runsaasti uudistettavaa ja parannettavaa. Ne ovat korkeintaan keskitason maita kestävässä kehityksessä. Tällä mittarilla hyvinvointivaltioiden ja kestävä kehityksen välillä on selkeä poissulkevuusongelma. Sen sijaan jos kestävä kehitystä päädytään mittaamaan Yalen yliopiston ESI-indeksillä, hyvinvointivaltioiden ja kestävä kehityksen välillä ei ole selkeää jännitettä. Niiden välillä ei siis tähän saakka ole ollut poissulkevuusongelmia. Molemmat tavoitteet voidaan saavuttaa samanaikaisesti ja toisiaan tukevasti. Tämä on myös Suomen kestävä kehityksen strategiassa esiintuotu näkemys. Selvää kuitenkin on, että ennen pidemmälle meneviä yhteiskuntapoliittisia johtopäätöksiä tarvitaan laajempi yhteiskuntapoliittinen keskustelu kestävä kehityksen eri ulottuvuuksista ja indikaattoreista. Kestävä kehityksen indikaattoreiden valinta niiden antaman (arvi-

oinnin kohteen kannalta suotuisan) tuloksen mukaan ei ole pitkällä aikavälillä kestävä yhteiskuntapolitiikan lähtökohta.

Toiselta puolen voidaan kysyä, ovatko Suomen saavutukset kestävä kehityksen edistämässä riittäviä edes ESI-indeksillä arvioituna. Haasteet hyvinvointivaltiolle ovat ilmeisiä, mikäli julkinen valta voi havaita sellaisen pysyvän rakenteellisen ”kestävyysvajeen” vakiintuneiden kasvuun ja työllisyyteen tähtäävien toimintamallien ja kestävä kehityksen vaatimusten välillä, joka jo keskipitkällä aikavälillä edellyttää suomalaisen yhteiskuntapolitiikan perustavanlaatuisia uudelleensuuntaamista. Vertailevasti ajatellen Suomen teollisuuden korkea osuus työvoimasta ja tuotannosta sekä tuotannon energiantensiivisyys luovat ylimääräisiä haasteita päästökaupassa mukana oleville sektoreille.

Kestävä kehityksen ensisijaiseksi lähtökohdaksi ottavien linjausten muodostuminen sosiaalipolitiikan uudistamisen perustaksi 2010-luvun Suomessa ei ole todennäköistä ilman yhteiskuntaa ja taloutta läpäisevää sekä ihmisten ja organisaatioiden arvostuksiin ratkaisevasti vaikuttavaa äkillistä ja ennakoimatonta tapahtumaa tai tapahtumasarjaa.³⁸ Ilman tämänkaltaista murrosmaista tapahtumasarjaa sosiaalipolitiikan uudistamista suuntaavana lähtökohtana on julkisen talouden kestävyiden palauttaminen palvelujen tuottavuutta ja työllisyyttä lisäämällä (ks. Kiander 4. luku tässä kokoelmassa). Siltä osin kuin kestävä kehityksen tavoitteet ovat jännitteisessä suhteessa tuon tavoitteen kanssa (ennen kaikkea energia-, alue- ja rakennepolitiikan välityksellä), julkista valtaa käyttävät organisaatiot joutuvat tekemään perustavanlaatuisia valintoja resurssien kohdentamisessa keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteiden välillä (politiikkakoalitioiden merkityksestä sosiaalipolitiikalle, ks. Kangas, 5. luku tässä kokoelmassa).

Siirtymä kasvuyhteiskunnasta kestävä kehityksen yhteiskuntaan edellyttäisi perustavanlaatuisia ”systeemisiä” siirtymiä, joissa innovaatiopolitiikka olennaisesti suuntaa harjoitettua yhteiskuntapolitiikkaa ja joissa ulkoiset valikoitumispaineet (kuten esimerkiksi ympäristön lämpeneminen) ovat kyllin kiistattomia tullakseen harjoitetun politiikan lähtökohdiksi. Nämä edellyttäisivät julkiselta vallalta hyvää muutoksen hallintaa (*governance*) ja yhteiskunnan ”adaptiivista kapasiteettia”, joiden saavuttaminen ja toimeenpano ovat varsin haasteellisia tavoitteita. Jo yksinomaaisesti lukuisten pienten innovaatioiden yhteensovittaminen (esim. standardisoinnilla) vaatii sekä kansallista että kansainvälistä koordinaatiota yritysten ja yhteisöjen sekä julkisen vallan välillä (Smith ym. 2005.) Hyvinvointivaltion kytkeminen tämänkaltaisen systeemisen muutoksen osaksi edellyttää sosiaalipolitiikan lähtökohtien visionaarista uudelleenarviointia kasvun ja työllisyyden sijasta ympäristölähtöisesti.

Käsitteellisesti edellä kuvatussa korjaavassa politiikassa olisi kyse sosiaalisesta kestävydestä tai *sosiaalisesti kestävästä kehityksestä*. Tällä alueella ei kuitenkaan toistaiseksi ole sellaista käsitteellistä ja yhteiskuntapoliittista yhteisym-

³⁸ Tämänkaltaisia murrosmaisia tapahtumia voisivat olla esimerkiksi lumeton talvi tai kuukausia kestävät sateet. Havainnollistetun kaltainen tapahtuma tai tapahtumasarja ei kuitenkaan automaattisesti johda politiikan sisältöjen uudistamiseen. Esimerkiksi Joke-lan (2007) ja Kauhajoen (2008) koulusurmien jälkeen tehdyt esitykset aselainsäädännön uudistamisesta kertovat politiikan jatkuvuudesta.

märrystä, joka mahdollistaisi ”sosiaalisesti kestävä kehityksen” empiirisen operationalisoinnin. Tämän mittarin kehittämisen esteenä ovat tavanomaiset eri ulottuvuuksien yhteensovittamiseen ja tasapainottamiseen liittyvät haasteet, mikä ei tietenkään tarkoita etteikö tähän olisi aikaa myöten mahdollista päästä. Ympäristöministeriön kestävä kehityksen indikaattorit ovat tässä suhteessa tärkeä avaus kohti 2010-luvun sosiaalisesti kestävä kehitystä. (aiheesta enemmän Kautto & Metso 2008.)

Sosiaalipolitiikan nykytila ja uudistaminen

Suomalaisen hyvinvointivaltion perusratkaisut ovat kaiken kaikkiaan lähtökohteisesti kestäväällä pohjalla. Ne ovat yhtäältä historiallisten sattuman mahdollistamia, toisaalta suunnitelmallisuuden tulosta. Monessa kohden suomalaisilla on yksinkertaisesti ollut hyvää onnea. Pienet erot valtasuhteissa olisivat voineet tuottaa toisenlaisen, vähemmän sopeutumiskykyisen institutionaalisen perusjärjestelmän (tähän liittyvästä tajuntaa laajentavasta jossittelusta ks. Kangas 2006a). Riskinhallintajärjestelmissä on toki ollut myös huonoa onnea. Lyhyellä aikavälillä tarpeellinen työttömyyseläkejärjestelmä oli pitkällä aikavälillä työmarkkinoiden kannalta huono. Voidaan myös kysyä, missä määrin raskauden keskeytysten huomattavan suuri määrä 1970-luvulla aiheutui raskauden keskeytyksiä ja päivähoidopalveluja koskevan lainsäädännön huonosta koordinaatiosta. Joka tapauksessa tämä kiistaton politiikkaepäonnistuminen 1970-luvulla selittää joltakin osalta heikon huoltosuhteen 2010-luvulla. Tämän ohella 2 ja 3 luvussa on nostettu esiin lukuisia hyvinvointivaltion tulevaisuuden haasteita.

Tämä luku päättää hankkeen ensimmäisen osan muodostavan nykytilanteen ja 2010-luvun sosiaalipolitiikan yleisten lähtökohtien esittelyn ja analysoinnin. Toisen osan muodostavat luvut 4-9. Ne sisältävät hyvinvointivaltion tulevien haasteiden analysoinnin tarkemmin rajatuista lähtökohdista käsin. Tarkastelun kohteena ovat talous, instituutiot, oikeudellinen sääntely, sosiaaliset mahdollisuudet, epävarmuus ja hyvinvointi sekä (sosiaaliset) innovaatiot. Kukin niistä tuo oman panoksensa hyvinvointivaltion tulevaisuuden analysointiin. Ensimmäisen ja toisen tulokset sovitetaan yhteen hankkeen kolmannessa osassa, joka sisältää hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tulevaisuutta turvaavia suosituksia.

II OSA

NÄKÖKULMAT

4 JULKISEN TALOUDEN KESTÄVYYS – ONKO MEILLÄ VIELÄ VARAA HYVINVOINTIVALTIOON?

Jaakko Kiander

Pohdinnat Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävydestä keskittyivät pitkään arvioimaan 2010-luvulla tapahtuvan suurten ikäluokkien eläkkeelle jäämisen vaikutuksia. Tulevien ongelmien tarkastelua helpotti se, että julkinen talous oli pitkän aikaa ylijäämäinen ja julkisen sektorin bruttovelka supistui suhteessa bruttokansantuotteen arvoon. Tässä suhteessa tilanne kuitenkin muuttui nopeasti vuoden 2009 aikana. Kesällä 2007 alkanut globaali finanssikriisi kärjistyi syksyn 2008 aikana maailmantalouden lamaksi, joka alkoi nopeasti supistaa kansainvälistä kauppaa.

Kriisi iski pahimmin niihin maihin, joissa on suuri vientiteollisuus ja erityisesti niihin, joiden viennissä investointitavaroilla on suuri merkitys. Suomi oli yksi näistä maista. Vientiteollisuuden kriisi vaikutti myös kokonaistuotantoon, jonka määrä supistui vuonna 2009 noin 8 prosenttia – enemmän kuin vuonna 1991, jolloin Suomi oli edellisen kerran vakavan talouskriisin kourissa. Vuoden 2009 kriisi oli äkillinen ja syvä, mutta se ei muodostunut yhtä pitkäksi kuin 1990-luvun suuri lama, joka kesti neljä vuotta (1990–94). Talouskriisi jättää kuitenkin pitkäaikaisia jälkiä talouteen ja yhteiskuntaan. Talouden akuutin kriisivaiheen jälkeen suurimmiksi ongelmiksi muodostuvat korkea työttömyys ja julkisen talouden alijäämäisyys. Vuoden 2009 syvä kriisi muutti Suomen valtiontalouden ylijäämäisestä voimakkaasti alijäämäiseksi. Samalla arviot julkisen talouden pitkän tähtäyksen kestävyysvajeesta muuttuivat selvästi aiempaa synkemmiksi.

Julkisen talouden tasapainon nopea heikkeneminen yhdessä 2010-luvulla odotettavissa olevan väestön ikääntymisen kanssa on herättänyt uudelleen kysymyksen siitä, onko Suomella jatkossa enää mahdollisuuksia rahoittaa kestäväällä tavalla nykyisen kaltaista hyvinvointivaltiota. Tässä luvussa yritetään vastata tähän kysymykseen. Aluksi tarkastellaan julkisen talouden tasapainon ja talouden suhdannevaihtelujen välisiä mekanismeja. Sitten huomio kohdennetaan rakenteelliseen menolisäykseen, joka aiheutuu väestön ikärakenteen muutoksesta ja eliniän pidentymisestä. Samalla tarkastellaan Suomen menokehitystä vertailevasti. Luvun loppupuolella pohditaan systemaattisemmin julkisen talouden vakautta palauttavia ja vahvistavia toimenpiteitä sekä otetaan kriittisesti kantaa nollakasvutavoitteen mielekkyyteen yhteiskuntapolitiikan tavoitteena. Luku päättyy yhteenvetoon.

Julkinen talous ja suhdannevaihtelut

Makrotalouden kehitys vaikuttaa julkisen talouden tasapainoon sekä verotulojen että menojen volyymin ja myös niiden BKT-suhteen kautta. Tuotannon supistuksessa tuotantoon sidotut verotulot laskevat samaan aikaan kuin julkiset menot kasvavat entistä nopeammin. Tämä johtaa nopeasti julkisen talouden rahoitus-

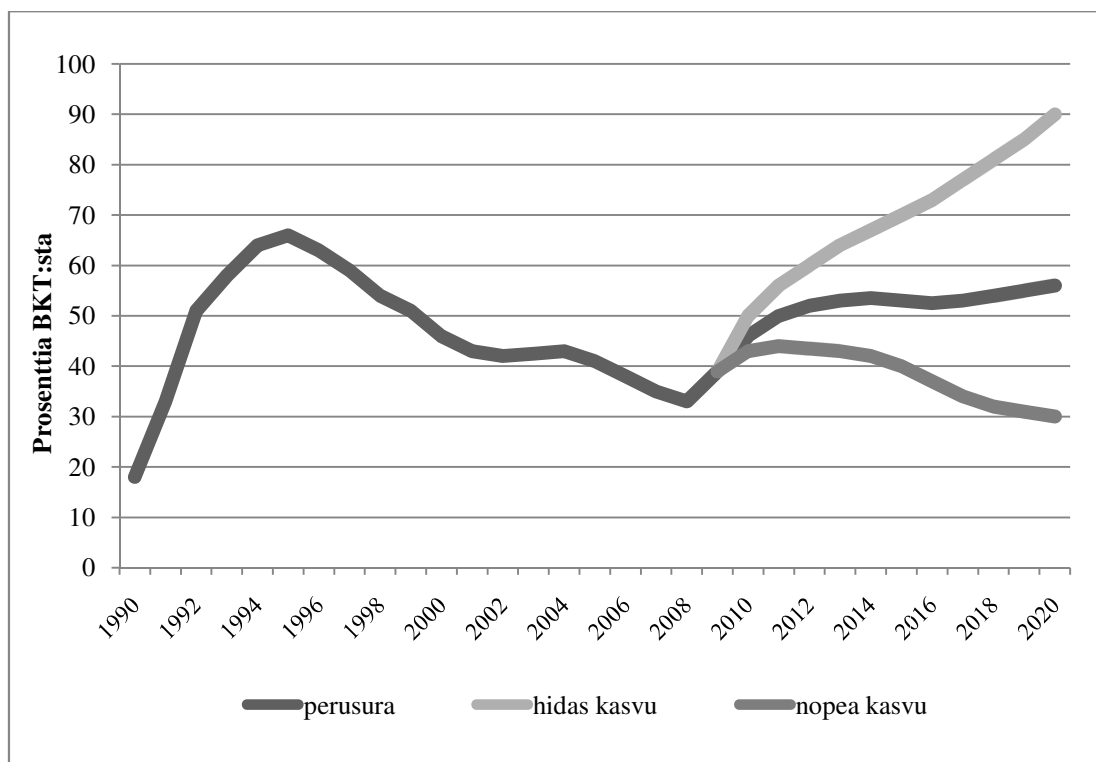
tasapainon heikkenemiseen. Tällainen kehityskulku koettiin Suomessa erittäin voimakkaana 1990-luvun alussa. Tuolloin alun perin selvästi rahoitusylijäämäinen julkinen talous kääntyi nopeasti syvästi alijäämäiseksi. Samanlainen kehityskulku toistui vuosina 2009–2010 (ks. kuvio 45). Alijäämä tarkoittaa sitä, että julkisen talouden tulot eivät riitä menojen katteeksi. Alijäämä rahoitetaan ottamalla velkaa (lyhyellä aikavälillä alijäämää voidaan kattaa myös supistamalla valtion mittavia kassavaroja). Julkisen talouden alijäämäisyys johtaa tämän vuoksi julkisen velan kasvuun.



Kuvio 45. Julkisen talouden ylijäämä (Lähde: Tilastokeskus ja Palkansaajien tutkimuslaitos)

Julkinen sektori jakaantuu Suomessa kolmeen osaan: valtioon, kuntiin ja sosiaaliturvarahastoihin. Julkisen talouden alijäämäisyys ja velkaantuminen tarkoittaakin lähinnä valtiontalouden alijäämäisyyttä ja valtion velan kasvua. Kuntatalous on myös ajoittain alijäämäinen, mutta kuntien rahoitusvaje on verraten vähäinen verrattuna valtioon. Tämä johtuu siitä, että laki velvoittaa kunnat pitämään taloutensa tasapainossa. Valtion ja kuntien lisäksi julkiseen talouteen kuuluviksi luetaan myös sosiaaliturvarahastot (lähinnä työeläkerahastot), jotka ovat olleet rahoitusylijäämäisiä. Eläkerahastojen kasvattamiseksi niiden maksutulo on jatkuvasti pidetty suurempana kuin maksetut eläke-etuudet. Näistä syistä valtiontalouden tasapaino on Suomessa aina heikompi kuin julkisen sektorin yhteenlaskettu rahoitustasapaino. Näiden kahden tasapainokäsitteen erotus – vajaa 3 prosenttiyksikköä BKT:sta – on pysynyt hyvin vakaana. Tilanne muuttuu tältä osin kuitenkin heikommaksi 2010-luvulla, kun eläkemenojen nousu kiihtyy suurten ikäluokkien eläköitymisen myötä.

Valtiontalouden rahoitusjäämä ja bruttovelka ovat ne julkisen talouden osat, joissa vaihtelu on suurinta. Tämän vuoksi talouden suhdannevaihteluista johtuvat julkisen talouden tasapainon vaihtelut näkyvätkin ensi sijassa valtiontalouden rahoitusjäämän ja siten myös valtion velan vaihteluina. Kuviossa 46 on esitetty valtion ja kuntien yhteenlasketun bruttovelan suhde kokonaistuotannon arvoon ja ennuste tämän suhteen kehityksestä vuosina 2010–2020. Taantumien nostavat tätä velkasuhdetta ja nousukausien aikana se tyypillisesti taas alenee. Vuonna 2009 alkaneen velkasuhteen nousun odotetaan taittuvan vuoteen 2014 mennessä. Jos talouskasvu pysyy hitaana ja jos alijäämäisyyttä ei onnistuta vähentämään, seurauksena on kuitenkin jatkuva velkakierre ja kiihtyvä velkaantumisasteen nousu. Toisaalta nopean talouskasvun toteutuessa velka-aste voi kääntyä laskuun verrattain nopeasti.



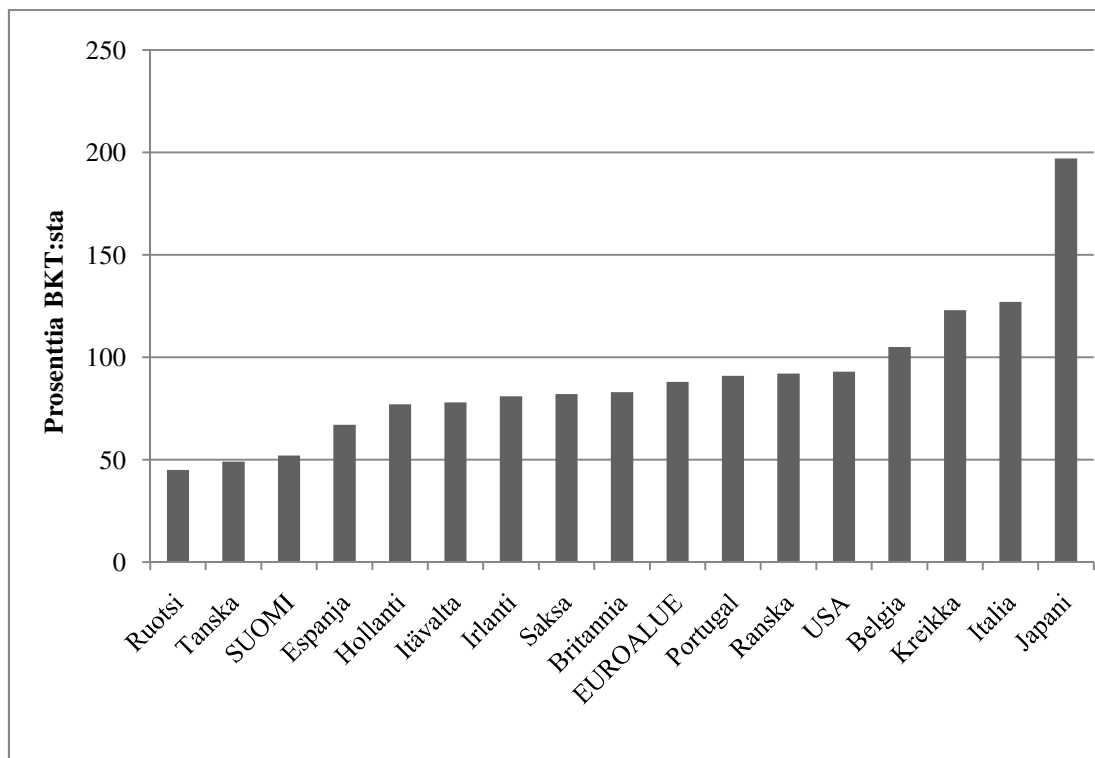
Kuvio 46. Valtion ja kuntien yhteenlaskettu bruttovelka, % (Lähde: Tilastokeskus ja Palkansaajien tutkimuslaitos)

Ennusteiden valossa vuoden 2009 talouskriisin seurauksena alijäämäiseksi kääntynyt Suomen julkinen talous alkaa tasapainottua vähitellen. Tämä tapahtuu sitä mukaa kun talouskasvu käynnistyy uudelleen ja siihen kytkeytyvä työllisyys (arvioituna sekä työllisten että tehtyjen työpäivien määränä) alkaa kohentua. Tällöin työllisyyden kasvu alkaa kasvattaa verotuloja ja työttömyyden lasku taas hidastaa julkisten menojen kasvua. Tasapainottumisprosessi on kuitenkin hidas ja tasapainottuminen voi siksi edellyttää tuekseen veronkorotuksia ja menoleikkauksia – tai ainakin menojen kasvun rajoittamista. Koska muutokset ovat asteittaisia, seuraa kriisistä usean vuoden kestävä valtiontalouden alijäämäisyys ja julkisen velan kasvu. Tilanne muodostuu tietysti paljon huonommaksi, jos talouden kasvu syys-

tä tai toisesta pysähtyy uudelleen. Tämän vuoksi yhteiskuntapolitiikan keskeisenä tavoitteena on työllistävän talouskasvun tukeminen.

Suomen julkinen talous kansainvälisessä vertailussa

1990-luvun kriisissä Suomen julkinen velka kasvoi kahdeksan vuoden ajan (vuosina 1991–98) ja velan suhde kokonaistuotannon arvoon nousi dramaattisesti – vajaasta 20 prosentista yli 60 prosenttiin (ks. kuvio 46). Vuoden 2009 kriisin seurauksena on odotettavissa samansuuntainen, joskin vähemmän dramaattinen kehitys. Muutokset näyttävät Suomessa jäävän pienemmiksi kuin 1990-luvulla, koska vuoden 2009 kriisistä ei muodostunut yhtä pitkää ja syvää kuin 1990-luvun alun lamasta. Lisäksi julkisen velan kasvua hidastaa erittäin matala korkotaso, minkä vuoksi velan kasvu ei johda merkittävään korkomenojen kasvuun. On kuitenkin odotettavissa, että valtion ja kuntien yhteenlasketun bruttovelan suhde kokonaistuotantoon nousee 2010-luvun alussa kriisiä edeltäneeltä runsaan 30 prosentin tasolta selvästi yli 50 prosenttiin. Vaikka velan nousu näyttää muodostuva huomattavaksi, on syytä muistaa, että verrattuna useimpiin muihin teollisuusmaihin Suomen julkisen velan taso pysyy suhteellisen matalana. Monissa teollisuusmaissa julkisen velan ennakoitaan nousevan lähelle 100 prosentin tasoa vuosien 2010–12 aikana (ks. kuvio 47).



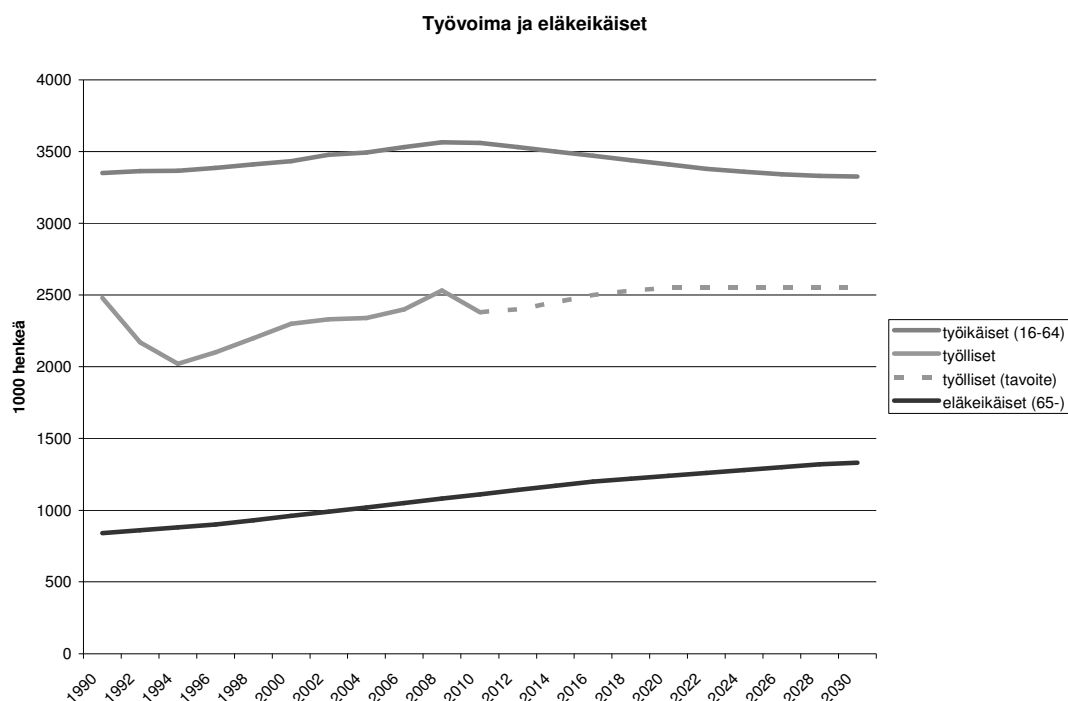
Kuvio 47. Julkisen sektorin bruttovelka, ennuste vuodelle 2010

Velan kasvu voi olla myös tätä voimakkaampaa, jos talouden elpyminen keskeytyy tai jos jostain muusta syystä valtiontalouden alijäämäisyyttä ei saada rajoitettua riittävän nopeasti. Jos vuosien 2009–2010 alijäämäisyys jää pysyväksi, on

seurauksena valtion velan kiihtyvä ja lopulta hallitsematon kasvu (ks. VM 2010). Tällaiseen pysyvään velkakierteeseen voidaan joutua, jos menojen kasvuvauhti pysyy lähivuosina entisellään eikä valtion tuloja pystytä kasvattamaan. Huhtikuussa 2010 puhjennut Kreikan velkakriisi korostaa osaltaan julkisen velkaantumisen rajoja. Alijäämille ja velalle ei ole olemassa mitään absoluuttista ylärajaa. Käytännössä rajat tulevat vastaan siinä vaiheessa kun rahoitusmarkkinoiden luottamus maan talouspolitiikkaa kohtaan heikkenee ja julkisen talouden lainanhoitokustannukset nousevat olennaisesti korkotason nousun myötä (ks. myös Kangas 5. luku tässä kokoelmassa)

Väestön ikääntyminen, työvoiman tarjonta ja huoltosuhde

Suomen julkinen talous on 2010-luvulla kaksoishaasteen edessä. Vuoden 2009 talouskriisin perintönä Suomen valtiontalous joutuu painimaan alijäämäongelman kanssa todennäköisesti koko 2010-luvun ajan. Samalla kun vuoden 2009 talouskriisin vaikutuksista yritetään toipua, julkisen talouden suurimmaksi haasteeksi muodostuu väestön ikääntyminen. Suurten ikäluokkien eläkkeelle jääminen vuosina 2005–2015 ja työikäisen väestön supistuminen johtavat Suomessa talouden ns. huoltosuhteen – eli työvoiman ulkopuolella olevien ja työllisten suhteen – heikentymiseen. Julkisessa taloudessa tämä näkyy ensin eläkemenojen kasvuna ja myöhemmin hoito- ja hoivamenojen kasvuna.



Kuvio 48. Työvoima ja eläkeikäiset (Lähde: Tilastokeskus ja Palkansaajien tutkimuslaitos)

Tämä ei ole mikään yllätys 2010-luvun yhteiskuntapolitiikoille. Suomessa on jo pitkään – viimeistään 1990-luvun alusta eteenpäin – arvioitu, että tulevaisuudessa

keskeisin julkiseen talouteen ja sen taloudelliseen kestävyysvaikututtava tekijä on väestön odotettavissa oleva ikääntyminen. Tällä tarkoitetaan eläkeläisten ja vanhusväestön (varsinkin yli 80-vuotiaiden) lukumäärän voimakasta kasvua ja samanaikaista työikäisten lukumäärän supistumista. Tähän kehitykseen vaikuttavat paitsi eri aikoina syntyneiden ikäluokkien kokoerot myös eliniän odotettavissa oleva pidentyminen. Eläkeläisten määrää kasvattaa 2010-luvulla vuosina 1945–1955 syntyneiden suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle. Tämän jälkeen eläkeläisten ja vanhusväestön määrää kasvattaa keskimääräisen eliniän pidentyminen; yli 65-vuotiaiden eliniän odote on kasvanut nopeasti 1960-lähtien ja kasvu näyttää jatkuvan edelleen.

Näistä väestöllisistä muutoksista seuraava kehityskulku on nähtävissä kuviossa 48, missä työikäisen väestön (eli 16–64 -vuotiaiden) lukumäärä kääntyy laskuun 2010-luvun alussa samaan aikaan kuin eläkeikäisten (eli 65 vuotta täyttäneiden) lukumäärä jatkaa kasvuaan. Tästä on seurauksena väestöllisen huoltosuhteen heikentyminen. Vaikka väestöennusteet ovat lyhyellä aikavälillä verraten oikeaan osuvia, liittyy tulevaan väestökehitykseen useita epävarmuustekijöitä. Eläkeikäisten ja vanhusten lukumäärän ennakkointi on suhteellisen luotettavalla pohjalla; epävarmuus liittyy lähinnä elinaikaodotteen ennustamiseen. Sen sijaan työikäisen väestön määrän kehityksen ennakkointi on vaikeampaa kuin eläkeläisten määrän arviointi. Tämä johtuu siitä, että työikäisten määrän tulevaan kehitykseen vaikuttavat paitsi nykyisten ikäluokkien koko myös tulevaisuuden maahanmuutto ja syntyvyys. Arviot näistä vaihtelevat jatkuvasti. Aiemmat ennusteet Suomen väkiluvun kääntymisestä laskuun eivät ole toteutuneet, vaan sekä syntyvyys että nettomaahanmuutto ovat olleet odotettuja suurempia.

Julkisen talouden kestävyyskannalta väestöllistä huoltosuhdetta tärkeämpi muuttaja on taloudellinen huoltosuhde eli nk. elatussuhde, joka kuvaa eläkkeellä olevan väestön suhdetta työssäolevaan väestöön. Elatussuhteeseen vaikuttaa työssäolevien työurien pituuden lisäksi myös työhönsallistumisaste. Pidemmällä tähtäimellä suurin epävarmuus liittyy nettomaahanmuuttoon ja maahanmuuttajien työllisyysasteeseen. Näillä tekijöillä voi vuoteen 2030 mennessä olla talouden kannalta jopa suurempi merkitys kuin keskimääräisen eläköitymisiin muutoksilla. Taloudelliseen huoltosuhteeseen vaikuttavat lisäksi keskimääräisen vuosityöajan kehitys ja työttömyysaste.

Suuret ikäluokat jäävät eläkkeelle 2010-luvun alussa. Tästä aiheutuva työikäisen väestön supistuminen on suuruusluokaltaan runsaat 100 000 henkeä. Aiemmin tämän pelättiin johtavan vakavaan työvoimapulaan. Työvoiman kysynnän supistuttua vuoden 2009 taantuman seurauksena työvoimapulan uhka on kuitenkin siirtynyt etäämmälle tulevaisuuteen. Lyhyemmällä aikavälillä työikäisen väestön supistuminen näyttää lähinnä helpottavan työmarkkinoiden sopeutumista finanssikriisin vuoksi heikentyneeseen kysyntätilanteeseen. Onkin odotettavissa, että vastoin aiempia odotuksia työttömyys ja vajaatyöllisyys pysyvät pitkään talouden ja politiikan ongelmina eikä suurten ikäluokkien eläköitymisestä aiheutuva työvoiman tarjonnan supistumista juurikaan tulla huomaamaan.

Työmarkkinoiden sopeutumista suurten ikäluokkien eläköitymiseen helpottaa työvoiman tarjonnan joustavuus. Tarjolla olevan työvoiman määrä ei riipu

ainoastaan työikäisen väestön määrästä vaan myös työllisyystilanteesta; työvoiman kysynnän supistuessa osa työvoimasta siirtyy pois työmarkkinoilta (esim. opiskelemaan tai hoitovapaalle) palatakseen takaisin kun kysyntätilanne paranee. 1990-luvun laman aikana työvoiman tarjonta supistui Suomessa noin 100 000 hengellä. Lamaa seuranneen nousukauden aikana (vuosina 1995–2008) työllisyys kasvoi noin 500 000 hengellä ja työvoiman tarjonta noin 250 000 hengellä. Samaan aikaan työikäisen väestön määrä kasvoi noin 185 000:lla. Tarjonnan joustavuudesta pitää huolen laaja vajaatyöllisyys sekä opiskelun ja hoitovapaiden käyttö työnteon vaihtoehtoina 1990-luvulta lähtien myös maahanmuutto on lisännyt työvoiman tarjontaa Suomesta.

Väestön ikääntymisen vaikutus julkisiin menoihin

Väestön ikääntymisen vuoksi julkisten menojen – varsinkin sosiaali- ja terveysmenojen – odotetaan kasvavan selvästi ainakin vuoteen 2030 asti. Sen jälkeen kasvun arvioidaan jatkuvan hieman hitaampana. On kuitenkin epäselvää, kuinka paljon menot nousevat reaalisesti ja kuinka paljon taas suhteessa kokonaistuotantoon ja veropohjaan. Menojen reaalikasvuun vaikuttavat toisaalta vanhusväestön toimintakyvyn kehitys ja hoivan tarve, toisaalta taas reaalisten työvoimakustannusten ja lääkemenojen kehitys. Suhteellinen menorasitus riippuu taas siitä, miten menojen ja veropohjan suhde kehittyy.

Veropohjan kehitys riippuu keskeisesti kansantalouden kasvusta. Kansantalouden kasvun määrittävät puolestaan tuottavuuden, väestön ja työllisyysasteen kehitys. On selvää, että varsinkin pitkällä aikavälillä talouskasvun jatkuvuuteen ja talouden kasvupotentiaaliin liittyy suurta epävarmuutta. Erityisen suurelta tämä epävarmuus vaikuttaa keskellä talouskriisiä, jolloin tuotantokapasiteettia supistetaan. Jos esimerkiksi vuonna 2009 tapahtunut tuotannon pudotus jää pysyväksi (ts. jos talous ei palaa takaisin vanhalle kasvu-uralleen), seurauksena on pysyvä ja asteittain paheneva julkisen talouden rahoitusvaje.³⁹ Jos taas Suomen talous elpyy 1990-luvun tapaan nopeasti ja palaa pitkäaikaiselle kasvu-uralleen, tilanne muodostuu paljon paremmaksi.

Vuoden 2009 finanssikriisin luonteen vuoksi ei ole syytä uskoa, että Suomea kohdannut poikkeuksellinen syvä taantuma jäisi pysyväksi ilmiöksi. Pikeminkin 2010-luvun alkupuoliskon osalta on odotettavissa, että tuotannon pudotusta seuraa muutaman vuoden kestävä nopean talouskasvun jakso, jonka aikana julkiset menot supistuvat suhteessa kokonaistuotannon arvoon. Aiempien talouskriisien ja niitä seuranneiden elpymisvaiheiden perusteella on todennäköistä, että myös vuoden 2009 tuotannon pudotuksen jälkeen taloudessa seuraa nopeamman kasvun aika, jolloin talous toipuu kriisistä ja palaa takaisin vanhalle kasvu-uralleen. Tällaisen kasvuvaiheen aikana julkisten menojen kasvu jää BKT:n kasvua hitaammaksi ja julkisten menojen BKT-osuus alenee. Näin kävi 1990-luvun

³⁹ Tällaisesta mahdollisuudesta varoittavat mm. VM (2010ab) ja OECD (2010d), jotka omissa arvioissaan suhtautuvat varovaisesti Suomen talouden mahdollisuuksiin palata vuoden 2009 kriisiä edeltäneelle kasvu-uralle.

jälkipuoliskolla, jolloin julkisten menojen BKT-osuus supistui kuuden vuoden aikana enemmän kuin 10 prosenttiyksikköä (yli 60 prosentista alle 50 prosenttiin), ja uudelleen vuosina 2005–2007, jolloin talouskasvun kiihtyminen alensi uudelleen julkisia menoja suhteessa kokonaistuotantoon (ks. kuvio 49). Toisaalta julkiset menot nousivat suhteessa BKT:en voimakkaasti lamavuosina 1991–93, ja lievemmin myös 2000-luvun alkuvuosina, jolloin talouden kasvu oli hidasta.

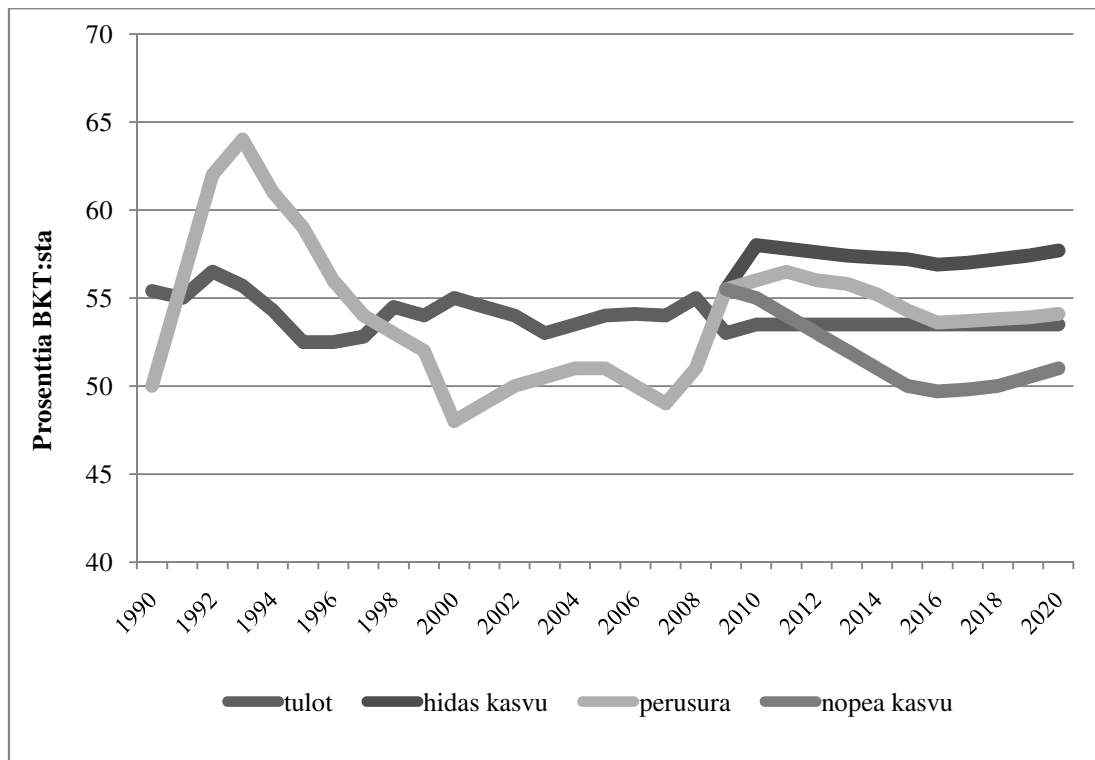
Talouden toipuminen lamasta ei kuitenkaan muuta sitä seikkaa, että väestön ikärakenteen muutos kasvattaa koko ajan sosiaali- ja terveysten menojen ja siten myös yhteenlaskettujen julkisten menojen BKT-osuutta. Talouden voimakkaat suhdannevaihtelut peittävät tämän trendin näkyvistä, mutta eivät poista sitä. Ikääntymisen vaikutuksia julkiseen talouteen voidaan parhaiten arvioida tarkastelemalla suhdannevaihteluista puhdistettua kokonaistuotannon kasvu-uraa ja julkisten menojen suhdetta siihen. Julkisten menojen trendikäyrä on kuviossa 49.

Julkisten menojen BKT-osuus kasvaa ikärakenteen muutoksen vuoksi vuosien 2010–2035 aikana 4–6 prosenttiyksikköä. Muutos johtuu puoliksi eläkemenojen noususta ja puoliksi erilaisten hoivamenojen kasvusta. Jos lähtökohtana pidetään vuoden 2008 tasoa, merkitsisi tällainen muutos julkisten menojen BKT-osuuden nousua noin 50 prosentista noin 55 prosenttiin (STM 2009; Korkman ym. 2007). Tämän kehityksen seurauksena Suomen julkiset menot kasvaisivat 2020-luvulla sille tasolle, millä Ruotsin ja Tanskan julkiset menot ovat jo pitkään olleet. Meno-osuuden kasvuun vaikuttavat kuitenkin monet tekijät. Ennakoitua nopeampi talouskasvu ja korkeampi työllisyysaste alentavat suhdelukua; samanlainen vaikutus olisi myös vanhusväestön toimintakyvyn parantumisella ja julkisten palvelujen tuottavuuden kasvulla. Ennakoitua heikompi kehitys puolestaan johtaa puolestaan kestävämmän suureen julkisten menojen kasvuun.

Kuviossa 49 on esitetty myös se vaihtoehto, että kansantalous ja julkinen talous eivät jostain syystä toipuisikaan vuoden 2009 syvästä taantumasta. Tällöin julkisten menojen BKT-osuuden (hitaan kasvun kehitysura kuviossa 49) nousu jäisi pysyväksi, ja samoin kävisi myös menojen ja tulojen erotukselle eli alijäämälle. Tuloksena olisi nopeasti hallitsematon velkakierre, jonka välttäminen pakottaisi julkisten menojen leikkaamiseen.

Väestön ikääntymisestä johtuva julkisten menojen kasvu 2010-luvulla on merkittävä. Vuoden 2008 lukuja käyttäen se tarkoittaisi vuoteen 2020 mennessä noin 9 miljardin euron reaalista lisäystä julkisiin menoihin (ks. kuvio 50), ja vuoteen 2030 mennessä kasvupaineen voi arvioida nousevan jo noin 15 miljardiin euroon. Tällainen kasvupaine tuntuu suorastaan mahdottomalta vuosien 2009–2010 tilanteessa, missä valtiontalous on jo lähtökohtaisesti noin 10 miljardia euroa alijäämäinen. Tällöin alijäämän poistaminen ja ikääntymisestä aiheutuvien menopaineiden kattaminen edellyttäisi lähes 20 miljardin euron lisätuloja julkiselle sektorille. Rahaa tarvittaisiin lisää valtiolle, kunnille ja eläkejärjestelmälle.

Vaikka ikääntymisestä aiheutuva menojen kasvu näyttää lyhyellä tähtäimellä mahdottomalta, ei se historiallisessa vertailussa kuitenkaan vaikuta yhtä draamaattiselta. Se jää esimerkiksi selvästi pienemmäksi kuin talouden lamakausista aiheutunut julkisten menojen BKT-osuuden nousu 1990-luvulla ja vuosina 2009–



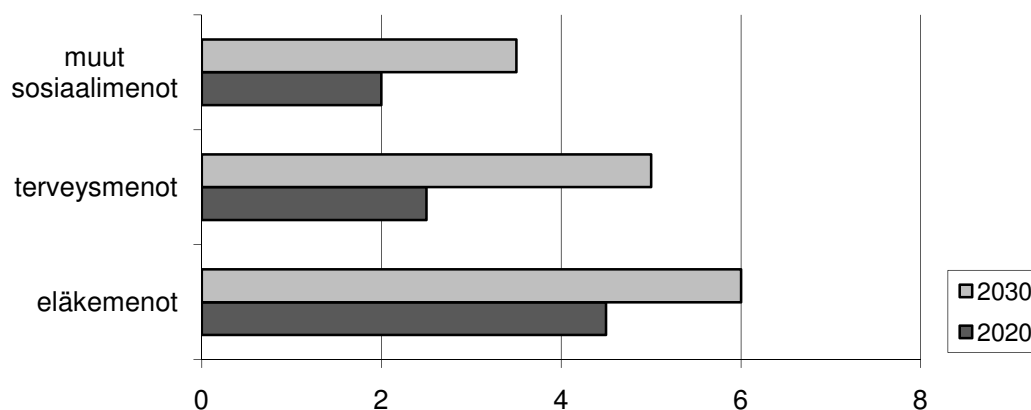
Kuvio 49. Julkisen sektorin tulot ja menot (hidas ja nopea kasvu) (Lähde: Tilastokeskus, VM ja Palkansaajien tutkimuslaitos)

2010. Se on myös vähäisempi kuin se julkisten menojen kasvu, joka toteutui hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa vuosien 1966–1986 välisenä aikana. Menojen kasvuun sopeutumista helpottaa se, että muutos toteutuu asteittain kahden vuosikymmenen aikana. Julkisten menojen nousua ennakoivat laskelmat⁴⁰ ovat luonteeltaan mekaanisia. Ne pyrkivät arvioimaan sen menojen nousun, joka aiheutuu nykyisten palvelujen ja etuuksien ulottamisesta entistä suuremmalle väestöryhmälle. Laskelmat eivät kuitenkaan pysty ottamaan huomioon muita muutostekijöitä.

Hoito- ja hoivamenojen kasvupaine riippuu siitä, kuinka hyväkuntoisia tulevaisuuden vanhukset ovat. Toistaiseksi on käynyt niin, että vanhusväestön kunto on parantunut eikä hoidon tarve ole kasvanut samaa tahtia ikääntymisen kanssa. Varovaisuusperiaatteen mukaan voi kuitenkin olettaa, että eläke- ja hoivamenot kasvavat samaa vauhtia kuin väestö ikääntyy. Eläke- ja hoivamenoista aiheutuu julkiselle sektorille lisäkustannuksia, joiden rahoittamismahdollisuudet riippuvat siitä, millaiseksi veropohjan kehitys muodostuu. Suuristakin menoista voidaan selvittää, jos verotulot kehittyvät suotuisasti. Tämä puolestaan edellyttää sitä, että työllisyysaste kohoaa pysyvästi nykyistä korkeammalle tasolle.

Usein kommenteissa on varoitettu myös siitä, että ikääntymisestä johtuva hoito- ja hoivahenkilökunnan lisäystarve on kestäättömän suuri. Eri arvioiden mukaan sosiaali- ja terveysaloille tarvittaisiin lisää noin 60 000 henkeä vuoteen 2020 mennessä, jotta ikääntymisestä aiheutuvaan hyvinvointipalvelujen kysynnän

⁴⁰ Tällaisia laskelmia tehdään Euroopan yhteisöjen komissiossa, valtiovarainministeriössä (VM), sosiaali- ja terveysministeriössä (STM) ja Eläketurvakeskuksessa (ETK).



Kuvio 50. Väestön ikääntymisestä aiheutuva julkisten menojen kasvupaine vuosiin 2020 ja 2030 mennessä, mrd euroa (v. 2009 hinnoin) (Lähde: STM ja Palkansaajien tutkimuslaitos)

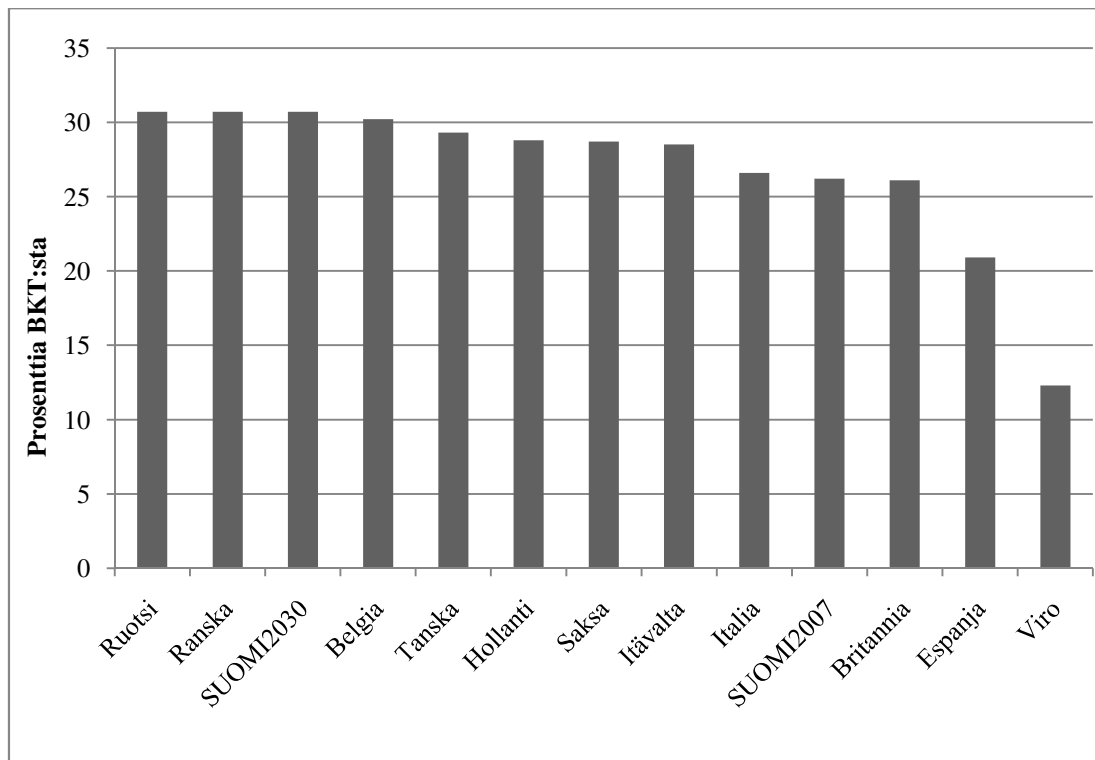
nän kasvuun voitaisiin vastata. Muutos on kohtuullisen suuri, mutta suhteessa historialliseen kehitykseen sitä ei voi pitää mitenkään ylivoimaisena tai poikkeuksellisenä. Se tarkoittaa noin 10 prosentin kasvua julkisen sektorin työvoimaan vuosikymmenen aikana, mikä vastaa yhden prosentin vuosittaista kasvua.

Tämän suuruinen muutos on luonteva osa asteittaista kehitystä, jossa Suomi muuttuu muiden teollisuusmaiden tapaan entistä palveluvaltaisemmaksi yhteiskunnaksi. Jos lisäpalvelut tuotettaisiin julkisen sektorin omana palvelutuotantona, muutos merkitsisi sitä, että Suomen julkisen sektorin väestön kokoon suhteutettu työntekijämäärä kasvaisi lähemmäksi Ruotsin ja Tanskan nykyistä tasoa. Jos jatkossa hyödynnetään enemmän yrityssektorin ja järjestöjen palvelutuotantoa, seurauksena on näiden alojen työllisyyden kasvu. Menorasitus kohdentuu kuitenkin tällöinkin julkiselle sektorille. Julkisten menojen kasvu voidaan välttää vain lisäämällä väestön omavastuuta hoivan ja sosiaaliturvan rahoituksessa.

Suomen sosiaali- ja terveysmenot kansainvälisessä vertailussa

Sosiaalimenojen odotettavissa olevien kasvupaineita on syytä vertailla muihin maihin, jotta muutoksen suuruusluokkaa voidaan järkevästi arvioida. Suomen sosiaalimenojen⁴¹ taso ei tällä hetkellä ole erityisen korkea verrattuna muihin teollisuus maihin. Julkisen sektorin bruttososiaalimenot olivat vuonna 2007 noin 26 prosenttia BKT:sta. Ne olivat siten noin 5 prosenttiyksikköä pienemmät kuin Ruotsissa ja Ranskassa, joissa menojen taso oli EU- ja OECD-maiden korkein eli noin 31 prosenttia (ks. kuvio 51). Väestön ikääntyminen johtaa siten, että Suomen sosiaalimenojen taso nousee vuoteen 2030 mennessä näiden maiden tasolle (”Suomi2030” kuviossa 51). Toisaalta väestö ikääntyy myös muissa Euroopan

⁴¹ Tässä sosiaalimenoilla tarkoitetaan kaikkia sosiaali- ja terveysmenoja, jotka muodostuvat niin palveluista kuin tulonsiirroista.



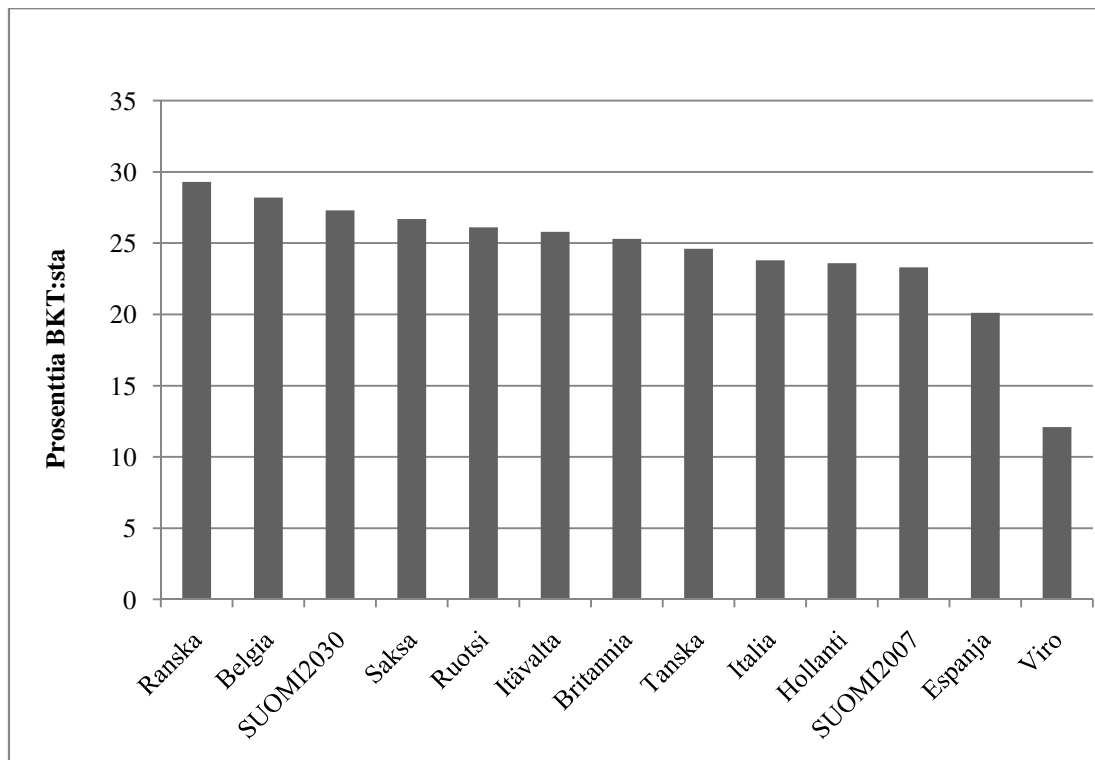
Kuvio 51. Julkiset bruttososiaalimenot (Lähde Mattinetti 2009, Eurostat)

maissa, joten Suomen asema kansainvälisissä vertailuissa ei todennäköisesti muutu kovin dramaattisesti. Suomi voisi kuitenkin vähitellen lähestyä pohjoismaista tasoa.⁴²

Bruttososiaalimenot eivät kerro koko totuutta sosiaalimenojen suuruudesta. Monissa maissa tulonsiirrot ovat verollisia, minkä vuoksi osa sosiaalimenoista palautuu verotuloina julkiselle sektorille. Tällöin paremman kuvan sosiaalimenojen tasosta antaa nettososiaalimenojen vertailu. Kuviossa 52 vertaillaan eri maiden nettososiaalimenoja. Tämän lisäksi kaikissa maissa kansalaiset maksavat myös yksityisiä sosiaalimenoja. Näitä ovat yksityiset eläke- ja sairausvakuutukset sekä julkisten sosiaali- ja terveysten palvelujen asiakasmaksut. Suomessa yksityiset sosiaalimenot ovat hieman suuremmat kuin OECD-maissa keskimäärin. Ero johtuu lähinnä terveydenhuollon korkeista asiakasmaksuista (Adema & Ladaique 2009). Suomen julkiset nettososiaalimenot ovat eurooppalaista keskitasoa ja länsieurooppalaisen tason alapuolella (ks. myös Saari 2. luku tässä kokoelmassa).

Julkisten nettososiaalimenojen lisäksi väestön todellisia sosiaali- ja terveysmenoja rahoitetaan eri maissa verotukien, asiakasmaksujen ja yksityisten vakuutusten avulla. Suomessa verotuksen sairauskuluvähennyksistä on luovuttu mutta toisaalta kotitalouksien eläke- ja muu pitkäaikaissästäminen nauttii vero tukea. Sosiaali- ja terveysten palvelujen asiakasmaksut ja lääkemenojen omavastuut ovat Suomessa varsin suuria useimpiin muihin maihin verrattuna. Hyvinvointivaltion tarjoamat palvelut ovat subventoituja (julkisen vallan tuen avulla alihin-

⁴² Suomi ei ole koskaan saavuttanut hyvinvointivaltionsa laajuuden osalta pohjoismaista tasoa; ks. esim. Andersen ym. (2007).



Kuvio 52. Julkiset nettososiaalimenot (Lähde: Mattinetti 2009, Eurostat)

noiteltuja) mutta eivät ilmaisia. Varsinkin pienituloisilla sairastumisesta aiheutuvat kulut voivat muodostua hyvin suuriksi suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin. Tässä suhteessa tilanne on Suomessa asiakkaiden kannalta paljon heikompi kuin monissa muissa eurooppalaisissa maissa, joissa sairausvakuutus on selvästi avokätisempi.

Miten kasvavat menopaineet voidaan hallita?

Kun yhdistetään vuoden 2009 talouskriisistä aiheutunut julkisen talouden alijäämäisyys laskelmiin väestön ikääntymisen vaikutuksista julkisiin menoihin, päädytään helposti arvioon, jonka mukaan kokonaisveroastetta olisi nostettava peräti 10 prosenttiyksikköä, jotta lisätuloja saataisiin kerättyä 20 miljardia euroa ja julkinen talous voisi saavuttaa uudelleen tasapainon. Tällainen kulu saadaan, kun lasketaan yhteen vuodelle 2010 ennakoitu julkisen talouden alijäämä ja ikääntymisestä aiheutuva kumulatiivinen julkisten menojen BKT-osuuden kasvu. Näin suuri kokonaisveroasteen nousu tuntuu kuitenkin mahdottomalta. Se edellyttäisi joko tuloverojen tai arvonalisäverokannan kaksinkertaistamista, ja johtaisi siihen, että Suomen kokonaisveroaste nousisi korkeammaksi kuin missään muussa OECD-maassa.⁴³ Tämä on tuskin mahdollista, ja siksi onkin selvää, että näin suurta rahoitusaliijäämää ei voida kuroa umpeen pelkästään veroja korottamalla.

⁴³ Muutos merkitsisi noin 52 prosentin kokonaisveroastetta. Luku ei olisi aivan ennennäkemätön, koska Ruotsin ja Tanskan kokonaisveroasteet olivat tällä tasolla 1990-luvulla, joskin ne ovat sittemmin alentuneet.

Veronkorotustarvetta voidaan luonnollisesti supistaa myös leikkaamalla julkisia menoja tai hidastamalla niiden kasvuvauhtia. Edellä esitettyjen menokehitysarvioiden pohjana on oletus, jonka mukaan valtion ja kuntien tehtävät säilyvät entisellään eikä menoleikkauksia tehdä. Taustalla on ajatus siitä, että menojen leikkaaminen merkitsisi suurella todennäköisyydellä nykyisen kaltaisen hyvinvointivaltion purkamista, mitä ei kovinkaan laajalti pidetä tavoiteltavana. On kuitenkin mahdollista, että myös tämän suuntaisia toimia tullaan toteuttamaan 2010-luvulla.

Päätöksentekijän kannalta yksinkertaisinta on heikentää erilaisten sosiaalietuuksien suhteellista tasoa niin, ettei niiden kehitys vastaa ansiotason kehitystä. Tällöin tulonsiirtomenot supistuvat vähitellen suhteessa veropohjan kehitykseen. Näin tehtiin 1990-luvulla; seurauksena oli toisaalta julkisten menojen BKT-osuuden supistuminen ja toisaalta tulonsiirtojen varassa elävien pienituloisten suhteellinen köyhtyminen ja tuloerojen kasvu. Tulonsiirtojen sitominen palkkojen sijasta elinkustannusindeksiin on joka tapauksessa usein käytetty tapa purkaa asteittain julkisten menojen kasvupaineita.

Veronkorotustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon talouden suhdanne-tilanne ja tuleva kasvupotentiaali. Toisin sanoen on arvioitava kuinka suuri osa julkisen talouden alijäämästä vuonna 2009 oli suhdanneluonteista ja kuinka suuri osa rakenteellista. Rakenteellinen alijäämä ei poistu talouden elpyessä. Sen sijaan suhdannejäämän voi odottaa korjaantuvan sitä mukaa kun talous toipuu vuoden 2009 notkahduksesta takaisin lähelle normaalia tuotannon tasoa. Ongelmana tietysti on se, että etukäteen ei voida varmuudella tietää, kuinka suureksi talouden tuotanto ja työllisyys muodostuvat talouskriisin jälkeen. Historia kuitenkin osoittaa, että julkisen talouden tasapainon vaihtelut ovat Suomessa liittyneet hyvin tiiviisti talouden suhdannevaihteluihin, ja erityisesti siihen, kuinka paljon kokonaistuotannon taso on poikennut pitkän ajan kasvutrendiltään.

Talouden ollessa lähellä täystyöllisyyttä julkinen talous on Suomessa tyyppillisesti ylijäämäinen ja tuleva veronkorotustarve vaikuttaa vähäiseltä. Esimerkkejä tällaisesta tilanteesta ovat vuodet 1989 ja 2007. Vastaavasti talouden ollessa kriisissä, ja varsinkin juuri jyrkän tuotannon supistumisen jälkeen julkisen talouden alijäämä on suurimmillaan. 1990-luvun alun laman seurauksena Suomen julkinen talous siirtyi muutamassa vuodessa suuresta ylijäämästä (5 %:a BKT:sta) suureen alijäämään (8 %:a BKT:sta). Näin kävi myös vuonna 2009. Poikkeuksellisen talouskriisin vuoksi julkinen talous, joka vielä vuonna 2008 oli reippaasti ylijäämäinen, vajosi vuoden 2009 aikana alijäämään.

Tulevaa veronkorotustarvetta arvioitaessa ei lähtökohdaksi voida kuitenkaan ottaa vuosien 2009–2010 tilannetta, joka on kansantalouden ja julkisen talouden kannalta poikkeuksellisen huono. Tällainen arvio johtaa helposti liioiteltuun pessimismiin ja normaalin suhdannedynamiikan unohtamiseen. Sen sijaan lähtökohdiksi tulee ottaa toisaalta menotavoitteet (tai arviot menojen kasvupaineista) ja toisaalta arviot työllisyysasteen kehityksestä ja tulevasta talouskasvusta – toisin sanoen siitä, millainen on talouden kasvupotentiaali finanssikriisin jälkeen. On todennäköistä, että kriisiä seuraava talouden elpyminen alentaa julkisten menojen BKT-osuutta, koska julkiset menot kasvavat tässä vaiheessa hi-

taammin kuin kokonaistuotanto. Tähän ovat syynä sekä talouden nopea kasvu että menopaineiden väheneminen. Talouden palattua normaalille trendikasvulle julkisten menojen BKT-osuus kääntyy kuitenkin uudelleen jatkuvaan kasvuun. Tämä johtuu siitä, että väestön ikääntymisen vuoksi julkisten menojen kasvu on nopeampaa kuin talouden pitkän ajan trendikasvu. Tästä aiheutuu julkiseen talouteen joko asteittain paheneva kestävyysvaje tai tarve nostaa kokonaisveroastetta useille prosenttiyksiköillä 2020-luvulla.

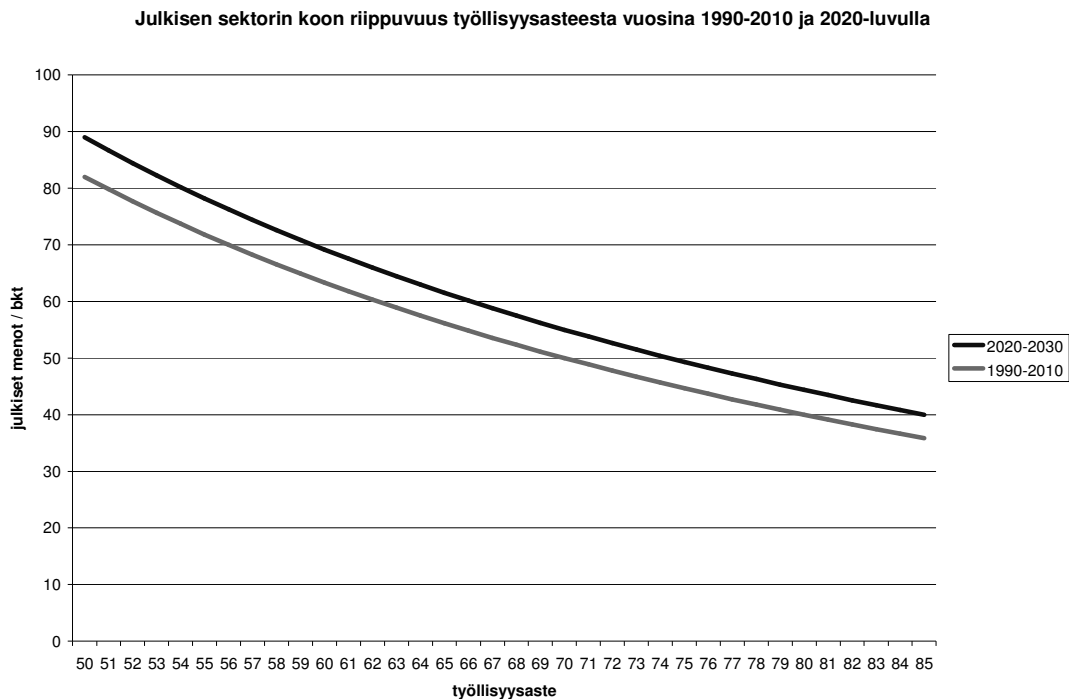
Julkinen talous, työurat ja työllisyysaste

Julkisen talouden kannalta keskeinen riippuvuus vallitsee työllisyysasteen ja tasapainoveroasteen välillä. Mitä korkeammaksi työllisyysaste nousee, sitä matalammaksi muodostuu julkisen talouden tasapainottava kokonaisveroaste. Työllisyysaste on julkisen talouden kannalta jopa tärkeämpi muuttuja kuin taloudellinen kasvu. Korkea työllisyysaste merkitsee sitä, että veroja maksavaa aktiiviväestöä on runsaasti ja tulonsiirtoja saavaa passiiviväestöä taas vähemmän. Vastavasti julkisista palveluista ja investoinneista aiheutuva menorasitus pienenee, kun veronmaksajien määrä kasvaa.

Julkisten menojen BKT-osuuden ja työllisyysasteen välinen riippuvuus on ollut pitkään verraten vakaa. Vuosien 1990–2010 osalta tätä riippuvuutta kuvaa kuvion 53 alempi käyrä. Siitä voidaan nähdä, että työllisyysasteen painuminen 60 prosenttiin nostaisi julkisten menojen tason suhteessa BKT:n arvoon 64 prosenttiin (kuten kävi vuonna 1993) ja toisaalta 70 prosentin työllisyysaste alentaisi suhdeluvun alle 50 prosentin (vuosi 2007).

Väestön ikääntyminen siirtää käyrää ylöspäin. Koska ikääntyminen lisää julkisia menoja, nousee menojen BKT-osuus kaikilla työllisyysasteen tasoilla. Kuvioista voidaan nähdä, että vuoden 2009 työllisyysasteella (noin 67 prosenttia) julkisten menojen BKT-osuus tulisi vähitellen nousemaan noin 60 prosenttiin, jos taas työllisyysaste onnistuttaisiin nostamaan 75 prosenttiin, pysyisi julkisten menojen suhde BKT:n arvoon myös 2020-luvulla vajaassa 50 prosenttia väestön ikääntymisen tuomista menopaineista huolimatta.

Johtopäätöksenä voidaankin todeta, että tuleva veroasteen korotustarve riippuu keskeisistä siitä, kuinka korkeaksi työllisyysaste kohoaa nykyisen talouskriisin jälkeen. Jos työllisyysaste palaa suhteellisen nopeasti (vuosien 2011–2013 aikana) takaisin nousevalle uralle ja saavuttaa vähitellen 70 ja 75 prosentin tason, kokonaisveroasteen ei tarvitse nousta kovin paljoa. Jos taas työllisyysastetta ei onnistuta 2010-luvun aikana nostamaan vuoden 2009 tasolta (eli noin 68 prosentista), on seurauksena julkisen talouden pysyvä alijäämäisyys ja asteittainen kriisiytyminen, joka pakottaa sekä verojen korottamiseen että menojen leikkaamiseen.



Kuvio 53. Julkisen sektorin koon riippuvuus työllisyysasteesta vuosina 1990–2010 ja 2020-luvulta (Lähde: Tilastokeskus ja Palkansaajien tutkimuslaitos)

Työllisyysasteen sijasta voidaan puhua myös työurien pituudesta. Työurien pidentyminen johtaa korkeampaan työllisyysasteeseen ja korkea työllisyysaste puolestaan tuottaa keskimäärin pitkät työurat. Jos työllisyysaste on 80 %, ovat työvoimaan kuuluvat ihmiset töissä keskimäärin 40 vuotta. Suomessa saavutettiin vuonna 2008 taso, jossa työllisyysaste oli noin 70 % ja työurien pituus vajaa 35 vuotta. Pitkän ajan tavoitteena tulisi olla työurien pidentäminen 40 vuoteen. Tämä edellyttää ainakin seuraavia asioita:

- keskimääräinen työttömyys alenee, jolloin työttömyysjaksot lyhenevät;
- opiskeluaikat lyhenevät opintoja tehostamalla;
- työkyvyttömyyseläkkeellä olo vähenee;
- kaikkein nuorimpien ikäluokkien pääsy työmarkkinoille esim. osa-aikatyöhön helpottuu;
- kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolella olevia ryhmiä (vajaakuntoiset, osa maahanmuuttajista) integroidaan työelämään;
- hoitovapaiden käyttö vähenee;
- kannustetaan ja tuetaan yhä useampia jatkamaan työelämässä 68 ikävuoteen asti.

Avainasemassa työurien pidentymisen kannalta ovat siten toisaalta työttömyyden ja työkyvyttömyyden vähentäminen ja toisaalta nuorten ikäluokkien työskentelymahdollisuuksien parantaminen muun muassa opintoja tehostamalla.

Työttömyyseläkkeen laajan käytön taustalla on Suomessa 1990-luvun laman perintönä krooniseksi muuttunut työttömyysongelma. Jos ikääntyneiden työpanokselle olisi riittävästi kysyntää, työntekijöitä ei siirrettäisi eläkeputkeen.

Sama pätee myös vanhuuseläkkeeseen: jos työvoimasta olisi pulaa, työnantajat pyrkisivät luomaan kannustimia sille, että ikääntyneet työntekijät lykkäisivät eläköitymistään. Eläkejärjestelmän osalta nämä kannustimet ovat jo olemassa. Työmarkkinatilanne vaikuttaa luonnollisesti myös nuorten ja vajaakuntoisten työllistymiseen. Tämän vuoksi voikin päätellä, että niin hyvinvointivaltion säilymisen kuin julkisen talouden kestävyyskannalta tärkeintä on luoda edellytykset työllistävälle talouskasvulle. Ilman talouskasvua ei synny riittävästi työpaikkoja, ja ilman työpaikkoja työurat eivät voi pidentyä.

Jatkuvaan kasvuun vai nollakasvuun?

Hyvinvointivaltion kestävä rahoitus edellyttää korkeaa työllisyyttä. Niin kauan kuin teknologia kehittyy ja tuottavuus kasvaa, tämä tarkoittaa myös jatkuvaa taloudellista kasvua. Talouskasvun kriitikoiden on tätä vaikea ymmärtää. On totta, että maapallon uusiutumattomat luonnonvarat ovat rajallisia, mutta tästä ei seuraa, että kasvun rajat olisivat jo nyt tulleet vastaan. Teknologian kehittyminen luo mahdollisuuksia kasvun jatkumiselle eikä tällainen kasvu välttämättä merkitse luonnonvarojen käytön lisääntymistä.

Taloudellinen kasvu tulee kuitenkin mitä todennäköisimmin hidastuman 21. vuosisadalla kaikissa teollisuusmaissa, myös Suomessa. Tähän on syynä väestön ikääntyminen ja supistuminen, mistä seuraa käytettävissä olevan työpanoksen lasku (ellei tätä sitten kompensoida massiivisella muuttoliikkeellä niistä maista, joissa väestönkasvu vielä jatkuu), sekä tuottavuuden kasvuvauhdin hidastuminen. Jälkimmäinen kehityskulku on jatkunut jo pitkään, ja sen taustalla on tuotantorakenteen palveluvaltaistuminen, investointiasteen laskuun ja ihmistyötä korvaavan teknologisen kehityksen hitaus. Hyvinvointivaltion rahoituksen kannalta tuottavuuden kasvuvauhdin hidastuminen ei ole katastrofaalista, jos samanaikaisesti onnistutaan pitämään yllä korkeaa työllisyysastetta.

Taloudellisen kasvun hidastuminen on haaste hyvinvointivaltioille. Kasvun hidastuessa niiden on yhä vaikeampaa löytää resursseja hyvinvointipalvelujen kehittämiseen, vaikka väestön ikääntyessä tähän olisi jatkuva tarve. Kasvun pysähtyminen kokonaan tai talouksien supistuminen ajaisi nykyisen kaltaiset hyvinvointivaltiot kestäättömään tilanteeseen, jos tähän liittyisi myös vastaava työllisyysasteen heikentyminen.

Tämän vuoksi on mahdotonta, että talouskasvun kriitikoiden esittämä utopia nollakasvusta ja samanaikaisesta köyhyiden vähentämisestä ja hyvistä julkisista palveluista olisi toteutettavissa. Pikemminkin on pelättävissä, että työllisyyden heikentyminen ja työttömyyden kasvu yhdessä rapautuvien julkisten palvelujen kanssa johtaisivat vähitellen kasvaviin tulo- ja varallisuuseroihin, köyhyiden lisääntymiseen sekä laajeneviin sosiaalisiin konflikteihin. Nollakasvu muuttaisi yhteiskunnalliset jaot nollasummapeleiksi (ks. Saari 3. luku tässä kokoelmassa).

Suomalaisen hyvinvointivaltion elinmahdollisuuksien turvaaminen edellyttää taloudellisen kasvun jatkumista. Kasvun on oltava myös työllistävää. Tämä johtuu siitä, että vastoin aiempia pelkoja Suomen taloutta ei 2010-luvulla ole uh-

kaamassa työvoimapula vaan pikemminkin vajaatyöllisyys. Elatussuhteen parantamiseksi tarvitaan kohoavaa työllisyysastetta ja täystyöllisyyden saavuttamista. Käytännössä tämä tarkoittaa 75–80 prosentin työllisyysastetta ja keskimääräisten työurien pidentymistä 3–4 vuodella. Työllisyyden paraneminen puolestaan vaatii taloudellista kasvua, joka synnyttää työpaikkoja.

Työllistävän kasvun aikaansaaminen kansallisen talouspolitiikan keinoilla on nykyään vaikeampaa kuin ennen. Suomi oli 1980-luvulle asti monien muiden maiden tapaan pitkälle säädelty talous, jossa julkinen valta kykeni ohjaamaan pääomaliikkeitä ja investointeja sekä vaikuttamaan valuuttakurssipolitiikalla kilpailukykyyn. Näiden keinojen avulla voitiin turvata nopean talouskasvun kannalta tarpeelliset investoinnit ja yritysten kannattavuus. Tässä suhteessa tilanne on muuttunut olennaisesti talouden globalisaation, EU-integraation ja rahaliittojäsenyyden myötä: kansallisen makrotalouspolitiikan toimintamahdollisuudet ovat kaventuneet merkittävästi ja osin peruuttamattomalla tavalla. Muutos merkitsee sitä, että talouspolitiikan sisältö on muuttumassa entistä enemmän elinkeinopoliitikaksi.

Jatkossa Suomen talouden kasvuun ja työllisyyteen voidaan vaikuttaa kehittämällä yritysten toimintaympäristöä sekä huolehtimalla työmarkkinoiden joustavasta toiminnasta ja kilpailukykyä. Keskeisiä tekijöitä ovat tällöin verojärjestelmän kehittäminen investointeja ja työllistämistä suosivaan suuntaan sekä julkiset investoinnit inhimilliseen pääomaan ja infrastruktuureihin. Koulutus-, työvoima- ja maahanmuuttopolitiikalla tulee pyrkiä turvaamaan riittävä ammattitaitoisen työvoiman tarjonta. Osaamispohjan kehittämisen kannalta tutkimus- ja kehitystoiminta ja valtion sille luomat kannustimet ja edellytykset ovat tärkeässä asemassa. Työllisyyteen ja talouden kilpailukykyyn voidaan jossain määrin vaikuttaa myös palkanmuodostuksen koordinaatiolla, jota voidaan tarvittaessa tukea verokannustimilla. Esimerkiksi vuoden 2009 talouskriisin jälkeen on olemassa selvä tarve parantaa suomalaisen työn kilpailukykyä maltillisella työvoimakustannusten kehityksellä. Tällaista tavoitetta voidaan tukea työmarkkinaosapuolien keskinäisellä koordinaatiolla, informaatio-ohjauksella ja työn verotuksen keventämisellä.

Johtopäätökset

Julkisen talouden tasapainon ja rahoituksen näkökulmasta pitkällä tähtäimellä keskeisiksi tekijöiksi muodostuvat tuottavuus ja työllisyys. Työllisyysasteen nousu 75 prosenttiin näyttäisi turvaavan suomalaisen hyvinvointivaltion rahoituksen myös pitkällä aikavälillä. Vuoden 2009 talouskriisin vakavin seuraus onkin se, että työllisyysaste on alentunut ja erkaantunut entistä kauemmaksi 75 prosentin tavoitetasosta.

Suomen julkisen talouden tilanne vuonna 2010 näyttää hyvin heikolta. Syyinä tähän on talouskriisin aikaansaama tuotannon ja verotulojen romahdus, jotka ovat johtaneet valtiontalouden suureen alijäämäisyyteen. Kun kriisin vaikutuksiin yhdistetään arvio lähivuosina tapahtuvan väestön ikääntymisen vaikutuksista jul-

kiseen talouteen, muodostuu kuva julkisen talouden tilasta entistä synkemmäksi. Valtiontalouden alijäämä uhkaa muuttua krooniseksi ja kuntien mahdollisuudet rahoittaa riittävät hyvinvointipalvelut kasvavalle vanhusväestölle heikkenevät.

Ei ole kuitenkaan realistista olettaa, että globaalista finanssikriisistä seurannut talouden lamaantuminen ja siitä seurannut julkisen talouden alijäämäisyys olivat luonteeltaan pysyviä ilmiöitä. Pikemminkin on syytä uskoa niiden väliaikaisuuteen. Maailmantalouden elpyessä myös Suomen talous pääsee takaisin lähemmäksi pitkän ajan kasvutrendiään. Ennen kriisiä – eli vuosina 2007–2008 – Suomen julkinen talous oli voimakkaasti ylijäämäinen eikä merkittävää kestävyysvajetta ollut havaittavissa edes pitkälläkään aikavälillä. Julkisen talouden äkillinen heikkeneminen vuonna 2009 johtui talouskriisin aiheuttamasta valtion omaisuustulojen ja yhteisöverotulojen sekä työllisyysasteen laskusta. Tässä suhteessa tilanne voi kuitenkin muuttua myös parempaan suuntaan.

Tämän vuoksi vuonna 2009 valtiontalouteen äkillisesti syntyntä alijäämää ei ole perusteltua pitää pysyvänä tai luonteeltaan rakenteellisena ongelmana. Jos talous ei kuitenkaan jostain syystä elpyisi takaisin vanhalle kasvu-uralleen, olisi tuloksena nopeasti paheneva julkisen talouden kriisi, joka vähitellen tekisi mahdolltomaksi nykyisenkaltaisen hyvinvointivaltion ylläpitämisen. Julkisen talouden kriisiin jouduttaisiin ennen pitkää reagoimaan veronkorotusten lisäksi myös julkisten menojen leikkauksilla, jotka väistämättä kohdistuisivat keskeisiin sosiaali- ja terveysmenoihin.

Markkinatalous pyrkii kuitenkin välttämään pitkäaikaisia epätasapainoja. Tämän vuoksi on ongelmallista esittää ennuste, jonka mukaan Suomi juuttuisi pysyvästi matalan työllisyyden tasapainoon. Jos talouden kilpailukyky ja yritysten kannattavuus ovat kunnossa, työmarkkinat pyrkivät vähitellen palautumaan takaisin tasapainoon. Kasvua ja työllisyyttä edistävällä talouspolitiikalla kansantaloutta voidaan ohjata tähän suuntaan.

Hyvinvointivaltion rahoituksen ja julkisen talouden kestävyyskannalta tärkein muuttuja on työllisyysaste. Muiden Pohjoismaiden tapaan Suomen julkinen talous on hyvin herkkä työllisyysasteen muutoksille. Työllisyysasteen nousu onkin tehokkain tapa saada julkinen talous uudelleen tasapainoon ja vastata ikääntymisen haasteisiin. Työllisyysasteen nousu edellyttää riittävää työvoiman kysyntää ja tarjontaa; toisin sanoen tarvitaan riittäviä investointeja ja työmarkkinoiden joustavuutta sekä kannustimia työurien pidentämiseen.

Julkisen talouden tasapainottaminen veronkorotusten avulla on tehoton ja siksi toissijainen keino. Verojen liian äkillinen korottaminen on ongelmallista, koska se voi vaarantaa talouden elpymisen ja työllisyystavoitteen saavuttamisen. Korkeammat verot heikentävät työnteon kannustimia ja lisäksi johtavat helposti hintojen ja palkkojen nousuun, mikä vuorostaan heikentäisi talouden kilpailukykyä ja työllisyyttä. Julkisten sosiaali- ja terveysmenojen tuleviin kasvupaineisiin voidaan periaatteessa pyrkiä vaikuttamaan myös terveyttä ja työkykyä edistämällä. Jos ikääntyvän väestön toimintakykyä voitaisiin parantaa ja työikäisen väestön työkyvyttömyyttä vähentää, voitaisiin saada aikaan erittäin suuria julkisten menojen säästöjä.

5 SOSIAALITURVA 2020-LUVULLE

Olli Kangas

Suomalainen hyvinvointivaltion historia on politiikan, rakenteellisten tekijöiden ja historiallisten sattumien summa. Yhtäältä erilaiset rakenteelliset muutokset – teollistuminen, kaupungistuminen ja muuttoliike – ovat luoneet sekä kysyntää sosiaalipolitiikalle että taloudellisia ja poliittisia mahdollisuuksia sen toimeenpääntöön. Toisaalta poliittiset voimasuhteet ja asetelmat sekä monet satunnaiset tekijät ovat muokanneet sosiaalipolitiikan kehitystä. Pienetkin siirtymät valtasuhteissa tai erilaiset tulokset keskeisissä äänestyksissä olisivat saattaneet heittää suomalaisen sosiaalipolitiikan toiselle polulle (Kangas 2006a). Lopputuloksena on sekä eurooppalaisittain varsin tavanomainen mutta samalla monien piirteiden osalta ainutlaatuinen institutionaalinen järjestelmä.

Tässä luvussa pohditaan eräitä keskeisiä muutostrendejä, joita suomalaisessa hyvinvointivaltiossa on tapahtumassa. Nykytilan analyysiin yhdistetään tulevaisuuden ennakointi: mitä trendien valossa Suomessa näyttäisi lähitulevaisuudessa tapahtuvan. Tarkastelun kohteena ovat pääsääntöisesti suurimmat tulonsiirtojärjestelmät ja eräät palvelujärjestelmät. Jos silmämääränä on vuosi 2020, niin joissain tapauksissa perspektiivi on liian lyhyt. Monilla sosiaalipoliittisilla järjestelmillä nimittäin on vahva jatkuvuus – polkuriippuvuus – ja suuretkin muutokset tapahtuvat hitaasti. Vasta vuosikymmenten kuluttua vaikutukset ovat nähtävillä. Näin ennen muuta eläkepolitiikassa, jossa järjestelmät rakennetaan useiksi vuosikymmeniksi eteenpäin ja politiikkamuutokset vaikuttavat pitkällä viiveellä. Siksi tässä tarkastelun maalipiste on joissain tapauksissa asetettu kauemmaksi kuin vuosi 2020. Kun aikajänne on asetettu noinkin pitkälle, tarkastelu on spekulatiivista, skenaarioluonteista pohdintaa erilaisista tulevaisuusvaihtoehdoista.

Suomalaiseen sosiaalipolitiikkaa koskevaan päätöksentekoon on kuulunut asteittaisuus. Julkinen valta ja työmarkkinaosapuolet viilaavat ja juustohöyläävät järjestelmiä. Esimerkiksi käy vaikkapa eläkepolitiikan uudistukset 1990-luvulla Suomessa ja Ruotsissa. Ruotsissa eläkeuudistus oli suuri kertarysäys, josta keskusteltiin avoimesti poliittisella areenalla. Suomessa taas järjestelmän luonteesta johtuen eläkeuudistukset valmisteltiin pitkälti poliittisen päätöksenteon ulkopuolella työmarkkinaosapuolten ja eläkeasiantuntijoiden toimesta. Reformit olivat asteittaisia muutoksia, eivät sellaisia äkkinäisiä suunnanmuutoksia kuten naapurimaassa. Asteittaisuus sisälsi muun muassa eläkepalkan laskenta-ajan nostamisen aluksi alkuperäisistä neljästä viimeisestä vuodesta kymmenen viimeisen vuoden keskipalkan kautta koko elinajan palkan käyttämiseen eläkeperusteena ja julkisen sektorin eläkkeiden leikkaamisen vastaamaan yksityisen sektorin työeläkkeitä. Muutokset huipentuivat vuoden 2005 "suureen eläkeuudistukseen". (Kangas 2006.) Suomen mallille tyypillisten asteittaisen muutosten vuoksi vuosi 2005 ei suinkaan merkinnyt päätepistettä eläkereformeissa. Siinä missä ruotsalaiset kehuskelivat luoneensa eläkejärjestelmän, joka kestää seuraavaan jääkauteen

saakka, suomalainen järjestelmä kestää seuraavaan asteittaiseen muutokseen saakka (Kangas ym. 2010b).

Eräillä sosiaalipolitiikan lohkoilla politiikkamuutokset toki tulevat voimaan kertapäätöksillä ja nopeammalla tempolla. Siinä missä työeläkkeen täysimääräinen kehittyminen otti neljäkymmentä vuotta, siinä takuueläke alkaa vaikuttaa täysimääräisesti välittömästi kun laki on tullut voimaan 2011. Tällaisia nopeita muutoksia on vaikeampaa ennakoida, ja ne riippuvat kulloisistakin taloudellisista ja poliittisista reunaehdoista. Taloudellisia reunaehdoja⁴⁴ tässä teoksessa on käsitelty muutamaa otteeseen (ks. esim. Juho Saaren 3. luku ja Jaakko Kianderin 4. luku), poliittisia vähemmän. Koskapa kyseessä on eduskunnalle tuleva tulevaisuusraportti, on paikallaan olettaa, että politiikalla on parlamentarismissa jotain merkitystä. Siksi teen ennen varsinaisia sosiaaliturvan ennustejaksoja lyhyen ekskursioon poliittisiin tulevaisuuden näkymiin.

Tämä luku rakentuu seuraavasti. Aluksi tarkastellaan niitä poliittisia muutoksia, jotka tulevat päätöksentekotasolla asettamaan omat reunaehdonsa sosiaalipolitiikan muutoksiin. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan eläketurvaa: kansaneläkeitä, työeläkeitä ja kollektiivisesti ja yksilöllisesti hankittua vanhuuden lisäturvaa. Koska väestön nopea vanheneminen siihen liittyvine erilaisine ilmiöineen on suurimpia haasteita, eläketurvaa tarkastellaan suhteellisen yksityiskohteisesti. Tätä voidaan motivoida myös sillä, että eläkejärjestelmä luo ja ylläpitää yhteiskunnallista valtaa. Eläkeitä hallinnoivat eläkelaitokset ja työmarkkinaosapuolet ovat merkittäviä vallan käyttäjiä Suomessa. Loppupuolella siirrytään eläkeistä työmarkkinoille, työhön ja työttömyyteen. Tämän jälkeen keskiöön otetaan perhepolitiikka, terveydenhuolto ja hoiva. Toiseksi viimeisessä jaksossa analysoidaan sosiaalipolitiikan rahoitusta. Tarkastelu päättyy yhteenvetoon ja johtopäätöksiin.

Poliittiset muutokset

Suomalaisessa politiikassa voidaan piirtää suuri kaari maalaisliiton valtakaudesta, tai jopa hegemoniasta, sosialidemokraattiseen hegemoniaan, joka alkoi vasemmiston vaalivoitosta 1966 ja jota presidentinvaalit ovat vuodesta 1982 vahvistaneet. Niin ikään tuolle aikakaudelle ajoittunut ammattiyhdistysliikkeen voimakas kasvu tuki kyseistä poliittista orientaatiota. Jo useissa vaaleissa on ollut havaittavissa Kokoomuksen trendinomaisen kannatuksen kasvu, ja vasemmiston

⁴⁴ Keväällä 2010 Kreikan taloustilanne aiheutti suurta epävarmuutta Euroopassa. Mikäli Kreikka ei ongelmistaan kunnialla selviä, seuraukset ovat ennakoimattomat, ja ne tulevat ilman muuta heijastumaan Suomen talouteen ja mahdollisuuksiin ylläpitää suomalainen hyvinvointivaltio. Mitä Kreikassa ja mahdollisesti myös muissa ns. PEGI-maissa (Portugali-Espanja-Kreikka-Italia) lopulta tapahtuu, on mahdotonta tätä kirjoittaessa toukokuussa 2010 ennakoida. Tulevaisuuden hahmottamisen kannalta pulmallista on, että usein juuri suuria ja mullistuksia aiheuttavia asioita ei pystytäkään ennustamaan – kuka pa olisi esimerkiksi vuonna 1985 tiennyt, että vajaa vuosikymmen myöhemmin Neuvostoliitto on hajonnut ja Saksa yhdistynyt.

ääniosuuden lasku. Kevään 2010 ennusteiden valossa Suomen hallitukset tulevat 2010-luvulla olemaan kokoomusjohtoisia. Tapahtuu siirtymää kohti porvarillista hegemoniaa. Hegemonisen painopisteen muutokseen vaikuttaa myös työmarkkinoitten muutokset. Ammattiyhdistysliike on globaaleissa oloissa menettänyt otettaan ja elinkeinoelämä on puolestaan vahvistanut asemiaan yhteiskuntapolitiikan eri alueilla. Ay-liike on kiinnittynyt kansalliseen, elinkeinoelämä puolestaan operoi globaalissa, mikä aiheuttaa jännitteitä työmarkkinoilla. Lisäksi työmarkkinoitten sopimusjärjestelmissä on siirrytty keskusjohtoisuudesta alemmille tasoille, mikä saattaa myös sosiaalipolitiikassa merkitä vastaavaa siirtymää. Voidaan kysyä, ovatko globaalit yritykset samalla tavoin sitoutuneita kansallisen tason sosiaalipolitiikkaan kuin entisajan yritykset, joiden toimintakenttä oli kansallisempi. Kaiken kaikkiaan talouselämän edustus koko suomalaisessa yhteiskunnassa on kautta linjan vahvistunut. Esimerkiksi yliopistojen hallituksissa istuu varsin paljon elinkeinoelämän edustajia, politiikan tai ammattiyhdistysliikkeen edustajia korkeamman opetuksen päättävissä elimissä on vähemmän.

Suomen puoluerakenne on perinteisesti ollut vahvasti sidoksissa yhteiskunnan sosioekonomiseen rakenteeseen. Suomalaiset puolueet ovat olleet luokkapuolueita: maalaisliitto/keskusta on edustanut maalaisväestön ja maaseudun intressejä, SDP ja SKDL työväestöä ja Kokoomus elinkeinoelämää ja toimihenkilöitä (ks. esim. Alestalo 1985, 193; Uusitalo 1985). Vuonna 1948 SDP:n ja SKDL:n kannatuksesta vähän vajaa 80 prosenttia tuli työväestöltä. Vastaavasti runsas 80 prosenttia Maalaisliiton kannatuksesta perustui maanviljelijä-ääniin. Kokoomuksen kannattajista puolet oli toimihenkilöitä. Tilanne on radikaalisti muuttunut yhteiskunnan luokkarakenteen muutoksen myötä. Toimihenkilöistyminen näkyy kaikkien puolueitten kannatuksessa. Kokoomus on edelleenkin suurin toimihenkilöpuolue, jolla runsas 70 prosenttia kannatuksesta perustuu toimihenkilöihin. Myös muut puolueet ovat toimihenkilöistyneet. RKP on samoissa luvuissa Kokoomuksen kanssa ja Vihreitten kannatuksestakin lähes sama osuus tulee toimihenkilöstöltä. SDP:n äänistä noin puolet on peräisin keskiluokilta. Keskustan ja Vasemmistoliiton toimihenkilöriippuvuus on runsaan 40 prosentin luokkaa. (Kangas 2006, 203.) Perinteisen työväestön kannatuksesta riippuvat eniten SDP, Vasemmistoliitto ja Perussuomalaiset.

Verrattuna 1950-luvun alun tilanteeseen Suomen äänestäjärakenne on muuttunut myös siinä, että yhä suurempi osa äänestäjistä on työmarkkinoiden ulkopuolisia, ennen muuta opiskelijoita ja eläkeläisiä. Kristilliset ovat muita puolueita suuremmissa määrin riippuvaisia näitten ryhmien äänistä, mutta toki eläkeläisten äänet ovat entistä tärkeämpiä kaikille puolueille. Yhteiskunnan keskiluokkaistuminen merkitsee myös keskimääräisen äänestäjän olevan yhä enemmän toimihenkilö. Suurista puolueista Kokoomus näyttää toistaiseksi parhaiten pystyneen hyötymään tästä kehityssuunnasta, ja kehitys enemmän tai vähemmän automaattisesti "sataa Kokoomuksen laariin". Muiden puolueitten tilanne muistuttaa sitä haastetta, joka Maalaisliitolla oli 1960-luvulla: joko sitoutua entiseen ja kuihtua tai yrittää vastata yhteiskunnan muutokseen muuttamalla omaa politiikkaa vetoamaan myös muihin kuin perinteisiin kannattajakuntaryhmiin. 2010-luvulla kysymys on erityisen polttava SDP:lle.

Tarkoittaako edellä sanottu, että puolueitten profiilit samankaltaistuvat ja niiden luokkasamaistuminen heikkenee? Näin varmasti tulee jossain määrin tapahtumaan, mutta oleellisia erojakin tulee olemaan. Erot liittyvät siihen, kenen leipää puolueet syövät. Suomessa vellone vaalirahoituskeskustelu osoittaa, että puolueilla on kovin erilaiset rahoittajatahot. Rahoittajajakauma taas näyttää seuraavan perinteisiä tuotannontekijöihin (työ, maa ja pääoma) liittyviä luokkarajoja. Äänestäjäkunnan taholla on tapahtunut luokkaaäänestämisen heikentymistä, mutta sen sijaan rahoittajat noudattavat entisiä sponsorointimallejaan. Tämä tulee näkymään myös 2010-luvun sosiaalipolitiikassa.

Maalaisliiton (keskustan) sosiaalipoliittinen orientaatio oli ja on erilainen kuin sosiaalidemokraattinen hyvinvointivisio. Kokoomuksen näkemys poikkeaa kahdesta edellisestä hegemonistisesta sosiaalipoliittisesta ajattelumallista yksilökeskeisemmällä otteellaan ja suuremmalla työnantajaorientaatiollaan. Historiallisesti SDP ja Kokoomus ovat löytäneet toisensa rintamaiden ja palkansaajien, olipa kyse toimihenkilöistä tai työntekijöistä, ansiosidonnaisten etujen ajamisessa. Maalaisliitto-SKDL -akseli taas oli enemmän sitoutunut perusturvaetuuksiin (kuten kansaneläkkeisiin ja koko kansalle suunnattuun sairausvakuutukseen). (Kangas 2006.) 2010-luvun sosiaalipolitiikan linjaukset riippuvat paljon siitä, mitkä suurista puolueista muodostavat hallituksen ytimen.

Eläketurva

Useimpiin muihin maihin verrattuna Suomen eläkejärjestelmä on ollut varsin yksinkertainen ja kompakti. Vaikka työeläkesektori onkin jakaantunut useampiin eri järjestelmiin, ja sitä voisi kuvata korporatistiseksi, järjestelmä toimii aika yhdenmukaisesti. Vuoden 2005 eläkeuudistuksen seurauksena kaikki työeläkkeet määräytyvät pääsääntöisesti saman periaatteen mukaan. Eläkeläisten väliset tuloerot ovat Suomessa olleet kansainvälisesti katsoen pienet. Suomalainen eläkejärjestelmä tarjosi suhteellisen hyvän turvan myös köyhyyttä vastaan, mutta tilanne on trendimäisesti muuttunut viimeisen parin vuosikymmenen aikana. Perusturvan takaajaksi suunnitellun kansaneläkkeen jäädessä yhä enemmän jälkeen yleisestä ansiokehityksestä (ks. esim. STM 2010) eläkeläisköyhyys uhkaa muodostua ongelmaksi.

Alhaisella 40 prosentin köyhyysrajalla köyhiä eläkeläisiä on Suomessa lähestulkoon vähiten (parisen prosenttia) Euroopassa. Jos köyhyysraja nostetaan 60 prosenttiin mediaanista, Suomen tilanne heikkenee myös suhteellisesti. Vuonna 2007 noin 24 prosenttia yli 65-vuotiaista naisista ja vajaa 20 prosenttia miehistä jäi köyhyysrajan alapuolelle. Vastaavat luvut esimerkiksi Ruotsissa olivat 8 ja 14 prosenttia. (Eurostat 2010, 52). Suomen eläkejärjestelmä on kenties kattava – eräs maailman kattavimmista järjestelmistä – mutta perusturvan tasossa on toimimisen varaa.

Kansaneläke

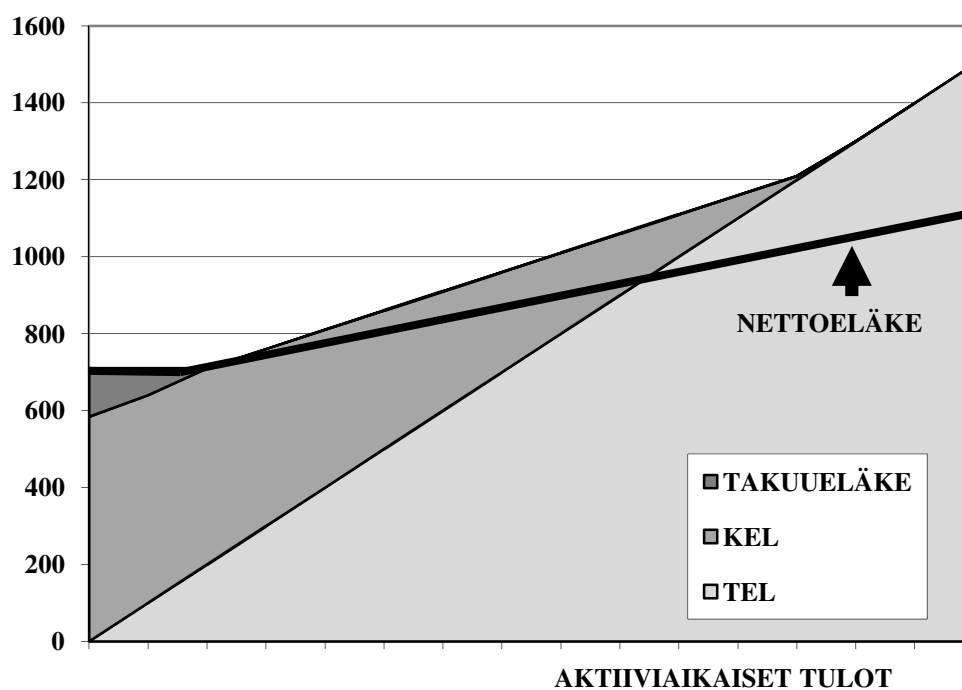
On esitetty, että eläkeläisköyhyyden ongelma poistuisi, kun työhistoriaa vailla olevat vanhat naiset siirtyvät ajasta ikuisuuteen. Näin ei välttämättä käy. Toki vanhemmissa ikäluokissa täyden kansaneläkkeen saajista suurin osa on naisia (vuonna 2009 täyttä kansaneläkettä sai noin 19 600 yli 70-vuotiaista naista ja 3 700 miestä). Nuoremmissa ikäluokissa sukupuolijako kääntyy toisin päin: 16–54-vuotiaitten ikäryhmästä 22 900 miestä ja 17 800 naista sai täyttä kansaneläkettä. (Kelasto 2010.) Vuoteen 2020 mennessä sukupuolijako tasoittuu ja miehillä alkaa olla yliedustus täyden kansaneläkkeen saajissa. Samalla täyden kansaneläkkeen saajat paikantuvat alle 65-vuotiaisiin, joilla työeläke on jäänyt kertymättä. Suurimmat syyt työeläkkeen kertymättömyyteen liittyvät mielenterveydellisiin ongelmiin, jotka ovat 74 prosentilla syynä kansaneläkkeen saamiseen alle 65-vuotiaana.

Takuueläke parantaa jonkin verran kaikkein heikoimmassa asemassa olevien eläkeläisten tilannetta. Samalla takuueläke vahvistaa jo nykyiselläänkin suhteellisen tehokasta tulontasausta eläkeläisten keskuudessa. Kuvio 54 havainnollistaa hypoteettista tilannetta vuonna 2011 ja 2020. Vaaka-akseli kuvaa aktiivikaikaisia tuloja ja pystyakseli kokonaiseläkkeen suuruutta ennen verotusta. Kyseessä on siis bruttomääräiset eläketulot. Vaakaviivoitettu alue viittaa työeläkkeen suuruuteen, pystyviiva kansaneläkkeeseen ja ”täplitetty” alue osoittaa takuueläkkeen määrää kullakin tulotasolla. Kuviosta selviää se, että työeläke muodostaa pohjan, jota vasten kansaneläke ja takuueläke määräytyvät. Kuvioon piirretty vahvistettu musta viiva kuvaa nettoeläkettä: tilannetta, jossa maksetut verot on vähennetty eläketulosta.

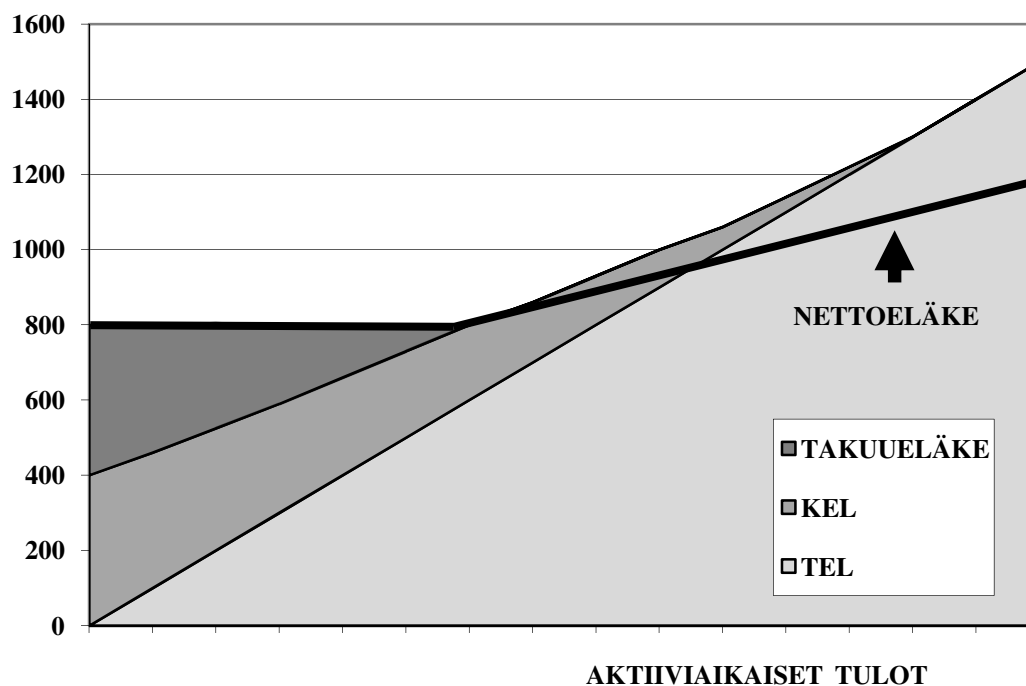
Kuviosta ilmenee se, että bruttomääräisestikään mitattuna Suomen eläkejärjestelmän tulonjakoprofiili ei ole kovin jyrkkä. Lisäksi verot tasaavat eläkeläisten välisiä tuloeroja. Itse asiassa tulonjakoprofiili olisi vieläkin tasaisempi, jos kuviossa olisi huomioitu asumistuen vaikutukset. Verojen ja asumistuen vaikutuksesta eläkeläisten nettotuloprofiili on Suomessa kansainvälisestikin katsoen verrattain tasainen siitä huolimatta, että työeläkkeessä ei ole kattoa. On myös huomattava se, että erilaiset ansoihin sidotut palvelumaksut tasaavat tuloprofiilia entisestäänkin. Palveluitten tasausvaikutusta ei ole tässä tarkastelussa otettu huomioon.

Alempi kuvio havainnollistaa oletettua kehitystrendiä ja painopisteen muutosta kansaneläkkeen ja takuueläkkeen välillä. Jos tulevat hallitukset etsivät kustannustehokasta tapaa yrittää parantaa pientuloisten eläkeläisten asemaa, todennäköiset parannukset kohdistuvat takuueläkkeeseen, jonka rooli tulee kasvamaan. Vastaavasti varsinainen kansaneläke jää jälkeen yleisestä tulokehityksestä (mitä on havainnollistettu olettamalla, että 2020 kansaneläkkeen taso (noin 400 euroa vuoden 2010 rahassa vuonna 2020) olisi reaalisesti laskenut vuoteen 2010 verrattuna (noin 600 euroa vuoden 2010 rahassa)) Mikäli kuvattu kehitys toteutuu, se merkitsee varsinaisen kansaneläkkeen kutistumista ja aikaa myöden asteittaista kuihtumista ja mahdollista poistamista. Samalla tapahtuu askel kohti tasaeläkejärjestelmää (mitä suuntausta vahvistavat työeläkkeisiin tehdyt ja tulevaisuudessa tehtävät heikennykset) ja tiukempaa tuloharkintaa.

KOKONAISELÄKE, € / KK, 2011



KOKONAISELÄKE, € / KK, 2020



Kuvio 54. Työeläke, kansaneläke ja takuueläke 2011 ja 2020

Työeläkkeet

Suomalainen työeläkejärjestelmää uudistettiin sarjalla asteittaisia uudistuksia vuosikymmenen aikana alkaen 1990-luvun puolivälistä ja päätyen "suureen eläkeuudistukseen" vuonna 2005. Järjestelmän pääpiirteet säilytettiin, mutta ulko-kuoren sisällä tapahtui suurempi remontti, joka muutti oleellisesti eläkkeiden määräytymisperusteita. Siirryttiin koko elinajan eläkepalkkaan (mikä laski useiden kohdalla eläkeodotetta), työurien katkoksellisuuden haitallista vaikutusta pienennettiin, siirryttiin joustavaan eläkeikään, työurien pidentämiseksi eläkekarttumaa korotettiin vanhemmissa ikäluokissa (mikä parantaa eläketasoa) ja luovuttiin 60 prosentin maksimitasosta, millä on eräissä tapauksissa eläketurvaa parantava vaikutus. Sen sijaan elinaikakerroin leikkaa eläkkeiden tasoa.

Eläkeuudistuksen vaikutuksesta on keskusteltu paljon, ja suomalaisten työeläkkeitten tasosta on monia erilaisia näkemyksiä riippuen siitä, keneltä asiaa kysyy ja mitä puolia painotetaan. Eläketurvakeskuksen (ETK) laskelmien mukaan vuonna 2020 keskieläke olisi 54 prosenttia keskipalkasta ja 68-vuotiaaksi työelämässä jatkavalla eläke olisi 60 prosenttia. Jatkossa tasot kuitenkin laskisivat siten, että vastaavat eläkeodotteet olisivat vuonna 2050 noin 45 ja 50 prosenttia (Elo ym. 2009, 51). ETK:n pitkän aikavälin ennusteet osoittavat, että suomalainen työeläkejärjestelmä olisi suhteellisen kestävällä pohjalla. Itse asiassa 2005 eläkeuudistus näyttikin suunnitellulla tavalla vahvistavan järjestelmän kestävyyttä. Eläkkeelle siirtymisikä alkoi hiljalleen nousta, mikä oli varhaiseläkkeiden ikärajojen nostojen, varhaisten työstä poistumisreittien tukkimisten sekä työssäjatkamista edistäneiden kannusteiden yhteisvaikutusta. Uusi lama kuitenkin pysäytti trendin, ja ay-liike ja työnantajat kävivät kiistelemään siitä tulisiko eläkeikää nostaa lakisääteisesti vai odottaa, miten 2005 uudistus puree normaaleissa olosuhteissa.

Eläkkeellesiirtymisikää on saatava korkeammaksi. Kun työeläkelait tulivat voimaan 1962, suomalaisen miehen odotettavissa oleva elinikä oli 66 vuotta ja naisilla 72 vuotta. Tuolloin eläkeiäksi määriteltiin 65 vuotta. Nyt odotettavissa oleva elinikä on naisilla 83 ja miehillä 76 vuotta. Vaikka elinaikakerroin leikkaakin eläkkeitä ja näin pienentää ikääntymisen aiheuttamaa kustannuspainetta, on selvää, että myös eläkkeelle siirtymistä on siitä huolimatta pyrittävä lykkäämään. Kysymys on vain siitä, miten se tehdään. Edellä pohdituista vaihtoehdoista todennäköisin se, että eläkkeelle siirtymisikää nostetaan työnantajien ajatusten mukaisesti (ks. alempana). Tämän vaihtoehdon todennäköisyyttä kasvattaa se poliittinen visio, että kokoomus olisi 2010-luvulla hallituksen keskeisin puolue. Työnantajien linkki on perinteisesti ollut juuri kokoomukseen puolueista kaikkein läheisin. Todennäköisyyttä lisäävät myös työmarkkinoiden muutokset, jotka kääntävät vaakakuppiä työantajaleirin hyväksi. Näistä syistä on myös ennakoitavissa, että kun eläkeikä on lakisääteisesti nostettu 67–70 vuoteen ja erilaisia varhaiseläkereittejä tukittu, vuoroon tulevat vaatimukset luopua viimeisten työvuosien su-perkarttumasta.

Sekä nyt toteutetut eläkeuudistukset, ennen muuta siirtyminen koko elinajan tuloihin eläkettä laskettaessa sekä elinaikakerroin, aiheuttavat epävar-

muutta tulevien eläkkeitten riittävydestä. Epävarmuutta eivät vähennä seuraavan kaltaiset spekulatiot: ”On turha luulla, että eläkettä on kertynyt mukavasti parinkymmenen vuoden työputken kuluttua. Tuolloin kertymä voi olla reilusti alle 20 prosenttia työajan loppupalkasta. Edes 40 vuoden työputki ei nosta eläkettä 50 prosenttiin palkasta.” (Taloussanomat 11.3.2008). Eläkeodotukset ovat kuitenkin korkeammalla. Ihmiset arvioivat oman tulevan eläkkeensä olevan noin 50 prosenttia palkasta kun toiveena olisi keskimäärin noin 65 prosentin eläketaso. (Kangas & Luna 2010). Olipa epävarmuus perusteltua tai ei, se kuitenkin tekee kysymyksen täydentävästä lisäeläketurvasta entistä akuutimmaksi. Mitä lisäeläkesektorilla tapahtuu, riippuu työeläkejärjestelmän muutoksista, eläkesäästämisen verokohtelusta, varallisuuden kasvusta ja ihmisen uskomuksista.

Kollektiiviset lisäeläkkeet

Lakisääteistä eläketurvaa täydennetään useissa maissa työnantajien tai työntekijöiden hankkimilla kollektiivisilla lisäeläkejärjestelmillä tai molemmilla. Erityisesti maissa, joissa ei lainkaan ole ansiosidonnaisia lakisääteisiä eläkkeitä – esimerkiksi Euroopassa Hollanti ja Tanska – tai maissa, joissa on ansioon suhteutetut työeläkkeet mutta joissa eläkekatto on suhteellisen matalalla – kuten esimerkiksi Sveitsi, Irlanti ja Ruotsi – vapaaehtoisilla lisäeläkejärjestelmillä on huomattava rooli eläketurvan kokonaisuudessa. Hollannissa ja Tanskassa noin 15–20 prosenttia eläkemenoista koostuu muista kuin lakisääteisistä menoista. Irlannissa liikutaan noin 10 prosentin kieppeillä ja Ruotsissa viiden prosentin tuntumissa. Niissä maissa, joissa eläkekatto on hyvin korkealla tai joissa kattoa ei ole lainkaan (Italia, Itävalta ja Suomi), kollektiivisilla vakuutuksilla ei ole perinteisesti ollut vastaavaa asemaa, ja lisäeläketurvan osuus eläkemenoista on jäänyt selkeästi alle viiden prosentin.

Kansainvälinen vertailu kuvaa työmarkkinoitten ja eläkejärjestelmien toiminnan logiikkaa: puuttuva ansioturva hankitaan tavalla tai toisella. Yksinkertainen logiikka on se, että tasaeläkkeet kompensoidaan ja eläkekatot puhkotaan muilla kuin lakisääteisillä järjestelmillä. Tämä yksinkertainen logiikka puree myös silloin, kun pohditaan suomalaisen eläkepolitiikan tulevaa suuntaa. Jos kansalaiset kokevat, että lakisääteisen eläkevakuutuksen antamat lupaukset eivät ole riittäviä tai että ne eivät ole luotettavia, turvaudutaan muihin keinoihin, joita ovat työmarkkinoilla hankitut lisäeläkkeet tai yksilöllinen vakuuttautuminen ja pitkäaikaissäästäminen.

Suomen katoton eläkejärjestelmä on ollut tehokas puskuri lisäjärjestelmiä kohtaan. Millään ryhmällä ei ole ollut sellaista kannustinta kuten vaikkapa Ruotsissa – jossa eläkkeen korvaavuustasot keskipalkan ylittävissä tuloryhmissä ovat jääneet alhaisiksi – vaatia kompensatorisia järjestelmiä lakisääteisen eläkkeen päälle. Toki Suomessakin lisäeläkkeitä on ollut ja on, mutta niiden rooli ja tarkoitus on ollut toinen kuin vaikkapa Ruotsissa. Suomessa TEL-lisäeläkkeillä tarjottiin mahdollisuus parantaa työntekijän eläkettä nopeuttamalla eläkkeen karttumista niillä ikäluokilla, joilla ei ikänsä puolesta ollut mahdollisuutta täyteen työ-

eläkkeeseen. TEL-lisäeläkkeillä paikattiin sitä erotusta, joka vanhimmillä ikäluokilla oli oman mahdollisen eläkkeensä ja eläketurvan tavoitetason (60 %) välillä. Työeläkejärjestelmän kypsyessä tuo erotus on kaventunut ja kyseisten lisäeläkkeiden merkitys on pienentynyt. Järjestelmän piiriin ei enää vuoden 2000 jälkeen ole otettu uusia vakuutettuja (Härkönen and Laitinen-Kuikka 2003, 97). TEL-lisäeläkkeitten osuus kokonaiseläkemenoista on ollut runsas prosentti ja se on hiljalleen kaventumassa (Kela 2009, 42–43). Eläkesäätiöitten ja kassojen maksamien kollektiivieläkkeitten osuus koko eläkepotista on niin ikään hiljalleen laskeva. Niitten osuus on tätä nykyä runsas prosentti, joten merkittävää roolia nekään eivät eläkemenoissa näyttele.

Suomalaisen työeläkejärjestelmän hallintatapa on myös ollut omiaan estämään kollektiivisiin sopimuksiin rakentuvat lisäeläkkeet. Onhan yksityisen sektorin työeläkejärjestelmä työmarkkinoiden ”oma” luomus ja niin työntekijäjärjestöt kuin työnantajatkin ovat halunneet hoitaa eläketurvan parantamisen ”meidän oman” järjestelmän kautta. Tilanne on toinen maissa, joissa lakisääteinen työeläke on tiukemmin valtion otteessa ja eläkerahastot valtiollisen päätöksenteon alaisia. Suomen lakisääteisessä työeläkkeessä onkin itse asiassa paljon samoja piirteitä kuin muiden maiden työmarkkinaeläkkeissä mitä tulee järjestelmän hallintaan.

Tarkoittaako edellä sanottu sitten, että Suomessa lisäeläkkeitä ei kehitettäisi seuraavien parin vuosikymmenen aikana? On varsin todennäköistä, että myös Suomessa työmarkkinasopimuksiin perustuvat järjestelmät tulevat lisääntymään. Tähän vaikuttaa ensinnäkin edellä kuvatut muutokset lakisääteisessä eläketurvas-
sa. Yhä useampi työntekijä saattaa kokea eläkkeensä riittämättömäksi. Toiseen työmarkkinoitten muutokset voivat luoda kasvupohjaa kollektiivieläkkeille. Useissa maissa työnantajat ovat käyttäneet lisäeläkkeitä houkutellakseen työvoimaa. Jos Suomeen on tulossa sellainen työvoimapula kuin ennustetaan, erilaiset luotoisedut eläkkeet mukaan lukien saattavat yleistyä.

Kolmanneksi, tähän saakka suomalainen keskitetty työmarkkinakenttä on tehokkaasti estänyt yksittäisten alojen irtiotot. Maissa, joissa työmarkkinoitten neuvottelujärjestelmä on hajautettu, yksittäiset ammattiliitot ja työnantajajärjestöt ovat keskenään sopineet alakohtaisista luontaiseduista. Työnantajille tämä on merkinnyt alan houkuttelevuuden lisääntymistä. Ammattiliitto puolestaan on saanut kilpailijoitaan kohtaan markkinavaltin. Tulevaisuudessa myös suomalainen ammattijärjestökenttä on uudelleenjaon edessä ja liittokohtainen kilpailu saattaa lisätä pyrkimyksiä liittokohtaisiin eläkeratkaisuihin.

Juuri näin kävi Tanskassa, jossa Danske Metall vuonna 1991 solmi erillISRatkaisun työnantajaliiton kanssa kollektiivisista lisäeläkkeistä, joilla taataan ansiosidonnaiset edut lakisääteisten tasaeläkkeitten päälle. Metallin ratkaisu sai aikaan lumivyöryn ja muut järjestöt neuvotteluvoimansa mukaisesti saivat aikaan omat sopimuksensa, joku paremman kuin Metall, joku huonomman. Nykyään valtaosa tanskalaisista palkansaajista kuuluu kollektiivisten lisäeläkejärjestelmien piiriin. (Kangas ym. 2010). Vastaava kehitys voisi toteutua myös Suomessa, jos ay-liikkeen eläkeodotusten ja työeläkejärjestelmän lupauksen välinen ero on liian suuri. Vaihtoehtoa vastaan taas puhuu se, että työnantajapuolella ei järjestelyihin

ole samanlaista halukkuutta kuin Tanskassa 1990-luvun alussa. Todennäköisempää on, että Suomessa edetään työnantajakohtaisin ja paikallisin ratkaisuin.

Neljänneksi, suomalainen työeläkejärjestelmä syntyi oloissa, joissa kansallisvaltio oli keskeinen toimija. Globaalissa maailmassa yritykset toimivat siellä ja täällä, eivätkä välttämättä ole entiseen tapaan sitoutuneita tietyn kansallisen tason järjestelmän ylläpitoon. Näissä oloissa työeläkejärjestelmän legitimitetti työnantajaleirissä saattaa laskea. Vaihtoehtona voisivat olla yrityskohtaiset järjestelyt, mikä myös sopisi siihen tilanteeseen, että eläkkeitä käytetään luontoisetuina osaavan työvoiman houkuttelemiseksi ja kiinnittämiseksi omaan yritykseen.

Myös Suomessa työnantajat ovat käyttäneet eläkepolitiikan suomia mahdollisuuksia. Nykyään on vähän vajaa 150 000 yksilöllistä, työnantajan ottamaa vakuutusta. Viime vuosiin saakka vakuutusten lukumäärä on kasvanut noin 20 prosentin vuosivauhdilla. Työnantajat käyttävät myös enenevässä määrin ryhmäeläkevakuutuksia edellä mainittuihin, henkilöstöpoliittisiin tarkoituksiin. Ryhmäeläkevakuutus on aina kollektiivinen vakuutustuote. Sen piiriin tulee kuulua useampia työntekijöitä. Suuntaus on ollut, että uudet myyntisopimukset ovat henkilömäärältään entistä laajempia ja kattavat myös muita kuin pelkästään johtavassa asemassa olevia (Kangas & Luna 2010). Lisäeläkkeet ovat "demokratisoituneet", joskin edelleenkin ne ovat valikoivia.

2000-luvulla uusmyynnin suuntaus oli nousujohteinen. Vuonna 2000 uusia vakuutuksia otettiin runsas 700. Vuosikymmenen lopulla päädyttiin kaksinkertaiseen määrään (vuonna 2009 tehtiin runsas 1400 uusmyyntisopimusta). On vaikea tietää vakuutettujen tarkkoja lukumääriä. Vuoden 2005 tietojen mukaan ryhmäeläkevakuutettuja oli yli 200 000. Varovaistenkin arvioiden mukaan luku liikkuu nykyään 250 000 – 300 000 välillä, mikä vastaa 10–15 prosenttia palkansaajista (Kangas & Luna 2010; FK 2010). On hyvät syyt (ennustettu työvoimapula, lakisääteiseen eläketurvaan liittyvät epäilykset) olettaa, että suuntaus tulee jatkumaan ja voimistumaan 2020-lukua kohti tultaessa.

Vapaaehtoiset yksilölliset vakuutukset

Vielä 1950-luvulla Suomi oli yksilöllisten vakuutusten luvattu maa. 1950 maassa oli yli kaksi miljoonaa henkivakuutusta, mikä merkitsi sitä, että puolet suomalaisista oli hankkinut henkivakuutuksen. Lakisääteisen sosiaaliturvan parantuminen söi yksilöllisten vakuutusten tarvetta ja vakuutusten lukumäärä lähes puoliintui 1980-luvulle tultaessa. Samalla vakuutusten luonne muuttui. Siirryttiin enenevässä määrin kuolemanvara- ja säästöpainotteisiin vakuutuksiin (Kangas 1988, 48).

Yksilöllisten eläkevakuutusten määrät ovat kääntyneet voimakkaaseen kasvuun suuren laman jälkeen. Vielä 1990-luvulla Suomessa yksityisiä eläkevakuutuksia oli tuskin nimeksikään, mutta vuodesta 2000 vuoteen 2009 lukumäärä kasvoi 300 000 vakuutuksesta vähän vajaaseen 720 000 vakuutukseen. Vajaassa vuosikymmenessä vakuutusten määrä siis yli kaksinkertaistui. Vakuutussummista sen sijaan ei ole tapahtunut yhtä dramaattista kasvua. 2000-luvun alussa koko henkivakuutuksen vakuutusäästöt olivat kaikkineen noin 18 miljardia euroa ja

vuosikymmenen lopussa runsas 30 miljardia euroa⁴⁵. Vastaavana aikana sosiaalimenot kasvoivat noin 33 miljardista noin 50 miljardiin euroon.

Vapaehtoiset vakuutussäästöjen koko summasta lähes puolet (15 miljardia) oli vuonna 2009 sijoitettu säästöhenkivakuutuksiin, lähes 10 miljardia yksilölliseen eläkevakuutukseen ja noin viisi miljardia oli kiinni erilaisissa ryhmäeläkevakuutuksissa. Loput, vajaa kaksi miljardia olivat kapitalisaatiosopimuksia – määräaikaaisia vakuutusyhtiön tarjoamia sijoitussopimuksia, joissa ei ole vakuutettua henkilöä. Kapitalisaatiosopimus on siis puhdas sijoitustuote, jonka voi hankkia joko yksityinen henkilö tai yritys. Viimeaikainen kehitys osoittaa voimakasta kasvua juuri kapitalisaatiosopimuksissa. Mutta koska kaikki vapaaehtoiset vakuutukset reagoivat herkästi verokohteluun, erilaisten säästämisinstrumenttien keskinäinen painopiste saattaa muuttua. Muutoksista huolimatta voidaan melkoisella varmuudella ennustaa, että vapaaehtoinen varautuminen vanhuudenturvaan lisääntyy. Myös Suomessa asuntosäästämisen oheen kasvaa muiden säästömuotojen laaja kirjo.

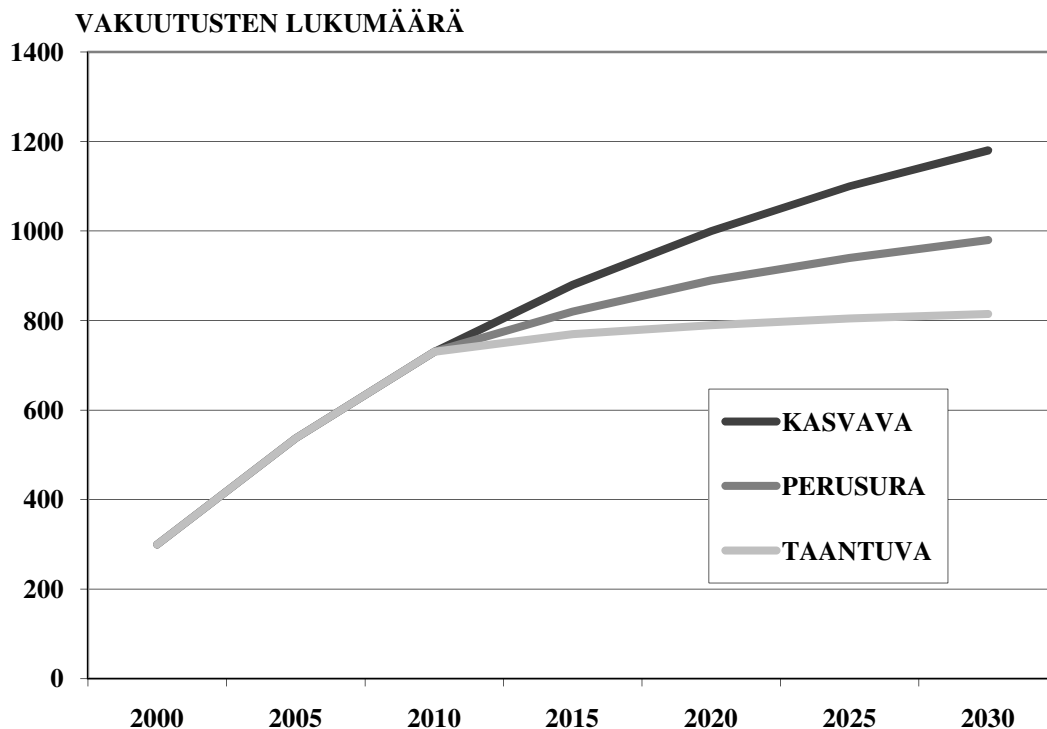
Vakuutusten tulevaa kehitystä on siis vaikea ennustaa. Kaksi tekijää on oleellista: mitä tapahtuu lakisääteisessä eläkejärjestelmässä – tai oikeammin mitä ihmiset ajattelevat siellä tapahtuvan – ja millaista verokohtelua yksityisille vakuutuksille annetaan. Vuonna 2000 uusia vakuutussopimuksia kirjattiin 38 000 kappaletta. Huippuvuonna 2003 vakuutuksia otettiin jo 94 000 sopimuksen vuosivauhdilla. Verokohtelun muutos vuonna 2004 pudotti uusmyyntisopimusten määrän 45 000:een, josta luku kipusi 74 000 vakuutukseen 2008. Vuosi 2009 oli taas suhteellisen hiljainen (49 000 uutta vakuutusta). Vuoden 2009 tulokseen vaikutti se, että valtioneuvosto suunnitteli uutta pitkäaikaissäästämislakia (ps-laki), jonka myötä verovähennysedun piiriin tuli vakuutusten ohella myös muita pitkäaikaissäästämismuotoja. Esimerkiksi osakesijoitukset ja rahastot tulivat vuoden 2010 alussa veroedun piiriin, mikä ilmeisesti tulee vaikuttamaan eläkevakuutusten suosioon. Vanhan muotoisiin eläkevakuutuksiin voi säästää vielä vuoteen 2016 saakka.

Kuvioon 55 on laskettu kolme erilaista yksilöllisen eläkevakuutuksen skenaariota. Perusura pohjaa 2000-luvulla toteutuneeseen kehitykseen, joskin lineaarisuusolettamusta on tingitty siten, että vuotta 2030 kohti tultaessa laskelmiin on ajateltu niin tässä kuin muissakin skenaarioissa sisältyvän tiettyä saturaatiota eli kylläntymistä, jonka jälkeen kattavuus ei enää olennaisesti kasva. Perusuran mukaan Suomessa olisi parin vuosikymmenen kuluttua noin miljoona eläkesäästäjää. Kasvuvaihtoehdon mukaan lukumäärä olisi noin 200 000 suurempi. Hitaan kasvun vaihtoehdossa jäätäisiin 800 000 vakuutuksen tietämiin, eli kasvua ei juurikaan nykyisestä enää tapahtuisi. Tämä skenaario saattaa olla oikea, mikäli katsotaan pelkästään yksilöllisiä eläkevakuutuksia. Sen sijaan, jos mukaan otetaan myös muut ps-muodot, kasvu-urakin saattaa olla liian konservatiivinen. Edelleen, jos otetaan huomioon lakisääteisessä eläkejärjestelmässä tapahtuneet muutokset, ennakoitavissa olevat muutokset (eläkeiän nostaminen ja varhaiseläkereittien til-

⁴⁵ Kiitän Timo Silvolaa ja Päivi Lunaa, jotka ystävällisesti toimittivat Finanssialan keskusliitosta yksityisiä vakuutuksia koskevia julkaisemattomia tietoja.

kitseminen) ja ennen muuta ihmisten kuvittelemat ja pelkäämät muutokset, toteutuva ps-kehitys lienee jossain kahden muun vaihtoehdon välimaastossa, kenties lähempänä kasvu-uraa.

Kehitystä edesauttaa myös yleinen varallisuuden kumuloituminen. Perinteisessä suomalaisessa säästämis- ja sijoitusmallissa asuntosijoitukset ovat yhteiskunnan rakennemuutoksesta johtuen olleet keskeisiä. Toki näin tulevaisuudessaakin tulee olemaan, mutta samoin kuin muissa Pohjoismaissa rinnalle tulee vaurastumisen myötä muita pitkäaikaissäästämismuotoja, joilla osaltaan varaudutaan myös eläke-aikaan.



Kuvio 55. Yksilöllisten eläkevakuutusten lukumäärät ja yksityistä eläkettä saavat 2000–2030, tuhatta

Työ, työttömyys ja työttömyysturva

Vuonna 2009 alkanut lama nosti työttömyyden jälleen suomalaisen yhteiskuntapolitiikan keskiöön. Työttömyysluvut, jotka 1990-laman jälkeen olivat laskussa eurooppalaisittain siedettäviin lukuihin, alkoivat uhkaavasti muuttua jälleen kaksinumeroisiksi. Työttömyyden kasvu heijastui välittömästi työttömyysturvameinojen voimakkaana lisääntymisenä ja toimeentuloasiakkuuden ja muiden perusturvaetuksin käytön kasvuna. Mielenkiintoisena uutena ilmiönä on se, että Kelan peruspäivärahan saajien määrä kasvoi vuonna 2009 yllättäen 43 prosenttia (Hämäläinen 2010). Määrän kasvu on sikäli yllättävää, että kyseisillä työttömillä täyttyi työssäoloehto, mutta kassajäsenyyttä heillä ei ollut. Siksi he putosivat suoraan Kelan peruspäivärahalle saamatta aluksi ansiosidonnaista päivärahaa. Kas-

vua tapahtui kaikissa ikäryhmissä, nuorissa ryhmissä kaikkein eniten (ikäryhmässä 20–24 kasvu oli 89 prosenttia; ikäryhmässä 55–59 kasvu oli 15 prosenttia). Iso kysymys työttömyysvakuutusjärjestelmän toimivuuden kannalta on se, miksi työntekijät eivät vakuutaudu.

Kysymys aktualisoi myös pohdinnat yleisestä, pakollisesta työttömyysvakuutuksesta, joka estäisi väliinpuotoamiset. Yleiseen vakuutukseen siirtyminen parantaisi työttömyysturvan kattavuutta. Toisaalta yleinen työttömyysturva näkettäisiin ammattiyhdistysliikkeen rekrytointipohjaa. Nykyinen kassaperusteinen järjestelmä on nimittäin toiminut tehokkaana kiihokkeena liittyä ammattiliittoon. Niissä kolmessa maassa (Suomi, Ruotsi ja Tanska), joissa tämä ns. Ghentin malli on käytössä, palkansaajien järjestäytymisaste on 70–80 %:a. Esimerkiksi Norjassa jäädytettiin 50, Saksassa 30 ja Ranskassa 10 prosenttiin. (Kangas 2006, 248.) Yleisen työttömyysvakuutuksen toteuttaminen merkitsisi ay-liikkeen jäsenmäärän merkittävää pientymistä, mikä puolestaan vahvistaisi työnantajien suhteellista asemaa suhteessa palkansaajakuntaan. Onko tätä taustaa vasten odotettavissa, että kokoomusvetoinen ja työnantajia myötäilevä poliittinen keinovalikoima kuuluisi yleinen työttömyysvakuutus. Ruotsissa porvarilliset hallitukset ovat asiaa joskus pitäneet yllä. Työttömyysvakuutuksen muutos tuskin on ajankohtainen. Nykyinen järjestelmä on halvempi (koska kaikki eivät saa etuja). Toisaalta on myös työnantajien etu, että työmarkkinoilla on vastinpari, jonka kanssa neuvotella ja joka pystyy pitämään omat rivinsä kurissa. Historiallisesti katsottuna pohjoismaainen ammattiyhdistysliike on käyttäytynyt maltillisesti ja kantanut yhteiskuntavastuunsa – sopimusteitse on pyritty löytämään sellainen vaihtoehto, joka on kansantalouden sietokyvyn rajoissa.

Mikäli ennusteet työvoimapulasta osoittautuvat oikeiksi, työttömyys ei olisi Suomessa kovin suuri ongelma 2010-luvulla (ks. Kianderin 4. luku tässä kokouksessa). Työttömyys saattaa kuitenkin olla paljon ennakoitua suurempaa. Jos lama ei hellitä otettaan ja talouskasvu ei lähde toivotulla tavalla käyntiin, työttömyys tulee jo tästä yksinkertaisesta syystä pysymään korkealla. Lamoihin liittyvät rakennemuutokset yleensä muuttavat työvoiman laatuvaatimuksia. Ne taidot ja se osaaminen, jotka ennen laman aiheuttamaa murrosta olivat riittäviä, eivät uudessa tilanteessa enää takaakaan työpaikkaa. Työn asettamat vaatimukset ja työntekijän kyvyt eivät kohtaa. Tarvitaan räätälöityjä toimenpiteitä tämän kuilun umpeen kuromiseksi.

Suomessa on muihin Pohjoismaihin nähden panostettu vähemmän näihin aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimiin. Nykylaman hoidossa on korostettu verohelpotusten vaikutuksia. Eräiden mielestä jopa liikaa, esimerkiksi OECD:n (2009) maaraportti moittiikin suomalaisia poliitikkoja liiallisesta veroalennusten käytöstä elvytyskeinona. Tarvitaan paljon muutakin.

Edellä peräänkuulutettujen räätälöityjen toimien kohteena ovat nuoret, koulunsa kesken jättäneet nuoret, jotka ovat vaarassa syrjäytyä pysyvästi. Niininkään tarvitaan joustavampia toimia, joilla vajaakuntoisten työhön osallistumista tuetaan ja helpotetaan. Liian vähällä pohdinnalla on sivuutettu myös maahanmuuttajien työelämäänsä sopeutus. Kansainvälisten vertailujen mukaan maahanmuuttajien työllisyysaste on Pohjoismaissa esimerkiksi Englantiin ja Yhdysvaltoihin verrat-

tuna alhainen. Tilanne saattaa johtua muuttajien erialisesta rakenteesta, kielellisistä kysymyksistä, työmarkkinoitten ja sosiaalipoliittisten tukijärjestelmien vaikutuksesta. Onko niin, että tukijärjestelmät nostavat työmarkkinoitten sisääntulopalkkoja niin korkeiksi, että työnantajille ei ole halukkuutta sellaisia palkkoja maksaa? Vai onko niin, että tukijärjestelmiin sisältyvät erilaiset tuloloukut edelleenkin tekevät työllistymisen lyhyellä tähtäyksellä kannattamattomaksi? SATA-komitea yritti loukkuja purkaa, onnistuen vain osittain (STM 2010).

Vaarana on, että jos suomalaisten perusturvaetuuksia muutetaan entistä kohdistetuimmaksi (tarveharkintaisemmiksi), tilanne vain pahenee. Tässä suhteessa 2010-luvulla päättäjät ovat vaikean dilemman edessä: miten taata se, että työmarkkinoitten kynnyspalkka ei ole liian korkea, mutta samalla pitäen huolta siitä, että maahan ei muodostu vahvasti kaksijakoisia työmarkkinoita, joiden välillä ei ole liikkuvuutta ja jotka synnyttävät Suomeen uudenlaisen työssäkäyvien köyhien ongelman?

Perhepolitiikka

Lapsilisiin käytetään noin 1,4 miljardia euroa vuosittain. Taloustutkimuksen vuoden 2010 alussa julkaisemien kyselytulosten mukaan lähes 80 prosenttia suomalaisista haluaisi poistaa lapsilisät suurituloisilta. Lapsilisät ovat kautta historiansa olleen vastaavan keskustelun kohteena. Lapsilisäjärjestelmää suunniteltaessa 1940-luvun lopulla eduskunnassa väiteltiin kiivaasti siitä, tulisiko lapsilisää lainkaan maksaa. Päämotiivina oli kansantalouden kantokyky, jonka ei katsottu sietävän niin suuren kertaluokan uudistuksia. Toisekseen oikeiston puolella kannettiin myös huolta siitä, että lapsilisän innoittaminen ”kansakunnan kvaliteetin kannalta heikommalla aineksella” käyvät lisääntymään ja laskevat kansan älyllistä, moraalista ja sivistyksellistä tasoa. Esittipä joku sitäkin, että lapsilisien tulisi olla sidottuja tuloihin: suuria etuja suurituloisille ja pienempiä matalatuloisille. Vasemmistossa puolestaan kiivailtiin tarveharkinnan puolesta: eivät rikkaat lapsilisää tarvitse. (eduskuntakeskustelusta ks. lähemmin Kangas 2006). Keskustelu uudistettiin 1950-luvun lopulla valtion kassakriisin hoidossa.

Keskustelu toistui osittain myös 1990-luvun laman hoidossa. Eduskunta keskusteli vakavasti lapsilisien tekemisestä tarveharkintaiseksi. Puolueet eivät olleet sen kummempina keskenään kuin sisäisestikään yhtenäisiä kysymyksessä, esimerkiksi Iiro Viinanen propagoi lapsilisien poistosta tai verollepanosta, mutta Kokoomusta äänestävät olivat luonnollisista syistä toisella linjalla kuin valtiovarainministeri. Lapsilisän muuttamiseen ei löytynyt tarvittavaa yksimielisyyttä ja etuus säilytti universaalisuutensa. Tosin toimeentulotukea saavilla perheillä lapsilisä muutettiin tukea leikkaavaksi tuloksi. Näin täydestä universaalisuudesta tingittiin tulohaitarin alimmassa osassa.

Riippuen siitä, kuinka syväksi talouslama 2010-luvulla muodostuu, lapsilisän tarveharkintaiseksi tekeminen tulee ajankohtaistumaan. Poliittinen keskustelu tulee toistamaan 1990-luvun juonikuviota. Leikkausten saamasta suuresta poliittisesta tuesta huolimatta lapsilisä tuskin tulee menettämään universaalia

luonnettaan. Jos lapsilisä tehtäisiin tuloharkintaiseksi, niin muutos merkitsisi täydellistä ajatustavallista siirtymää pois perhekustannusten tasauksen peruslähtökohdasta: kustannusten tasaamisesta lapsiperheiden ja lapsettomien välillä. Sen sijaan käytäisiinkin tasaamaan tuloja rikkaitten ja köyhien välillä.

Yksi Suomen perhepolitiikan erikoisuuksista on ollut lasten kotihoidon tuki. Useimmissa muissa maissahan vastaavaa etuisuutta ei ole. (Tosin Ruotsissa Reinfeldtin hallitus toteutti vastaavan järjestelmän kunnallisena, Norjassa ja Itä-vallassa on samantyyppinen etuisuus.) Järjestelmän taustalla ovat erilaiset poliittiset kädenväännöt ja kompromissit. Vasemmistolaiseen lähestymistapaan on liittynyt julkisen päivähoidon korostaminen. Keskustassa puolestaan on ollut viehtymystä kotona tapahtuvan hoidon tukemiseen. Kokoomuksen linja on myötäillyt jossain määrin keskustaa, mutta tuonut voimakkaammin esille yksityisen hoidon tukemisen ja aiemmin myös erilaiset perhepoliittiset verohelpotukset (Kangas 1987 ja 2006; Nygård 2002). Oman lisänsä poliittiseen keitokseen toivat kunnat, jotka olivat kustannussyistä haluttomia investoimaan päivähoidon infrastruktuuriin. Kunnat näkivät kotihoidon tuessa halvemman ja siksi houkuttelevamman vaihtoehdon (Hiilamo 2004; Haataja & Pylkkänen 2009). Lisäksi tilanteessa, jossa työvoimasta on vallinnut ylitarjontaa, kotihoidon tuki on tarjonnut mahdollisuuksia kaunistella työttömyyslukuja. Nämä poliittiset linjaukset muodostivat ainekset siihen lastenhoitomalliin, jossa yhdistyvät sekä subjektiivinen oikeus päivähoidon että kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen suomiin valinnan mahdollisuuksiin.

Suomalainen yhteiskuntapoliittinen keskustelu pyörii vahvasti työurien ja työnteon lisäämisen ympärillä. Eläkepolitiikassa tullaan kääntämään kaikki kivet työpanoksen lisäämiseksi. Tätä taustaa vasten on mielenkiintoista, että kotihoidon tukea – joka vähentää ennen muuta naisten työmarkkinaosallistumista ja mikä tehtävä myös poliittisella tasolla lausuttiin enemmän tai vähemmän selkeästi julki – ei työpanoskeskusteluun ole syystä tai toisesta vedetty. Useissa muissa maissa kotihoidon tuen kaltaisia järjestelmiä on vastustettu juuri niitten vahvoilla ja sukupuolisesti erittäin vinoilla työvoimavaikutuksilla (ks. esim. Haataja 2004; Anttonen 2006). Kotihoidon tuen on katsottu tukevan yhden ansaitsijan perhemallia, joka on epätasa-arvoinen ja lisää perheitten köyhyysriskiä (Haataja 2004; Haataja & Hämäläinen 2010).

Suomessa on käyty keskustelua päivähoito-oikeuden rajoittamisesta muun muassa työttömien vanhempien lasten kohdalla. Keskustelu on vahvasti säästö-orientoitunut ja näyttää unohtavan, että jos työvoimapulaa on, yksi tärkeimmistä edellytyksistä vanhempien työssä käymiselle on toimiva lastenhoitojärjestelmä. Toisekseen suomalainen keskustelu on kotikutoista siinä, että useissa muissa maissa (esimerkkinä muut Pohjoismaat ja Keski-Euroopasta Saksa) päivähoidon merkitystä korostetaan sosiaalisten ja kasvatuksellisten valmiuksien antajana. Tilanteeseen saattaa vaikuttaa muitten maitten suurempi maahanmuuttajaväestö. Kotihoidon tuen kaltaiset järjestelmät on koettu ongelmalliseksi siinä mielessä, että ennen muuta maahanmuuttajanaisilla on liian suuri kannustin jäädä omaan perhepiiriin, ympäröivän yhteiskunnan ulkopuolelle. Tilanteen on katsottu aiheuttavan ongelmia myös kotona olleille lapsille, joilta kouluun mennessä puuttuu

kielelliset valmiudet osallistua täysimääräisesti opetukseen. Tämä keskustelu on voimakasta muun muassa Norjassa. Maahanmuuttajaväestön osuuden lisääntyessä myös Suomessa joudutaan vakavasti pohtimaan, millä tavoin eliminoida kotihoidon tuen edellä kuvatut pulmat. Poliittisten päättäjien päänsärkynä 2010-luvulla on, miten sovittaa yhteen kaksi poliittisesti hyvin tulenarkaa asiaa: kotihoidon tuki ja maahanmuuttajien integroiminen.

Kansainvälisessä kirjallisuudessa Suomen perhepolitiikkaa on luokiteltu uusfamiliaristiseksi. Linja poikkeaa muista Pohjoismaista. Suomessa päivähoidossa olevien alle esikouluikäisten lasten osuus onkin selvästi alhaisempi kuin Skandinavian maissa. Siinä missä muissa Pohjoismaissa liikutaan 90 prosentin tuntumassa, siinä Suomessa ollaan 50 prosentissa (2008 tieto Meagher & Szebehely 2010). Vastaavasti pienten lasten äitien työvoimaosuus on Suomessa matala: 45 prosenttia. Vastaava luku Ruotsissa on 80 prosentin tietämissä. Suomen kanssa samalla tasolla ovat Välimerenmaat. Suomessa tosin kouluikäisten lasten äitien työhön osallistumisen aste on samaa tasoa kuin Ruotsissakin. (OECD 2010d). Kotihoito näyttää muodostavan ohimenevän jakson suomalaisten äitien elämässä. Pulma saattaa kuitenkin syntyä palkka- ja urakehityksestä. Tanskan tilannetta analysoineet Datta Gupta ja Smith (2006) toteavat jokaisen työstä poissaolovuoden laskevan pysyvästi ja merkittävästi naisten palkkakehitystä.

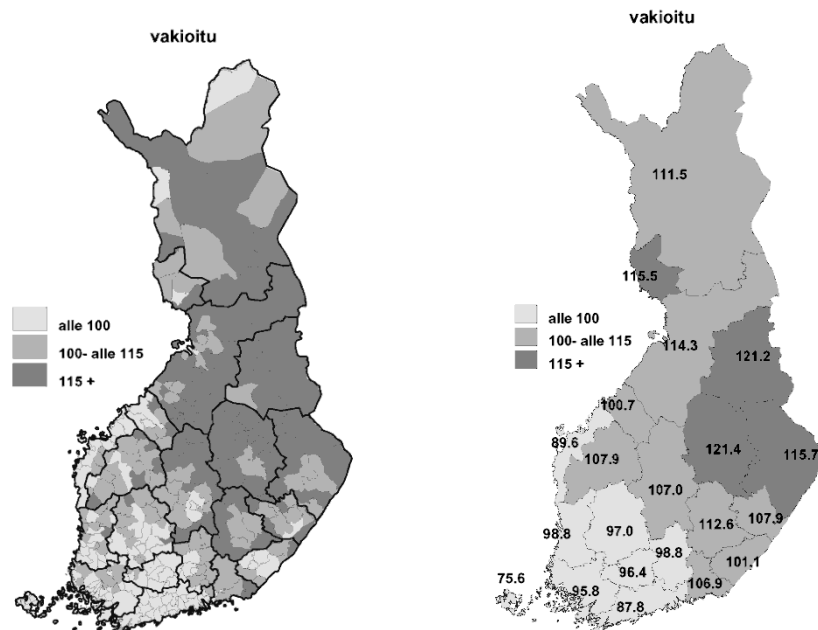
Tulevien vuosikymmenten haasteet liittyvät edellä kuvattuihin kehityslinjoihin. Miten yhdistää maahanmuuttajien sopeuttaminen ja sopeuttamista hankaloittava kotihoidon tuki? Mikäli kokoomuksen hallituskumppanina on SDP, kotihoidon tukeen voi tulla muutoksia ja painopistettä siirretään yhtäältä julkiseen päivähoitoon ja samalla kustannussyistä käydään voimakkaammin tukemaan yksityistä palvelutuotantoa, mikä todennäköisesti on päähallituspuolueen linja. Mikäli hallituskoalitio rakentuu kokoomuksen ja keskustan yhteistyölle, kotihoidon tuki säilyttää paremmin asemansa. Tässä koalitiiovaihtoehdossa erilaiset yksityiset ratkaisut ja niitten taloudellinen tukeminen tulevat olemaan keskiössä.

Rakentuipa 2011 eduskuntavaalien jälkeiset hallituskuviot minkä poliittisten ryhmittymien ympärille tahansa, vanhempainvapaa ja siihen liittyvät tasa-arvokysymykset tulevat olemaan agendalla. Iso kysymys on, miten saada isät käyttämään laajemmin perhevapaita. Tässä muiden Pohjoismaiden joustavammat perhevapaamallit voisivat tarjota osviittaa. Perhevapaajaksoja tulisi voida myöhentää ja jaksottaa vapaammin ja pidemmälle aikajaksolle kuin mikä tällä hetkellä on mahdollista (Haataja 2004).

Terveydenhuolto ja vanhusten hoiva

Kenties suurimmat suomalaisen hyvinvointivaltion haasteet ja muutospaineet liittyvät terveydenhuoltoon ja vanhusten hoivaan. Molemmilla sektoreilla on odottavissa huomattavia nousupaineita väestön ikääntymisen myötä (VНК 2009b). Moniin muihin teollisuusmaihin verrattuna Suomen terveyspalvelujen rahoitustilanne on sikäli hyvä, että meillä käytetään vähemmän varoja terveyteen kuin OECD-maissa keskimäärin – olipa kyse kansantuoteosuuksista tai absoluut-

betes, nivelreuma, sydämen vajaatoiminta ja psykoosit) jakaantumista sairaanhoitopiireittäin, havaitaan hyvin suuria alueellisia eroja.



Kuvio 56. Ikävakioitu sairastavuus kunnittain (vasen kuvio) ja sairaanhoitopiireittäin (oikea kuvio) Suomessa 2008

Mikäli koko maan keskiarvo edellä mainittujen tautien esiintyvyydessä on 100, niin sairaimmalla alueella, Itä-Savossa ja Kainuussa luku on 144 (eli 44 prosenttia enemmän kuin maassa keskimäärin) ja terveimmällä alueella Helsingissä ja Uudellamaalla 73. Valtakunnallinen vaihteluväli on suuri. Liittämällä yhteen joukko pieniä, köyhiä ja sairaita kuntia ei synny yhtä suurta, rikasta ja tervettä kuntaa. Tämä on Paras-hankkeen kompastuskivi. Kunnallinen malli on edellä kuvatuista seikoista johtuen pysyvästi ongelmissa. On lisäksi niin, että vaikka kunnat käyttävät terveydenhuollossa määräysvaltaa, niiden rahoitusosuus on alle puolet. Muu rahoitus tulee asiakasmaksuina ja valtion ja Kelan tukina kunnille.

Tarjolla on erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, joista seuraavalla hallituskaudella (2011–2015) tullaan keskustelemaan ja vääntämään kättä. Kuntamallin, "peruskunnan", puolesta kamppailee Kuntaliitto. Mallin ymmärtäjiä on jokaisessa puolueessa, ja ns. kuntapuolue kulkee poliittisten jakojen läpi. On puhuttu sairaanhoitopiireihin rakentuvasta mallista, on esitetty maakuntapohjaista järjestelmää, on esitetty sairaanhoitohoitopiirejä, erityisvastuualueita. Valtakunnallisen terveysrahaston puolesta taas ovat liputtaneet Sitra ja Kela.

Se, mikä vaihtoehto tästä paletista valitaan, riippuu pitkälti seuraavien eduskuntavaalien tuloksesta. Myös tässä ratkaisevaa on, millainen hallituskoalitio asioita käy ratkomaan. Jos hallituksessa istuvat kokoomus ja SDP, terveysrahastomuotoinen malli ei etene. Kummassakin mainituista puolueista on varauksia keskitettyä järjestelmää kohtaa: ensimmäinen pelkää sosialisointia, jälkimmäinen markkinoitten määräysvallan kasvua. Vaikkakin pelko kohdistuu täysin eri asioihin, pelko yhdistää. Suurista puolueista keskusta on osoittanut jonkinlaista ym-

märtämystä kansallista mallia kohtaan, joskin keskustasta löytyy myös muunlaisia kantoja. Hallituskoalitioista riippumatta tultaneen siirtymään kohti suurempia riskipooloja. Kenties yhden valtakunnallisen toimijan malli on epärealistinen. 40 alueen mallissa taas riskipooli on liian pieni. Toteuma lienee enemmän kuin yksi, mutta vähemmän kuin 40. Esimerkiksi voisi käydä vaikkapa väestömäärältään Suomen kokoinen Tanska, jossa vuoden 2007 kuntareformissa siirryttiin 270 kunnasta 98 kuntaan ja läänit (joita tuolloin oli kaikkiaan 13) lakkautettiin ja maa jaettiin viiteen terveydenhuollosta vastaavaan alueeseen.

Toinen suomalaisten kuntien taloutta tulevaisuudessa rasittava tekijä on vanhusten hoiva. Myös tässä kunnat ovat väestö- ja elinkeinorakenteensa vuoksi hyvin erilaisessa asemassa keskenään. Ne joutuvat etsimään ratkaisuja hoidon saatavuuteen, riittävyyteen ja tasoon. Useissa kunnissa mikään näistä kolmesta asiasta ei toteudu. Esimerkiksi kotihoidon piirissä olevista 20–30 prosenttia kokee, että ei saa riittävästi apua (VNK 2009b, 187). Kotihoitoa saavien vanhusten osuudet ovatkin trendimäisesti laskeneet 1990-luvun laman jälkeen. Skandinavian maihin verrattuna Suomessa kotihoidon piirissä on merkittävästi vähemmän vanhuksia (noin 10 Suomessa *versus* 20 prosenttia Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa; NSOSCO 2006, 138). Lisäksi Suomen hoitolaitoksissa työskennellään pienemmällä henkilömäärällä hoidettavaa vanhusta kohden.

Samoin kuin terveydenhuollossa myös vanhustenhoivassa ja muussa sosiaalitoimessa esiintyy osaoptimointia. Kunnan sosiaalitoimi ja terveydenhuolto voivat etsiä omia sektorikohtaisia ratkaisujaan, jotka hoidettavan kannalta ovat huonoja. Lisäksi kunnat etsivät erilaisia vaihtoehtoja, muun muassa muuttamalla vanhainkoteja palvelutaloiksi, joilla kustannuksia siirretään vanhuksille ja sitä kautta Kelalle korvattavaksi. Terveydenhuollon ja sosiaalitoimen hoitoketjujen koordinointi edellä kuvatun terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä tarjoaa aineksia myös vanhustenhuollon kuntakohtaisten ongelmien ratkaisuksi.

Millään julkisen vallan toimilla tuskin pystytään vastaamaan siihen hoitovajeeseen, joka jo nyt on käsillä ja joka tulee kasvamaan lähitulevaisuudessa. Ratkaisuksi on tarjottu sekä yksityistä palvelutuotantoa että omaishoivan lisäämistä. Molemmat tulevat lisääntymään 2010-luvulla. Kummallakin on omat positiiviset ja negatiiviset vaikutuksensa. Positiivista on hoivavajeen täyttäminen ja valinnanvapauden lisääminen ja yksilöllisempien ratkaisujen mahdollistaminen. Ongelmaksi yksityisten palvelujen puolella voi tulla sosiaalinen oikeudenmukaisuus: miten vanhuksat voivat kaventuista eläkkeistään maksaa hoivastaan? Finanssialalla on kehitteillä ajatuksia erilaisista hoivavakuutuksista, joita voidaan henki- tai eläkevakuutuksen tavoin ottaa kattamaan tulevia hoivatarpeita. Näin ikääntyvät voisivat vakuutusteknisin keinoin varautua tulevaan hoivatarpeeseensa. Asiaa koskevat selvitykset ja ehdotukset valmistuvat seuraaviin hallitusneuvotteluihin.

Yksityisen vakuutuksen laajeneminen (esimerkiksi hoivavakuutus tai käänteinen asuntolaina, ts. asuntoa vastaan voitaisiin ottaa lainaa vakuutusyhtiöstä) edellyttää sitä, että julkisen hoivan tarjoamat edut ja maksupolitiikka ovat selkeät ja läpinäkyvät. Vakuutuksenottajan on tiedettävä, mitä julkinen sektori tarjoaa ja miten julkisten palvelujen maksupolitiikka muodostuu sekä miten vakuutustapah-

tuman toteutuminen määritellään. Ei nimittäin ole järkevää hankkia yksityistä hoivavakuutusta, jos tuo vakuutus syö niitä palveluja, joita julkinen sektori yksilölle muussa tapauksessa tarjoaisi. Vastaavasti jos esimerkiksi käänteinen asuntoa vastaan otettu laina tai yksilöllinen eläke katsotaan tuloksi, joka täysimääräisesti mitataan ulos hoivamaksuissa, edellytykset tämän tyyppisen lisäeläketulon hankkimiseen häviävät. Tämä on Suomen ongelma: ei ole minkäänlaisia vahvoja takeita julkisen hoivan määrästä eikä maksupolitiikasta (ks. periaatteellisempi keskustelu maksupolitiikasta Pentti Arajärven 6 luvussa). Mitä todennäköisimmin myös pitkäaikaishoivassa perhevastuu ja familialismi tulee lisääntymään, mikä ajankohtaistaa keskustelun sukupuolittuneista hoivavastuista ja työn ja perhe-elämän yhdistämisestä. Oma kysymyksensä on, miten familialisoitu hoito sopii kuvaan työvoimapulasta kärsivästä Suomesta.

Eriytyvä sosiaaliturva: kuka saa ja kuka maksaa?

Tulonsiirtojen ja julkispalveluitten kohtaanto – kuka maksaa kenelle – herättää aina intohimoja. Kuka saa mitä, kuinka paljon ja miksi? Tuon tuostakin törmätään vaatimukseen eläkekatosta tai lapsilisien poistamisesta suurituloisilta tahi tulonsiirtojen tiukemmasta tarveharkinnasta. Keskustelu on useimmin väritynyt intohimojen ja tunteen kuin tiedon pohjalta. Taulukkoon 10 on kerätty vuoden 2007 tulonjakoaineistosta tietoja siitä, miten eräät keskeiset tulonsiirrot kohtautuvat eri tulonsaaja viidenneksille (I = pienituloisin viidennes ja V = suurituloisin viidennes).⁴⁶

Taulukko 10. Tulonsiirtojen kohtaantuminen tulonsaajaviidenneksille Suomessa 2007

Tuloviidennes	Kaikki tulonsiirrot	Kansaneläkkeet	Työeläkkeet	Muut eläkkeet	Vapaaehtoiset eläkkeet
I (alin)	3 408	954	1 370	20	7
II	3 428	663	3 273	52	25
III	2 974	294	3 196	53	37
IV	2 400	155	3 035	67	43
V (ylin)	2 289	127	3 905	392	240
ylin/alin viidennes	0,7	0,1	2,9	19,4	36,4

Kokonaisuutena ('kaikki tulonsiirrot') tulonsiirrot näyttäisivät kohtaantuvan suhteellisen tasaisesti tuloviidennesten välillä, joskin trendinä on, että alemmat tuloryhmät hyötyvät siirroista enemmän (vrt. Saari 2000, 141). Kansaneläkkeet menevät eläketuloharkintaisuutensa vuoksi selkeästi pienituloisimmalle viidennekselle. Ansiosidonnaiset edut sen sijaan kohdentuvat suurituloisille. Työ- ja virka-

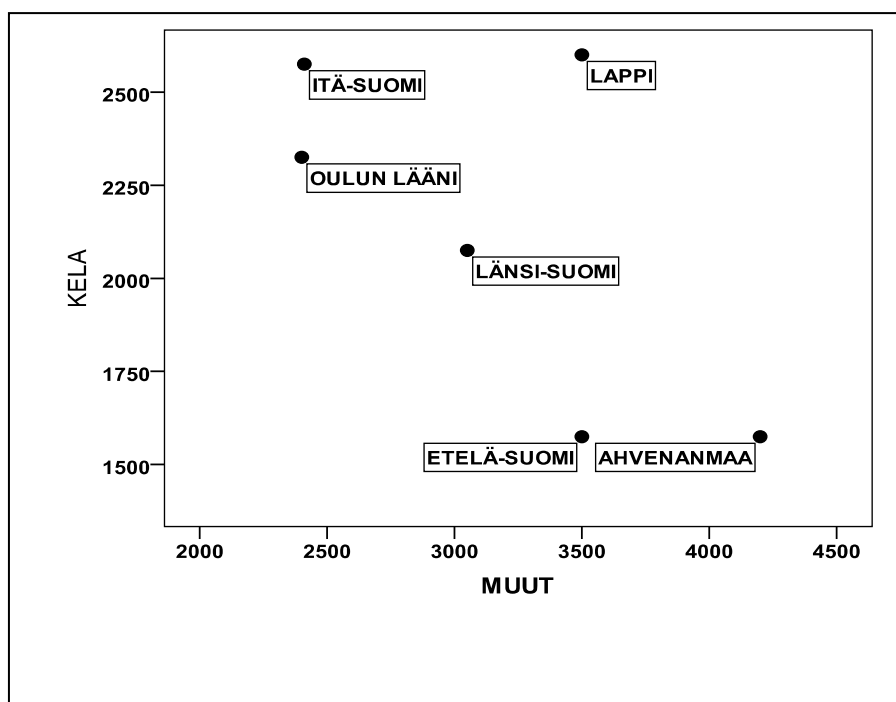
⁴⁶ Taulukossa on esitetty koko aineiston keskiarvot (kaikkien tulonsiirtojen kohdalla *trimmed mean*). Taulukko on vain suuntaa antava ja vaatii toisessa yhteydessä tehtäviä jatkoanalyysyjä. Luvut on laskettu vuoden 2007 tulonjakoaineistosta.

eläkkeitten kohdalla ylimmän viidenneksen potti on lähes kolminkertainen verrattuna alimpaan viidennekseen. Tätä, sinänsä yllätyksetöntä tulosta, on usein käytetty motivoimaan siirtymistä kohti tarveharkintaisempaa tulonsiirtojärjestelmää, kohti tasa-eläkkeitä tai eläkekaton toteuttamista. Jos silmämääränä ja tavoitteena on tasa-arvoinen lopputulos, on syytä pohtia, mitä tapahtuu, jos muut kuin lakisääteiset järjestelmät kasvavat.

Aiemmat kansainväliseen aineistoon perustuvat tutkimukset (esimerkiksi Kangas & Palme 1994; Korpi & Palme 1998) osoittavat, että usein tulonjakovaiikutuksiltaan epätasa-arvoiset järjestelmät (esimerkiksi Suomen tai Ruotsin työeläkkeet) tuottavat tasa-arvoisimman lopputuloksen (jossa tulonjaollinen eriarvoisuus on vähäisin). Tämä niin sanottu uudelleenjaon paradoksi selittyy yksinkertaisesti sillä, että jos lakisääteiset järjestelmät eivät takaa riittävää ansioturva, se hankitaan markkinoilta. Markkinoilla taas eivät kaikki pärjää. Siksi työmarkkina- tai puhtaasti markkinaperusteisilla ratkaisuilla on taipumus hyödyttää vahvoja ammattiryhmiä ja varakkaampia kansankerroksia. Ilmiö näkyy myös taulukossa 10. "Muilla eläkkeillä" ja vapaaehtoisilla eläkkeillä on taipumus kasaantua ylimmän tuloviidenneksen iloksi.

Tilanne ei kuitenkaan ole ehkä niin yksiselitteinen kuin "uudelleenjaon paradoksi" esittää. Paljon riippuu nimittäin siitä, mikä perusturvan taso on. Jos perusturva on riittävän korkea (esim. tanskalainen kansaneläke) ei sillä, millaisia etuuksia hyvätuloisille maksetaan, ole kovin dramaattisia tulonjakovaiikutuksia. Toisekseen, jos kollektiiviset tai yksilölliset vakuutukset laajenevat kattamaan lähes kaikki kansankerrokset, niitten rikkaimpien suuntaan vinot jakoprofiilit loivenevat ja tulonjakovaiikutukset tulevat neutraalimmiksi. Ensimmäinen ehto Suomessa tuskin täyttynee takuueläkkeestä ja perusturvaetuuksien mahdollisesta indeksoinnista huolimatta. Toisen ehdon täyttyminen puolestaan ottaa muutaman vuosikymmenen eikä se toteudu vuoteen 2020 mennessä, jos toteutunee koskaan. Terveyspoliittisen keskustelun yhteydessä edellä tuli esille se, että Suomi on terveydellisesti vahvasti jakaantunut kansa. Suomi on myös vahvasti jakaantunut sen mukaan, millaisia sosiaalisia etuja eri alueilla asuvat ihmiset saavat. Asiaa on havainnollistettu kuviossa 57, jossa on laskettu, miten paljon eri lääneihin keskimäärin tulee eri lähteistä sosiaalisia tulonsiirtoja. Vaaka-akselilla on muitten kuin Kelan (pääasiassa työeläkkeet ja ansiosidonnainen työttömyysturva) maksamat etuudet ja pystyakselilla Kelan maksamat etuudet, jotka koostuvat erilaisista perusturva etuuksista ja ansiosidonnaisesta sairauspäivärahasta. Kuvioista ilmenee Suomen kahtiajakautuneisuus. Yhtäällä on perusturvapainotteinen, ns. Kela-Suomi: Oulun lääni, Itä-Suomi ja osin Lappi ja toisaalla on muu Suomi, joka koostuu Ahvenanmaasta ja Etelä-Suomen läänistä. Lappi on riippuvainen sekä Kelan eduista että muista lähteistä tulevasta sosiaalirahasta.

Toinen tapa katsoa rahoituksen jakaantumista on analysoida, miten eri lähteistä tulevat edut kanavoituvat eri tulonsaajaryhmiin. Juho Saaren (2000) aiem-

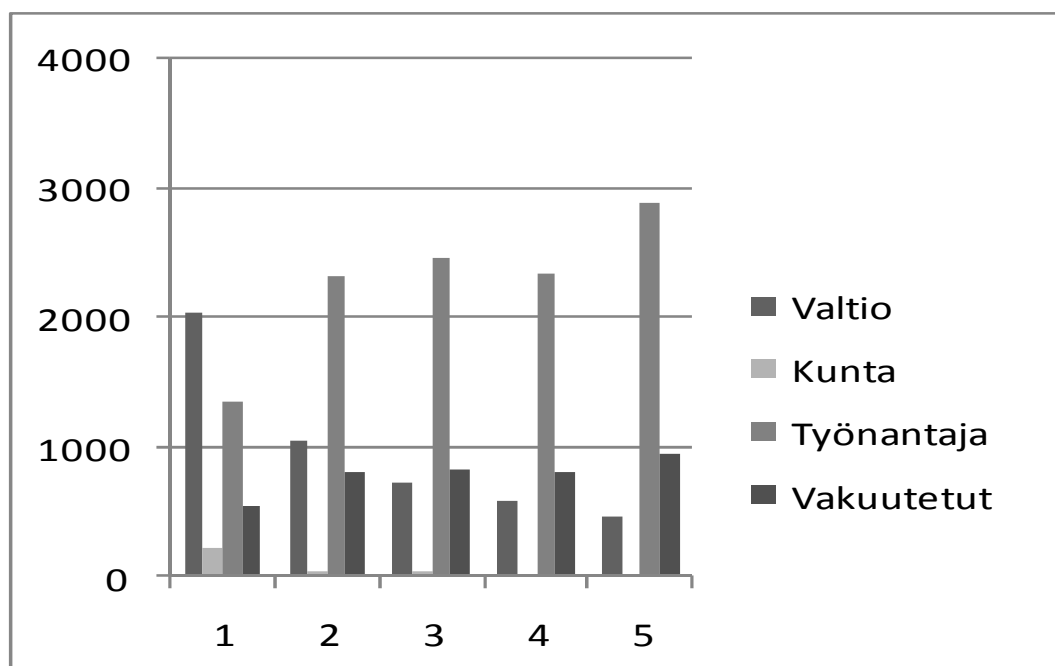


Kuvio 57. Kelan ja muitten maksamien sosiaaliturvaetuuksien jakaantuminen lääneittäin 2007.

man tutkimuksen mukaan sosiaaliturvan rahoituksessa tapahtui 1990-luvulla selkeä polarisaatio. Työnantajien ja vakuutettujen maksut olivat 1990 tasaisemmin jakaantuneet eri tuloryhmien yli kuin vuonna 1997. Vuonna 1997 vakuutettujen työnantajien maksut kohdentuivat selkeämmin suurituloisimpiin ryhmiin. Kuviossa 58 on havainnollistettu 2007 tilanne. Verrattuna Saaren tutkimukseen polarisaatio näyttää vuosikymmenen aikana syventyneen. Työnantajien Kela-maksun poiston vaikutus vahvistaa trendiä.

Kunnat osallistuvat sosiaalisiin tulonsiirtoihin lähinnä toimeentulotukimenojen maksajina, minkä vuoksi kunnan menot kohdentuvat kahteen alimpaan tuloryhmään. Vakuutettujen ja työnantajan maksut ovat taas suurimmillaan kahdessa ylimmässä tuloviidenneksessä.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion keskeinen tunnuspiirre on ollut universalismi, joka on liittynyt niin rahoitukseen kuin etujen saamiseenkin. Kaikki rahoitavat ja kaikki voivat laskea saavansa etuja. On muodostettu yhteinen riskipooli ja kaikki ovat olleet samassa veneessä (vrt. Saari 2000). Ainakin Suomessa tuosta periaatteesta on tingitty ja rahoitus on eriytynyt. Eriytymiskehitys tulee mitä todennäköisimmin jatkumaan 2010-luvulla. Yksityiset vakuutuksen lisääntyvät, yksityisten palveluitten käyttö lisääntyy, rahoitus- ja palvelujärjestelmät tulevat erkaantumaan. Eräs tällaisen eriytymiskehityksen aiheuttama pulma on julkisen järjestelmän legitimitetin rapautuminen. Jos hyväosaiset kokevat saavansa omat intressinsä turvatuksi omien maksujen ja työnantajansa kautta, he voivat kyseenalaistaa oman maksajan roolinsa muille suunnatuissa eduissa. Aluetasolla ollaan



Kuvio 58. Rahoituksen jakaantuminen eri tulonsaajaryhmiin, 2007, euroa

samankaltaisten kysymysten äärellä. Missä määrin terveitten ja rikkaitten eteläsuomalaisten tulisi rahoittaa sairaitten ja köyhempien itäsuomalaisten terveystalouksia?

Johtopäätökset

Suomalaisen hyvinvointivaltion suurimmat haasteet 2010-luvulla liittyvät rahoituspohjan kestävyys- ja taloudellisen kehityksen asettamiin raameihin. Olipa talouskehitys kuinka hyvä tahansa, keskeisimmät kysymykset kiertyvät siihen, miten turvata terveydenhuolto ja vanhusten tarvitsemat sosiaalipalvelut. Kummassakin tapauksessa kuntaa laajemmat riskipoolit pystyisivät paremmin kantaamaan rahoitusrasitteen ja koordinoimaan toimintaa paremmin, mikä johtaisi niin asiakkaan kuin kokonaisuudenkin kannalta parempaan lopputulokseen. Yksityisen sektorin asema terveys- ja sosiaalipalvelujen tarjonnassa vahvistuu riippumatta siitä, mitä julkisen sektorin palvelutarjonnassa tapahtuu. Tässä tilanteessa kaivataan tarkempia kriteereitä ja valvontaa palvelujen riittävyyden ja laadun takaamiseksi. Niin ikään on pidettävä huoli siitä, että kuvattu kehitys ei johda kohtuuttomiin yhteiskunnallisiin eriarvoisuuksiin. Perustuslain mukaan: "Julksen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalouksien palvelut". Riittävyys ei nykyisellään toteudu. 2010-luku tulee näyttämään, miten pitkälle perusoikeuksien määrittämää "riittävät sosiaali- ja terveystalouksien palvelut" pystytään vesittämään.

Maahanmuuttajien integrointi työmarkkinoille tulee maahanmuuton laajentuessa olemaan ajankohtainen kysymys, johon on syytä panostaa jo 2010-luvulla. Maahanmuuttajien työmarkkinaintegrointi ei Suomessa kaikin osin toimi. Eläke-

ikä nousee ja eläkepolitiikassa siirtymää tulee tapahtumaan lakisääteisistä eläkeistä kohti työmarkkinaratkaisuja. Se, minkä muodon yksilöllinen varautumien vanhuuteen saa, riippuu yksilöllisten eläkevakuutusten ja muitten pitkäaikais-säästämismuotojen saamasta verokohtelusta. Oletettu lisäturvan tarve voi purkautua myös muitten pitkäaikaistensäästömuotojen kautta, mikäli verokannustin koetaan tarpeeksi houkuttavaksi.

Perusturvan tason riittävyys tulee jatkossakin olemaan ongelma siitä huolimatta, että eräitä SATA-komitean suosittamia uudistuksia vietäisiinkin läpi. Perusturvan riittämättömyyttä kuvaa se, että Suomessa ensisijaista sosiaaliturvaa joudutaan muita Pohjoismaita useammin täydentämään toimeentulotuella. Ongelmista huolimatta EU-tilastojen mukaan (Eurostat 2010) Suomi pärjää kansainvälisessä vertailussa edelleenkin suhteellisen hyvin, 40 prosentin köyhyysrajalla jopa erittäin hyvin ja 60 prosentin rajalla kohtalaisesti. Suomessa köyhiä on 14 prosenttia väestöstä, mikä on parisen prosenttiyksikköä enemmän kuin Ruotsissa ja Tanskassa ja alle EU:n keskiarvon. Lapsiköyhyys on meillä EU-maista Tanskan jälkeen toiseksi pienintä. Sen sijaan vanhusten köyhyys on Suomessa 60 prosentin köyhyysrajalla yleisempää kuin Euroopassa keskimäärin, mikä korostaa juuri perusturvan ja peruseläketurvan kehittämistarpeita.

Vaikka Suomi on edelleenkin suhteessa muihin maihin pienten tuloerojen ja pienen köyhyyden maa, tilanne on nopeasti muuttumassa. Useissa Eurostatin järjestämissä tulonjako- ja köyhyysseminaareissa Suomi on 2000-luvulla saanut kyseenalaista kunniaa maana, jossa köyhyys ja eriarvoisuus ovat kasvaneet muita Euroopan unionin maita nopeammin. Myös OECD (2008) on kiinnittänyt huomionsa Suomen tilanteeseen. Nähtäväksi jää, miten EU-tasoinen *namings-and-shaming*, nimittely- ja häpeä -strategia puree suomalaisiin politiikantekijöihin köyhyyden kasvutrendin kääntämiseksi.

Suomalaiseen yhteiskuntapolitiikan tekemisen tapaan on liittynyt voimakas asiantuntija- ja virkamiesvetoisuus. Vaikeista asioista kansalle ovat kertoneet valtiovarainministeriön johtavat virkamiehet. Suomessa on joko tietoisesti tai tiedostamatta haluttu luoda kuva yhden ainoan oikean tien politiikasta. Tuon oikean tien virkamiehet ovat löytäneet, ja hallitus sitä toimitusministeriömäisesti toteuttaa. Ero on suuri verrattuna vaikkapa Ruotsiin, jossa olisi ennenkuulumatonta, että pääministerin, valtiovarainministerin tai sosiaaliministerin sijaan ministeriöitten virkamiehet tulisivat julkisuuteen selkeästi poliittisen sanoman kanssa. Suomessa menettely on enemmän sääntö kuin poikkeus. Tämän myötä suomalaisesta politiikasta on tullut hallinnointia ja viime vuosien kiihkeimmät poliittiset keskustelut ovat liittyneet aivan johonkin muuhun kuin politiikan sisältöky-symyksiin. 2010-luvun politiikan tekemisen kannalta poliitikkojen olisi tuotava politiikka takaisin yhteiskuntapolitiikkaan. Tämä merkitsee sitä, että puolueet jo ennen vaaleja selvästi toisivat esiin omat politiikkavaihtoehdotensa niin hyvälle kuin huonoillekin ajoille. Tulevaisuus ei vain tapahdu. Tulevaisuus tehdään. Siksi on tärkeää, että äänestäjät voisivat ottaa paremmin kantaa siihen, millaista tulevaisuuden Suomea poliitikoille annetaan valtakirja rakentaa.

6 HYVINVOINNIN OIKEUDELLINEN SÄÄNTELY – NÄKÖKOHTIA LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOSTRENDEISTÄ

Pentti Arajärvi

Tässä luvussa on tarkoituksena tarkastella hyvinvoinnin säätelyn tilaa ja nähtävissä olevia muutoksia. Tarkastelussa on pääasiassa sosiaaliturvaa ja koulutusta koskeva lainsäädäntö ja huomiota on kiinnitetty erityisesti oikeusjärjestyksen ja hallinnon erilaisiin ei-lainsäädännöllisiin osiin. Oletuksena on, että demokraattisen oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion päätöksentekojärjestelmä tuottaa kussakin yhteiskunnallisessa tilanteessa legitiimiä lainsäädäntöä ja että lainsäädännön tavoitteet, jotka toisinaan ilmaistaan itse laissa ja sen valmisteluasiakirjoissa, toteuttavat perustuslain 1 §:n mukaisesti yhteiskunnallisesti määriteltäviä oikeudenmukaisuutta. Lakien tavoitteenasettelun taustaa kuitenkin selvitetään erityisesti hyvinvointivaltion lainsäädännön rakenteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien julkiselle vallalle asettamien hyvinvoinnin toteuttamista koskevien vaatimusten kautta. Luvussa ei kuitenkaan analysoida yksittäisten lakien onnistumista näissä suhteissa.

Lainsäädännön tavoitteenasettelun toteuttamiseksi on luotu hallinnossa ja muussa toiminnassa käytettäviä menettelyjä, joilla pyritään toteuttamaan lain tavoitetta tai joiden oletettuna tarkoituksena on tuottaa lainmukaisia ja oikeudenmukaisia päätöksiä tai valvoa päätöksentekoa. Viranomaisen velvollisuutena on toteuttaa lainsäädännön tavoitteet, joten menettely on viranomaisen kannalta mielekäs. Tarkastelussa ovat erilaiset hallinnolliset normipäätökset, jotka ohjaavat hallintoa. Tarkastelun ulkopuolella ovat vähäisin poikkeuksin Euroopan unionin vastaavanlaatuiset menettelyt, kuten avoin koordinaatiomenetelmä. Rajauksen ongelma on, että unioni tuottaa kasvavassa määrin oikeudellista aineistoa, sekä lainsäädäntöä että erilaista ohjeistusta, ja lisäksi oikeuskäytäntöä. Kun unionioikeuden käsittely kuitenkin laajentaisi sekä lähtökohtien että vaikutusten arvioinnin tarvetta merkittävästi, jää unionioikeus mahdollisen erillisen käsittelyn varaan. Huomioon on sen sijaan otettu lainsäädännöllä viranomaiselle ja yksilölle asetetut velvollisuudet laatia erilaatuisia toteuttamissuunnitelmia julkisten palvelujen käytön yhteydessä sekä lainsäädännöllä esimerkiksi elinkeinonharjoittajalle asetetut itsesäätelyn tai omavalvonnan menettelyt. Nämä ovat menettelyjä, joilla on vastaava yksittäistapausta koskeva ohjaustavoite kuin normiluonteisilla ohjeilla ja päätöksillä. Mukana ovat myös erilaiset eettiset koodit, jotka puolestaan luovat menettelykäytäntöjä tai määrittävät tavoitetilaa. Etiikan tai moraalijärjestelmien mahdollista muutosta ei ole arvioitu tässä yhteydessä. (Moraalin ja lainsäädännön yhteydestä ks. esim. Arajärvi 2010).

Hyvinvoinnin sääntelyn muodot ja järjestäminen

Hyvinvointivaltion lainsäädännön perusta

Lainsäädäntö voidaan luonnehtia legitiimiksi oikeuksia luovien, velvoittavien ja sallivien normien järjestelmäksi, joskin huomattava osa lainsäädännöstä on myös teknistä organisointia koskevaa sääntelyä. Samalla on myös todettava, että lainsäädännössä ei ole yleistä normia siitä, että lakia on noudatettava. Tämän luvun kannalta on kuitenkin tarpeellista ja riittävää todeta perustuslain 2 §:stä ilmenevä oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisella on lain noudattamisen velvollisuus. Kun tähän lisätään kansanvaltaisuusperiaate perustuslain 2 §:n 1 ja 2 momentista, syntyy kokonaisuus, joka luo perustan lain tavoitteiden sitovuudelle ja toteuttamiselle. Kansanvaltaisuuden merkitys korostuu legitimitietin yhteydessä. Välillinen kansanvalta luo hyväksyttävän perustan normien asettamiselle. Välitön kansanvalta, yksilön oikeus vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon, luo puolestaan hyväksyttävyyttä normien soveltamiselle yksittäistapauksessa. (Jyränki 2003, 109–118.)

Parlamentaarinen demokratia perustelee lakien oikeuslähdeopillisen aseman legitimeinä ja velvoittavina oikeuslähteinä sekä lainvalmisteluaineiston arvon selvitettäessä lain oikeaa tarkoitusta. Oikeusjärjestelmän toiminnan perustan luo lainsäädäntö ja sitä tarvittaessa täydentävät hallituksen esityksestä ja eduskunnan lainvalmisteluasiakirjoista ilmenevät perustelut. Yhdenvertaisuudesta puolestaan seuraa ylimpien tuomioistuinten varsinkin prejudikaattiperusteisen, ennakkotapauksiin nojaavan, oikeuskäytännön merkitys oikeuslähteenä, kun samanlaisissa asioissa on yksilöitä kohdeltava samalla tavalla. Siltala lukee oikeuslähteiden oikeuttamisperusteisiin myös tahdon autonomian ja suvereniteettiperiaatteen. Näin hän voi kattaa myös yksityisten määräämisvaltansa turvin tekemien sopimusten sitovuuden ja oikeudellisen merkityksen sekä sellaisten määräysten pakottavuuden, jotka eivät ole palautettavissa demokratiaperiaatteeseen tai muihin edellä mainittuihin oikeuslähteiden oikeuttamisperiaatteisiin. Siltala pitää aineellista oikeudenmukaisuutta ei-institutionaalisenä, muusta kuin järjestelmän rakenteesta kumpuavana, oikeuttamisperusteena todeten sen perustuvan sisällölliseen kohtuullisuuteen, hyväksyttävyyteen ja oikeellisuuteen. (Siltala 2004, 398–409. Ks. myös Tuori 2000, erityisesti 174–175.)

Suomea on totuttu pitämään oikeusvaltiona ja hyvinvointivaltiona. Oikeusvaltiollinen traditio on periaatteessa pitkä ja hyvinvointivaltionkin rakentuminen on alkanut voimakkaammin 1960-luvulla. Oikeusvaltiolliseen ideologiaan on alun perin kuulunut keskeisesti muodollisten seikkojen korostaminen. Keskeinen näkökohta oli hallinnon lainalaisuus, mikä merkitsee yksilön kannalta hänen oikeuksiensa rajoittamisen ja velvollisuuksien asettamisen selkeää lainsäädäntöpohjaista toimivaltaa. Tavoitteena oli muodollinen lainmukaisuus, määräysten noudattaminen ja yhden oikean ratkaisun periaatteen soveltaminen. Viranomaisen harkintavalta oli suhteellisen teknistä. Oikeusvaltion seuraava kehitysastetta

luonnehditaan tavallisesti demokraattiseksi oikeusvaltioksi, jonka ainesosia ovat paitsi kansanvalta ja perustuslakiin, yksilön kannalta erityisesti perusoikeuksiin perustuva ja niiden rajoittama julkinen toimivalta, myös finaalin ja poliittinenkin hallinnon harkinta. Tästä syystä keskeistä on myös hallinnon avoimuus ja julkisuusperiaatteen laaja soveltaminen. Aineellinen ja muodollinen oikeellisuus demokraattisen oikeusvaltion merkityksessä perustuvat keskeisesti aineelliselle oikeudenmukaisuudelle ja tosiasialliselle yhdenvertaisuudelle. (Mäenpää 2000, 56–61.)

Sosiaaliturvan ja koulutuksen tehtävät muuttuvat yhteiskunnan muuttuessa. Hyvinvointivaltiollinen kehitys merkitsee lainsäädännön kannalta legitimitetin rakentumista toisin, kun hyvinvoinnin tavoitteita määritellään uudelleen. Lainsäädännön kannalta tämä merkitsee sen muuttumista yhä enemmän tavoitesidonnaiseksi. Oikeudellinen päätöksenteko lähenee poliittista ja yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa. Oikeusnormien asettamisen ja soveltamisen ero ei ole samalla tavalla selkeä kuin varsinkin muodollisessa oikeusvaltiossa. Lainsäädännön rakenteellisena muutoksena tämä merkitsee erilaisten niin sanottuun *soft law*-sääntelyyn sisältyvän aineiston lisääntymistä. Valtion ja muutenkin julkisen vallan tehtävissä korostuvat yksilön ja perheen hyvinvointiin liittyvät tehtävät. Hyvinvointivaltion idea on eräällä tavalla irrottaa hyvinvoinnin takaamisen välineet markkinamekanismeista. Lainsäädännön ohjaavat elementit, kuten perusoikeudet, hallintokoneiston itsenäistyminen, etujärjestöjen aseman vahvistuminen ja hallinnon politisoituminen, ovat yhä merkittävämpiä tekijöitä. (Harkintavallasta ks. Lämsineva 1998, 265–273.)

Yhteiskuntapoliittisen kehityksen seuraava vaihe näyttää olevan hyvinvointivaltion niin sanottu modernisointi. Valtion ja sen myötä lainsäädännön luonteen muutos on kiihtynyt 1990-luvulta alkaen muuttaen hyvinvointivaltion perustaa ja rakennetta. Muutoksen perustelun väittämiä on, ettei hyvinvointivaltio ole julkisen vallan toimin rahoitettavissa. Eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden sosiaalimenojen bruttokansantuoteosuudet ovat korkeimmillaan yli 30 ja kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa keskimäärin 26,9 prosenttia vuonna 2006, Suomessa hieman keskiarvoa vähemmän (ks. Saari, 1. ja 2. luku tässä kokoelmassa). Rahoituksen vaaratekijät keskittyvät erityisesti niin sanottuun hyväosaisten kapinaan. Vastauksena on ollut pyrkimys hyvinvointivaltion tehostamiseen. Tehostamisen vaatimuksen taustalla oleva kritiikki voi perustua hallintomenojen korkeuteen ja hallinnon organisoinnin heikkouteen sekä edellä mainittuihin näkökohtiin liian korkeasta menotasosta sinänsä. Samalla se on merkinnyt markkinaelementtien tuleamista yhteisten palvelujen tuotantoon, mikä muuttaa voimakkaasti aiempaa perusrakennetta, riippumattomuutta markkinoista. Tämän kritiikin vastapainona puolestaan on ollut vaatimus oikeusturvan, yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon korostamisesta sekä pyrkimys erottaa julkisen vallan käyttö tosiasiallisesta hallinnosta. (Mäenpää 2000, 68–75.)

Lainsäädäntö heijastaa aina taloudellisten mahdollisuuksien, yhteiskunnallisen tilanteen, yhteiskunnan kehityksen, poliittisten voimasuhteiden ja vastaavien tekijöiden ohella käsityksiä yhteiskunnassa vallitsevista moraalisista, hyvän yhteiskunnan tai parhaan saavutettavissa olevan yhteiskunnan käsityksistä. Tässä

suhteessa lain säätämisellä ja moraalilla on yhteys, vaikka lainsäädäntöä sinänsä ei pidä samastaa moraalisiin järjestelmiin. Moraaliset näkökohdat korostuvat erityisesti sosiaaliturvaa, rikoksia ja perhettä koskevassa lainsäädännössä. Lain ja moraalien yhteys rakentuu kuitenkin ensisijaisesti lain säätämisen vaiheeseen. Lain säätämisessäkin voidaan erottaa useammassa vaiheessa moraalista rakennetta. Silloin kun tavallinen lainsäädäntö rakentuu perustuslain ja ihmisoikeussopimusten perustalle, saattavat moraaliset näkökohdat vaikuttaa kahteen kertaan; ensimmäisen kerran perustuslakia säädettäessä ja ihmisoikeussopimuksia solmittaessa, jolloin ne muuntuvat vastaavasti oikeudelliseksi ainekseksi, ja toisen kerran tavallista lakia säädettäessä perustuslain ja ihmisoikeussopimusten asettamissa rajoissa, jolloin yleensä on vielä jäljellä moraalista liikkumavaraa. Kun moraaliset periaatteet on kirjoitettu lainsäädännön sisälle, ne samalla irtoavat moraalista oikeusperiaatteiksi. Tämän välttämättömyys ilmenee jo siitä, että maassa on yksi oikeusjärjestelmä, Suomen laki, kun moraalijärjestelmiä on yhteiskunnassa ja yhteisöissä samanaikaisesti useita. Lain soveltaminen ei voi riippua soveltajan moraalijärjestelmästä. Tosin aina on vielä lakia sovellettaessakin jäljellä harkintavaltaa. (Eriksson 1992a, 135–137; 1992b, 170–172; Aarnio 1989, 81–83; Hart 1997, 66–71.)

Julkisen vallan vastuun rakentuminen

Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta on vastuussa julkinen valta, viime kädessä valtio. Erityisen selvää tämä on ihmisoikeuksien kansainvälisen vastuun osalta. Sopimuksen osallisvaltio on aina vastuussa ihmisoikeussopimuksen valtion sisäisestä soveltamisesta, onpa tosiasiallisena toimijana kuka hyvänsä. Perusoikeuksissa tilanne saattaa olla monitahoisempi. Eräiltä osin perusoikeuksien toteutuminen saattaa riippua yksilöiden välisistä suhteista. Monet elämän sangen perustavanlaatuiset suhteet, kuten työsuhde, vuokrasuhde ja kuluttajasopimukset ovat useimmiten kahden yksityisen välisiä.

Julkisen vallan vastuu näiden osalta rakentuu ensisijaisesti perusoikeuksien kunnioittamis-, suojaamis- ja toteuttamisvelvollisuudesta. Kunnioittamisvelvollisuus sisältää sen, että julkisen vallan tulee itse kunnioittaa perusoikeutta, julkinen valta ei omin toimin saa loukata perusoikeutta. Suojaamisvelvoitteen sisältönä on, että julkisen vallan tulee antaa suojaa silloin, kun perusoikeutta loukataan. Tämän velvoitteen julkinen valta täyttää valtion perustehtävän kautta; valtiolla on viime kädessä mahdollisuus panna pakkotoimin täytäntöön lain asettamat vaatimukset tai rangaista lain vastaisesta toiminnasta. Toteuttamisvelvoitteen sisältönä on se, että julkisen vallan tulee tarvittaessa itse toimia perusoikeuden toteuttamiseksi. (Ks. Karapuu 1999, 82–83.) Julkisella vallalla on samanlaiset velvoitteet ihmisoikeuksienkin suhteen. Julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksia koskevat velvoitteet eivät poista yksilön omia velvoitteita esimerkiksi toimeentulon tai koulutuksen hankkimiseksi. Julkisen vallan toteuttamisvelvoite sisältää myös sen, että yksilöllä tulee olla tosiasialliset mahdollisuudet hänelle asetettujen velvoitteiden toteuttamiselle, ja suojaamisvelvollisuus sen, että tarvittaessa oikeuden

toteutumisesta huolehditaan myös silloin, kun yksilön omatoiminen velvoitteen toteuttaminen ei syystä tai toisesta kohtuudella onnistu.

Vastuunsa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta valtio voi siirtää muille, kuten kunnalle tai yksityiselle. Tehtävän kunnalle siirtämisen edellytyksenä on perustuslain 121 §:n mukaisesti, että asiasta säädetään lailla. Lisäksi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan niin sanottu rahoitusperiaate edellyttää, että tehtävää kunnalle siirrettäessä taataan myös kunnan tosiasialliset mahdollisuudet täyttää sille annettu tehtävä. Tämä mahdollisuus on oltava jokaisella kunnalla, koska kunnan asukkailla on perustuslain 121 §:n mukaisesti itsehallinto. Itsehallinnon yksi olennainen piirre on, että kunnalla on myös tosiasiallinen mahdollisuus päättää taloudestaan, joten rahoitusmahdollisuuksien on oltava todelliset. Käytännössä julkiset palvelut, niin perusoikeuksiin perustuvat kuin vain tavallisella lainsäädännöllä luodut, on siirretty kuntien vastuulle. Kunnat puolestaan voivat kuntalain (365/1995) 2 §:n mukaan toteuttaa tämän velvollisuutensa paitsi toimimalla itse tai yhteistoiminnassa myös yksityisten kautta. Tehtävän siirtäminen yksityiselle edellyttää puolestaan perustuslain 124 §:n mukaan, että siirto tapahtuu lailla, on tarkoituksenmukainen eikä vaaranna perusoikeuksia, hyvää hallintoa tai oikeusturvaa. (HE 309/1993 vp, 26 ja PeVM 25/1994 vp, 3 sekä Arajärvi 2002, 398–406.)

Kunnalle asetettu velvollisuus voi laajasti tarkasteltuna asettua kolmeen eri kategoriaan. Yksilön oikeus saattaa olla turvattu subjektiivisena oikeutena, jolloin kunnan tulee riippumatta voimavarojensa muusta suuntaamisesta ja riittävyydestä toteuttaa aina oikeus. Sosiaalipalveluissa tällaisia oikeuksia sisältyy lähinnä terveydenhuollon akuuttiin laitoshoidon, lasten päivähoitoon ja eräisiin vaikeavammaisten palveluihin. Opetustoimessa subjektiivisia oikeuksia ovat oikeus saada perusopetus ja esiopetus. Tämän tapaista luonnetta on myös maatalousyrittäjien lomituspalvelulain (1231/1996) mukaisilla palveluilla. Toinen perusmuoto kunnan tehtäviä on kunnassa esiintyvään tarpeeseen perustuva velvollisuus järjestää palvelut. Tällöin kunta arvioi lähinnä talousarvionsa yhteydessä kunnassa esiintyvän tarpeen ja samalla myös määrittelee ainakin osittain sen laadun, joka palveluille asetetaan. Kunnan tulee kuitenkin täyttää palvelun vähimmäistaso ja toisaalta kunnan tulee pitää yhdenvertaisuuden vaatimuksen vuoksi läpi vuoden sama palvelutaso. Näin ollen kunnalle saattaa syntyä sen varaamista määrärahoista riippumaton velvollisuus ylläpitää tiettyä palvelun tasoa. Kolmas perusmuoto kunnan palveluja on kunnan itselleen vapaaehtoisesti ottamat palvelut, joita se toteuttaa määrärahojen asettamissa rajoissa yhdenvertaisuus huomioon ottaen. Näiden eri palveluryhmien erilaiset kombinaatiot ovat mahdollisia. Usein esitetty väärinkäsitys on kuitenkin se, että kunnan velvollisuus toteuttaa palvelu loisi subjektiivisen oikeuden. Kunnalla saattaa olla velvollisuus toteuttaa palvelu määrärahaperusteisena ja tietyn tasoisena, mutta se ei vielä tee siitä subjektiivista oikeutta. Subjektiivisen oikeuden subjektina on aina yksilö.

Jos kunta siirtää palvelujen tuottamisen yksityiselle, on kunta vastuussa palvelujen toteutumisesta yksilöön nähden samoin kuin se on vastuussa itse tuottamistaan palveluista. Palvelujen edellytetään toteutuvan joko subjektiivisina tai määrärahasidonnaisina palveluina ja niiden laadun on vastattava kunnallisten

palvelujen laatua. Yhdenvertaisuuden tulee toteutua myös näissä tapauksissa. Edellä sanotusta jossain määrin poikkeava järjestely on palvelusetelillä toteutettu sosiaali- ja terveysten palvelujen tuottaminen ja tarjonta. Palvelusetelijärjestelmässä kunta on vastuussa vain rahoituksesta vain päätettyyn määrään saakka ja itse palvelusta syntyy sopimussuhde palvelun tuottajan ja palvelun käyttäjän välille. Tähän palveluun sovelletaan muun muassa kuluttajansuojalainsäädäntöä. Riitatapauksissa käytettävissä on kuluttajariitalautakunta, joka voi antaa suosituksia, ja viime kädessä käräjäoikeus. Hallinnollinen muutoksenhaku voi koskea vain palvelun käyttäjän ja kunnan välistä suhdetta, mikä käytännössä muodostuu vain palvelusetelin myöntämisestä ja määrästä. Perustuslakivaliokunta arvioi palvelusetelijärjestelmää siltä pohjalta, mikä on palvelun käyttäjän ja kunnan välinen suhde ja mitä velvoitteita tästä aiheutuu kunnalle. Jossain määrin yllättävänä voidaan pitää sitä, että perustuslakivaliokunta ei lainkaan arvioinut sitä seikkaa, miten kunta palvelusetelijärjestelmässä täyttää julkisen vallan kunnalle siirretyn velvollisuuden esimerkiksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyjen riittävien sosiaali- ja terveysten palvelujen suhteen. Palvelusetelilainsäädäntö asettaa palvelusetelillä tuotettavan palvelun tuottajan hyväksymiseen ja toimintaan useita palvelun käyttäjän asemaa ja palvelun laatua vahvistavia ehtoja, mutta näiden perusoikeudellista ja perustuslaillista merkitystä ei perustuslakivaliokunta lainkaan arvioinut. (PeVL 10/2009 vp.)

Palveluja voidaan toteuttaa myös täysin yksityisesti, jolloin julkisen vallan osuus saattaa vaihdella. Sairausrakuutuksen lääkäripalkkio-, tutkimus- ja hoitokorvaukset kattavat yksityisistä palveluista aiheutuvia kustannuksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuotetaan myös näistä korvausrjärjestelmistä riippumatta. Kyse on tällöin täysin yksityisoikeudellisesta suhteesta.

Kokonaisuutena voidaan todeta, että on olemassa 1) julkisen vallan itse tuottamia palveluja, 2) julkisen vallan välillisen julkishallinnon (järjestöt, yritykset) kautta tuottamia palveluja (ostopalvelut ja muut vastaavat), 3) yksityisoikeudellisia palveluja, joihin julkinen valta antaa palvelun käyttäjälle tukea (palvelusetelit ja sairausrakuutuksen eräät korvaukset) sekä 4) täysin yksityisoikeudelliset palvelut. Tässä yhteydessä en käsittele yksityisoikeudellisiin palveluihin mahdollisesti annettavissa olevia investointi-, työllistämisen- tai muita tukia.

Yksityisten välisissä suhteissa, joita perus- ja ihmisoikeudet myös säätelevät, ei yksityisellä ole suoranaista velvollisuutta perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Kansallinen lainsäädäntö on kuitenkin rakennettu sellaiseksi, tai ainakin on pitänyt rakentaa sellaiseksi, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat ja niitä ei loukata. Tavalliseen lainsäädäntöön on kirjoitettu sisään esimerkiksi yhdenvertaisuus tai työsuhteen mielivaltaisen päättämisen kielto. Julkinen valta, valtio viime kädessä, antaa suojaa näissä suhteissa siten, että se erilaisilla valvonta-, ohjaus- ja sääntelykeinoilla vaikuttaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Julkinen valta toteuttaa edellä mainittua suojaamisvelvollisuuttaan. Viime kädessä julkisella vallalla on käytettävissään pakkokeinot oikeuksien toteuttamiseksi, kuten rikos- ja vahingonkorvausoikeudelliset järjestelmät.

Lainsäädännön muutostekijöitä

Lainsäädännön ja julkisen hallinnon tehtävien luonteen muutos vaikuttaa tapoihin, joilla julkinen valta velvollisuuksiaan ja sitoumuksiaan hoitaa. Finaalinen, tavoitetta koskeva lainsäädäntö on siirtänyt julkisen vallan tehtävien toimeenpanotavan eräällä tavalla valinnaiseksi kysymykseksi. Talouden nostaminen merkittävään asemaan tarkasteltaessa julkisen vallan tehtävien toimeenpanoa on merkinnyt muun muassa sellaisten menettelyjen hakemista, joilla pyritään ensivaiheessa kustannussäästöihin ja myöhemmin jopa käyttämään hyvinvointipalvelujen lähes ensisijaisena funktiona elinkeinotoiminnan kehittämistä. Perus- ja ihmisoikeuksien korostuminen on merkinnyt erityisen huomion kiinnittymistä yksilöön ja hänen vapauteensa, joskus jopa siinä määrin, että sillä on jos ei haitallisia niin ainakin kyseenalaisia vaikutuksia yhteiseen vastuuseen. Menettely on myös merkinnyt tehokkuuteen nähden päinvastaista menettelyä, kun suositetaan laajaa valinnanvapautta ja yksilön itsensä määrittelemää perus- ja ihmisoikeuden toteuttamisen muotoa jopa vaarantaen ainakin kyvyiltään rajoittuneiden henkilöiden mahdollisuus päästä oikeuksiinsa. Tärkeää on aina varmistaa, että yksilö pysyy toimimaan siten, että saa sosiaalipalveluja mahdollisista vajavaisista kyvyistään huolimatta. Palveluthan on usein tarkoitettu nimenomaan vajavuuden kompensoimiseen. Liiketaloudellisten toteuttamistapojen hakeminen on johtanut myös kilpailumenettelyn korostumiseen haettaessa taloudellista tehokkuutta ja sitä käytetään perusteluna valittaessa palvelun toteuttajaa. Vaarana on ainakin laadullisten tekijöiden, kuten hyvän kohtelun ja hoidon, pitkäjänteisyyden ja jopa oikeusturvan heikkeneminen. (THL 2009, 177–184.)

Kilpailuttaminen, yksilöllisyys ja palvelujen taloudellisten tavoitteiden korostuminen ovat johtaneet myös pohdintaan yleishyödyllisyydestä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artiklan mukaan yleistä taloudellista etua koskevat palvelut voivat olla luonteeltaan monopolipalveluja, joskin niidenkin toteuttaminen voitaneen tarvittaessa kilpailuttaa. Alun perin unionin yleistä taloudellista etua koskevat palvelut ovat olleet ensisijaisesti erilaisia verkostopalveluja, kuten kaasu-, sähkö- tai postipalvelut. Estettä ei kuitenkaan ole näiden palvelujen luonteen antamisessa muillekin palveluille, muun muassa hyvinvointipalveluille. Unionin jäsenmaat voivat komission mukaan itse määritellä yleishyödylliset palvelut. (Komission tiedonanto 2001/C 17/04, ks. myös Ojala 2005, 467–469.) Yleishyödyllisyys ja laajemminkin palvelujärjestelmien kehittäminen ovat EU:ssa aktiivisessa ja epäselvässä vaiheessa. Esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla (ns. palveludirektiivi) ei kata terveyspalveluja eikä pääosaa sosiaalipalveluista. Muutenkin sen soveltamisala on suhteellisen epäselvä ja odottaa lainkäyttöratkaisuja.

Suomen lainsäädännön yleishyödyllisyyden määritelmänä käytetään tavallisin tuloverotuksen määritelmää. Tuloverolain (1535/1992) 22 §:n mukaan yleishyödyllisyyden tunnusmerkkejä ovat toiminta yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi, toiminnan kohdistuminen rajoittamattomaan henkilöpiiriin sekä se, että toimintaan osallistuvat eivät saa toiminnasta kohtuullista suurempaa korvausta. Lainsäädännössä yleishyödyllisyys on määritelty myös aravalain

(1189/1993) 15 a §:ssä ja vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001) 24 §:ssä, joiden mukaan yleishyödyllisyyden tunnusmerkit ovat asumisen edistämisen näkökohdat huomioon ottaen hyvin samankaltaiset kuin tuloverolain säännös. Eri lakien perusteluissa on lisäksi eri aikoina luonnehdittu yleishyödyllisyyttä. Nämä yleishyödyllisyyden luonnehdinnat tukevat edellä mainittuja käsitteen piirteitä. (Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä 2007, 12–14)

Euroopan unionin lainsäädännössä ei ole yleishyödyllisyyden määritelmää. Yleishyödyllisyys mainitaan kuudennessa arvonnäkökohdassa (kuudes neuvoston direktiivi 77/388/ETY) ja palveludirektiivissä. Lisäksi yleishyödyllisyydestä on mainintoja komission tiedonannoissa. Komission tiedonannossa yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa (2001/C–17/04) määritellään liitteessä yleishyödylliset palvelut joko voittoa tavoitteleviksi tai tavoittelemattomiksi palveluiksi, joita viranomaiset pitävät yleishyödyllisinä ja joille sen vuoksi annetaan erityisiä julkisen palvelun velvoitteita. Määrittely jää viime kädessä viranomaisen tehtäväksi. Mainittu määrittely perustui Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 16 artiklaan. Saman sopimuksen 86 artiklan nojalla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut määritellään voittoa tuottaviksi palveluiksi, joilla on yleishyödyllisiä tehtäviä ja joille jäsenvaltiot ovat sen vuoksi asettaneet erityisiä julkisen palvelun velvoitteita. Näiden palvelujen luonnehdintana komissio toteaa, että ne palvelevat yhteiskuntaa kokonaisuudessaan ja tähtäävät sen taloudellisten tavoitteiden toteuttamiseen ja palvelut ovat suoraan hyödyllisiä yhteiskunnalle kokonaisuudessaan. Yhteisön tuomioistuin on lisäksi todennut, että tiettyä palvelua on tarjottava yhdenmukaisin perustein koko maassa, vaikka yksittäiset sopimukset eivät olisikaan kannattavia. Unionin eri määritelmät yleishyödyllisyydestä tuntevat sekä taloudellisen voiton tavoittelun että tavoittelemattomuuden yleishyödyllisten palvelujen yhteydessä. Unionin oikeuden yleishyödyllisyyskäsite ei ole sama unionin lainsäädännön kaikissa osissa. (Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä 2007, 14–17.)

EY-sopimuksen 16 artikla on nykyisin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artikla ja 86 artikla nykyisin 106 artikla. 16 artikla ei siirtynyt EY-sopimuksesta EU:n toiminnasta tehtyyn sopimukseen aivan sellaisenaan. Näiden palvelujen asemaa näyttää nykyisessä sopimuksessa vahvistavan viittaus niitä koskeviin periaatteisiin sekä taloudellisiin ja rahoituksellisiin periaatteisiin. Asiasta voidaan tai oikeastaan pitää antaa EU-asetus, ja artiklassa nimenomaisesti todetaan, että asetus ei saa puuttua jäsenvaltioiden kompetenssiin. Toistaiseksi on epäselvää, miten yleistä taloudellista etua koskevat palvelut loppujen lopuksi tulevat määritellyiksi. Tästä riippumatta Suomen pitäisi käyttää niitä koskevia mahdollisuuksia myös sosiaaliturvan alueella. Näiden palvelujen luonne elää jatkuvasti EU:n tuomioistuimen ja komission käsittelyssä eikä koskaan ole ”lopullisesti” valmis.

Yleishyödyllisyyden sisältö ja merkitys on erilainen Euroopan unionissa ja Suomessa ja jopa Suomen lainsäädännön sisälläkin. Yleishyödyllisyyteen kuuluu tyypillisesti, että se hyödyttää nimensä mukaisesti suurta, ennalta määrittelemättöntä joukkoa ja se ei tarjoa toimijoille kohtuuttoman suuria palkkioita tai muita

taloudellisia etuuksia tai sitä tehdään vapaaehtoistyönä. Toiminnan tavoitteena ei ole taloudellisen voiton tavoittelu. Mahdollinen voitto tai muu ylijäämä käytetään ensisijaisesti joko palvelujen hintojen alentamiseen tai investointeihin ja toiminnan laajentamiseen. Toiminnan tulee myös olla koko yhteisöä tai yhteiskuntaa hyödyttävää. Kun yleishyödylliset palvelut asettuvat niin kansallisessa kuin unionilainsäädännössäkin voittoa tavoitteleviksi tai tavoittelemattomiksi, jotka täyttävät julkisen hallinnon tehtäviä ja jotka on tilannekohtaisesti määriteltävä, ei yleishyödyllisyyden tai yleishyödyllisen palvelun käsitteestä sinänsä saada johtoa palvelun sisällölle, palvelusta vastuussa olevalle yhteisölle tai palvelun järjestämisluodolle. Yleishyödyllisyys näyttääkin käsitteeltä, joka on syytä määritellä tilannekohtaisesti. Lisäksi on todettava, että myös yleishyödylliset palvelut voidaan periaatteessa kilpailuttaa. Merkilläpantavaa on myös, että Suomen lainsäädäntö ei tunne yleishyödyllisen palvelun käsitettä, vaan sellaiseksi yleensä mietetyt palvelut ovat julkisia palveluja.

Yleishyödyllisyyttä koskeva keskustelu on kiinteässä yhteydessä palvelujen tuottamista koskevaan keskusteluun. Palvelujen tuottamisen keskustelun tärkeämpi linkki lainsäädäntöön on kuitenkin hankintalainsäädäntö ja kysymys palvelujen kilpailuttamisesta. Silloin kun julkinen valta ei itse tuota palveluja, vaan ostaa ne muulta palvelun tuottajalta, on lähtökohtana kilpailu, jolla pyritään puolueettomuuteen ja tehokkuuteen. Hyvinvointipalveluissa syntyy tässä suhteessa ongelmia, kun palvelut eivät useinkaan ole tuotteistettavissa kilpailtaviksi kokonaisuuksiksi, laadunvalvonta, hoitoketjut ja hoivanäkökohdat asettavat erityisiä vaatimuksia ja esimerkiksi järjestöjen investoinnit saattavat hävityn kilpailun seurauksena muodostaa ylivoimaisia, ennakoimisen kannalta mahdottomia tilanteita. Hankintalainsäädännön monimuotoisuus ja mahdollisuudet vaihtoehtojen ja tilanteen kannalta sopivampien kilpailutusten järjestämiseen sekä ns. kynnysarvojen korotukset luovat edellytyksiä tarkoituksenmukaisempaan kilpailutettujen palvelujen tuottamiseen. Ongelmat näyttävät kuitenkin edelleen suurilta, kun kilpailuttamiseen sisältyy transaktio- ja valvontakustannuksia eikä kilpailutus sinänsä lisää kunnan käytettävissä olevia taloudellisia voimavaroja. Kustannuksia on saatettu myös siirtää palvelujen käyttäjille. (THL 2009, 80–84.) Huomion arvoista on myös, että yksityiselle yritykselle saattaa taloudellisista syistä olla tarkoituksenmukaista ylläpitää palvelua silloinkin, kun se ei muista syistä enää ole tarpeen. Samoin ehkäisevä toiminta, ympärivuorokautinen päivystys, raskas ja sitova hoito, kriisivalmiuden ylläpito ja alan koulutukseen panostaminen aiheuttavat sen laatuksia kustannuksia, ettei niihin kilpailutettaessa välttämättä varata voimavaroja, jos ne eivät ole itse toiminnan ytimessä.

Sosiaalisista yrityksistä annetulla lailla (1351/2003) luotiin järjestelmä, jolla pyritään työllistämään vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä. Tulokset ovat hyviä mutta määrällisesti vähäisiä. Osittain tämä johtunee unionilainsäädännöstä ja osittain sen tiukasta tulkinnasta sekä kotimaisen lainsäädännön perusratkaisuista. Lainsäädännön kehittäminen yhteiskunnallisten yritysten suuntaan on keskustelussa. Perusideana tulisi tällöin olla eri syistä vaikeasti työllistyvien ryhmien työllisyyden tukeminen, voitontavoittelun välttäminen ja mahdollisen voiton käyttäminen toiminnan kehittämiseen sekä yleishyödyllisyys muissakin suhteis-

sa. Keskustelu näyttää kuitenkin hakevan myös sellaisia ratkaisuja, joissa yhteiskunnalliset yritykset korvaavat julkisia palveluja asiallisesti ottaen tavanomaisen kilpailutuksen kautta.

Palvelujen järjestämisperustan ja talouden niukkuuden yhdistelmä on luonut myös uusia tapoja organisoida palvelujärjestelmää ja haastanut vanhoja tapoja. Valtion paikallispalveluja on ryhdytty organisoimaan yhteydessä kuntien palveluihin, jolloin saavutettujen mittakaava- ja yhteistoimintaetujen lisäksi ovat ongelmaksi nousseet esimerkiksi tietosuojaa ja päätöksentekoa koskevat kysymykset. Euroopan unionin kilpailulainsäädäntö näyttää suurelta osin vievän toimintamahdollisuudet tarkoituksenmukaiseksi ja toimivaksi koetulta valtion ja kunnallisten liikelaitosten järjestelmältä. Tosin voi asettaa kysymyksen, olisivatko niiden toimintamuodot kehitettävissä unionilainsäädännön kannalta asianmukaisiksi yhtiöittämisen ja siitä seuraavien menetysten asemesta. Niiden luonteva toimintamuoto voi olla yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen toteuttaminen.

Palvelun käyttäjältä perittävät maksut

Suomen sosiaaliturva rahoitetaan palvelujärjestelmän osalta pääosin veroilla. Sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannuksista kattavat palvelumaksut runsaat 7 prosenttia. (SATA-komitean ehdotukset.) Näin ollen maksupolitiikalla on tärkeä merkitys palvelujärjestelmän oikeudenmukaisuuden, saavutettavuuden ja toimeenpanonkin kannalta. Opetustoimessa ei tutkintotavoitteisessa koulutuksessa peritä maksua kuin harvoissa tilanteissa. Silloinkin pyritään kattamaan vain tutkinnon järjestämisen kustannukset. Perusopetus on perustuslain nojalla maksutonta.

Palvelut voidaan suurena linjana jakaa maksujen osalta kolmeen ryhmään: 1) maksuttomat palvelut, 2) tasamaksuiset palvelut sekä 3) ansioon suhteutettuihin maksuihin perustuvat palvelut. Näillä maksuilla on erilainen merkitys ja tavoite. Niillä on merkitystä paitsi järjestelmän rahoituksena myös palvelujen käyttäjien ohjaamisessa tarkoituksenmukaisiin palveluihin. Maksut vaikuttavat tulonjakoon, kun ne kohdistuvat eniten pienituloisiin ja työmarkkinoiden ulkopuolella oleviin. Tässä suhteessa ne ovat tulonjaon kannalta regressiivisiä.

Palvelujen on syytä olla maksuttomia silloin, kun niiden käyttö on rajoitettua, ei ole mielekästä käyttää samaa palvelua usein ja jatkuvasti ja kun on tarkoituksenmukaista houkutella ihmiset palvelun käyttäjäksi. Tällaisia palveluja ovat erityisesti erilaiset ehkäisevät palvelut, joilla samalla vältetään esimerkiksi terveydenhuollon tai sosiaalitoimen suuria kustannuksia. Selkein esimerkki tämän luonteisista palveluista ovat rokotukset, mutta muitakin ehkäiseviä toimia voidaan mainita. Malliesimerkki tämän tyyppisistä palveluista ovat myös yhteiset palvelut, joiden ei voida osoittaa kohdistuvan kehenkään yksilöön. Ympäristöterveydenhuollon palvelut, kuten ilmanlaatua tai puhtaanapitoa koskevat palvelut, ovat tällaisia.

Toinen kategoria maksuttomia palveluja ovat erilaiset tahdosta riippumattomaan hoitoon ja huoltoon liittyvät palvelut. Esimerkiksi lastensuojelun toimenpiteistä ei ole tarkoituksenmukaista periä maksua, jos sitä edes voitaisiin ajatella. Toisaalta mielenterveyspotilaan tahdosta riippumattomasta hoidosta peritään sairaalan hoitopäivämaksu. Se perustunee ainakin osittain siihen, että sairaalahoito tarjoaa samalla täyden ylöspidon aterioineen, puhtaanapitoineen ja asumisen järjestämisineen. Asiallisesti se merkitsee usein kansaneläkkeen pääosan siirtämistä kunnalle. Kolmas maksuttomien palvelujen isohko ryhmä ovat tasa-arvoa luovat palvelut, kuten erilaiset vammaisten etuudet, kun halutaan tasoittaa kaikkien edellytyksiä esimerkiksi elantonsa ansaitsemiseen.

Koulutuksen maksuttomuuden taustana voidaan pitää sekä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden tavoittelua että pyrkimystä houkutella ihmiset palvelun käyttäjäksi. Koulutuksella on suuri merkitys sekä yksilölle että yhteiskunnalle. Mainitut perusteet luovat yksilölle edellytyksiä ja mahdollisuuksia kaiken kykynsä ja taipumustensa käyttöön. Samalla se takaa yhteiskunnalle osaavan väestön.

Tasasuuruisten maksujen ideana voidaan pitää matalan kynnyksen asettamista tiettytyyppisille palveluille. Periaatteena tulee olla, että maksu ei saa tosiasiallisesti ehkäistä palvelun käyttöä, kun yksilöllä on tarve palvelun saamiseen. Esimerkiksi korkea perusterveydenhuollon maksu saattaa johtaa huomattavasti kalliimpien erikoissairaanhoidon hoitotoimenpiteiden tarpeeseen, jos terveyskeskumaksu ehkäisee tarpeettomasti varhaista palvelujen piiriin hakeutumista.

Ansioon suhteutettuja maksuja voidaan käyttää niissä yhteyksissä, joissa yksilö saa elämisen välttämättömyydet kattavan palvelun. Tällaisia ovat esimerkiksi eräät vanhusten ja vammaisten huoltoon liittyvät laitoshoidon palvelut, joissa henkilö saa täyden ylöspidon. Maksu voidaan periä eläkkeeseen tai muuhun tuloon perustuvana, kunhan yksilön itsemääräämisoikeutta ei täysin poisteta, vaan hän saa aina ainakin osan tuloistaan itse. Lisäksi maksu voi olla korkeintaan tosiasiallisten kustannusten suuruinen. Toinen peruste ansioon suhteutetulle maksulle voi olla se, että se antaa edellytykset ansioiden hankkimiseen. Lasten päivähoidon maksulla on jossain määrin tätä luonnetta, jos halutaan korostaa päivähoitoa siltä kannalta, että se antaa perheen molemmille aikuisille tai ainoalle aikuiselle mahdollisuuden hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Jos taas halutaan korostaa päivähoidon varhaiskasvatusluonnetta, on ansioon suhteutettu päivähoidon maksu perusteeton. Perustellumpi olisi silloin maksuttomuus ja varhaiskasvatuksen asettaminen samaan asemaan kuin perusopetus.

Maksujen kannalta uutta elementtiä edustavat palvelusetelit, joissa maksujen logiikka on käännetty perinteisestä mallista; perinteisesti yksilöltä perittävä maksu on tietyn suuruinen ja julkinen valta rahoittaa loppuosan kustannuksista, kun palvelusetelissä julkisen vallan rahoitus on ennalta määrätyn suuruinen ja palvelun käyttäjä maksaa loppuosan. Lainsäädäntö sisältää elementtejä, jotka rajoittavat palvelun käyttäjän maksettavaksi tulevaa määrää. Palveluseteljä käytettäessä ei sovelleta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen maksukattoja, joten tältä osin maksut saattavat kokonaisuudessaan nousta. Järjestelmään ei myöskään sisälly sairausvakuutuksen lääke- ja matkakustannusten maksukattojen

järjestelmän kaltaista menettelyä, niissähän periaatteessa maksun suuruus riippuu peritystä maksusta, jota hallinnollisesti säädellään.

Maksupolitiikan tärkeä osa on, että maksusta voidaan tarvittaessa vapauttaa. Tämänhetkinen lainsäädäntö tekeekin tämän mahdolliseksi, mutta kunnat ja kuntayhtymät käyttävät tätä mahdollisuutta sangen vähäisessä määrin. Menettely olisi kuitenkin tarkoituksenmukaisempi kuin julkisten maksujen maksaminen toimeentulotukea käyttäen. Ongelmana tässä suhteessa on todennäköisesti aina arviointi siitä, mikä hallintokunta on maksun tosiasiallinen maksaja.

Lain soveltaminen

Hallinnon ohjeistus

Lainsäädännön ohjausjärjestelmän merkittävä kehityssuunta on viimeisen parinkymmenen vuoden aikana ollut sitovan normiston purkaminen ja siirtyminen ns. informaatio-ohjaukseen. Kokonaisuutena normiston määrä kasvanee. Euroopan unionin vaikutus näyttää olevan lainsäädännön määrän kasvaminen sekä säädösten määrän suhteen että sääntelyn ulottamisena uusille elämänaloille. Kyse on osittain edellä mainitusta finaalisen sääntelyn lisääntymisestä ja poliittisen aineksen tulosta osaksi hallintoa. Osana tätä järjestelyä on myös hallinnon toimijoiden, varsinkin kuntien, itsenäisen aseman korostaminen, jota kuntien asukkaiden itsehallinnon vahvistaminen perustuslain 121 §:n säännöstä myöten myös vahvistaa. Tavoitteena ei-lainsäädännöllisen aineksen kasvussa on saattanut olla myös oikeudellistumisen välttäminen. Toisaalta perusoikeusuudistus on vahvistanut yksilön asemaa ja hänen valinnanvapauttaan, mikä lisää sääntelyä. Eri vaihtoehtojen rakentaminen kuitenkin heijastuu myös yksityiskohtaisen sääntelyn purkamisessa. Selkein muutos tässä suhteessa on vuoden 1993 valtiosuusuuudistus, joka purki siihen asti voimassa olleen valtion yksityiskohtaisen ohjausjärjestelmän. Ohjausjärjestelmä oli tuohon asti kuntia sitova. Uudistettu valtiosuusjärjestelmä yhdistettynä uuden kuntalain säätämiseen vapautti kunnat itsenäiseen toimintaan ja merkitsi siirtymistä valtion ohjausjärjestelmän normi- ja määrärahopohjaisuudesta lähes yksinomaan informaatio-ohjaukseen. (Lainsäädännön muutoksista ja keskustelusta ks. Pajukoski 2006, 91–111.)

Vaikka uudistus lopetti valtion kuntiin suuntaaman määräysvallan käytön, ei se kuitenkaan lopettanut viranomaisten sisäisiä ohjausjärjestelmiä. Kunnilla katsotaan olevan laaja toimivalta itsehallintonsa sisällä määritellä esimerkiksi organisaatiotaan ja tehtäviään ja ohjata määrärahoilla ja määrärahojen käyttöä koskevilla päätöksillä sisäistä hallintoaan. Vastaavasti valtion viranomaisella on vakiintuneen käsityksen mukaan toimivalta antaa sisäisiä määräyksiä sille lailla uskotun tehtävän hoitamisesta. Nämä viranomaisen sisäiset päätökset ja ohjausmekanismit saattavat muodoltaan olla sangen monenlaisia alkaen selkeistä hallintopäätöksistä päätyen erilaisiin tutkimuksiin, joiden nojalla katsotaan olevan lähes velvoitettua tehdä tutkimuksen suosittelimia päätöksiä. (Määttä 2005, 186–189 esittää esimerkkejä harjujen suojelusta ja vesien hoidosta.) Väliin mahtuu

monenlaista ohjelmaa, ohjetta ja suunnitelmaa. Käytän termiä ohjeistus kuvamaan yhteisellä ilmaisulla niitä hallinnossa sovellettavia ohjauksen muotoja, joiden tarkoituksena on saada aikaiseksi tietynlainen päätös tai toiminnan tulos. Se kattaa tässä luvussa myös eettiset normistot. Tässä yhteydessä en käsittele määrärahopäätöksiä ja toisaalta käsittelen eräitä yksilöön kohdistuvia ohjausluonteisia päätöksiä. Tarvittaessa käytän tarkempaa termiä.

Hallinnollinen ja muu ohjeistus voidaan jakaa useammalla perusteella. Ensinnäkin voidaan erottaa selvä viranomaisen sisäinen toiminnallinen ohjaus, jonka tarkoituksena on helpottaa viranomaisen ratkaisutoimintaa, ja ulkoinen ohjaus, joka monesti myös tiedottaa yleisölle lain sisällöstä kansantajuisemmin. Ohjeistus saattaa olla hyvin teknistä, mutta joskus on vaikea erottaa siitä esimerkiksi soveltamissuosituksia. Vanhempia lakeja koskeva ohjeistus saattaa perustua esimerkiksi ylimpien oikeusasteiden päätöksiin ja tuoreemmissa laeissa lainvalmisteluasiakirjoihin. Hallinnolle saatetaan myös antaa selvää poliittisluonteista ohjausta siitä, miten lainsäädäntöä on tulkittava tai mikä mahdollisista vaihtoehdoista on valittava. Tällöin kyse on hyvin lainsäädäntötyyppisistä normeista, jotka saattavat olla puettuina ohjeistuksen muotoon.

Luonteeltaan ja ainakin tosiasialliselta merkitykseltään huomattavan sitovia ovat kunnallisen lautakunnan ohjeet jonkin etuuden tai palvelun myöntämiskriteereistä. Ohjeistus saattaa sisältyä myös suunnitelmiin tai strategioihin. Tyypillistä ehkä näille ohjeistuksille on, että laki antaa sinänsä riittävät kriteerit lain soveltamiselle, mutta kyse on tarkemmasta toimeenpanosta, viranomaiskäytännöstä.

Viranomaisen sisäisen ohjauksen ohella on käytössä järjestelyjä, jotka tosiasiallisesti on tarkoitettu toimimaan kuin ohje tai määräys suhteessa alaiseen tai alan hallintoon. Nämä ovat usein muodoltaan ohjelmia tai suunnitelmia, ne eivät välttämättä muodollisesti ole sitovia, mutta tosiasiassa ovat sellaisiksi tarkoitettuja ja jossain määrin niihin saattaa sisältyä talouden keinoin käytettyä ohjaamista. Tyypillisimpiä tällä alalla ovat valtion viranomaisten ohjeistukset kunnille esimerkiksi palvelujen toimeenpanosta. Muodoltaan ne saattavat olla myös suosituksia esimerkiksi henkilökuntamitoituksesta, hyvistä käytännöistä tai vastaavista seikoista. Kyse on muodollisesti informaatio-ohjauksesta mutta ainakin poliittisessa, joskus myös oikeudellisessa, keskustelussa ja päätöksenteossa näitä asiakirjoja käytetään sallittuna oikeuslähteenä tai ainakin hyväksyttävänä asiaargumenttina.

Ero on vielä tehtävä niihin poliittisen päätöksentekijän suunnitelmiin, ohjelmiin ja muihin asiakirjoihin, joiden tarkoituksena on toimia lainsäädännön ja sen valmistelun pohjana. Hallinnon kaksijakoisuus lainvalmisteluun ja lakien toimeenpanoon asettaa eron toimintojen tarkoituksen välille. Sekä lain valmistelun että soveltamisen tarkoituksena on toteuttaa tavoitetila, mutta lainvalmistelu vasta hakee lainsäätäjän hyväksyntää tavoitteelle eikä ole vielä (tiedossa olevan) tavoitteen konkreettista toteuttamista. Kyse on poliittisesta lainvalmistelun valmistelemisesta. Esimerkiksi hallintolain valmistelun käynnistämisessä käytettiin tällaista menettelyä. (Hallintomenettelylaista hallintolakiin 1997) Ainakin keinot, joskus myös tavoite, ovat auki. Näitä suunnitelmia ja vastaavia asiakirjoja ei täs-

sä yhteydessä käsitellä. Raja lainvalmistelun ja tässä tarkoitettujen suunnitelmien välillä on epäselvä.

Päätöksenteon ja tosiasiallisen hallinnon ohjaus

Lisääntyvä hallinnon ohjausmuoto on erilaiset palvelujen käyttäjiin kohdistuvat lakisääteiset yksilökohtaiset suunnitelmat, joilla viranomainen pyrkii ohjaamaan palvelun käyttäjää siten, että hän mahdollisimman hyvin ja tehokkaasti voi käyttää hyväkseen palveluja ja saavuttaa tavoittelemansa olosuhteen tai asiointilan. Esimerkkejä näistä ovat työllistämissuunnitelmat, kotoutumissuunnitelmat, omaishoidon palvelusuunnitelmat, henkilökohtaiset opetussuunnitelmat tai vastaavat. Eräissä tapauksissa näitä kutsutaan jopa sopimuksiksi, vaikka sopimusvapauden läsnäolo on vähintäänkin kyseenalaista. Työnhakijalla sanotaan olevan oikeus suunnitelmaan mutta samalla hänellä on velvollisuus osallistua suunnitelman tekoon sillä uhalla, että hänelle asetetaan karenssi (julkisesta työvoimapaikasta annetun lain (1295/2002) 4 luvun 4 §:n 2 momentissa todettu oikeus suhteessa saman lain 5 luvun 4 §:ssä asetettuun yhteistyövelvollisuuteen ja sen laiminlyöntiin). Kyse on klassisesta vallankäytöstä, alistamisesta tai mahdollisuudesta toteuttaa oma tahto toisen mahdollisesta vastahakoisuudesta riippumatta taloudellista valtaa käyttäen.

Edelleen voidaan eräänlaisena viranomaisilta ulkoistettuna ohjausmuotona pitää omavalvontaa, jossa viranomaiselle tavanomaisesti kuuluva valvonta on siirretty elinkeinonharjoittajalle tai muulle toimijalle. Toiminnan aloittaminen saattaa olla luvanvaraista ja omavalvonta saattaa olla viranomaisvalvonnassa. Tällaisia järjestelyjä on muun muassa elintarvikevalvonnassa, tuotevalvonnassa ja työturvallisuudessa varsinkin koneiden suhteen. Ensin mainittu perustuu siihen, että elinkeinonharjoittaja noudattaa lainsäädäntöä ja viranomaisvalvonta on lähinnä kanteluiden tai muiden kautta tapahtuvaa epäkohtiin puuttumista. Puuttumisen keinoina tulevat kysymykseen toiminnan keskeyttäminen tai lakkauttaminen, uhkasakko ja vaatimus asian korjaamisesta. Työturvallisuusvalvonnassa esimerkiksi koneen tai laitteen valmistaja vakuuttaa laitteen täyttävän normit ja valvonta on tavallaan siirretty viranomaiselta laitteen valmistajalle. Järjestelmään kuuluu valmistajan suhteellisen ankara vastuu vahingoista ja laitteen toiminnasta tai mahdollisuus poistaa laite markkinoilta. Euroopan unioni käyttää tällaisia ratkaisuja. Esimerkiksi neuvoston direktiivi tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (85/374/ETY) läheteen tuotteen valmistajan vastuusta. Neuvoston direktiivi 89/686/ETY, henkilön suojaamia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä ja neuvoston direktiivi 89/392/ETY, koneita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä, sisältävät laitteen hyväksymisen tai valmistajan vakuutuksen laitteen hyväksyttävyydestä sekä mahdollisuuden poistaa laite markkinoilta tai käytöstä.

Oikeusjärjestyksestä riippumattomaan ohjausjärjestelmään siirrytään silloin, kun esimerkiksi toimiala-, ammattiala- tai koulutusalaakohtaisesti luodaan eettisiä normistoja. Tällaisia on olemassa esimerkiksi pankkitoimesta, sosiaalityöstä, asi-

anajosta tai hyvästä journalistisesta käytännöstä. Ala tai ammattikunta luo itse normistonsa ja valvonta tai sanktiointi saattaa perustua organisoituun, usein lautakuntatyyppejen elinten harjoittamaan suositusten antamiseen toimien oikaisemiseksi, järjestön sisäiseen kurinpitoon, kuten huomautukseen tai jopa erottamiseen järjestöstä, tai vain yleiseen paheksuntaan ja ammatillisen luottamuksen menettämiseen. Valvonnan käynnistämiseksi tarvitaan useimmiten ulkopuolinen impulssi, kuten kantelu. (Tala 2009, yleisesti 321–323 ja itsesääntelyn ja yhteis-sääntelyn määrittelystä 325–332.) Eettisesti vaativaa on jo sinänsä antaa itseään koskevia eettisiä ohjeita, joilla katsotaan olevan valvonnallista merkitystä.

Ohjeistuksen velvoittavuus

Oikeusjärjestyksen sisältöä luonnehtii myös vaatimus tietymtasoisesta säätämisestä normin merkityksestä riippuen. Perustuslain 80 §:ssä asetettu vaatimus säätämistasosta sisältää paitsi eräällä tavalla eksakteja vaatimuksia (lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä niistä seikoista, joille perustuslaki asettaa tämän vaatimuksen) myös arvionvaraisen ja jossain tilanteissa myös moraaliluonteisen vaatimuksen säätelyn kohteista tai asiallisesta merkityksestä (muun viranomaisen oikeus antaa erityisestä syystä oikeussääntöjä lain valtuuttamana, jollei säätelyn asiallinen merkitys edellytä lailla tai asetuksella säätämistä). Lainsäädännön tason arviointi on eduskunnan tehtävänä ja silloinkin, kun erityisiä syitä asetusta alemmanasteisten säännösten käyttämiseen on, on vielä pohdittava asian merkitystä. Säännös edellyttää asiallisesti myös asetuksen antamisessa harkittavaksi sitä, onko asiasta säädettävä lailla. (Arajärvi 2002, 376–384.) Silloin, kun asia ei tule eduskunnan harkittavaksi, esimerkiksi pohdittaessa ehkä vanhankin valtuutussäännöksen käyttöä, saattaa harkinta olla lainvalmistelijan tai oikeuskanslerin varassa. Tällöin korostuu perustuslain 107 §:n tarkoittama lakia alemman asteisten säädösten soveltamisrajoitus. Tämän instrumentin käyttö on monella tavalla viranomaisten kannalta ongelmallista ja kysymyksen ongelmallisuus ulottuu myös niiden valmistelu- ja antamisperustaan. (Jyränki 2003, 320. Säädösvallan käytön ongelmista katso muun muassa Hautamäki 2007, 504–513 ja Arajärvi 2008, 454–458.)

Erilaiset ei-lainsäädännölliset normistot, kuten suunnitelmat, ohjelmat, strategiat, ohjeet ja suositukset, eivät perustu perustuslain 80 §:n mukaisesti lakiin kuin joissakin poikkeuksellisissa tilanteissa. Perustuslain 80 §:n tarkoittamat oikeussäännöt ovat osa lainsäädäntöä. Tässä tarkoitettu ohjeistus ei perustu perustuslain 80 §:ään. Joissakin tapauksissa sillä voi olla perustuslain 65 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston yleistoimivaltaan perustuva hallitus- ja hallintoasioita koskeva tehtävä ja joissakin tapauksissa vastaava ministeriön toimivallan peruste. Yleisperiaatteena on kuitenkin, että säädösvaltaa ei voida osoittaa ministeriötä alemmalle asteelle kuin poikkeustapauksissa ja tällöinkin sillä on oltava perustuslaista tai laista johdettu asema. Lisäksi oikeussääntöjen antajan tulee olla viranomainen. (Perustuslain 80 §:stä ks. HE 1/1998 vp, 130–133. Valtioneuvoston ja ministeriön norminantovallasta ks. PeVM 16/1994 vp, 3.)

Viranomaisten ohjeista perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että lainsäädännön maininnat ohjeiden antamisesta ovat tarpeettomia, koska viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutustakin. Valiokunta pitää ohjeiden antamista tarkoittavia säännöksiä sellaisina, että ne ovat omiaan hämärtämään lain nojalla annettavien viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa ja niinpä valiokunta yleensä ehdottaa ohjeiden antamista koskevan säännöksen poistamista lakiehdotuksesta. Valiokunta saattaa myös pitää vaihtoehtona sitä, että viranomainen valtuutetaan antamaan tarkempia määräyksiä, jolloin on kyse perustuslain 80 §:ssä tarkoitetuista oikeussäännöistä. (PeVL 48/2006 vp, 6 ja siinä mainitut lausunnot. Ks. myös PeVM 4/2006 vp, jossa pidetään asianmukaisempana ministeriön asetusta kuin ministeriön valtuuksia antaa hallinnon sisäisiä määräyksiä.)

Erilaiset viranomaisen sisäiset ohjeistukset eivät yleensä ole sitovia viranomaisen ulkopuolella. Viimeistään muutoksenhakuviranomainen, tavallisimmin tuomioistuin, on tällaisista asiakirjoista riippumaton. Hallinnon suosituksilla ja ohjeilla sekä erilaisilla suunnitelmilla ja strategioilla voi silti olla huomattava vaikutus hallinnon sisäiseen päätöksentekoon. Määttä pitää mahdollisena, että erilaiset ohjeet ja suositukset muodostuvat hyväksyttävyytensä perusteella reaalisiksi argumenteiksi hallinnon arjessa, ja korostaa, että näillä saattaa olla ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta tärkeä merkitys. Toisaalta hän varoittaa myös ilmiön ongelmista esimerkiksi lainsäädäntövallan asiattoman siirtymisen kannalta. (Määttä 2005, 191–199.) Vastaavaa menettelyä on epäilemättä löydetävissä myös muilta oikeudenaloilta kuin Määtän esimerkkien käsittelemästä ympäristöoikeudesta.

Tosiasialliseen hallintotoimintaan vaikuttavat esimerkiksi yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet, joita sovelletaan pyrittäessä normittamaan ns. hoitotakuun edellyttämää enimmäisaikaa tutkimuksiin ja hoitoon ohjaamisessa. Sosiaalitoimessa tämantapaista ohjausta edustaa sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukiopas. Opas sisältää normiluonteisia kannanottoja esimerkiksi oikeudesta toimeentulotukeen, kunnan vastuusta toimeentulotuen myöntämiseen, toimeentulotuen tarvetta arvioitaessa huomioon otettaviin tuloihin ja varoihin sekä menettelyihin. Samalla on huomattava, että merkittävä osa kannanotoista perustuu lainvalmisteluasiakirjoihin, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin tai ylimpien lainvalvojien ratkaisuihin. Ohjeilla on siis oikeustieteellisesti ajatellen vankka oikeuslähdeopillinen tausta. (STM 2009 ja STM 2007.) Merkittävä tosiasiallinen normisto ovat myös Kelan sisäiset etuuksien käsittelyä koskevat soveltamisohjeet, jotka ohjaavat laitoksen toimihenkilöiden päätöksentekoa, ja joita myös kehitetään oikeuskäytännön myötä.

Virallislähteinä pidettävien asiakirjojen varsinainen oikeudellinen sitovuus perustuu hallintoelimen sisäiseen toiminnan ohjaamiseen. Pakollinen oikeuslähde ja heikosti velvoittavakin oikeuslähde asettuu hallinnon virallislähteen edelle ja muutoksenhaussa virallislähde saattaa väistyä. Hallinnon virallislähteillä ei ole hallinnon ulkopuolista velvoittavaa asemaa, koska tällaisen aseman tulee perustuslain 80 §:n perusteella perustua lakiin. (Mäenpää 2000, 215–216.)

Yksilöä koskevat suunnitelmavelvoitteet, joilla pyritään ohjaamaan palvelun käyttöä, puolestaan voivat perustuslain 80 §:n mukaan olla vain lakiperustaisia. Nämä suunnitelmat ovat itsessään hallintopäätöksiä tai -sopimuksia, joten ne eivät vertaudu muihin tässä tarkoitettuihin suunnitelmiin. Niissä on kyse yksilön (oikeuksien ja) velvollisuuksien perusteista, kun henkilö velvoitetaan osallistumaan suunnitelman laatimiseen ja toteuttamiseen. Erilaiset yksilöön kohdistuvat suunnitelmat, joita sisältyy erityisesti työvoimahallintoon, sosiaalipalveluihin ja osittain myös terveydenhuoltoon ja opetustoimeen, eivät ole velvoittavia viranomaiseen nähden. Poikkeuksia tässä suhteessa on kaksi, kehitysvammaisten erityishuolto-ohjelma ja perusopetuksen erityisopetukseen siirtäminen ja siihen liittyvä henkilökohtainen opetussuunnitelma. Näiden kahden toiminnan poikkeava piirre muihin vastaaviin toimintoihin on myös se, että ne voidaan toteuttaa tahdosta riippumatta. Kunnan ja omaishoitajan välillä tehdään omaishoitosopimus, jossa sovitaan ainakin eräistä laissa säädetyistä seikoista. Sopimuksen liitteenä on oltava omaishoidon hoito- ja palvelusuunnitelma, johon sisältyy eräitä kuntaakin velvoittavia näkökohtia. Omaishoitosopimus on irtisanottavissa.

Ohjeistuksen sitovuus palvelun käyttäjään nähden

Kun sosiaalipalvelun käyttäjälle, potilaalle, tulonsiirron saajalle, oppilaalle tai opiskelijalle taikka muulle julkisessa hallinnossa asioivalle asetetaan oikeuden käyttämisen edellytykseksi osallistuminen suunnitelman laatimiseen ja toimeenpanoon, liikutaan alueella, jossa perusoikeuden käyttämiselle asetetaan ehtoja. Ehtojen asettaminen ei sinänsä ole poikkeuksellista tai arveluttavaa siltä osin kuin kysymyksessä on etuuden saamisedellytyksiin liittyvä vaade, yleisesti ilmaisten kun kyse on tarpeen mukaisesta etuudesta. Opintotuen edellytyksenä on opiskelu ja kuntoutustuen edellytyksenä osallistuminen kuntoutukseen.

Ehtoja ja vaatimuksia on asetettu erityisesti työvoimapalvelujen yhteydessä. Perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus edistää työllisyyttä ja turvata jokaisen oikeus työhön on katsottu perusteeksi työvoimatoimenpiteisiin osallistumiseen velvoittamiseen, jos toimenpiteillä katsotaan olevan työllistymistä edistävää vaikutusta. (PeVL 17/1995 vp, 2.) Vastaavantyyppisiä velvoitteita on asetettu muun muassa kotoutumissuunnitelmaan, joka rinnastuu työnhakusuunnitelmaan. Vastaavaa rinnastusta voidaan hakea vammaispalvelujen ja kuntoutumista edistävien palvelujen yhteydessä. Olennaista on, että suunnitelmissa asetetulla vastikkeellisuudella on hyväksyttävä ja asiallinen, etuuden tarkoitukseen liittyvä perusta.

Yleisenä periaatteena vaadittaessa vastikkeellisuutta on pidettävä, että 1) vastikevaatimus ei saa uhata perusoikeuden yksilölle turvaamaa oikeutta saada etuutta tai palvelua, 2) vastikkeella tulee olla yhteys siihen etuuteen tai palveluun, johon vastikkeellisuus on kytketty, 3) vastikkeellisuus ei saa johtaa etuuden tai palvelun menettämiseen viranomaisesta johtuvasta syystä, 4) vastiketta voidaan vaatia vain samanaikaisesti itse etuuden tai palvelun kanssa (Arajärvi 2004, 304–308), 5) vastike ei saa muodostua etuuden tai palvelun rajoittamisen tai epä-

ämisen keinoksi järjestelmää uhkaavalla tavalla sekä 6) vastikkeellisen toiminnan täytäntöönpano ei saa uhata perusoikeuden toteutumista.

Ensimmäinen kohta tarkoittaa sitä, että vastikkeen luonne ja sisältö eivät saa olla sellaisia, että perusoikeus ei tosiasiallisesti toteudu. Kysymys saattaa esimerkiksi olla sellaisesta vastikkeesta, joka tosiasiallisesti syö etuuden tai palvelun tarpeen, jolloin etuudelle tai palvelulle ei enää jää itsenäistä, perusoikeutta toteuttavaa sisältöä. Kysymys voi olla myös siitä, että vastikkeellisuuden vaatimus ulottuu lainsäädännöllä järjestettäviin seikkoihin (PeVL 20/2005 vp, 4, jossa vangille tehtävän rangaistusajan suunnitelman epäselvä luonne jätti auki sen, onko suunnitelmalla oikeusvaikutuksia ja onko se vangen oikeuksien sääntelyn kannalta asianmukainen.). Toisen kohdan mukainen yhteys palveluun tarkoittaa sitä, että vastikkeellisella toiminnalla täytyy olla merkitys etuuden tai palvelun piirissä olemisen tai pois pääsemisen kannalta. Esimerkiksi terveyspalvelujen yhteydessä ei voida vaatia koulutukseen osallistumista, koska osaamisen lisääminen ei edistä tervehtymistä tai ehkäise sairauden pahenemista. Kolmannen kohdan asiallinen sisältö on se, että jos palvelun käyttäjältä edellytetään tietynlaatuista käyttäytymistä, mutta käyttäytyminen estyy viranomaisesta johtuvasta syystä (esimerkiksi koulutusta tai muuta toimintaa ei järjestetä), ei tästä voi myöskään seurata palvelun käyttäjän kannalta haitallisia seuraamuksia.

Neljäs kohta sisältää sen, että henkilöltä ei voida vaatia ennen etuuden tai palvelun saamista tai niiden saamisen jälkeen tietynlaatuista käyttäytymistä. Vakuutusetuksissa vakuutuksen ottaminen ja vakuutusmaksujen maksaminen eivät ole tässä tarkoitettussa mielessä etukäteinen vaatimus, vaan etuuden saamisperuste, *conditio sine qua non*. Viides kohta sisältää koko järjestelmää koskevan näkökohdan, joka kieltää esimerkiksi yleisesti vastikkeellista käyttäytymistä koskevan vaatimuksen asettamista sellaiseksi, että perusoikeus tai ylipäänsä oikeus palveluun joutuu kyseenalaiseksi. Tällöin vastikkeellisen käyttäytymisen vaatimus nostetaan pääsäännöksi, joka estää jo periaatteellisella tasolla perusoikeuden toteuttamista. Esimerkiksi työttömyys ei johdu vain työttömien kvalifikaation puutteista, vaan lähinnä työpaikkojen puutteesta. Tärkeä näkökohta on vielä vastikkeellisuuden tosiasiallinen täytäntöönpano. Yksilölle asetettu vaatimus ei saa olla hänen henkilökohtaisten edellytystensä kannalta ylivoimainen. Vain kansakoulun käyneeltä ei voida vaatia yliopistollisten kurssien suorittamista.

Omavalvontaan kuuluu tyypillisesti toimijalle lainsäädännössä asetettu vastuu asianmukaisesta toiminnasta. Tähän saattaa liittyä erilaisten näytteenotto- tai tutkimussuunnitelmien toimeenpanoa, henkilöiden toiminnan ja mittalaitteiden toimivuuden tarkastamista sekä valvojan suorittamia toimenpiteitä. Valvovan viranomaisen tehtävänä saattaa puolestaan olla omavalvontasuunnitelman hyväksyminen, tarvittaessa erilaiset omavalvonnan tehostamisvaatimukset sekä omavalvonnan valvonta viranomaistoimintana. Ohjeita saatetaan laatia myös viranomaisten ja elinkeinon harjoittajien tai heidän järjestöjensä yhteistyönä. Omavalvonnan yhteydessä korostuu vahvasti paitsi alan oma osallistuminen valvontaan, myös se seikka, että suosituksin ja ohjein puututaan asiallisesti ottaen lainsäädännön alaan. Perustana tälle saattavat olla lainvalmisteluasiakirjat, mutta myös asiantuntijakäytäntöön ja tarkoituksenmukaisuuteen perustuvat viranomaiskan-

nanotot. Palvelun käyttäjä ei yleensä tällaista toimintaa edes havaitse, joten kyse on pitkälti yleisestä luottamuksesta viranomaistoimintaan.

Eettis pohjainen itsesääntely ei suoranaisesti koske lain soveltamista. Itsesääntelyllä kuitenkin usein eräällä tavalla korvataan oikeudellista sääntelyä. Itsesääntely saattaa olla perusteltua sellaisissa kysymyksissä, joita ei voi tai ei ole tarkoituksenmukaista säädellä oikeudellisesti. Terveystenhoito henkilöstön toiminta tai asianajajan käyttäytyminen asiakastaan kohtaan silloin, kun kyse ei ole kriminalisoidusta toiminnasta, on tarkoituksenmukaista säädellä eettisin normein (laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) ja laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) asettavat kuitenkin vaatimuksia myös hoidon tavoille ja henkilöstön käyttäytymiselle ja asianajajista annetun lain (496/1958) 5 § jopa viittaa eettisiin normeihin, ”hyvään asianajajatapaan”). Vastaavasti voidaan esimerkiksi hyvää lehtimiestapaa ja tältä osin sananvapauden käyttämistä säädellä tarkoituksenmukaisesti alan hyväksymillä eettisillä normeilla siltä osin kuin asiaa ei säädellä lailla sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003). Eettiset normit tosin ja toki voidaan asettaa kyseenalaisiksi. Ne on asetettu ei-auktoritatiivisesti, vaikkakin parhaimmillaan alan laajan keskustelun tuloksena. Kyseenalaisiksi asettaminen edellyttää moraaliperusteisesti esitettyä kritiikkiä ja parannusta eettisiin normeihin, jollei kyse ole lainsäädännöllisesti toteutettavasta alan käytännön muuttamisesta. Oman kokonaisuutensa muodostavat vielä ammatilliset toimintaohjeet, joilla saattaa olla – mutta ei välttämättä ole – eettinen pohja. Esimerkki tällaisesta on lääkäreiden käypää hoitoa koskevat ohjeet (Käypä hoito).

Ohjeistus ja lain tarkoituksen toteutuminen

Henkilön kohtaama oikeudellinen todellisuus riippuu ratkaisevasti paitsi lain sisällöstä myös lain soveltamisesta. Lain soveltamisessa tärkeää on lain tarkoituksen täyttyminen. Lain tarkoituksen täyttymisessä oikeudellisesti keskeisiä kysymyksiä ovat oikeudenmukaisuus ja oikeusturva, joita osaltaan usein tukee tarkoituksen tai menettelytapojen tarkentaminen ohjeistuksella. Näistä syistä keskeistä ohjeistuksen arvioinnissa on, auttaako se yksilöä pääsemään oikeuksiinsa. Erityisesti avuttomia ihmisiä ajatellen keskeinen kysymys on, muodostaako ohjeistus keinon tukea henkilöä vai onko se itse asiassa haitta edellyttäessään esimerkiksi erityistä osaamista tai reagointia. Ohjeistus saattaa edellyttää myös erityisten olosuhteiden huomioon ottamista, jolloin se voi yhtä hyvin olla avuttoman henkilön tukena tai haittana siitä riippuen, onko olosuhteiden huomioon ottamisen velvollisuus viranomaisella vai edellytetäänkö henkilön omaa kykyä tai tietoa olosuhteiden arviointiin. Asiaan liittyy myös ohjeistuksen asema oikeuslähteenä. Merkittävimpiä tässä suhteessa ovat viranomaista sitovat ohjeistukset, jotka silloinkin, kun ne eivät ole viranomaiskoneiston ulkopuolisia sitovia, merkitsevät kuitenkin hallinnollisen päätöksenteon tosiasiallista ohjaamista.

Päätöksenteon ohjaaminen

Ohjeistuksen kokonaisuus voidaan yleisesti ja pääpiirteissään asettaa taulukosta 11 ilmenevällä tavalla.

Taulukko 11. Ohjeistuksen muodot ja vaikutukset

	Laatija	Velvoittavuus	Yleinen sitovuus	Sanktio rikkomisesta
1. viranomaisen sisäinen lainsäädännön soveltaminen – tekninen tai sisällöllinen ohjaus	usein viranomaisen itse sisäiseen käyttöönsä	sitoo viranomais- ta	ei sido viranomaisen ulkopuolisia	saattaa seurata viranomaisen sisäisesti, viime kädessä rikosoikeudellinen vastuu
2. hallinnonalan lainsäädännön soveltaminen – sisällöllinen ohjaus	viranomaisen (usein ylemmän alemman tai valtion kuntaan kohdistama)	ohjaa viranomais- ta (joskus vahvas- ti)	ei sido hallinnon ulkopuolisia	saattaa seurata viranomaisen sisäisesti, viime kädessä rikosoikeudellinen vastuu
3. lainsäädännön soveltaminen – velvollisuuksi- en asettaminen suunnitelmina	viranomaisen suhteessa palvelun käyttäjään tai etuuden saajaan	sitoo palvelun käyttäjää tai etuuden saajaa, vain poikkeuksellisesti viranomaista	ei sido hallinnon ulkopuolisia	palvelun käyttäjälle tai etuuden saajalle suunnitelman laatimisen tai sen noudattamisen laiminlyönnistä
4. omavalvontajärjestelmät	mahdollisesti elinkeinonharjoittaja, viranomaisella mahdollisesti 1 tai 2 kohdan mukaisia ohjeita	sitoo valvottavaa	viranomaisella valta puuttua laiminlyöntitilanteissa	valvottavalle laiminlyönnistä, viranomaisella virkavastuu valvonnan valvon- nasta
5. itsesäättely	toimija(t) itse	moraalista	ei ole	paheksunta, tilanteen korjaaminen, vahingonkorvaus ja muut samankaltaiset alan sisäiset sanktiot (kuten erottaminen järjestöstä)

Taulukon 11 kohta 1, lainsäädännön soveltamista koskeva viranomaisen sisäinen tekninen ja sisällöllinen ohjeistus, luo yhdenvertaista käsittelyä ja oikeudenmukaisuutta ja sen myötä oikeusvarmuutta. Se merkitsee useimmissa tapauksissa, mahdollisesti lähes poikkeuksetta, avuttoman yksilön kannalta tekijää, joka auttaa häntä pääsemään oikeuksiinsa, vaikka ei sitä takaa. Syrjäytyneen yksilön kannalta tämä on tärkeää siinä mielessä, että se varmistaa viranomaisen toiminnan asianmukaisuutta ja mahdollisesti joutuisuuttakin. Varsinkin jos menettely on yhdistynyt vahvaan tiedotus-, neuvonta- ja ohjausvelvollisuuteen taikka subjektiiviseen oikeuteen, toiminnan tuloksena on lähes virallisperiaatteen mukainen toiminta. Kun henkilö pääsee hallinnollisen päätöksenteon äärelle, eteenpäin vievä menettely ei enää edellytä erityistä osaamista, reagointia tai olosuhteiden huomioon ottamista, jos viranomainen toimii asianmukaisesti. Jos toiminta vielä on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla perus- ja ihmisoikeusmyönteistä, saattaa esimerkiksi säännösten tulkinta tukea vahvasti henkilön oikeuksiinsa pääsemistä. (Perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä tulkinnasta, ks. PeVM 25/1994 vp, 4 ja 6–7 ja PeVL 2/1990 vp, 2–3.)

Lainsäädännön yksilöön kohdistuvan päätöksenteon sisällöllinen ohjaus on kaikkein herkin kohta sille, että toimeenpanovalta käyttää lainsäädäntövaltaa. Kyse voi olla siitä, että laiminlyödään noudattaa perustuslain 80 §:n säännöstä lainsäädännön tasosta. Kysymyksessä saattaa myös olla tosiasiallinen virhe lainsäädäntövallan delegoinnin kannalta. Useimmissa tapauksissa varmasti voidaan tämäntyyppiset ohjeet kuitenkin paikallistaa normaaliksi hallinnon virallislähteeksi, jolla on vakiintunut asema. Jos tällaiset ohjeet keskeisiltä osiltaan perustuvat lainvalmisteluasiakirjoihin, ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksiin ja ylimpien lainvalvojien käytäntöön sekä muihin hyväksyttäviin oikeuslähteisiin, voi tätä ohjausta pitää suorastaan toivottavana. Samalla ohjaus saattaa auttaa paikantamaan niitä kohtia, joissa esimerkiksi syrjäytynyt henkilö tarvitsee erityistä tukea osaamisen, reagointikyvyn ja erityisten olosuhteiden huomioon ottamista koskevien puutteiden vuoksi. Parhaimmillaan ne myös auttavat syrjäytynyttä perustuuksaan perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen tulkintaan ja poliittisen tahdonmuodostuksen lainsäädäntöä tarkempaan konkretisointiin. Toiminta luo edellytykset varmistaa ja nopeuttaa hallinnon ns. rutiiniratkaisuja; herkkä kohta onkin erottaa rutiini erityistä harkintaa vaativista ratkaisuista. Ohjeistuksessa olisikin kyettävä ottamaan tämä näkökohta huomioon.

Hyvinvointivaltion luonteen viimeisimmän kehityssuunnan osalta viranomaisen sisäisellä ohjauksella on kasvava merkitys. Tavoitteiden kautta vaikuttava lainsäädäntö tarvitsee alemmankin tason poliittista ohjausta, mutta tämä ohjaus on vahvasti riippuvainen käytettävissään olevista taloudellisista voimavaroista. Normien toteuttaminen vaatii riittävät voimavarat mutta normeilla saatetaan pyrkiä ohjaamaan toimintaa nimenomaisesti vähäisempään voimavarojen käyttöön riippumatta lainsäädännön asettamista laadullisista ja määrällisistä vaatimuksista. Tehokkuuden nimissä ja niukkenevien voimavarojen tilanteessa vetäydään hyvinvointivastuusta. Viranhaltijan pakokeinoksi tulee viittaaminen ylemmän auktoriteetin määräyksiin, pahimmillaan laillisuuden rajoja hipoen. Voimat käytetään tulipalojen sammuttamiseen. Analyysi voimavarojen vaikutta-

vasta ja tuottavasta käytöstä saattaa kuitenkin olla puutteellinen. Nuohousta ja palovaroittimia ei kannata lyödä laimin rahapulassa eikä varsinkaan rahapulassa. Ehkäisevä toiminta on lähes aina pitkällä aikavälillä halvempaa ja vaikuttavampaa – ja inhimillisempää.

Taulukko 11 kohdan 2 hallinnonalan ohjeistukseen soveltuu esimerkiksi edellä kohdasta 1 viranomaisen sisäisestä ohjauksesta, lainsäädännön tasosta ja ehkäisevän toiminnan merkityksestä sanottu. Se on kuitenkin sisällöllisesti tulkinnallisempaa ja sen kohdalla korostuu erityisesti kysymys oikeuslähteistä. Toiminta on useimmiten viranomaisten välistä tai koskee sellaisia hallintopäätöksiä, jotka eivät kohdistu yksilöön, joten arvioinnin painotukset asettuvat toisin. Myös ohjeistuksen luonne on sikäli erilainen, että määräysvalta voi perustua vain lailla annettuun valtuutukseen. Niinpä ohjauskeinona on varsinkin itsenäisiin toimijoihin kuten kuntiin nähden suostuttelu, kuten informaatio parhaista käytännöistä tai vastaava ohjausmuoto, ja resurssiohjaus, voimavarojen kohdentaminen tiettyyn toimintaan. Valtionosuusjärjestelmä sallii sangen harvoissa yhteyksissä nimenomaisen resurssiohjauksen, joten se on luonteeltaan useimmiten kokeilua, erillishankkeita tai erilaisia lisäpaloja lakisääteiseen toimintaan. Esimerkki tällaisesta on vähäinen lisärahoitus oppilasryhmien pienentämiseen.

Tyypillinen ohjausluonteinen hallintopäätös on niin sanottu Kaste-ohjelma. (STM 2008) Kaste-ohjelma perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 5 §:ään. Mainitun pykälän mukaan valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi hallituksen valtiontaloutta koskevien päätösten kanssa yhteensopivan kansallisen kehittämisohjelman. Ohjelmassa on tarkoitus määritellä sosiaali- ja terveyspolitiikan keskeiset tavoitteet, kehittämis-toiminta ja valvonnan painopisteet sekä keskeiset uudistus- ja lainsäädäntöhankkeet, ohjeet ja suositukset. Poliittinen tavoite ja tarkoitus on näin ollen laatia vaalikaudeksi sosiaali- ja terveydenhuollon ohjelma, jonka voi olettaa toteuttavan myös hallitusohjelmaa. Ohjelman ajanjakso on vaaleja seuraava vuosi mukaan lukien neljä vuotta. Kaste-ohjelma on vajaan neljäkymmentä painosivua käsittävä ohjelma, joka jakautuu tavoitteiden asettamiseen, keinovalikoiman määrittelyyn sekä itse toteuttamistoimeen, joka sisältää myös seurannan, valvonnan ja arvioinnin. Tällaisena Kaste-ohjelma seuraa aikaisempia sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmia, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toteutusohjelmaa.

Kaste-ohjelman tavoitteet ovat suhteellisen yleisellä tasolla. Esimerkiksi syrjäytymisestä todetaan suunnitelmassa vain, että tavoitteena on, että kuntalaisten osallisuus lisääntyy ja syrjäytyminen vähenee. Tätä tarkennetaan tavoitteilla kodin ulkopuolella sijoitettujen lasten määrän suhteellisesta vähenemisestä, koulutuksen ulkopuolelle jääneiden vähenemisestä, nuorten aikuisten toimeentulotuen pitkäaikaisuuden puolittumisesta, pitkäaikaistyöttömyyden laskemisesta ja pitkäaikaisasunnottomuuden puolittumisesta. Muiden tavoitteiden kohdalla on myös syrjäytymiseen välittömästi vaikuttavia tekijöitä, kuten alkoholijuomien kokonaiskulutuksen ja lapsiperheiden pienituloisuusasteen väheneminen. Keinovalikoimassa keskeisiä ovat rakenteiden kehittämiseen perustuvat ehkäisyyn ja varhaisen puuttumisen menettelyt, lasten ja nuorten palvelujen sekä kuntoutuspalvelujen kehittäminen, henkilöstön riittävyys ja osaamisen vahvistaminen ja

johtamisen kehittäminen, huomion kiinnittäminen asiakkuuteen sekä työskentelykäytäntöjen uudistaminen. Itse toteutus on ensisijaisesti neuvontaa ja ohjausta sekä seuranta. Arviointi on uskottu järjestelmän ulkopuoliselle arvioijalle. Valvontaan kiinnitetään erityistä huomiota, mutta se koostuu pääasiassa niistä valvontatoimenpiteistä ja siitä toimivallasta, joka viranomaisilla jo ennestään lainsäädännön mukaan on. Ohjelmaan on liitetty laajasti muita toimenpiteitä, jotka kuitenkin eivät juridisesti ole ohjelman osia. Niinpä mukana on laaja lainsäädäntösuunnitelma ja hallituksen politiikkaohjelmat terveyden edistämisestä, lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnista sekä työstä, yrittämisestä ja työelämästä. Liitteissä on myös yksitoista muuta hanketta tai ohjelmakokonaisuutta, jotka tukevat Kaste-ohjelman toteuttamista. Erilaisia suosituksia ja oppaita luetellaan kolme sivua.

Opetustoimessa laaditaan samantapainen koulutusta ja tutkimusta koskeva ohjelma nelivuotiskausittain laatimisvuodeksi ja viideksi seuraavaksi vuodeksi. Ohjelma perustuu eri koulutusalojen lakien nojalla annettuun asetukseen koulutuksen ja yliopistossa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta (987/1998). Suunnitelma koskee kaikkea koulutusta esiopetuksesta ammattikorkeakouluihin ja aikuiskoulutukseen sekä korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain nojalla myös yliopistoja ja yliopistoissa harjoitettavaa tutkimusta. Ohjelma käsittää myös opintotuen, oppilashuollon ja koulutuksen arvioinnin painopisteet. Suunnitelma sisältää toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi, arviot näiden toimenpiteiden vaikutuksesta sekä koulutuksen ja tutkimuksen laadun ja väestön osaamistason tavoitteita.

Itse suunnitelma on vajaat 80 sivua käsittävä kirja, jossa analysoidaan toimintaympäristön muutosta ja asetetaan kehittämisen painopisteitä, joiden nojalla koulutuksen ja tutkimuksen kehittämisen tavoitteita asetetaan. Suunnitelma ei kovin konkreettisesti paneudu toimenpiteisiin tai muihin vastaaviin seikkoihin, vaan merkittävältä osalta arvioi sitä, mitä olisi selvitettävä. Myös asetetut tavoitteet ovat suhteellisen yleisluontoisia, kuten tämäntyyppisessä ohjelmassa usein on. Suunnitelma jo esipuheessaan ilmoittaa olevansa hallitusohjelman koulutus- ja tiedepoliittisiin tavoitteisiin perustuva kehittämissuunnitelma. (OPM 2007).

Hallinnonalan sisäinen, valtion viranomaisen alaiseensa valtionhallintoon kohdistama asiakirja on työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ohje henkilöasiakkuusstrategioista. Julkisista työvoimapalveluista annetun lain (1295/2002) mukaan niin määritelmä työvoimapalveluista kuin lain tavoitteetkin lähtevät tasapainoisesta asetelmasta työvoiman ohjaamisessa ja palvelemissa. Lain mukaan julkisella työvoimapalvelulla muun muassa torjutaan työttömyyttä sekä järjestetään työtä hakeville mahdollisuuksia tehdä työtä. Julkisen työvoimapalvelun tarkoituksena on auttaa työnhakijaa saamaan haluamaansa, hänelle soveltuvaa työtä ja koulutusta, sekä työnantajaa hankkimaan tarvitsemaansa työvoimaa. Työnhakija-asiakkaalle tarjottavien työvoimapalvelujen tulee perustua asiakkaan tarpeisiin ja vapaaseen valintaan sekä tukea hänen työllistymistään ja pysymistään vaipailla työmarkkinoilla. Henkilöstöasiakkuusstrategioista annetun ohjeen mukaan

henkilöasiakkaat⁴⁷ jaetaan asiakassegmentteihin, joista yhden muodostavat työmarkkinoille kuntoutuvat. Lähtökohtana segmentoinnissa ovat asiakkaan palvelutarve ja julkisen työvoimapalvelun tavoitteet. ”Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen sekä yritys- ja muiden työnantaja-asiakkaiden palvelutarpeet suuntaavat myös henkilöasiakkaiden palvelun kehittämistä.” (TEM 2009.) Painotus näyttää siis olevan elinkeinoelämän kannalta tärkeässä työvoiman saatavuudessa ja työnantajien palvelutarpeiden tyydyttämisessä, myös työttömien henkilöiden kannalta.

Asiakassegmentteihin kuulumisen tai niihin ohjaaminen näyttää ohjeen mukaan toteutuvan moitteettomasti ja yhdenvertaisuutta kunnioittavasti. Palvelumallin perustana on monikanavainen palvelu, johon sisältyy muun muassa ”*face-to-face*-palvelu”⁴⁸. Työmarkkinoille kuntoutuviin kuuluvat ohjeen mukaan asiakkaat, joille työvoimapalvelut eivät yksin riitä, vaan jotka lisäksi tarvitsevat monisektorista palvelua. Ohjeen mukaan on lisäksi asiakkaita, joiden asiointi tulee pyrkiä järjestämään vähimmäisasiointina, mikäli edellytyksiä työllistymiselle ei katsota olevan. Näiden kahden ”asiakasryhmän” osalta voidaan kysyä, mihin perustuu työvoimaviranomaisten toimivalta esitetyn kaltaisten ohjeiden antamiseen tai niiden mukaiseen toimintaan. Viranomainen ei voine valita asiakkaitaan eli julkisen palvelun käyttäjiä. Julkisista työvoimapalveluista annetusta laista ei löydy tukea jättää joitakin palveluja hakevia henkilöitä heikommille palveluille saati palvelujen ulkopuolelle. Menettely on myös yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista eikä viranomaisella ole lakiperustaa tämänkaltaiselle yksilön tarpeiden arvioinnille.⁴⁹ Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) mukaan työvoimaviranomaiselle on asetettu useita velvoitteita muun muassa aktivointisuunnitelman laatimiseksi, mutta säännökset suunnitelman laatimisen laiminlyönnistä koskevat vain palvelun käyttäjää. Myös laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä (497/2003) asettaa työvoimaviranomaisille erilaisia yhteistyövelvoitteita.

Ohje ei myöskään toteuta perustuslain 18.2 §:n säännöstä julkisen vallan velvollisuudesta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Lisäksi työ on yksi tehokkaimmista syrjäytymisen ehkäisy- ja korjaamiskeinoista. Vaikka rinnastus hieman ontuu, tässä näyttää astutun jo ulkopuolelle sen vähimmäisvaatimuksen, jonka perustuslakivaliokunta on asettanut arvioidessaan työllisyyslain muutosta, nimittäin että tavoitteena tulee kuitenkin olla työllisyyden edistäminen.⁵⁰ Menet-

⁴⁷ Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 7.1.1 §:n mukaan henkilöasiakas on työvoimaviranomaisen palveluita sekä eräiden muiden lakien mukaisia tukia, avustuksia ja etuuksia hakeva tai saava yksityinen henkilö.

⁴⁸ Tarkoittanee työnhakijan henkilökohtaista keskustelua työvoimaviranomaisen kanssa.

⁴⁹ Esim. terveydenhuollossa lääkärin toimivalta päättää hoidon antamisesta perustuu terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 22 §:ään.

⁵⁰ PeVL 6/1991 vp, jossa arvioitiin sen perustuslainmukaisuutta, että työllisyyslaista poistetaan valtion ja kuntien työllistämisvelvoite. Tuolloin voimassa olleeseen hallitusmuodon 6.2 §:ään katsottiin sisältyvän täystyöllisyystavoite. Hallitusmuodon 15.2 §:ää (perustuslain 18.2 §) säädettyäessä todettiin HE 309/1993 vp perusteluissa, 68 Suomen kansainvälinen ihmisoikeussopimukseen perustuva sitoutuminen täystyöllisyystavoitte-

tely vaikuttaa varsin muotopuolelta myös tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon toteutuksena (Scheinin 1999, 234–240 ja 242–245).

Lainsäädännön alaan tai lähestulkoon lainsäädännön alaan kuuluvista ympäristöhallinnon päätöksenteon oikeuslähteistä kirjoittaa Määttä, että

päätösten perustaminen kaavamaisesti ja rutiininomaisesti esimerkiksi ministeriön tuottamiin oppaisiin tai ohjekirjeisiin on ongelmallista. Vaarana on, että tällöin lainsoveltaja jättää harkinnassaan ottamatta huomioon kaikkia niitä näkökohtia tai argumenttia tai tapauskohtaisia erityisolosuhteita, joihin sovellettava joustava säännös antaisi mahdollisuuden ja velvoittaisi. (Määttä 2005, 191.)

Näiden näkökohtien voidaan laajemminkin katsoa olevan erilaisen liian yksityiskohtaisen ohjeistuksen ongelmana. Määttä kiinnittää huomiota sellaiseen aineistoon, joka sisältää tosiasialliselta luonteeltaan lainsäädäntövallan alaan kuuluvaa menettelyä ja erityisesti siltä kannalta, millaiseen aineistoon ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa tosiasiallisesti tukeudutaan. Erillinen kysymys ovat selvitysluontoisesti tai tieteellisillä artikkeleilla tuotetun ohjeistuksen ongelmat. Kun aineisto julkaistaan muunakin kuin tausta-aineistona, mielletään se helposti myös eräällä tavalla ohjaavaksi tai jopa velvoittavaksi ainekseksi. (Määttä 2005, 182–189.)

Palvelun käyttäjien velvoittaminen

Taulukko 11 kohdassa 3 tarkoitetut sosiaali-, terveys- tai työllistämispalvelujen taikka muiden vastaavien palvelujen käyttäjille laadittavat yksilökohtaiset suunnitelmat merkitsevät parhaimmillaan hyvää tukea palvelun käyttäjälle, varsinkin avuttomalle henkilölle. Ne osoittavat konkreettisesti sen, mihin henkilön tulee ryhtyä ja joskus senkin, mihin hänen ei tule ryhtyä. Ongelma saattaa olla syrjäytyneen pääsemisessä suunnitelman laatimisen lähteelle. Toisaalta suunnitelman laatiminen saattaa olla myös viranomaisen velvollisuutena tietyissä olosuhteissa. Palvelujen käyttäjän kannalta heikkous suunnitelmissa saattaa olla siinä, että hän ei kykene arvioimaan tai jopa vaatimaan tiettyjä toimenpiteitä, jotka olisivat yksilön kannalta olennaisia ja merkittäviä. Samoin se seikka, että suunnitelmat vain harvoissa tai rajoitetuissa suhteissa velvoittavat viranomaista, ei ole omiaan toimimaan henkilön hyväksi varsinkaan silloin, kun viranomainen ei suunnitelmaa seuraa tai toteuta. (Pajukoski 2010 käsittelee puheena olevien suunnitelmien, ohjelmien ja vastaavien merkitystä erityisesti subjektiivisena oikeutena ja viranomaisen velvoitteena.)

Henkilölle laadittavien erilaisten palvelusuunnitelmien merkitys avuttoman tukena on erityisen kaksijakoinen. Ne tukevat palvelujen saatavuutta ja mahdollisuuksia arvioida palvelujen merkitystä. Suunnitelmat laaditaan periaatteessa yksilöllisesti palvelun käyttäjälle mutta lopputulos saattaa merkittävästi riippua vi-

seen sekä esitettyyn säännökseen sisältyvä mahdollisimman hyvän työllisyyden saavuttaminen.

ranomaisen neuvonta- ja ohjausvelvollisuudesta ja -tahdosta. Toisaalta suunnitelmat voisivat asettaa viranomaiselle monessa tapauksessa toimimisvelvollisuuden, joka johtaa henkilön kannalta parempaan lopputulokseen kuin pelkkä neuvonta- ja ohjausvelvollisuus. Palvelusuunnitelmista useimmissa tapauksissa puuttuva muutoksenhakumahdollisuus vahvistaa olennaisesti viranomaisen asemaa suunnitelman laatimisessa.

Itsevalvonta ja -ohjaus

Omavalvontajärjestelmän (taulukko 11 kohta 4) taloudellinen ydin lieenee kustannusten siirtäminen elinkeinonharjoittajalle tai esimerkiksi työsuojelelussa koneen tai laitteen valmistajalle. Samalla se ainakin periaatteessa vahvistaa valvontaa, kun osittain elinkeinon harjoittajankin intressissä oleva laadunvalvonta muuntuu jokapäiväiseksi, olennaiseksi osaksi elinkeinon harjoittamista. Tällainen järjestelmä vaatii välttämättä tuekseen viranomaisvalvonnan, jotta järjestelmä pysyy uskottavana ja jotta väärinkäytöksiin voidaan puuttua. Kuluttajan tai työntekijän kannalta kysymyksessä on menettely, joka vaatii aktiivista puuttumista epäkohhtiin. Tässä suhteessa se edellyttää esimerkiksi kuluttajalta sellaista aktiivisuutta ja kykyä reagoida, jota kaikilla ei välttämättä ole. Kuluttajansuojan perusta on ns. valistunut keskivertokuluttaja, jollainen sosiaalipalvelun käyttäjä, potilas tai elintarvikeliikkeessä asioiva henkilö ei lainkaan välttämättä ole. Kuluttajan kykyjen huomioon ottaminen tapahtuu yleensä vain markkinoinnissa (THL 2009, 117–118). Kuluttajaviranomaisten valvonta on yleisesti ottaen kollektiivivalvontaa, joka pyrkii turvaamaan kuluttajien asemaa joukkona eikä yksittäisinä asiakkaina. Tosin erityisryhmien asemaan on alettu kiinnittää huomiota erityisesti tiedotuksessa, neuvonnassa ja ohjauksessa. Tällöinkin on enemmän kyse kollektiivivalvonnasta (THL 2009, 124–125).

Kuluttajansuojan menettelyt ovat sinänsä suhteellisen tehokkaat ja säädellyt. Kuluttajaviranomaisten tehtävät ovat ensisijaisesti ennakollista toimintaa, kuten aloitteiden ja esitysten tekemistä ja tiedon antamista niin elinkeinonharjoittajille kuin kuluttajille, sekä kuluttajavalistuksen ylläpitämistä. Varsinainen kuluttajariitoja käsittelevä toimielin on kuluttajariitalautakunta, jonka toimivalta koskee kulutustavaroita ja -palveluja sekä eräitä muita kauppvoja ja sitoumuksia.

Kuluttajansuojaa voidaan tarkastella palvelun käyttäjän ja potilaan itsevalvontana saamiinsa palveluihin nähden. Kun palvelusetelijärjestelmässä käytetään kuluttajansuojajärjestelmää palvelujen saatavuuden ja ennen kaikkea laadun valvontajärjestelmänä, syntyy valvonnan heikkous osin kuluttajansuojan kollektiiviluonteesta ja suuntautumisesta ensisijaisesti markkinointiin. Palvelujen sisällön ja laadun valvonta on kuluttajansuojassa yksinomaan palvelun käyttäjän aktiivisuuden ja osaamisen varassa. Kuluttajansuoja on myös keskeiseltä ratkaisumenetelmältään, kuluttajariitojen osalta, suositteluva ja viime kädessä riitojen ratkaisu edellyttää yleisen tuomioistuimen ratkaisua. Tämä puolestaan sisältää yksilön kannalta merkittävän vaaran lähinnä ja ennen kaikkea sen kautta, että hävinnyt osapuoli maksaa myös voittaneen osapuolen oikeudenkäyntikulut useimmissa

tapauksissa. Yhdenlaista helpotusta, tosin ehkä aika teoreettista ainakin tähänastisen käytännön kannalta, merkitsee kuluttaja-asiamiehen mahdollisuus käyttää joukkokannetta. Terveystenhuollon ja sosiaalihuollon palveluissa palvelujen käyttäjän kuluttaja-aseman turvaamista merkitsevät sosiaali- ja terveystenhuollon tuottajilta vaadittavat luvat ja ilmoitukset toiminnan aloittamisesta ja tarkastukset toiminnan laadusta. (Näistä ks. THL 2009, 106–116.)

Kelvottomuuden lisäksi tuote tai muu kuluttajansuojan piirissä oleva asia tai esine saattaa aiheuttaa henkilölle aineellista vahinkoa. Kysymys on vahingonkorvauksesta sellaisessa tilanteessa, jossa tuote tai palvelu ei ole vastannut aiheellisia odotuksia. Korvausvelvollisuus on valmistajalla tai tuottajalla, mutta näyttövelvollisuus on vahinkoa kärsineellä. Henkilön edellytykset toimia tällaisessa tilanteessa, jossa taustalla on lisäksi oma valvonta, ovat usein vähäiset. Terveystenhuollossa potilaan turvaa lisäävät potilasvahinko- ja lääkevahinkokorvaukset.

Taulukko 11 kohdan 5 mukaisessa itsesäätelystä astutaan oikeusjärjestyksen ulkopuolelle. Eettiset ohjeistot ovat alan omaa toimintaa, johon joissakin tapauksissa saattaa liittyä alan kannalta ulkopuolisen mahdollisuus reagoida. Tyyppillinen esimerkki tässä suhteessa on edellä mainittu julkisen sanan neuvosto, joka arvioi hyvää journalistista tapaa, sekä Asianajajaliiton hyvän asianajajatavan valvonta. Hyvän asianajajatavan valvonnassa on lisäksi viranomaisella, valtioneuvoston oikeuskanslerilla osuutensa. Tässä suhteessa menettely perustuu eräällä tavalla taulukon kohdassa 4 mainittuun omavalvontaan ja myös välilliseen viranomaisvalvontaan, kun oikeuskansleri on tarvittaessa aktiivisesti reagoiva viranomainen. Reagointiperustana voi olla myös oikeuskanslerille tehty kantelu. Eettispohjaisessa itsesäätelystä yhtenä ongelmana saattaa olla, ettei sen menettelyissä noudateta (eettisesti tai oikeudellisesti) kestäviä menettelymuotoja. Puutteita saattaa olla esimerkiksi esteellisyyden tai asianosaisaseman arvioimisessa. Tällaiset seikat samoin kuin alan itseriittävä asenne omiin ohjeisiinsa heikentävät eettisen säätelyn uskottavuutta.

Potilaslaki ja terveydenhuollon ammatinharjoittajalaki edellyttävät hyvän hoidon antamista. Potilaslain vaatimuksia täydentää muun muassa Valtakunnallinen terveydenhuollon eettinen neuvottelukunta (ETENE), joka on julkaisut suositusluonteisia periaatteita terveydenhuollon etiikasta. Ne voivat esimerkiksi muutoksenhaun, kantelujen tai muistutusten yhteydessä toimia oheisaineistona, jolloin saattaa olla merkitystä sillä, että aineisto on viranomaisen asettaman neuvottelukunnan laatimaa. Potilaslain nojalla henkilö voi tehdä muistutuksen, joka perustuu hoidon antamiseen tai potilaan kohteluun. Muistutus on itsenäinen toimenpide, sen tekemisessä ja myös asian vireille saattamisessa voi potilasasiamies auttaa potilasta, mutta prosessin lopputuloksena on vain potilaalle annettu vastaus. Muistutusmenettely ei estä muuta oikeusturvan hakemista, mutta se taas edellyttää avuttoman yksilön kannalta usein ylivoimaisia tietoja ja taitoja. Sama ongelma koskee sosiaaliasiamiehen toimintaa ja sosiaaliasioissa tehtävää muistutusta, joka perustuu sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (812/2000). Sosiaalialan muistutuksen vaikutus toiminnan korjaantumiseen saattaa olla vahvempi, kun sosiaaliasiamiehellä on velvollisuus tehdä vuosittain kunnanhallitukselle kertomus toiminnastaan. Toisaalta muistutus voi perustua

vain kohteluun, ei palvelujen laatuun. Sosiaaliasiamies ei välttämättä saa tietoa kaikista tehdyistä muistutuksista.

Eettisiin normistoihin perustuva valvonta on lähinnä alan sisäistä valvontaa, julkisuuden kautta tai alan oman sääntelyn tai itseymmärryksen kautta tapahtuvaa asioihin vaikuttamista. Tilanteista riippuen se saattaa olla vaikuttavaa, helposti toimeenpantavaa ja nopeaakin. Toisaalta se saattaa jäädä lähestulkoon tyhjäksi toiminnaksi. (Tällaisen sääntelyn vaikutuksista ks. Tala 2009, 343–346.)

Johtopäätökset

Lainsäädännön toimeenpano näyttää sekä palvelun käyttäjän että toteuttajan kannalta pirstoutuvan. Lainsäädännön tavoitteenasettelun finaalistuminen johtaa hallinnon toimivallan huomattavasti aikaisempaa suurempaan moniulotteisuuteen ja harkintavallan käyttöön. Palvelun funktio tai toimeenpanon tapa saattavat hämärtä. Yleisenä huomiona erilaisten hallinnon sisäisten ohjaavien menettelytapojen ja henkilön oikeuksiinsa pääsemisen välillä on todettava, että mitä tiukemmin viranomaisen toiminta on sidottu normeihin ja mitä tiukemmat ovat viranomaisen velvollisuudet palvelun käyttäjään, potilaaseen, kuluttajaan tai muuhun palveluja käyttävään henkilöön nähden, sitä paremmat ovat myös henkilön mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa.

Tästä ei kuitenkaan voida tehdä yksioikoista johtopäätöstä normiohjauksen siunauksellisuuteen. Normiohjaus jäykistäisi päätöksentekoa, estäisi aineelliseen oikeellisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen pyrkivän päätöksenteon käyttöä ja loisi mahdollisuuksia byrokraattiselle hallinnoimiselle. Kyse on tasapainosta normiohjauksen ja harkintavallan välillä. Harkintavalta oikein ja asianmukaisesti käytettynä antaa yksilölle mahdollisuuksia päästä oikeuksiinsa ja luo siinä mielessä myös edellytyksiä asiallisen oikeellisuuden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamiseen. Samat ilmiöt kuitenkin heikossa tai huonossa hallinnossa johtavat varsinkin heikoimpien yksilöiden kannalta mahdollisuuteen sivuuttaa heidän oikeutensa ja menetellä oikeusturvan kannalta kyseenalaisella tavalla. Menettely saattaa myös johtaa siihen, että eniten ääntä pitävät tosiasiallisesta tilanteesta riippumatta pääsevät parhaiten oikeuksiinsa. Oikeusturva saaminen edellyttää, että yksilöllä on kyky toimia ja että tietojen, taitojen, taloudellisten edellytysten tai muiden edellytysten puuttuessa yksilö saa tukea ja apua. Yksilön pääsy oikeuksiinsa ei saa riippua hänen kyvystään vaatia oikeuksiensa toteutumista.

Tästä syystä erilaisia hallinnon ohjausmenetelmiä on käytettävä taiten ja harkiten. Kussakin tilanteessa on erikseen pohdittava se, mikä on tarkoituksenmukaista. Asianmukaiset viranomaisen tai hallinnonalan sisäiset ohjeet luovat luultavasti kaikissa tilanteissa edellytyksiä hyvän hallinnon toteuttamiselle varsinkin, jos ne koskevat menettelyllisiä seikkoja mutta todennäköisesti useimmiten myös asioiden aineellisen sisällön harkinnan kannalta. Sama koskee ylemmän viranomaisen alemmalle antamaa ja valtion kuntiin suuntaamaa sisällöllistä ohjausta. Kaikkein heikoimpien ryhmien osalta saatetaan tarvita erityisen vahvaa ohjausta, joka pelkkänä informaatio-ohjauksena tai heikkona määrärahaohjauksena

ei kaikissa olosuhteissa välttämättä luo yksilölle mahdollisuuksia päästä oikeuksiinsa. Erityisesti näissä tilanteissa on harkittava subjektiivisten oikeuksien käyttöä, kun hallinnon ohjausjärjestelmissä ei näytä haluttavan palata normi- tai määrärahaohjaukseen viranomaisten välillä. Subjektiiviset oikeudet soveltuvat varovasti käytettynä heikompien ryhmien, kuten vaikeavammaisten, lasten tai voimakkaimmin syrjäytyneiden henkilöiden aseman kohentamiseen. Näiden oikeuksien tavoitteena on suosia tiettyä ryhmää ja suojella erityisesti sen oikeuksia. Subjektiiviset oikeudet perustuvat aina lakiin ja ovat siten eduskunnan poliittisessa päätösvallassa.

Hyvinvoinnin, kuten sosiaaliturvan, koulutuksen, ympäristönsuojelun, toimeenpanossa on korostettava hallinnon, myös julkisen hallinnon asemesta toimivien järjestöjen ja yritysten, vastuuta. Näiden kaikkien on tunnettava laki ja toimittava lain mukaisesti. Hyvä hallinto luvataan toteuttaa perustuslain 21 §:ssä. Hallinnon menettelyjen kehittämisessä tulee pohtia muun muassa sitä, voitaisiinko erilaisten palvelusuunnitelmien ja vastaavien viranomaisen ja hallinnossa asioivan välisten asiakirjojen jotkin osat nykyistä laajemmin tehdä viranomaista velvoittavaksi. Asioinnin joutuisuudessa on ongelmia erityisesti muutoksenhaun yhteydessä. Kuitenkin vuosittain ratkaistaan suunnilleen sama määrä asioita kuin muutoksenhakuelimiin tulee. Kyse olisi kertaponnistuksesta, kun asia saatettaisiin säälliseen tilaan.

Hallinnon ohjausjärjestelmänä ja ennen kaikkea yksilöön kohdistuvana ohjausjärjestelmänä on otettava huomioon myös julkisten palvelujen maksuilla saatavat ohjausvaikutukset. Maksutason asetannassa on keskeistä arvioida maksun vaikutus palvelujen käyttöön sekä siltä kannalta, asettaako se tosiasiallisia esteitä palvelun käyttämiselle, että siltä kannalta, pitäisikö yksilö saada mahdollisimman nopeasti ja vähäisin kynnysvaikutuksin palvelun piiriin korkeampien kustannusten ja vaikeampien hoito-olosuhteiden välttämiseksi. Maksut myös koetaan vahvasti oikeudenmukaisuutta mittaavana tekijänä.

Järjestelmien pirstoutuminen julkisena, välillisenä julkisena hallintona, julkisen hallinnon yksityiseltä ostamana yksityisenä ja puhtaan yksityisen palveluna vaikeuttaa monasti kokonaisuutta ja saattaa johtaa epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin. Yksilön kannalta yhtenä kokonaisuutena näyttäytyvä palvelu saattaa olla joiltain osin sisällöllisesti normeilla ohjattua, joiltain osin ammattikuntapohjaisesti eettisesti ohjautuvaa ja joiltain osin omavalvontaisen ohjauksen piirissä. Yksilön kyky erottaa eri ohjausjärjestelmät ja niistä seuraavat reagoitikeinot saattaa olla ylivoimaisia. Perustuslain 21 §:stä ilmenevä oikeusturvaperiaate ja hyvän hallinnon toteuttaminen muuntuvat näissä tilanteissa erityisen haasteelliseksi. Tällöin on tärkeää pitää palvelut kokonaisuutena. Vähimmäisvaatimus on myös yksityisessä palvelujentuotannossa toimeenpantu selkeä neuvonta- ja ohjausjärjestelmä, joka auttaa yksilöä pääsemään oikeuksiinsa.

Suomalainen hyvinvointivaltiojärjestelmä rakentuu keskeisesti julkiselle palvelujen järjestämisvastuulle. Tämän velvollisuuden konkreettisessa toimeenpanossa näytävät varsin erilaiset keinot mahdollisilta ja tarkoituksenmukaisilta. Arviointi on suoritettava ensin sen suhteen, mikä palvelujen organisoimisen tapa on kussakin tilanteessa paras. Suurena linjana valtio on siirtänyt kunnille lähes

koko palvelujärjestelmän työvoimapalveluja (ja yliopistoja) lukuun ottamatta. Työvoimapalveluissakin ennen kaikkea työmarkkinatoimenpiteiden toteuttamista on tosiasiallisesti siirretty kuntien vastuulle tai saatettu kunnat tilanteeseen, jossa niiden on tarkoituksenmukaista toimeenpanna työmarkkinatoimenpiteitä. Vastaavasti keskeisiltä osiltaan kuntien harkinnassa on se seikka, toteuttavatko ne palvelut omana toimintana, ostopalveluna välillisen julkishallinnon toimina vai palvelusetelijärjestelmällä yksityisesti. Yksilöiden edellytyksiä hallita elämäänsä ja vaikuttaa olosuhteisiinsa tulee vahvistaa. Tältä kannalta yhä merkittävämpää on kyky hankkia tietoa ja arvioida sen merkitystä ja totuudellisuutta. Osaamisen ja elinikäisen koulutuksen merkitys nousee

Nykyinen tilanne haastaa erityisesti julkisesta hallinnosta ja toiminnasta viime kädessä vastuussa olevan valtion. Sääntely ja toimeenpano hajautuvat ylöspäin (EU ja kansainväliset (ihmisoikeus)järjestöt), alaspäin (kunnat) ja vielä sivullepäin (valtion ja kuntien välilliselle julkishallinnolle tai palvelujen osalta suoraan yksityisille siirtämät tehtävät). Muutos on merkinnyt myös taloudellisen vastuun ja rahoitusjärjestelmän uutta organisoitumista. Tilanne vaatii periaatteessa vahvaa valtiota, joka kykenee vaikuttamaan kaikkiin edellä mainittuihin niiden toteuttaessa valtion hyvinvointitehtävää. Periaatteessa valtiolla on kompetenssi-kompetenssi, se säätelee sitä, mitä ylipäänsä säädellään. Tätä kompetenssiaan valtio on luovuttanut eri tahoille ja osittain se saattaa olla peruuttamatonta tai lähes peruuttamatonta. Joka tapauksessa se on poliittinen kysymys eikä unioni-olosuhteissa enää yksinomaan kansallisvaltion hallittavissa. Joka tapauksessa on huolehdittava siitä, että perustavanlaatuiset arvot, ihmisarvo, vapaudet ja oikeudet sekä yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus ohjaavat toimintaa kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa.

Maassa asuvan väestön hyvinvoinnin turvaaminen ja kehittäminen on ensisijainen tavoite sosiaali-, koulutus- ja ympäristöpolitiikassa. Näitä toimintoja ei pidä alistaa muille tavoitteille, kuten elinkeinotoiminnan edistämiselle, talouspolitiikan toteuttamiselle tai muille vastaaville, sinänsä tarpeellisille ja hyvinvointivaltion ylläpitämisenkin kannalta tärkeille seikoille. Hyvinvoinnin toteuttaminen edellyttää tervettä kansantaloutta ja julkista taloutta, mutta talous on hyvinvoinnin ja yleisemminkin yhteiskuntapolitiikan kannalta keinon eikä tavoitteen asemassa. Hyvinvoinnin toteuttamisen vaihtoehtoista voidaan ja tulee valita talouden kannalta edullisin, mutta päinvastainen menettely, talouden kannalta edullisimman politiikan toteuttaminen saattaa olla hyvinvointipolitiikan kannalta tuhoisaa. Esimerkiksi syrjäytyneiden ongelmia ei pidä ratkaista residuaalisella politiikalla, vaikka se taloudellisesti vaikuttaa halvimmalta ja tehokkaimmalta. Kansainvälisissä vertailuissa kuitenkin universaali sosiaalipolitiikka tuottaa pitkällä aikavälillä taloudellisestikin kestävimpiä ratkaisuja. Euroopan unionin suosimaa menettelyä, parhaiden käytäntöjen monistamista eri toimijoiden käyttöön, tulee kehittää pyrkimällä parhaiden käytäntöjen parantamiseen.

7 SOSIAALISET MAHDOLLISUUDET

Heikki Hiilamo

Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka tarkastelee hyvinvoinnin edellytyksiä tuottavien instituutioiden toimintaa riskien sijaan mahdollisuuksien näkökulmasta (Hiilamo & Saari 2008; 2010; STM 2009). *Sosiaalisilla mahdollisuuksilla* tarkoitetaan ihmisen toimintakyvyn parantamista ja ylläpitämistä sekä osallisuutta inhimilliseen vuorovaikutukseen. Kyse on tulonsiirtojen, palveluiden ja sosiaalisten suhteiden roolista: korvaavatko ne menetettyjä ansioita ja heikentynyttä toimintakykyä vai avaavatko ne lisäksi uusia mahdollisuuksia?

Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka ei tarkoita välitöntä ja radikaalia muutosta suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa. Jo nykyisin mahdollisuuksien tasa-arvo toteutuu kaikkein parhaiten maailmassa juuri Pohjoismaissa (esim. Esping-Andersen 2004). Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka ei olekaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion vetäytymistä, vaan uudelleen suuntaamista. Sosiaalipolitiikan päämääriä, keinoja ja toiminta-aluetta pohditaan uudelleen.

Pohjoismaisessa mallissa on jo sisään rakennettuja monia keskeisiä sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan elementtejä, esimerkiksi

- korkealaatuinen ja universaali päivähoito
- antelias ja pitkälle kehittynyt perhepolitiikka
- huomattava panostus koko väestön koulutukseen ja harjoitteluun
- elinikäinen oppiminen
- miesten ja naisten tasa-arvon edistäminen työmarkkinoilla
- korkeatasoinen ansiosidonnainen sosiaaliturva ja
- suhteellisen joustavat työmarkkinat.

Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka koskettaa koko Eurooppaa. Kaikkia Euroopan maita koskee myös väestön ikääntyminen. Ikääntyminen luo paineita julkisen talouden kestävyydelle (VM 2010). Ongelma ei ole yleisellä tasolla tulo-tasossa, eikä resurssien puutteessa, vaan huoltosuhteen muutoksessa. Tulevaisuudessa on yhä vähemmän työssäkäyviä kansalaisia verrattuna muuhun väestöön. Tämä lisää ylisukupolvisten tulonsiirtojen ja palveluiden tarvetta. Huoltosuhteen muutos ei tunnu yksinomaan julkisissa menoissa, vaan myös markkinoilta hankittavissa tulonsiirroissa (vakuutuksissa) ja palveluissa sekä perheiden tarjoamissa tulonsiirroissa ja hoivapalveluissa.

Alankomaissa ja Isossa-Britanniassa hyvinvointivaltioita on uudistettu 2000-luvun alussa alkaen kohti *sosiaalisen investoimisen* strategiaa. Toisin sanoen hyvinvointivaltiota on sopeutettu muuttuneisiin taloudellisiin olosuhteisiin siirtämällä menojen painopistettä korjaamisesta mahdollisuuksien turvaamiseen. Tämä on tarkoittanut kohdennettuja toimia lasten ja vanhusten köyhyyden helpottamiseksi, ohjelmia heikosti työllistyvien ryhmien työllistymisen parantamiseksi sekä työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen parantamista pienituloisilla.

Saksassa perhepolitiikkaa on uudistettu sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmasta.

Julkisessa taloudessa huoltosuhteen muutos tarkoittaa sitä, että tulevaisuudessa entistä suurempi osa verovaroista on suunnattava ikääntyneille. Jos hyvinvointivaltiota ei haluta ajaa alas, tämä tarkoittaa veroasteen nostamista. Ilmaisuu on kuitenkin epätarkka. Veroaste kuvaa verojen osuutta tulosta, muttei tulojen tasoa. Pienempi vero suuremmasta tulosta tuo yhtä paljon kuin suurempi vero pienemmästä tulosta. Keskustelussa veroasteen nostamisesta kuva tulevaisuudesta helposti hämärtyykin. Viime kädessä huoltosuhteen muutokseen varautumisessa kyse ei ole verotuksen tasosta, vaan veronmaksukyvyistä (Lindh 2009). Jos taloudesta puuttuu veronmaksukyky, verojen nostaminen johtaa vain entistä suurempaan laantumiseen. Sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmasta tärkeintä on turvata veronmaksukyky. Tämä edellyttää investointeja tulevaan veropohjaan. Tästä seuraa, että sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka korostaa lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin kohdistuvia toimia.

Ketjukirjeen muotoisen eläkejärjestelmän (jossa kirje eli pyyntö ottaa vastaan vastuu vanhemman sukupolven eläkkeiden rahoituksesta, lähetetään aina seuraavalla nuoremmalle sukupolvelle) vuoksi voidaan sanoa, että hyvä eläkepolitiikka alkaa vauvoista. Investoinnit tulevaan veropohjaan koskevat ennen muuta panostamista lasten ja nuorten koulutukseen ja terveyteen eli siihen sukupolveen, jonka aloitteellisuuden tuloksilla rahoitetaan suurten ikäluokkien eläkkeet ja hoivan. Investoiminen tarkoittaa väistämättä sitä, että tämän hetken kulutukseen on käytettävissä vähemmän rahaa.

Miten tämänkaltaisille investoinneille voidaan saada äänestäjien tuki? Investointien toteuttamista rajoittaa muun muassa se, että syksyn 2008 talouskriisin jälkeen monet maat ovat joutuneet jo ottamaan runsaasti velkaa esimerkiksi tukeakseen taantuman vuoksi vaikeuksiin joutuneita pankkeja ja autoteollisuutta. Vararahastot on syöty. Sosiaaliset investoinnit – panostukset lapsiin ja nuoriin sekä koulutukseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn – eivät tuo pikavoittoja. Onko Suomessa malttia tehdä sosiaalisia investointeja, kun talous on kireä, siihen sukupolveen, jonka on määrä maksaa suurten ikäluokkien eläkkeet ja hoiva?

Hyvinvointi on subjektiivinen kokemus, jota ei voi suoraan mitata muutoin kuin kysymällä ihmisiltä (Eskelinen 2009). Pulmaksi muodostuu kuitenkin usein se, että ihmisiltä loppuvat sanat. Ja vaikka sanoja löytyisi, niitä on vaikea kääntää numeroiksi, joiden avulla voitaisiin tehdä mittauksia ja vertailuita. Hyvinvoinnin mittaaminen onkin hyvinvoinnin edellytysten mittaamista. Raha on tähän tarkoitukseen mahdollisimman neutraali mittari, koska se on pelkkää potentiaalia, eikä sano vielä mitään arvostuksista. Rahaa ei voi puolestaan ymmärtää ilman vaihtoa eli sitä mitä rahalla voi hankkia – eli markkinoita. Kehittyneissä länsimaissa hyvinvoinnin edellytykset ovat kiinteässä yhteydessä markkinoihin: talouden lainalaisuudet jakavat niin yksilöiden ja kotitalouksien kuin valtioiden ja kuntienkin voimavarat hyvinvointia varten.

Seuraavassa keskitytään kuvaamaan markkinoiden ja muiden hyvinvoinnin edellytyksiä tuottavien instituutioiden suhdetta ja roolia *sosiaalisten mahdollisuuksien* näkökulmasta. Sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulma on uusi ja vas-

ta hahmottumassa oleva paradigma eli ajattelutapa (Hiilamo & Saari 2008; 2010). Näkökulman lähtökohtana ovat Anthony Giddensin (2007) ajatukset, mutta se on saanut myös pohjoismaisia sävyjä ja tulkintoja (esim. Palme 2009). Näkökulma oli esillä myös SATA-komitean loppuraportissa, erityisesti komitean puheenjohtajan Markku Lehdon kirjoittamassa epilogissa. Siinä todetaan muun muassa seuraavaa: "Komitean esittämissä linjauksissa ja erityisesti toimenpiteissä korostuvat toimet, joilla pyritään parantamaan ihmisten mahdollisuuksia itsenäiseen elämään ja säilyttämään heidän työ- ja toimintakykynsä. Monet ehdotuksista tähtäävät toimintamahdollisuuksien avaamiseen, siirtymiseen pois marginaalista. Sosiaaliturvan tehtävä on muuttumassa. Uusien väylien avaaminen työelämään ja toimintamahdollisuuksien tarjoaminen kuuluu merkittävänä osana komitean hahmottamaan tulevaisuuteen." (STM 2009, 122)

Sosiaaliset mahdollisuudet eivät ole ainoa eivätkä vaihtoehtoinen tapa lähestyä hyvinvointivaltion uudistamista. Hyvinvointivaltion uudistamisessa tarvitaan monenlaisia näkökulmia ja perusteluja. Tämän luvun tarkoituksena on ideoida ja tyypitellä sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmaa. Tavoitteena on haastaa perinteisiä ajatusmalleja ja hahmottaa suuntia sellaiselle yhteiskuntapolitiikalle, joka turvaisi tulevaisuudessa hyvinvoinnin edellytykset nykyhetkellä ja lähitulevaisuudessa tehtävillä investoinneilla mahdollisimman laajalle osalle väestöstä. Luvun onnistumista mittaa, voiko lukija todella löytää sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmasta sellaisia aineksia, joiden hän voi uskoa turvaavan hyvinvoinnin edellytyksiä nykyistä paremmin globaalin talouden oloissa.

Tarkastelu on instituutiokeskeinen. Puhekielessä instituutioilla tarkoitetaan yleensä julkisen vallan organisaatioita. Seuraavassa instituutioiksi kutsutaan erilaisia vakiintuneita toimintatapojen kokoelmia, lakeja ja yhteisöelämän sääntöjä, jotka pyrkivät ohjaamaan ihmisten ja organisaatioiden toimintaa. Instituutiot ovat muotoutuneet hitaan, vuosituhansia kestäneen prosessin kuluessa. Niiden merkitys ihmisten hyvinvoinnille alkoi korostua viimeistään silloin, kun ihmiset asettuivat paikalleen viljelemään maata. Modernissa yhteiskunnassa instituutiot ovat "ilmaa jota hengitämme": yksikään ihminen ei pysty luettelemaan saati kuvaamaan niitä instituutioita, jotka vaikuttavat hänen käyttäytymiseensä.

Instituutioiden toimintaa voidaan arvioida monella eri mittarilla. Seuraavassa tarkastellaan kansalaisten hyvinvointiin vaikuttavien instituutioiden toimintaa sen mukaan, miten tehokkaasti ne ohjaavat hyvinvoinnin edellytysten syntymistä koko väestössä. Lähtökohta on John Rawlsin (1988) niin kutsutun eroperiaatteen mukainen: kaikki ne yhteiskunnalliset erot ovat perusteltuja, jotka parantavat heikoimmassa asemassa olevan tilannetta. Instituutioilla on julkilausuttuja tavoitteita, jotka kiinnittyvät niiden rakenteisiin ja ilmenevät erilaisina kannustimina. Sanaa kannuste käytetään laajassa merkityksessä. Kannuste on mikä tahansa seikka (taloudellinen tai muu), joka vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen motivoituneen haluttuun toimintaan tai mahdollistaen halutun toiminnan. Kannustimien ohjausvaikutus riippuu olennaisesti siitä, miten kansalaiset reagoivat niihin. Instituutioiden tehokkuuden kannalta on ratkaisevaa, miten hyvin instituutioiden suunnittelijat osaavat ottaa instituutioiden kannustimissa huomioon sen, miten ihmiset todellisuudessa käyttäytyvät. Yksinkertaisten esimerkiksi syksyn 2008

talouskriisin syynä oli se, että instituutioiden suunnittelijoilla (ennen muuta keskuspankkien johtajilla) oli väärä käsitys siitä, miten sijoittajat käyttäytyivät eli reagoivat instituutioiden suunnittelijoiden rakentamiin kannustimiin (ennen muuta korkotasoon ja riskienseurantaan) (Krugman 2009).

Ihmisten taloudellista käyttäytymistä sääteleviä instituutioita on perinteisesti lähestytty kahdesta eri viitekehyksestä. Englantilaisen taloustieteilijän John Maynard Keynesin (1883–1946) mukaan nimetyn keynesiläisen taloustieteen mukaan valtion on puututtava markkinoiden toimintaan muun muassa tasapainottamalla kysyntää. Näin valtio voi pehmentää suhdannevaihteluiden kielteisiä vaikutuksia. Keynes ei kirjoittanut mitään markkinoista, eikä pohtinut yritysten roolia. Hän oli kiinnostunut talouspolitiikasta makrotasolla ja sen vakauden ehdoista. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion juuret ovat keynesiläisyydessä. Niin sanotulla pohjoismaisen hyvinvointivaltion kultaisella kaudella markkinoita säänneltiin voimakkaasti. Talouskasvu oli vahvaa, mutta kasvun hedelmät jaettiin keskitetyllä palkkapolitiikalla ja uudelleen jaettiin tulosiirroilla köyhimpiä suosien. Keynesiläisyys antoi oikeutuksen valtiokeskeiselle suunnittelulle, jota tyylipuhtaasti edustaa Pekka Kuusen (1917–1989) kirja *60-luvun sosiaalipoliittikka*. Kuusen ohjelmaa ei toteutettu sellaisenaan, mutta vastaava ajattelutapa heijastui suurissa sosiaalipoliittisissa uudistuksissa. Koko yhteiskunta vaurastui, mutta pienituloiset saivat suhteellisesti enemmän kuin suurituloiset: tuloerot pienenivät voimakkaasti. Köyhyys oli enää marginaaliväestön ongelma.

Milton Friedmanin (1912–2006) johtaman monetaristien koulukunnan mukaan talouden epävakauden syynä eivät olleet kysynnän vaihtelut, vaan rahan määrän muutokset. Monetaristien mielestä parasta talouspolitiikkaa oli taata markkinoiden mahdollisimman häiriötön toiminta. Valtion rooli tulonjaossa oli vähäinen. Vahvaa valtiota tarvittiin vapauttamaan markkinat.

Talouspolitiikassa keynesiläisyyden ja monetarismin erot liittyvät teoreettisiin näkemyksiin suhdannevaihteluiden ja työttömyyden syistä sekä markkinoiden toiminnasta. Hyvinvointipoliitikassa ajattelutapojen erot liittyvät hyvinvointia turvaavien instituutioiden rooleihin ja ihmiskuvaan. Keynesiläisyyteen ankkuroituva hyvinvointipoliittikka korostaa julkisen vallan (valtion ja kuntien) roolia hyvinvoinnin turvaajana. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion suuressa kertomuksessa julkinen valta on ottanut hyvinvoinnin turvaamisessa vastuuta, joka aikaisemmin kuului perheelle ja osittain myös markkinoille. Sosiaalipoliittikka pyrkii suojaamaan ihmisiä markkinoilta. Mallissa kaikki kansalaiset tulkitaan periaatteessa työhaluisiksi. Työn taloudellisilla kannustimilla ei ole suurta roolia: kaikki osallistuvat kykyjensä mukaan työmarkkinoille. Hyvinvointivaltio on kansalaisten yhteinen ponnistus: kansalaiset eivät maksa veroja valtiolle tai kunnalle vaan itselleen.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion kultaisen kauden jälkeen Suomessakin alettiin keskustella työn taloudellisista kannustimista. 1990-luvun laman jälkeisessä politiikassa suhtauduttiin varauksellisesti, muttei torjuvasti julkisen vallan rooliin hyvinvoinnin turvaamisessa. Työnteon kannustimien parantamista korostettiin myös vähimmäisetuuksia koskevissa reformeissa. Sosiaaliturvan kustannuksia lisäävistä suurista uudistuksista pidättäydyttiin, veroja alennettiin ja yksi-

tyisiä palveluita lisättään. Suomessa syksyllä 2008 alkanutta talouskriisiä voidaan pitää edellisen laman jälkeisen politiikan päätepisteenä. Muiden länsimaiden tavoin Suomikin lähti uudessa lamassa keynesiläiseen tapaan elvyttämään taloutta. Toisin kuin 1990-luvun laman aikana tulonsiirtoja ei ole siis leikattu eikä veroja korotettu.

Suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuutta haastavat monet näköpiirissä olevat ilmiöt: väestön ikääntyminen, siirtyminen teollisuusyhteiskunnasta palvelu- ja oppimisyhteiskuntaan, ilmastomuutos ja muut ympäristöuhat, sääntelemättömät rahamarkkinat ja nopeat pääomaliikkeet. Näistä teemoista keskustellaan kiivaasti lähivuosina. Pienessä avoimessa taloudessa kasvu riippuu monella tavalla ulkoisista tekijöistä – varsinkin kun otetaan huomioon se, että korkotasosta ja valuuttakurssista päätetään maan rajojen ulkopuolella. Itsenäiseen päätösvaltaan kuuluva merkittävin tekijä on julkisen talouden menojen ja tulojen suhde, toisin sanoen suhtautuminen hyvinvointivaltion laajuuteen (kustannuksiin), verotuksen tasoon ja julkiseen velkaan. Mikäli veroja korotetaan ja julkisen talouden velkaantumista siedetään, hyvinvointivaltiota voidaan laajentaa nykyisestä. Jos veroja ei koroteta eikä julkisen talouden velkaa pyritä saamaan hallintaan nopeasti – tai vaihtoehtoisesti veroja korotetaan, mutta tulot käytetään velan nopeaan takaisinmaksuun – hyvinvointivaltio supistuu vähitellen. Kolmantena mahdollisuutena on hyvinvointivaltion nopea alasajo. Tässä skenaariossa verotusta ei kiristetä. Sen sijaan julkista velkaa pyritään hillitsemään tai supistamaan nopeasti leikkaamalla hyvinvointivaltion tulonsiirtoja ja palveluita.

Hyvinvointipolitiikassa on tilausta uudelle paradigmalle eli päätöksentekoa ohjaavalle ajatuskululle, joka ottaa etäisyyttä sekä perinteiseen riskejä korostavaan hyvinvointivaltioajatteluun että työnteon taloudellisia kannustimia kapeasti painottavaan ajatteluun.

Kannustimet ja käyttäytyminen

Hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne sisältää joukon ihmisten käyttäytymistä julkilausumattomia eli implisiittisiä oletuksia. Oletukset suuntaavat ratkaisevasti paitsi ajatteluamme ja kykyämme uudistaa hyvinvointivaltiota myös todellista käyttäytymistä ja hyvinvointivaltion lopputuloksia. Sosiaalitieteiden yksi tärkeimmistä tehtävistä on kuitenkin tutkia, miten instituutiot vaikuttavat yksilöiden ja perheiden käyttäytymiseen ja siten lopulta toteutuneeseen hyvinvointiin. Hyvinvointivaltion instituutioiden rakenteita on tutkittava kannustimina, jotka vaikuttavat käyttäytymiseen ja lopputuloksiin. Instituutioiden rakenteilla voi olla myös tahottomia vaikutuksia. Suurin ongelma on kuitenkin se, ettei yksilöiden voida lähtökohtaisesti olettaa käyttäytyvän joka tilanteessa rationaalisesti.

Rationaalisella toiminnalla tarkoitetaan sitä, että ihmisten käyttäytyminen perustuu lyhyen aikavälin oman edun valvontaan. Niinpä esimerkiksi työtön laskee palkan ja etuudet välisen erotuksen ja tekee tämän perusteella valinnan; vastaavasti yksinhuoltaja laskee uuden rakkauden tuomat taloudelliset hyödyt ja haitat ja tekee näiden perusteella päätökset suhteen tulevaisuudesta; äärimuodossaan

ihminen tekee itsemurhan, kun jäljellä oleva elämishyöty kääntyy negatiiviseksi (Hiilamo & Saari 2008). Tässä ajattelussa työ on haitta, josta maksetaan palkaksi kutsuttavaa korvausta. Työstä ei siis saada sisäistä tyydytystä, eikä siihen sisälly myönteisiä etuja. Vapaa-aika on puolestaan nimensä mukaisesti vapaata aikaa, joka on määritelmällisesti myönteistä. Tästä näkökulmasta työtön voi olla hyvin-kin myönteisessä tilanteessa, koska hänellä on runsaasti arvokasta vapaa-aikaa.

Oletukset ovat sekä oikeansuuntaisia että perustuvanlaatuksella tavalla virheellisiä. Ihmisten itsekkyyks on kiistämätöntä, mutta yhtä kiistämätöntä on, että useimmat meistä jakavat *reiluutta* koskevan sosiaalisen normin (esim. Gintis ym. 2005). Ihmiset ovat tilanteesta riippuen sekä itsekkäitä että reiluja. Reiluus tarkoittaa sekä oikeudenmukaisuutta että toisten huomioon ottamista. Molemmat liittynevät evoluutioon. Oikeudenmukaisuus lienee sopeutuma epäoikeudenmukaisuuden aiheuttamaan uhkaan: korkealla hierarkiassa olevat pystyivät valitsemaan turvallisemmat asuinpaikat ja hankkimaan lapsilleen parempaa ravintoa kuin yhteisön laitamille syrjäytyneet. Syrjäytyminen oli uhka selviytymiselle. Tämä ilmiö on havaittu yhä uudelleen esimerkiksi työpaikkojen ilmapiiriä koskevissa tutkimuksissa. Oikeudenmukaiseksi koettu päätöksenteko on yhteydessä hyväksi arvioituun omaan terveyteen sekä vähentyneisiin psyykkisiin raskaisiin ja sairauspoissaoloihin. (Elovainio ym. 2002, 2005; Kivimäki ym. 2003, 2005; Ferrie 2006.) Kokemus epäoikeudenmukaisuudesta aiheuttaa stressiä kahdesta eri syystä. Epäoikeudenmukaiseen kohteluun liittyvä epäjohdonmukaisuus ja heikko tiedonkulku luovat *epävarmuutta*, joka on voimakas stressitekijä. Lisäksi epäoikeudenmukaisuuden kokemus aiheuttaa negatiivisia tunnetiloja ja *masennusta*, joka on itsenäinen sydäntaudin riskitekijä.

Altruismi-termin (lat. *alter*, ”toinen”) synty liitetään ranskalaiseen filosofiaan ja sosiologian isään, Auguste Comteen (1798–1857). Kokemusperäisen tieteen ylivertaisuuteen uskonut Comte väitti, että itsekkään toiminnan lisäksi on myös sellaista toimintaa, jota ei voi selittää muuten kuin epäitsekkäällä halulla auttaa toisia. Kyky pyyteettömyyteen liittyy jossain määrin evoluutioon. Ihmisen kehittyminen lajina ja ihmisyhteisöiden kehittyminen kulttuureina kertovat paitsi ponnisteluista kapean oman edun toteuttamiseksi myös pyrkimyksistä rakentaa oman perheen, suvun, lähiyhteisön ja myös laajemman ihmisyhteisön hyvinvointia (Diamond 1997; McNeill ja McNeill 2003).

Tärkeää on myös huomata se, etteivät kaikki käyttäydy samalla tavalla. Populaarin keskustelun lisäksi myös tieteellisissä yhteyksissä eri kansallisuuksia edustavien ihmisten erilaista käyttäytymistä selitetään usein kansallisella identiteetillä, jolla ei juuri ole empiiristä pätevyyttä (Taleb 2007). Ihmisen sukupuoli, ikä, sosiaalinen asema ja koulutus ennustavat paljon paremmin käyttäytymistä kuin kansallisuus.

Hyvinvointivaltion laajentaminen on laajassa mittakaavassa tarkoittanut Pohjoismaissa vastuun siirtämistä perheeltä julkiselle vallalle. Tämä pätee erityisesti hoivaan. Keskeinen strategia on ollut yksilöllisen sosiaalipolitiikan rakentaminen, toisin sanoen tulonsiirrot (myös verot) ja palvelut kohdennetaan yksilöille eikä perheille (tai suvuille). Strategian tuloksiin kuuluu muun muassa se, että Pohjoismaat ovat edenneet nopeimmin ja pisimmälle muun muassa suku-

puolten välisen tasa-arvon toteuttamisessa. Laaja yksilöllinen sosiaalipolitiikka voi kuitenkin luoda kannustimia, jotka heikentävät ihmisten vastuuta ja mahdollisuuksia huolehtia läheisistään. Ongelmat liittyvät muun muassa parisuhteiden muodostamiseen, erotilanteisiin sekä vanhusten hoitoon (ks. jäljempänä tässä luvussa jaksoa *Myönteiset siirtymät*).

Sosiaalipolitiikka on pohjautunut 1990-luvun laman jälkeen parametrasta valintaa, materiaalista kannustinta ja (palkka)työn vieroksuntaa koskeviin oletuksiin.⁵¹ Parametrisella valinnalla tarkoitetaan päätöksentekomallia, jossa kansalainen – asiakas, potilas tai kuluttaja – valitsee oman lyhyen aikavälinsä edun mukaisen toimintamallin. Tämänmukaisesti esimerkiksi kannustinloukut lasketaan ennen ja jälkeen työnsaannin tai työpaikan menettämisen. Materiaalinen kannustin viittaa siihen, että ihmisiä motivoivat vain taloudelliset tekijät, lähinnä raha. Työn vieroksunnalla tarkoitetaan puolestaan sitä, että palkka nähdään vapaa-ajan korvauksena. Ihminen käy siis töissä saadakseen korvausta menetetyistä vapaa-ajasta.

Yksikään näistä kolmesta oletuksesta ei ole riittävän perusteltu. Ihmisillä on kiistatta taipumus yliarvioida lyhyen aikavälin etu pitkän aikavälin edun kustannuksella, mutta samalla he ovat myös kykeneviä tekemään strategisia valintoja. Tällöin esimerkiksi kannustinloukussa keskeistä ei ole sen lyhyen aikavälin kannustinvaikeus, vaan kuinka kannustinloukku vaikuttaa ihmisten pitkän aikavälin valintoihin. Lyhyen aikavälin kannustinloukulla ei ole ratkaisevaa merkitystä, jos ihmiset näkevät sen tilapäisenä, siirtymävaiheen ilmiönä. Tällöin kannustinloukusta aiheutuva menetys on verrattavissa investoinnista aiheutuviin (ylimäärsiin) kuluihin. Myöskään usko materiaalsiin kannustimiin ei ole perusteltavissa. Systemaattiset tutkimukset antavat vankkaa tukea näkemykselle, jonka mukaan ihmiset ottavat valinnoissaan huomioon sekä materiaaliset kannustimet että sosiaalisesti hyväksyttävän käytöksen. Useimmat välttävät materiaalisten hyötyjen tavoittelua sosiaalisia normeja loukkaavalla tavalla. Lopuksi ajatus palkkatyöstä vain ulkoisia (ja materiaalia) palkkioita antavana toimintana on absurdi, kun otetaan huomioon kaikki työhön liittyvät sisäiset palkkiot, kuten mielekkään tekemisen, arvostuksen ja vallan.

Perinteisesti – hyvinvointivaltiomyönteisesti – kuluttajien irrationaalisuutta alleviivaavia tuloksia on käytetty julkisen sektorin aseman legitimointiin ja kuluttajien valintamahdollisuuksien rajaamiseen. Koska kansalaiset eivät *keskimäärin* pysty tekemään rationaalisia valintoja, vastuuta valinnoista on siirretty ja tulee siirtää julkiselle vallalle. Vaihtoehtoisesti – ja hyvinvointivaltiokriittisesti – on esitetty, että hyvinvointivaltion luomat uudet säännöt ovat tuottaneet ”perversejä” käyttäytymisvaikutuksia. Molemmille lähestymistavoille vaihtoehtoisesti tuloksia voi tulkita myös niin, että ne tukevat ihmisten ja organisaatioiden käyttäytymistä suuntaavan institutionaalisen ohjaamisen merkitystä. Ohjaamisen avainkäsite on suomennettu tuuppaamiseksi⁵² (*nudge*) (Thaler & Sunstein 2008). Kä-

⁵¹ Tämä ja seuraavat kolme kappaletta perustuvat Juho Saaren aihetta koskevaan käsikirjoitukseen.

⁵² Tämä on tutkimusprofessori Antti Hautamäen suomennos käsitteestä.

sitteellä kuvataan sellaisia institutionaalisia ratkaisuja, joilla rajallisesti rationaalisia kansalaisia ja kuluttajia ”tuupataan” tekemään julkisen vallan mielestä perusteltuja valintoja luomalla näitä valintoja tukevia valinta-arkkitehtuureja.

Aloitteellisuuden jännite

Edellä sanottu ei kiistä jännitettä yhtäältä itsekkyyden ja oman edun tavoittelun sekä toisaalta pyyteettömän yhteisön rakentamisen välillä. Toiset tuntuvat ajavan vain omaa etuaan, kun taas toiset ajattelevat myös koko yhteisön etua. Kyse ei ole kuitenkaan vain itsekkyydestä. Ihminen on autonominen, luova ja aktiivinen toimija, joka voi luoda merkitystä elämälleen. Aloitteellisuuden juurena on ihmisen tarve toimia aktiivisesti itsensä, oman perheensä, ryhmänsä ja yhteisönsä eloonjäämisen ja hyvinvoinnin turvaamiseksi. Yleisellä tasolla voidaankin todeta, että aloitteellisuus on hyvinvoinnin tärkein voimavara (Lievonon 2009). Siihen liittyviä luonteenpiirteitä ovat uteliaisuus, vaihtelunhalu ja riippumattomuuden kaipuu. Aloitteellisuus ja kyvykkyys vaihtelevat yksilöiden ja ryhmien välillä. Toiset pyrkivät parantamaan omaa ja lähipiirinsä hyvinvointia ahkerammin ja luovemmin kuin toiset.

Aloitteellisuus luo uutta vaurautta ja synnyttää omaisuuksia niille, jotka onnistuvat käyttämään tuotannontekijöitä muita tehokkaimmin. Tämä puolestaan synnyttää eriarvoisuutta. Kokemukset sosialistisista yhteiskunnista osoittavat, ettei ristiriitaa tehokkuuden ja eriarvoisuuden välillä voida ratkaista kumoamalla markkinoita. Toisten muita parempi menestyminen – eriarvoisuus – voi luoda myönteisiä esimerkkejä ja rohkaista kaikkia ponnistelemaan enemmän, mutta se voi myös johtaa lamaantumiseen ja rappioon. Yhteiskunnalliseen ilmapiiriin vaikuttaa ratkaisevasti se, millaiset mahdollisuudet köyhistä lähtökohdista olevilla on kohentaa asemaansa, toisin sanoen: voivatko kaikki käyttää aloitteellisuuttaan ja kykyjään oman asemansa parantamiseen?.

Ihmiset ovat sosiaalisia toimijoita, jotka voivat vapautua yhteiskuntaluokkien, statuksien ja sukupuolten kahlitsevista rakenteista. Mahdollisuudet liittyvät paitsi ihmisen omaan tahtoon ja kykyihin, myös rakenteisiin. Ihminen joutuu aina asettumaan enemmän tai vähemmän ennalta päätettyihin merkityksiin ja järjestyksiin. Esimerkiksi palkkatyössä on kyse paitsi ihmisen omien kykyjen käyttämisestä ja itsensä toteuttamisesta, myös työpanoksen myymisestä sellaisen organisaation käyttöön, joiden sääntöihin ja rakenteisiin yksilö ei voi vaikuttaa.

Kysymys on jälleen instituutioista ja siitä, miten ne tukevat tai estävät ihmisen omia pyrkimyksiä autonomiseen, luovaan ja aktiiviseen toimintaan. Tarjolla on yksinkertaistaen kaksi ideaalityyppistä vaihtoehtoa: *eksklusiivinen ja inkluusiivinen* yhteiskunta. Eksklusiivisessa yhteiskunnassa instituutiot palvelevat eliittijä. Mallin piirteitä ovat veroedut (esimerkiksi omaisuus-, perintö – ja tuloverotuksessa sekä sukupolven vaihdoksissa) yritysten omistajille ja muille varakkaille, kynnykset koulutukseen ja ylempiin yhteiskunnallisiin asemiin pääsemisessä, asuinalueiden ja kulutuksen segregaatio sekä taloudellisen ja poliittisen vallan

yhdistyminen ja keskittyminen harvoille eliittien jäsenille, jotka siirtävät valtaa edelleen omille suosikeilleen.

Inklusiivisessa yhteiskunnassa jokainen saa sukutaustastaan ja perimistään varoista riippumatta mahdollisuuden hankkia koulutusta ja nousta asemaan, johon hänen kykynsä riittävät. Inklusiivinen yhteiskunta pyrkii mahdollisuuksien tasa-arvoon eli siihen, että omat ansiot eikä vanhempien asema määräisivät yhteiskunnallisen menestyksen. Tämä takaa myös heikossa asemassa olevien vanhempien lapsille menestymisen mahdollisuuden ja samalla edistää talouden dynaamisuutta: kaikkien on yritettävä parhaansa, jos syntymässä saadut etuoikeudet eivät periydy. Inklusiivisessa yhteiskunnassa arvostetaan sosiaalisen taustan ja sen tuomien valmiuksien sijaan koulutuksella hankittua pätevyyttä ja työkokemusta. Ero inklusiivisen ja eksklusiivisen yhteiskunnan välillä tulee parhaiten näkyviin koulutuksen ja terveydenhoidon saatavuudessa: inklusiiviset yhteiskunnat tarjoavat palveluita kaikille riippumatta tuloista ja varallisuudesta.

Eksklusiivisen ja inklusiivisen yhteiskunnan eroa voi myös kuvata sen hienovaraisen tasapainon avulla, joka vallitsee yhtäältä kansalainen ja ääniperiaatteen (demokraattinen valta, ns. *stakeholder* -yhteiskunta) ja toisaalta osake ja ääni –periaatteen (omistukseen perustuva valta, *shareholder* -yhteiskunta) välillä. Omistukseen perustuvan vallan vastapainona on pyrkimys torjua eriarvoisuutta laajentamalla demokratiaa – ihminen ja ääni periaate – ja sen avulla tasa-arvoa ja solidaarisuutta. Vastakohdat voivat täydentää toisiaan, jos yhteiskunta säilyttää tasapainon. Itsekäs eduntavoittelu voi uudistaa taloutta kiihdyttämällä tiedon, tekniikan, tuotteiden, kaupan ja osaamisen kehitystä. Pyrkimys oikeudenmukaisuuteen ja tasa-arvoon puolestaan uudistaa instituutioita siten, että yksilöiden ja yritysten kilpailulle tarjotaan suhteellisen yhdenvertaiset ja oikeudenmukaiset lähtökohdat. Talouden toiminta tehostuu aloitteellisuuden, yrittäjyyden ja innovatiivisuuden tuloksena, kun voimavarat keskittyvät parhaiten menestyville organisaatioille eli yrityksille ja niiden omistajille sekä julkisille organisaatioille. Voimavarojen keskittyminen voi kuitenkin pitkällä aikavälillä olla haitallista koko yhteiskunnan hyvinvoinnille, jos se tarkoittaa pienen eliitin kukoistamista ja muiden jäämistä jälkeen hyvinvoinnin kehityksestä – olipa sitten kysymys suuryrityksistä tai byrokratioista. Yksityisen aloitteellisuuden ja yrittäjyyden vastapainoksi tarvitaan instituutioiden uudistamista siten, että mahdollisuudet tasa-arvon saavuttamiseen ja solidaarisuuteen säilyvät.

Sosiaaliset investoinnit

Brittiläisen sosialidemokratian uudistuksen teoreettinen arkkitehti Anthony Giddens käänsi hyvinvointivaltion tehtävän päälaelleen: vanha hyvinvointivaltio pyrki suojelemaan ihmisiä markkinoilta – uusi sosiaalinen investointivaltio pyrkii tekemään heistä varhempia toimijoita markkinoilta (Giddens 2007). Vastaava muutos on havaittavissa sosiaalisista investoinneista innostuneella tanskalaisella hyvinvointivaltiotutkijalla Gøsta Esping-Andersenilla (esim. 2004, 2007), joka julkaisi vuonna 1980-luvun puolivälissä kirjan *Politics Against Markets* (1985) ja

viisi vuotta myöhemmin käännteentekevän teoksen *Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990). Jälkimmäisessä teoksessa hyvinvointivaltioita luokiteltiin sen mukaan miten paljon ne suojaavat (dekommodifikoivat) kansalaisia markkinoiden riskeiltä. Jorma Sipilä on luonnehtinut muutosta hieman ironisesti: ”Jos työvoiman myynti oli joskus ollut riistoa, nyt se oli tavoite. – 'Riistetyksi tuleminen' on muuttunut vääryydestä mahdollisuudeksi ja itsensä uudistaneen työväenpuolueen tavoitteeksi” (Sipilä 2010).

Sosiaalisten investointien ajattelun lähtökohtana on, että globaali talouden työnjako syvenee ja markkinoiden luoma eriarvoisuus kasvaa. Tällöin hyvinvointivaltion instituutioiden toiminnassa korostuu mahdollisuuksien tasa-arvon takaaminen yksilöiden ja perheiden elinkaaren eri vaiheissa (Giddens 2007). Valtioiden ja kuntien varat eivät yksinkertaisesti riitä huomattavan suuren työelämästä syrjäytyneiden tai syrjäytettyjen työikäisten joukon passiivisten etujen ja palveluiden rahoittamiseen (esim. VM 2010, STM 2009). Julkisen vallan rooliksi tulee tehdä sellaisia investointeja, joilla tämänkaltainen kehitys torjutaan.

Sosiaalisessa investoimisessa palveluita ja tulonsiirtoja ei siis perustella yksinomaan sillä, että ne edistävät – tässä ja nyt – tasaista tulonjakoa, vaan sillä, että ne luovat yksilöille ja perheille mahdollisuuksia (Palme 2009). Julkisia voimavaroja voidaan käyttää luomaan mahdollisuuksia yksilöille ja perheille myös välillisesti tukemalla kansalaisyhteiskuntaa. Lähestymistapa korostaa yksilön vastuuta, muttei kiellä julkisten vallan roolia. Julkisia menoja ei supisteta, muttei välttämättä kasvatetakaan. Julkisia menoja on käytettävä kuitenkin niin, että ne maksavat itsensä takaisin. Kyse on menojen uudelleen suuntaamisesta ja tehokkuuden lisäämisestä.

Sosiaalisessa investoimisessa julkisia menoja ei tarkastella vuosittaisina kustannuksina, vaan pitkän aikavälin investointeina. Esimerkiksi lapsiin tehtyjä investointeja ei usein tunnisteta, koska ne sijoitetaan julkisen kulutuksen tai julkisten menojen otsikon alle. Nimikkeet ovat hämääviä. Yksikään maanviljelijä ei voi olla tekemättä eroa leipäviljan ja siemenviljan välillä. Virhe olisi kohtalokas. Sosiaalisen investoimisen strategia tunnistaa tarpeen vaikuttaa työssäkäynnin kannustimiin, mutta huomaa myös sen, että köyhyys ja palveluiden puute saattavat estää yksilöitä ja perheitä osallistumasta työmarkkinoilla. Edelleen sosiaaliset investoinnit pyrkivät takaamaan sen, että eriarvoisuus vähenee pidemmällä aikavälillä, kun kaikki saavat mahdollisimman tasa-arvoiset mahdollisuudet oman tulevaisuutensa rakentamiseksi. Mahdollisuuksien tasa-arvon lisääntyminen ei tarkoita sitä, että joidenkin toisten mahdollisuudet heikkenisivät: sosiaalisissa mahdollisuuksissa kyse ei ole nollasummapelistä.

Sosiaalisia investointeja korostava hyvinvointivaltio ei ole korjausmies. Sen lähtökohtana eivät ole enää klassiset sosiaaliturvaedut, jotka kompensoivat erilaisia julkisen vallan tunnistamia riskejä sen jälkeen, kun ne ovat toteutuneet. Sosiaalipolitiikka ei ole kustannus vaan tuotantovoima, joka tukee taloudellista kasvua ja työllisyyttä (Andersen ym. 2007). Yksinkertaistettuna julkinen valta tekee yksilöille ja perheille mahdolliseksi sen, että he voivat pitää itse huolta itsestään. Keskeisiä sosiaalisia riskejä pyritään ehkäisemään ennalta takaamalla kaikille

mahdollisuuksia. Tämä tarkoittaa investointeja ihmisten kykyihin ja tasa-arvoisiin mahdollisuuksiin.

Sosiaalisen investoimisen strategian sijasta voidaankin puhua sosiaalisten mahdollisuuksien politiikasta. Ero ei ole suuri. Edellinen korostaa sitä miten yhteisiä varoja käytetään, jälkimmäinen kiinnittää huomiota varojen käytön tuloksiin, so. sosiaalisten mahdollisuuksien toteutumisiin. Lisäksi sosiaaliset mahdollisuudet on laajempi käsite kuin sosiaaliset investoinnit, joka korostaa inhimillisen pääoman (osaamisen ja taitojen) vahvistamista työmarkkinoille osallistumisen edellytysten parantamisessa. Sosiaaliset investoinnit rajoittavat näkökulman hallinnon toimiin. Sosiaaliset mahdollisuudet voivat toteutua muuallakin kuin palkkatyössä, esimerkiksi kansalaisjärjestöissä, urheiluseuroissa, naapuriyhteisöissä jne. Seuraavassa analysoidaan sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa vastakohtana perinteiselle pohjoismaiselle hyvinvointivaltioajattelulle, joka korostaa sosiaalisia riskejä.

Investointien avulla tasa-arvoa

Sosiaalista tasa-arvoa voidaan tarkastella sekä toteutuneena tasa-arvona että mahdollisuuksien tasa-arvona. Toteutunutta tasa-arvoa voidaan tarkastella tässä ja nyt, esimerkiksi tutkimalla väestön tulonjakoa tai köyhyyttä. Näkökulma on staattinen. Mahdollisuuksien tasa-arvo viittaa sen sijaan tulevaisuuteen ja sen antamien mahdollisuuksien jakautumiseen yksilöiden kesken. Kyse on dynaamisesta tarkastelusta.

Toteutunut ja mahdollisuuksien tasa-arvo ovat kuitenkin saman kolikon kaksi puolta, ja ne ovat tiiviisti sidoksissa toisiinsa. Niinpä matalat tuloerot ja mahdollisuuksien tasa-arvo kulkevat yleensä käsi kädessä, samoin suuret tuloerot ja mahdollisuuksien epätasainen jakautuminen. Kyseistä yhteyttä selitetään usein suhteellisen välimatkan teorialla, jonka mukaan suurten tuloerojen yhteiskunnassa sosiaalinen liikkuvuus esimerkiksi köyhyydestä keskiluokkaan vaatii yksinkertaisesti ”pidemmän matkan” niin taloudellisesti kuin kulttuurisestikin verrattuna pienten tuloerojen yhteiskuntaan. Suhteellisen välimatkan teoriaa tukevat empiiriset tutkimukset, joiden mukaan suurten tuloerojen maissa myös tulojen ja sosiaalisen aseman periytyvyys on voimakasta (Esping-Andersen 2004).

Vaikka oikeudenmukaisuuden käsitteen tulkinnat ovat ristiriitaisia, sen ymmärretään yleisesti tarkoittavan sitä, että kaikilla on oikeus paremman elintason tavoitteluun ja tilaisuuksien tähän tulisi olla mahdollisimman tasaisesti jakautuneet. Mahdollisuuksien tasa-arvoa voidaan perustella myös sillä, että se edistää yhteiskunnan dynaamisuutta. Jos syntymässä saadut etuoikeudet ja sosiaalinen asema eivät periydy, niin tämä tuo väestön lahjakkuusreservit mahdollisimman tehokkaasti paitsi yksilön myös koko yhteisön käyttöön. Tuloksena on edellä kuvattu eksklusiivinen yhteiskunta. Samoin yhteiskunnan dynaamisuutta lisää se, jos kaikkien kyvyt ovat mahdollisimman laajasti yksilöiden itsensä ja heidän yhteisöidensä käytössä. Mahdollisuuksien tasa-arvon voidaan katsoa edistävän myös sosiaalista koheesiota. Jos kaikilla on periaatteessa samat mahdollisuudet

menestyä, kaikki ovat ”meikäläisiä” eli näkökulmasta riippuen joukkuetovereita tai kilpakumppaneita ”elämän kilpailussa”.

Mahdollisuuksien tasa-arvo on haastava tavoite yhteiskuntapolitiikalle. Kaikissa sosiaalisen liikkuvuuden tutkimuksissa on havaittu, että varallisuudella ja sosioekonomisilla asemilla on taipumus siirtyä jossain määrin vanhemmilta heidän lapsilleen myös kaikista avoimimmissa ja tasa-arvoisimmissa yhteiskunnissa (Hiilamo & Moisio 2009). Toisin sanoen kaikissa yhteiskunnissa – myös pohjoismaisissa – on eksklusiivisia piirteitä. Tätä ilmiötä selitetään sillä, että ylemmissä tuloluokissa olevat vanhemmat ja korkeimmin koulutetut vanhemmat voivat siirtää varallisuutta, suhteita ja henkistä pääomaa lapsilleen, jolloin lapset perivät joko suoraan vaurautta ja paremman sosioekonomisen aseman tai saavat ainakin paremmat mahdollisuudet niistä kilpailtaessa. On myös tutkittu paljon lapsuudenkodin elämäntyylin ja arvostusten sekä lahjakkuuden, terveyden ja luonteenpiirteiden geneettisen periytymisen osuutta ylisukupolvisessa liikkuvuudessa (Piketty 2000). Tietty osuus sosiaalisesta perimästä selittyy aina geneettisellä periytyvyydellä. Näin vanhempien ja lasten sosioekonomiset asemat korreloisivat myös yhteiskunnassa, jossa vallitsee täydellinen mahdollisuuksien tasa-arvo. Täydellisen mahdollisuuksien tasa-arvon saavuttaminen puolestaan vaatii teoriassa muun muassa perheinstituution lakkauttamista ja lasten kasvatustehtävän järjestämistä muutoin kuin ydinperheissä. (Jencks & Tach 2006.)

Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikassa eriarvoisuuden pienentyminen ei ole yksinomaisesti sosioekonomisten ryhmien välistä tulojen uudelleenjakoa, vaan se on myös seurausta ihmisten elinkaaren aikana tapahtuneista myönteisistä siirtymisistä. Eriarvoisuuden ongelmaa ei pyritä ratkaisemaan julkisen vallan toimesta tässä ja nyt. Toisin sanoen sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka torjuu nk. jakopolitiikan, jossa julkisten menojen ainoana tai tärkeimpänä tarkoituksena on synnyttää tiettyä hetkenä tasoitusta erilaisten sosioekonomisten ryhmien välillä. Sen sijaan hyvinvointipolitiikan instituutioita uudistetaan ohjaamaan yksilöitä ja perheitä sellaisiin valintoihin, jotka lieventävät eriarvoisuutta pidemmällä aikavälillä eli sosiaalisten investointien vaikutusajan kuluessa.

Ennaltaehkäisevä politiikka

Ihmisten ja perheiden sosiaalisia mahdollisuuksia turvaa kaikkein tehokkaimmin sellainen politiikka, joka ehkäisee ihmisten myönteisiä mahdollisuuksia rajoittavia ongelmia jo ennalta. Terveys- ja sosiaalipolitiikassa on keskusteltu jo pitkään ennaltaehkäisevästä työstä. Rokotusten keksiminen 1700- ja 1800-lukujen taitteessa tekivät mahdolliseksi tautiepidemioiden rajoittamisen ja ehkäisyn. Havainnot juomaveden kautta leviävistä taudeista 1850-luvun puolivälin jälkeen johtivat laajoihin väestösuojelutoimiin sekä myöhemmin kansanterveystieteen syntyyn. Suomessa Sakari Topelius esitti ajatuksia ehkäisevästä köyhäinhoidosta. Topeliuksen mukaan yhteiskunnan oli autettava jäseniään silloin, kun oli vielä mahdollista torjua sortuminen kurjuuteen ja siveelliseen häviöön (Rauhala 1998, 122). Ilman ehkäisevää toimintaa lakisääteinen köyhäinhoito oli kuin ”seula, jo-

hon ammennetaan vettä tämän koskaan riittämättä". Vaivaishoitoa ja köyhäinhoitoa koskeviin säädöksiin tuli jo vuonna 1879 kunnille asetettu velvoite estää asukkaidensa toimeentulon vaikeutumista ja huollon tarpeen syntymistä. Erityisesti nuorten syrjäytymisen ehkäisy korostui uudelleen 1990-luvulla (Korhonen 2004).

Pajukosken (2006) mukaan ehkäisevä sosiaalipolitiikan tehtävänä on "hyvinvointia uhkaavien riskien syntymisen ja toteutumisen estäminen ja ongelmien laajenemisen ehkäiseminen yhteiskuntapolitiikan eri osa-alueilla tavoitteena elämänhallinta". Ehkäisevä sosiaalipolitiikka on eri aikoina perusteltu yhtäältä kustannussäästöillä ja palveluiden integraatiolla, toisaalta yksilöiden oikeuksilla ja palkkatyön edellytysten parantamisella (Rauhala 1998, 135). Ehkäisevän sosiaalipolitiikan toimeenpanon pulma on filosofinen: kukaan voi tietää varmasti, mitä olisi tapahtunut jos olisimme toimineet toisiin. Kaikki tapahtuu elämässä vain kerran, *ein Mal ist kein Mal* (Kundera 1985). Lisäksi ihmisiin on rakennettu sisään taipumus etsiä selityksiä myös selittämättömille tapahtumille (Taleb 2007, 62–84). Vaikutusmahdollisuuksiemme ulottuvissa olevat onnettomuudet – sairastuminen, syrjäytyminen, itsemurha – kuvataan helposti väistämättöminä tapahtumina, joihin kukaan ei olisi voinut vaikuttaa. Näin ei tietenkään ole, mutta kuvatuista syistä ennalta ehkäisyn merkitystä on toisiaan vaikea huomata. Ajatellaan vaikkapa New Yorkin terrori-iskuja syyskuussa 2001. Palomiehistä tuli kansallissankareita, mutta olisiko kukaan huomannut kiittää sitä turvatarkastuslaitteen kehittäjää tai niuhottavaa turvavirkailijaa, joka olisi estänyt terrori-iskut? Talvisodan sotilaat ovat suurimpia suomalaisia sankareita. Olisiko sellaisille poliitikoille riittänyt yhtä runsaasti kiitosta, jotka olisivat onnistuneet välttämään verisen sodan?

Laajasti tunnustetaan ja tunnustetaan, että sosiaalisia ja terveysongelmia olisi pyrittävä ehkäisemään ennalta. Tätä perustellaan usein sillä, että ennaltaehkäisevään työhön oikein kohdistetut eurot tuottavat itsensä moninkertaisesti takaisin parempina työelämävalmiuksina ja hyvinvointina. Pulmana on se, ettei ennaltaehkäisevä työ nivelly tulonsiirtojen maksamisen ja palveluiden tuottamisen logiikkaan. Kyse on instituutioiden kannustimista. Toimijoita palkitaan ongelmien hoitamisesta, ei niiden ennalta ehkäisystä. Toimijat pyrkivätkin erikoistumaan ongelmien ratkaisuun, eivät niiden ehkäisemiseen ennalta. Esimerkiksi palvelutuotannon voimavarat määrittävät yleensä sosiaalisten ongelmien ja terveysongelmien hoidon eivät ennaltaehkäisyn suoritteiden tai tulosten perusteella. Palveluntuottaja voi lähettää kunnalle laskun oireilevien lapsien vastaanottokäynnistä, muttei näiden lapsien päiväkodin henkilökunnan koulutuksesta, jossa tavoitteena olisi ongelmien ennaltaehkäisy.

Lapsuus on ehkäisevän hyvinvointipolitiikan tärkein alue. Varhaislapsuudessa lapset ovat selvimmin ”yksityisiä” eli heillä on vähän jos olleenkaan kontakteja sosiaalisiin instituutioihin perheen ulkopuolella. Geneettisten ja lapsuuden ympäristön synnyttämien eroja todellisuudesta voi kertoa jokainen ensimmäisen luokan opettaja, joka vertaa lasten kykyjä ja valmiuksia keskenään. Koulujärjestelmä ei kykene tasoittamaan läheskään kaikkia näitä eroja. Erojen tasaaminen olisi kuitenkin tärkeää, koska varhaislapsuuden virikkeiden puute voi johtaa ai-

kuisuudessa alhaiseen koulutukseen ja se edelleen heikkoon asemaan työmarkkinoilla tai kokonaan syrjäytymiseen työmarkkinoilta (Caspi ym. 1998; Rönkä 1999).

Gustav Jonsson ja Anna-Lisa Kälvesten (1964) seurasivat vuonna 1964 julkaistussa klassikotutkimuksessaan hoitokodeissa ja tavallisissa kodeissa kasvaneita tukholmalaispoikia. Viisi vuotta myöhemmin Jonsson kuvasi kirjassa *Det sociala arvet* (1969) ensimmäistä kertaa negatiivista sosiaalista perimää, jossa sukupolvi toisensa jälkeen toistaa samaa ongelmaa ilman ulospääsyä. Jonssonin mukaan huono-osaisuus, köyhyys, päihdeongelmat, lastensuojeluasiakkuus, väkivaltaisuus ja rikollisuus voivat kulkea ylisukupolvisena ketjuna vanhemmilta lapsille. Lasten ja nuorten persoonallisuus rakentuu ja kehittyy perheessä. Erityisen tärkeitä ovat ikävuodet 0–7. Kehittyvät lapset tarvitsevat rakkautta, aikaa ja turvallisuutta. Myönteinen palaute rakentaa kommunikaatiota lasten ja vanhempien välillä (Vilhula 2007).

Lasten voimavarat varhaislapsuudessa muodostuvat kolmesta eri tekijästä (Esping-Andersen 2004): lapsuuden kodin taloudellisista resursseista, vanhempien lapsille antamasta ajasta sekä vanhemmuuden ”laadusta”. Jälkimmäinen tekijä liittyy ennen muuta ”oppimisen kulttuuriin” eli siihen, miten vanhemmat tukevat ja kannustavat lapsia kehittämään kykyjään, jotka määräävät menestyksen työmarkkinoilla (Hiilamo & Moisio 2009). Kolme yhteiskunnan perusinstituutiota – perhe, julkinen valta ja markkinat – luovat mahdollisuuksia ja rajoituksia näille tekijöille (Esping-Andersen 1999; Leisering & Leibfried 1999). Nämä kaikki yhdessä muodostavat ympäristön vaikutuksen lasten kykyjen kehittymiseen. Lasten kykyjen kehittäminen ehkäisee ennalta riskejä ja luo mahdollisuuksia työmarkkinoilla. Havainto on pätevä myös erityisryhmissä. Tiedämme esimerkiksi, että koulun keskeyttäminen heikentää kaikkien nuorten tulevaisuuden odotuksia. Tiedämme myös, että kodin ulkopuolelle sijoitetuilla lapsilla on paljon paremmat mahdollisuudet pärjätä elämässään, jos he onnistuvat käymään koulunsa loppuun.

Kysymys ennaltaehkäisystä ei koske vain ennaltaehkäiseviä palveluita ja tuloinsiirtoja. Kuten edellä on todettu instituutiot ohjaavat ihmisiä valintoihin. Esimerkiksi sosiaaliturvan rakenne vaikuttaa siihen, miten reiluja ja miten itsekkäitä ihmisten oletetaan olevan: mitä epäreilummaksi ihmiset institutionaalisen rakenteen kokevat, sitä todennäköisemmin heidän voi olettaa käyttävän sitä väärin. Osaltaan kyse on myös kollektiivisesta ilmiöstä: jos ihmiset ajattelevat muiden ihmisten käyttävän järjestelmää väärin, tämän voi ajatella lisäävän myös oma-kohtaisen väärinkäytön todennäköisyyttä. Hyvinvointivaltion rakenteet ja laajuus muokkaavat ja määräävät niiden kannatusta (Edlund 1999). Toisin sanoen reiluksi koetut instituutiot voivat jo itsessään ehkäistä ennalta ongelmia.

Riskeistä mahdollisuuksiin

Kaikkia sosiaalisia riskejä ei voida tietenkään ehkäistä ennalta. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan ytimenä on uudenlainen suhtautuminen riskeihin. Pohjoismaissa perinteinen sosiaalisia riskejä korostava näkökulma rajoittuu riskien toteutumiseen. Julkinen valta on luonut riskinhallintajärjestelmät vastaamaan erilaisiin hyvinvointivajeisiin, jotka on nähty kielteisenä poikkeamana normaalista ja hyväksyttävästä eli kokoaikaisesta palkkatyöstä. Riskien vakuuttamisen tavoitteena on palauttaa "normaali" (aikaisempi) tai ainakin lähentyä siitä (Hiilamo & Saari 2008). Lähtökohtana on tilanne, jossa henkilö on kokoaikaisessa palkkatyössä. Sosiaalipolitiikka on kuin lämpömittari, jossa normaali on nolla-astetta ja sen jälkeen asteikossa on pakkasta kuvaavia lukuja: parhaimmillaankin voimme saavuttaa nollatilan, vaikka se intuitiivisesti että kokemuksen mukaan tiedämme, että asteikko jatkuu myös plussan puolelle.

Perinteinen näkökulma onkin sokea sosiaalisille mahdollisuuksille eli riskien toteutumisen jälkeiselle tilanteelle. Hyvinvointivaltio -niminen vakuutusyhtiö maksaa "vahinkojen" uhreille korvaukset ja vastuu päättyy siihen. Kärjistetysti sanottuna on jokaisen oma asia, miten hän riskin toteutumisen jälkeen menettelee. Riskien sijaan ihmisen elämänkaarta voi tarkastella myös mahdollisuuksien näkökulmasta. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikassa hyvinvointivaltiota ei verrata "vakuutusyhtiöön" vaan "investointipankkiin". Yhteinen "pankki" pyrkii turvaamaan mahdollisuuksia ennen riskejä ja niiden toteutumisen jälkeen.

Mahdollisuuden takaamisen edellytyksenä on luonnollisesti riskin vakuuttaminen ja yritys palauttaa tilanne edelliselle tasolle. Jos riskiä ei ole vakuutettu, se on vaarassa johtaa vaihtoehtottomaan kärsimykseen. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikassa tilannetta tarkastellaan kuitenkin pidemmällä aikavälillä kuin vain riskin vakuuttamisella. Jokaisen *sosiaalisen riskin vastaparina on sosiaalinen mahdollisuus*, joka on myönteinen muutos tuohon normaaliin (tai aikaisempaan) nähden. Mahdollisuus voi olla jopa parempi kuin riskiä edeltänyt tilanne.

Yksilön tai perheen voi suistaa esimerkiksi köyhyyteen alhainen palkka, työttömyys, tapaturma, sairaus tai vanhuus. Köyhyyden syynä voi olla myös jokin muu koko perhettä kohtaava riski: työssäkäyvän puolison kuolema, perheen hajoaminen, tai varallisuuden arvon menetys. Toisin sanoen köyhyyden alkamiseen liittyy aina joku yksilöä tai perhettä kohtaava negatiivinen muutos. Kuten edellä jo todettiin, sosiaalisten riskien politiikka pyrkii palauttamaan normaalin tai ainakin lähentymään sitä (Hiilamo & Saari 2008). Kuolleen puolison jälkeen myönnetään leskeneläke, yksinhuoltaja saa erilaisia tukia ja vastaavasti omaisuuden menettänyttä saatetaan uuteen alkuun vaikkapa velkasaneerausjärjestelmällä. Tarina ei kuitenkaan pääty tähän. Lista positiivisista muutoksista on yhtä pitkä: korkeampi palkka, työllistyminen, tervehtyminen, uuden parisuhteen solmiminen, uusi ansaitsija perheessä ja varallisuuden arvon kohoaminen. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka tarkoittaa riskien toteutumisen jälkeistä myönteisten siirtymien hallintaa.

Riskien toteuduttua olennaista on uusien mahdollisuuksien eli myönteisten siirtymien turvaaminen. Työikäisillä ihmisillä tämä voi tarkoittaa siirtymistä työhön lastenhoidon, sairauden tai työttömyyden jälkeen. Työ ei ole kuitenkaan ainoaa myönteinen siirtymä. Työn saamisen esteenä voi olla koulutuksen puute tai terveysongelma. Näissä tilanteissa koulutus tai kuntoutus ovat myönteisiä siirtymiä. Jokaista sosiaalista riskiä vastaa joku sosiaalinen mahdollisuus, joka tarjoaa ulospääsyn riskistä.

Keskeinen kysymys on siinä, miten sosiaalisten investointien kohteita ja tuottoja määritellään. Sosiaaliset investoinnit eivät ole yksinomaan panostuksia tuotekehitykseen, tietoliikenneverkkoihin ja ympäristöystävälliseen teknologiaan ja koulutukseen, vaan myös panostuksia köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisyyn. Työttömille ja työmarkkinoiden ulkopuolella oleville on taattava riittävät tulot, jotta he voivat osallistua yhteiskuntaan sekä kuluttajina että kansalaisina. Jälkimmäisessä tehtävässä valtio ja kunnat tarvitsevat yhteistyötä sosiaalisten kumppaneiden kanssa. Tulot ja kulutusmahdollisuudet eivät kuitenkaan yksin riitä. Ne eivät vielä kerro mitään yksilöiden ja kotitalouksien resursseista, joista tärkeimpiä ovat terveys ja koulutus. Nämä ovat ensisijaisten sosiaalisten investointien kohteita.

Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikassa valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot toimivat kuten sijoittaja, joka etsii suurimpia tuottoja eli eniten julkisia menoja säästäviä siirtymiä. Esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisemisessä panoksia kannattaa kasvattaa eniten siellä, missä kustannukset ovat vaarassa muodostua kaikkein suurimmiksi. Tämänkaltaisia tilanteita ovat esimerkiksi lastensuojelun avohuollon tukitoimet, koulupudokkaat, toisen asteen opinnot keskeyttävät ja ylipäättään syrjäytymisvaarassa olevat lapset ja nuoret. Sosiaalisten investointien suuntaamisessa käytetään hyväksi tietoja erilaisten riskien elinkaarikustannuksista sekä dynaamisia, paneeliaineistoihin perustuvia havaintoja myönteisiä siirtymiä edistävästä ja niitä kahlitsevista tekijöistä. Yhdysvalloissa on arvioitu, että nuoren vankilaura on yhtä kallis kuin olisi hänen opiskelunsa Harvardin yliopistossa (Esping-Andersen 2007). Suomessa valtionalouden tarkastusvirasto on arvioinut, että työmarkkinoilta syrjäytyvä nuori aiheuttaa yhteiskunnalle noin miljoonan euron kustannukset ennen kuin hän täyttää 60 vuotta (Valtionalouden tarkastusvirasto 2007).

Keskustelu hyvinvoinnin edellytyksiä turvaavien tahojen (julkisen vallan, markkinoiden, yksilöiden ja perheiden, yhteisöiden) roolista ja vastuusta koskee yhtä lailla riskejä kuin mahdollisuuksia. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan tavoitteena ei ole heikentää sosiaalisia riskejä turvaavia oikeuksia, vaan laajentaa niitä koskemaan myös sosiaalisia mahdollisuuksia. Toisin kuin sosiaalinen investoiminen on sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka kiinnostunut myös niistä ihmisistä, jotka ovat jättäneet työelämän pysyvästi.

Myönteiset siirtymät

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä muodostuu yksilöiden ja perheiden riskejä elinkaaren eri vaiheissa vakuuttavista instituutioista. Instituutiot takaavat lakisääteisiä etuuksia ja palveluita, mutta muodostavat myös kannustimia, jotka ohjaavat yksilöiden ja perheiden hyvinvoinnin edellytyksiä tuottavaa käyttäytymistä. Niin sanottu polkuriippuvuus vaikuttaa olennaisesti hyvinvointipolitiikan uudistumahdollisuuksiin (ks. Saari, 2. ja 3. luku). Kyse on yksinkertaistetusti siitä, miten aikaisemmat valinnat ehdollistavat tulevia valintoja. Etujärjestöjen väliset valtasuhteet ja eri instituutioiden ympärille rakentuneet valtakeskukset – ministeriöt, työmarkkinajärjestöt, kunnat, järjestelmiä ylläpitävät laitokset – luovat jatkuvuutta ja tuovat ennustettavuutta politiikkamuutoksiin. Toimijat puoltavat olemassa olevien poliittisten järjestelmien vähittäistä uudistamista radikaalien muutosten sijasta. Polkuriippuvuuteen kytkeytyy myös itseohjautuvuus eli kompleksisten järjestelmien kyky vakiintua ja muuntua järjestelmien sisäisen rakennemuutoksen avulla. Kuitenkin samat instituutiot voivat myös kahlita tarpeellisia uudistuksia tai ainakin hidastaa niiden toteuttamista.

Esimerkiksi suomalaista perusturvaa voi kuvata eri instituutioiden eri aikoina yhteen kutomaksi tikkutäkiksi, jossa on paljon huonosti yhteen sopivia erivärisiä ja kokoisia palasia (tärkeimpinä asumistuki, toimeentulotuki, työmarkkinatuki ja elatustuki). Siinä on myös selkeitä aukkoja, joita selittää osittain instituutioiden eriytyminen. Järjestelmän yksityiskohdista löytää monia piirteitä, jotka heijastelevat täysin vanhentuneita oletuksia. Esimerkiksi asumistuen asuntojen rakennusvuosia ja lämmitysjärjestelmiä koskevat määräykset liittyvät vuokrasäännöstelyyn, joka purettiin vuonna 1995 (nämä on tarkoitus kumota vasta asumistuen uudistuksessa vuonna 2011). Työkyvyttömyyseläkejärjestelmä periytyy puolestaan ajalta, jolloin haluttiin vähentää työvoiman tarjontaa rakennemuutoksen toteuttamiseksi.

Seuraavassa käsitellään tiiviisti eräitä keskeisiä tulonsiirto- ja palvelujärjestelmän instituutioita sen mukaan, miten ne ohjaavat sosiaalisten mahdollisuuksien toteutumista ja miten niitä olisi mahdollista uudistaa. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan tärkein huomio kiinnittyy lapsiin ja nuoriin eli lapsiperheille suunnattuihin tulonsiirtoihin ja palveluihin sekä koulutukseen. Lyhyellä aikavälillä voi syntyä vastakkainasettelu lapsiin ja nuoriin panostamisen sekä vanhuksiin panostamisen välillä. Tämä ei ole kuitenkaan sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan tarkoitus. Turvaamalla lasten ja nuorten sosiaalisia mahdollisuuksia vahvistetaan hyvinvointivaltion tulopohjaa ja tuetaan vanhusten hoivaa ja toimeentuloa.

Tarkoituksena on havainnollistaa, millaisia muutoksia sosiaaliturvajärjestelmässä voidaan perustella sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmasta. Polkuriippuvuuden vuoksi tarkastelun lähtökohtana ovat olemassa olevat instituutiot. Monet seuraavista ideoista olivat ainakin keskustelutasolla esillä myös SATA-komitean työssä.

Lapsilisät. Lapsilisien tarkoituksena on tasata lapsista aiheutuvia kustannuksia lapsettomien kotitalouksien ja lapsiperheiden kesken (Hiilamo 2002). Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna kyse on pikemminkin kustannusten tasaamisesta perheiden eri elinvaiheiden kesken, koska valtaosa väestöstä kuuluu elinaikanaan ainakin kaksi kertaa lapsiperheisiin: itse lapsena ollessaan ja lapsiperheen vanhempaina. Lapsilisät ovat universaali etuus, jota maksetaan samansuuruisena lapsen iästä ja tuloista riippumatta kaikkien alle 17-vuotiaiden lasten vanhemmille. Lisät on porrastettu siten, että lapsilisä nousee alle 17-vuotiaiden lasten lukumäärän kasvaessa. Ns. mittakaavaetujen vuoksi lapsista aiheutuvat kustannukset alentuvat lasten lukumäärän kasvaessa. Porrastusta on perinteisesti perusteltu kuitenkin sillä, ettei lapsilisä korvaa läheskään kaikki lapsista aiheutuvia kustannuksia, jolloin ”tasaamattomien kustannusten” määrä lisääntyy lapsimäärän kasvaessa (Sukselainen 1950).

Nuorten opiskelumahdollisuuksien turvaamisen vuoksi lapsilisä olisi hyvä ulottaa 18-vuotiaisiin ja jopa vanhempiinkin lapsiin (esimerkiksi lukiokirjat ovat huomattava menoerä). Tällöin lisän maksaminen pitäisi kuitenkin liittää siihen, että nuori osallistuu koulutukseen. Tätä käytäntöä noudatetaan useassa EU-maassa. Sen sijaan lapsilisien porrastamisesta voisi luopua – ainakin muiden kuin pienituloisten osalta. Porrastuksella ei ole keskituloisissa perheissä juurikaan vaikutusta, eikä porrastusta tarvita syntyvyyttä nostavana toimenpiteenä. Lisäksi porrastuksen vaikutus pienenee tai lakkaa juuri silloin, kun useampilapsisen perheen lapsista aiheutuvat kustannukset ovat suurimmillaan eli vanhimman lapsen täyttäessä 16 vuotta. Jos porrastamista halutaan, lisät pitäisi sitoa lasten ikään niin, että ne kasvavat lapsen kulutustarpeiden mukaan – eli mitä vanhempi lapsi, sen korkeampi lapsilisä. Näin lapsilisä turvaisi lasten ja nuorten ikävaiheen mukaisia tasavertaisia mahdollisuuksia.

Mahdollisuudet eivät liity yksinomaan tuloihin, vaan myös omaisuuteen. Omaisuudesta on muodostumassa joustavassa globaalitaloudessa yhä tärkeämpi puskuri, joka tekee mahdolliseksi sekä riskien sietämisen että uusien mahdollisuuksien etsimisen (Hiilamo & Saari 2007). Kyse voi olla esimerkiksi opiskelun rahoittamisesta, asunnon vaihtamisesta, hoivan lisäämisestä tai yritystoimintaan ryhtymisestä. Valtaosa suomalaisista vanhemmista säästää rahaa lapsiensa tulevia tarpeita varten. Säästöjä ei kuitenkaan kerry niille, jotka niitä kaikkein eniten kaipaavat. Voisiko myös meillä olla Ison-Britannian esimerkiksi mukaisesti lapsilisäjärjestelmän yhteydessä universaalin ja kohdistetun mallin yhdistämä lapsirahasto (Child Trust Fund), joka kokoasi pesämunan kaikille lapsille?

Isossa-Britanniassa otettiin vuonna 2002 käyttöön uusi järjestelmä nuorten tukemiseksi itsenäiseen elämään. Mallissa jokaiselle lapselle avataan tili, johon valtio tallettaa tietyn summan (250 puntaa, pienituloisilla 500 puntaa). Lapsen täyttäessä seitsemän vuotta valtio maksaa uudelleen saman summan. Lapsen vanhemmat, sukulaiset ja ystävät voivat tallettaa tilille joka vuosi tietyn määrän varoja, joiden tuotot ovat verottomia, kun ne nostetaan (aikaisintaan nuoren täyttäessä 18 vuotta). Kysymys on hieman vastaavasta järjestelmästä, jolla Suomen valtio tukee eläkesäästäjiä. Malli on erittäin suosittu Isossa-Britanniassa (Prabkar 2007). Muun muassa Unkari, Kanada, Singapore, Etelä-Korea ja Yhdysvallat

ovat olleet kiinnostuneita siitä. Mallia on esitetty otettavaksi käyttöön koko EU:n tasolla (Le Grand & Carvalho 2008). Lapsirahaston tausta-ajatuksena on tasoittaa ”onnen epätasa-arvoa”. Rahasto kannustaa lisäksi nuoria itsenäiseen elämään. Rahat voisi käyttää esimerkiksi ensimmäisen vuokra-asunnon vuokratakuisiin, omien huonekalujen ja kodinkoneiden hankintaan tai opiskeluiden rahoittamiseen.

Äitiys-, isyys- ja vanhempainpäivärahat. Äitiys-, isyys- ja vanhempainpäivärahojen tarkoituksena on tasoittaa alle vuoden ikäisten lapsen hoivakustannuksia. Järjestelmä pyrkii kannustamaan isiä osallistumaan lasten hoitoon heti syntymävaiheen jälkeen. Tavoite on kannatettava monestakin eri syystä. Sukupuolten välinen tasa-arvo pienentää lasten köyhyyttä (Ferrarini 2006). Se on tärkeää, sillä lapsen ensimmäisen vuoden taloudellisilla olosuhteilla on vahva yhteys koulu-menestykseen (Duncan ym. 1998).

Kahden huoltajan perheissä molempien vanhempien osallistuminen lapsen kasvatukseen tuo lisää virikkeitä ja parantaa lapsen mahdollisuuksia tulevaisuudessa. Lapsenhoitoon liittyvä myönteinen vuorovaikutus tukee ja vahvistaa myös parisuhdetta. Hoiva- ja ansiotulon jakaminen puolisoitten kesken tasaa työelämästä poissaolon aiheuttamaa inhimillisen pääoman rapautumista.

Suomessakin on keskusteltu Islannin mallin mukaisesta järjestelmästä, jossa äideillä ja isillä olisi omat kiintiönsä vanhempainpäivärahoihin. Kaikissa länsimaissa on edelleen huomattavia eroja, erityisesti lapsen syntymän jälkeen, sukupuolten välisessä kotitöiden jaossa (Palme 2009). Islannin malli voisi parantaa tilannetta Suomessa. Se ei kuitenkaan yksin riitä. Tärkeämpää olisi tehdä mahdolliseksi osapäiväinen ja osa-aikainen työ sekä äideille että isille. Nuorten (erityisesti naisten) on tehtävä lyhyen ajan kuluessa viisi tärkeää valintaa: ammatti, työ, koti, kumppani ja lapset. Lyhyempi työaika työuran alkuvaiheessa voi olla hyvä sosiaalinen investointi – samoinkin kuin lyhyempi työaika työuran loppuvaiheessa. Tämä vaatii muutoksia myös työelämässä, mutta olennaista olisi tehdä vanhempainvakuutusta joustavammaksi esimerkiksi Ruotsin mallin mukaisesti.

Kotihoidon tuki ja päivähoitopalvelut. Suomen perhepolitiikka tarjoaa alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmille mahdollisuuden valita joko kotihoidon tai päivähoidon väliltä. Käytännössä valinnan mahdollisuus koskee vain naisia: ani harva isä hoitaa lapsia kotihoidon tuella. Pienituloisimmille eli usein nuorille ja kouluttamattomille äideille kotihoidon tuki voi luoda niin sanotun naisansan eli kannustaa heitä jäämään kotiin lasten kanssa niin pitkäksi aikaa, että paluu työelämään muuttuu jopa ylivoimaisen vaikeaksi. Kotiin jää usein myös alle 3-vuotiaiden lasten vanhempia sisaruslapsia, joista maksetaan sisaruskorotusta.

Päivähoidon negatiivisista vaikutuksista lasten kehitykselle on sängen vähäistä tutkimusnäyttöä – päinvastoin päivähoito edesauttaa erityisesti pienituloisten perheiden lasten kehitysongelmien havaitsemisessa ja niihin puuttumisessa (Cayghy ym. 1994; Borge & Meltuish 1995; Prodromidis ym. 1995). Päivähoito on lapsille edullinen vaihtoehto, mikäli se korkeatasoista ja mikäli työ ei aiheuta

vanhemmille ylivoimaista stressiä. On toki selvää, etteivät erittäin pitkät hoitopäivät ole pienimpien eivätkä ehkä vanhempienkaan lasten edun mukaisia.

Kotihoidon tuki tulisikin yhdistää päivähoitojärjestelmään siten, että päivähoitomaksut ja kotihoidon tuki olivat yhteydessä päivittäiseen hoitoaikaan päivähoidossa: mitä vähemmän aikaa lapsi on päivähoidossa, sitä alhaisempi on päivähoitomaksu – ja sitä korkeampi kotihoidon tuki. Järjestelmä kannustaisi työsäkäyviä vanhempia lyhentämään lasten päivähoitoaikaa, mikä puolestaan pienentäisi kuntien kustannuksia. Osa säästöstä maksettaisiin vanhemmille takaisin korkeampana kotihoidon tukena. Tämä helpottaisi pienten lasten vanhempia yhdistämään työssäkäyntiä ja lastenhoitoa sekä tukisi lasten mahdollisuuksia saada korkeatasoista varhaiskasvatusta päiväkodeissa.

Yksinhuoltajien edut. Yksinhuoltajien aseman turvaaminen on tärkeä osa pohjoismaisen hyvinvointivaltion saavutuksia. Tämä on toteutettu ennen muuta sillä, että kaikki naiset voivat osallistua työmarkkinoille ja ansaita omia tuloja. Strategian avulla Pohjoismaissa on voitu ottaa etäisyyttä monessa maassa vallitsevaan vanhaan viisauteen: nainen on vain yhden eron päässä konkurssista.

Suomessakin on tosin yksinhuoltajien etuja, jotka toisaalta ehkäisevät yksinhuoltajien köyhyyttä mutta toisaalta johtavat negatiivisiin kannustimiin. Kyse on esimerkiksi asumistuesta, lapsilisän yksinhuoltajakorotuksesta ja elatustuesta (Hiilamo 2009). Lasten ja myös yhteiskunnan näkökulmasta olisi edullista, että molemmat vanhemmat jakaisivat vastuun lapsen aiheuttamista kustannuksista ja hoivasta mahdollisimman tasaisesti myös senkin jälkeen, kun vanhempien parisuhde on päättynyt. Tämä voisi tukea myös vanhempien toimeentuloa.

Suomessa ei ole kuitenkaan pohdittu sitä, miten hyvinvointipolitiikan institutiot voisivat helpottaa uusien parisuhteiden muodostamista. Sekä taloudellisessa että sosiaalisessa mielessä paras tapa vastata yksinhuoltajuudesta aiheutuvaan köyhyYTEEN on uusi parisuhde. Sama pätee malleihin, jotka tukisivat eron jälkeen vanhempia jakamaan tasaisemmin hoivaa lapsilleen (esimerkiksi lapsilisän jakaminen eronneiden puolisoitten kesken, elatustuen myöntäminen kahdelle pienituloiselle, etävanhemmuuden huomioon ottaminen asumistuessa ja päivähoitojärjestelyissä). Edelleen hyvinvointipolitiikassa olisi keskusteltava myös niistä malleista, joilla voitaisiin tukea isovanhemmuuden jatkumista erotilanteissa ja niiden jälkeen.

Opiskelu. Opiskelua käsitellään suomalaisessa sosiaaliturvassa toisinaan sosiaalisena riskinä, vaikka todellisuudessa kyse on investoinnista inhimilliseen pääomaan. Investointi ei ole kuitenkaan vain yksilön, vaan mitä suurimmassa määrin myös yhteinen asia. Suomen kaltaisessa vähäisten luonnonvarojen maassa hyvinvointivaltion rakentamiseksi kerättävien varojen lähteenä on ennen muuta inhimillinen pääoma. Näin ollen koulutuksen ja opiskelun edistäminen ovat tärkeimpiä myönteisiä siirtymiä.

Erityisen tärkeää on se, että mahdollisimman monet nuoret suorittavat ammatillisen tai korkeakoulututkinnon. Tukijärjestelmien pitäisi kannustaa nuoria hakeutumaan koulutukseen. Nyt tilanne voi olla se, että nuori voi saada enemmän

tuloja käyttöönsä jättäytymällä työttömäksi kuin opiskelemalla, toisin sanoen opintotuki asumislisineen voi jäädä työmarkkinatukea tai toimeentulotukea alhaisemmaksi. Suomi voisi ottaa esimerkkiä Tanskasta, missä nuorten työttömyys-etuudet ovat aina alhaisempia kuin opintotuki.

Opintojen investointiluonteen vuoksi tukijärjestelmään on mahdollista, jopa suotavaa, rakentaa ahkeruutta palkitsevia elementtejä. Yksi mahdollisuus olisi painottaa opintotuessa opintolainojen takaus-, korko- ja lyhennystukea. Valtion takaamat lainat olisivat opintoajalta (esim. viideltä vuodelta) korko- ja lyhennysvapaita. Sen jälkeen opintolainojen korot ja lyhennykset olisivat regressiivisesti verovähennyskelpoisia esimerkiksi kymmenen vuoden ajan opintojen päättymisestä. Toisin sanoen valtion tuki olisi sitä suurempi mitä vähemmän opintoihin tehty investointi tuottaa yksilölle. Lapsen syntymä voisi tarkoittaa sitä, että valtio maksaisi sen vuoden lainojen korot ja lyhennykset. Tämä helpottaisi perheen perustamista ja elämän ruuhkavuosia.

Työttömyysetuudet ja työvoimapolvelut. Globaali talous heijastuu hyvinvoinnin edellytyksiin kaikkein näkyvimmin aikaisempaa korkeampana työttömyytenä. Jos ja kun kaikki tuotannontekijät liikkuvat vapaasti, työn kysyntä muuttuu nopeasti: kukaan ei voi olla enää varma työpaikastaan. Tämä on kuitenkin vain puoli totuutta. Samat voimat vaikuttavat siihen, että ainakin koulutetuilla on aikaisempaa paremmat mahdollisuudet löytää nopeasti uusia ja ehkä myös parempia työpaikkoja.

Suomessa on korostettu markkinaehtoista työlinjaa, joka on tarkoittanut vakituisia ja kokoaikaisia työsuhteita. Poliitiikka on toiminut niiden hyväksi, jotka ovat onnistuneet solmimaan näitä työsuhteita. Heikoimmin työllistyvät ovat jääneet työmarkkinoilla heikkoon asemaan eivätkä ole saaneet osaansa edellisen laman jälkeisestä voimakkaasta talouskasvusta. Työn ja myöhemmällä iällä suoritettavan opiskelun, uudelleen koulutuksen, sairausloman, työttömyyden tai eläkkeen yhdistäminen on meillä hankalaa ja harvinaista.

Globaalin talouden muokkaamilla työmarkkinoilla tarvitaan joustavuutta, koska kaikki muut tuotannontekijät liikkuvat vapaasti. Mitä helpompi on erottaa työntekijöitä, sitä helpompi on palkata työntekijöitä. Työmarkkinoilla tarvitaan osapuolten – työntekijöiden, työnantajien ja julkisen vallan – neuvottelemaa ja järjestelmällistä siirtymien hallintamenettelyä, joka on jo oraalla mutta vaatii edelleen kehittämistä. Siirtymät tarkoittavat perättäisiä muutoksia työurissa. Siirtymien hallinta muodostuu kolmiosta: joustavuus työsuhteiden purkamisessa ja solmimisessa, korkeatasoinen työttömyyskorvaus sekä aktiivinen työvoimapolitiikka. Yksilöiden ja perheiden sekä julkisen vallan on kyettävä arvioimaan siirtymiä sen mukaan luovatko ne mahdollisuuksia parempiin työpaikkoihin ja haluttuihin tehtäviin vai vangitsevatko ne ihmisiä uhanalaisiin ja alistettuihin tehtäviin. Joustavuus ei välttämättä tarkoita sitä, että työpaikkojen laatu heikkenisi. Työpaikkojen laadun ja työmarkkinoiden joustavuuden välillä ei ole negatiivista yhteyttä, päinvastoin työpaikkojen laadun parantaminen on yhteydessä työpaikkojen määrään. (Davoine ym. 2008.)

Työttömyyskorvaus voi olla erittäin antelias suhteessa palkkatuloihin heti työsuhteen päättymisen jälkeen. Kysymys on työttömyyskorvauksen sijaan "palkkavakuutuksesta", joka turvaa työntekijän ansioiden tason uuden työn etsimisen aikana. Palkkavakuutus rohkaisisi työntekijöitä etsimään uusia mahdollisuuksia esimerkiksi vaihtamalla työnantajaa, asuinpaikkaa tai toimialaa. Palkkavakuutus siirtäisi ajattelua työn tarjonnan kannustimista (*Making Work Pay*) kohti sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa ja realistisempaa ihmiskuvaa korostavaa siirtymiin rohkaisemista (*Making Transitions Pay*). Mikäli työntekijä ei työllisty puolen vuoden tai vuoden kuluessa, palkkavakuutus voi muuttua "koulutusturvaksi" tai "uudelleensijoittumisturvaksi". Korvaus saattaisi olla alhaisempi kuin "palkkavakuutus", koska tässä tilanteessa työntekijän osaaminen ei vastaa enää entisellä tavalla työmarkkinoilla vallitsevia tarpeita.

Tulevaisuuden hyvinvointipolitiikan keskeisin kysymys on se, ulottuvatko työelämään osallistumisen mahdollisuudet myös vähemmän koulutetuille, osatyökykyisille tai muutoin kokoaikaiseen työhön (esimerkiksi lapsen tai vanhuksen hoidon vuoksi) kykenemättömille työntekijöille. Huomattava osa näistä ryhmistä on lähes kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolella tai työttöminä. Mikäli myönteiset tulevaisuuden odotukset ja työhön liittyvät suojat (ansiosidonnaiset vakuutukset, työterveyshuolto) kuuluvat vain osalle työntekijöitä, palkkatyöstä voi muodostua eksklusiivinen hyvinvoinnin linnake. Työhön liittyy taloudellisten etujen lisäksi myönteisiin elämänodotuksiin kuuluva arvonto ja tunnustus sekä kunnioitus ja asema. Jos palkkatyö on avoin kaikille työntekijöille (myös maahanmuuttajille), yhteiskunta saa nauttia laajimman mahdollisen aloitteellisuuden tuomista hyvinvoinnin edellytyksistä ja menestyksestä.

Pitkittynyt työttömyys aiheuttaa valtavia hyvinvointitappioita sekä yksilöille ja perheille että yhteiskunnalle. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikassa olisin pyrittävä lyhentämään sellaista työttömyyttä (joutenoloa), joka nakertaa ihmimillistä pääomaa. Kaikille työttömille olisi tarjottava mahdollisuus työhön edes joksikin aikaa – kuntia tulisi kannustaa ja tarvittaessa velvoittaa työllistämiseen (myönteinen muutos oli kuntien vastuun ulottaminen pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatukeaan). Jos työstä saatavat tulot jäävät vähäisiksi, hyvinvointivaltio voi tietyissä tilanteissa maksaa erotuksen. Isossa-Britanniassa matalapalkkainen työntekijä voi saada työtulojen perusteella yhdessä palkan kanssa maksettavaa aikaisempaa korkeampaa sosiaalitukea, kun taas Suomessa lisätulot pienentävät tukia jopa niin paljon, ettei työtulojen kasvu ei juurikaan lisää käytettävissä olevia tuloja. Jopa kolme neljännestä ansioista menee veroihin ja tukien pienentymiseen. Toimeentulotuen saajilla lisätuloista leikataan kaikki ne tulot, jotka ylittävät 150 euroa kuukaudessa. Suomen järjestelmä ei tue myönteisiä muutoksia, vaan pikemminkin kahlitsee niitä, olipa sitten kysymys työstä, opiskelusta, yrittämisestä, sairastamisesta tai eläkkeen saamisesta. Lisäksi työelämän siirtymiä koskeva järjestelmä on toivottoman monimutkainen ja epäjohdonmukainen (esim. STM 2009, 86).

Ylivelkaantuminen. Luottokelpoisuus ei ole vain sosiaalisten mahdollisuuksien vaan myös yhä enemmän perusoikeuksien – asumisen, työssäkäynnin, tervey-

denhoidon – toteutumisen edellytys. Suomeen kehittyi 1990-luvun laman aiheuttaman massiivisen ylivelkaantumisen seurauksena velkojen hallintajärjestelmä, johon kuuluu muun muassa mahdollisuus saada velkaneuvontaa, hakea sosiaalista luottoa, keventää velkataakkaa tuomioistuimessa vahvistettavan velkasaneerauksen avulla sekä velkojen lopullinen vanheneminen. Velkojen hallintajärjestelmä ulottuu myös kansalaisyhteiskuntaan. Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) tukema Takuu-säätiö takaa ylivelkaantuneiden järjestelyluottoja ja antaa taloudellisessa kriisissä oleville maksutonta puhelinneuvontaa. Evankelis-luterilaisen kirkon diakoniatyö – paikoin yhdessä ulkopuolisten tukijoiden kanssa – myöntää akordiavustuksia. Epävirallisten tahojen tarkoituksena on tukkia julkisen velkojen hallintajärjestelmän aukkokohtia, joita syntyy muun muassa takauksista (päävelallinen tai takaaja ei hae velkajärjestelyä, koska velka kaatuksi esimerkiksi sukulaisen maksettavaksi).

Edellä kuvatuista instituutioista huolimatta ylivelkaantuminen johtaa edelleen lukuisia suomalaisia yksilöitä ja perheitä tilanteisiin, joissa heidän ei ole itse mahdollista juurikaan parantaa tilannettaan. Tilannetta hankaloittavat edelleen kulutusyhteiskunnan uudet luottomuodot – kuten pikaluotot, – joita markkinoidaan tiedollisilta ja taloudellisilta mahdollisuuksiltaan heikoimmassa asemassa oleville. Myös suuriin asuntoluottoihin liittyy huomattavia korkoriskejä.

Velkajärjestelyssä tai ulosotossa olevien ei juurikaan kannata lisätä ansioitaan, koska suurin osa tuloista menee sellaisten velkojen lyhentämiseen, joita henkilöt eivät kykene koskaan maksamaan kokonaan. Ylivelkaantumisessa kaikki osapuolet – perintäyhtiöitä lukuun ottamatta – kärsivät tilanteesta: velkojat eivät saa takaisin sitä osaa varoistaan, jonka velallinen voisi parhaillaan kyvyillään maksaa; julkinen valta jää paitsi verotuloja ja kustantaa sosiaalisista ja terveysongelmista johtuvia toimia; yksilö ja hänen läheisensä ovat vakavassa vaarassa sairastua ja syrjäytyä.

Myönteisiä mahdollisuuksia voisi avata henkilökohtaisen konkurssin mahdollisuus sekä asuntovelallisen takaisinmaksuvelvollisuuden rajaaminen rahoitetun asunnon myyntiarvoon. Maksuvaikeuksiin joutunut henkilö voisi luovuttaa asunnon avaimet rahoittajalle ja aloittaa sen jälkeen uuden elämän tyhjältä pöydältä. Positiivinen luottotietorekisteri saattaisi myös ehkäistä ennalta ylivelkaantumista, mikäli luotonantajan vastuuta samalla kasvatettaisiin.

Asuminen. Suomessa asumistukijärjestelmä on viritetty niin, että se sitoo tuen saajat koko elämänsä ajaksi vuokra-asumiseen. Asuntosäästäminen on ainakin pitkällä aikavälillä edullisempi asumismuoto. Asuntoon sitoutunut varallisuus voi toimia puskurina – ja lisäksi omistusasuminen kannustaa vuokra-asumista paremmin oma-aloitteisuuteen ja säästämiseen. Voitaisiinko asumistukijärjestelmää muuttaa siten, että se avaisi myös asumistuen saajille mahdollisuuden asuntosäästämiseen ainakin pitkällä aikavälillä? Yksi mahdollinen malli olisi valtion tai kunnan myöntämä tai takaama kollektiivinen asuntolaina, jossa asumistuki kohdennettaisiin korkoihin ja tuen saajilla olisi tiettyjen ehtojen vallitessa mahdollisuus uudelleen rahoittaa asunto ja hankkia siihen omistusoikeus.

Sairaus. Sairausvakuutuksen tarkoituksena on korvata sairauden aiheuttamaa tulojen menetystä. Korvaus poistuu, kun tulot palaavat. Periaate voi kahlita myönteisiä siirtymiä. Jos sairaus vaikeuttaa tulojen hankkimista, muttei estä sitä kokonaan, sairastunut menettää korvauksen. Sairaudesta tai vammasta huolimatta sisukkaasti työskentelevät jäävät tappiolle suhteessa niihin, jotka luopuvat yrittämisestä. Sokeilla työkyvyttömyyseläke ei pienene ansiotulojen vuoksi. Samaa periaatetta voitaisiin noudattaa myös muiden työkyvyttömyyseläkkeen ehdot täyttävien kohdalla.

Sairausvakuutusjärjestelmän suurin pulma on se, että korvaus päättyy noin vuoden kuluttua (korvausta maksetaan 300 päivältä kuutena päivänä viikossa). Jos sairaus jatkuu yli vuoden, henkilö voi hakea työkyvyttömyyseläkettä. Läheskään kaikille ei myönnetä eläkettä: he ovat työnantajien (ja usein omasta) mielestä liian sairaita palaamaan työhön, mutta eläkejärjestelmän työkykyarvioinnin valossa liian terveitä siirtyäkseen eläkkeelle. Lisäksi järjestelmään sisältyy kannustimia, jotka estävät tehokkaasti työnantajia palkkaamasta pitkäaikaissairaita työntekijöitä (työnantajan vastuu uudesta sairausjaksosta ja työkyvyttömyyseläkkeestä). Kynnykset esimerkiksi mielenterveyskuntoutujien työllistymiselle ovat erittäin korkeat.

Näissä tilanteissa ihmisten myönteiset mahdollisuudet on katkaistu: toimiaukseen rationaalisesti heidän on ponnisteltava osoittaakseen mahdollisimman suurta kelpottomuutta työelämäänsä. Myönteisiä mahdollisuuksia voisi avata sairausvakuutuksen maksuajan pidentäminen Ruotsin esimerkin mukaisesti sekä mahdollisuus hankkia – edes pieniä – ansiotuloja ja opiskella sairauden aikana.

Vanhuks. Eläkejärjestelmien ajatuksena on taata työkyvyttömien ja ikääntyneiden ihmisten toimeentulo. Näille henkilöille myönteisten siirtymien ongelmat eivät liity työelämään sikäli, kun eläkettä voi saada lyhentämättömänä ansiotulojen kanssa. Myönteiset siirtymät liittyvät ennen muuta sosiaaliin suhteisiin. Esimerkiksi kansaneläkkeestä olisi poistettava puoliso vähennys eli eläkettä olisi maksettava samansuuruisena perhesuhteista riippumatta. Takuueläkkeessä puoliso vähenteisyys poistuu, mutta se jää koskemaan edelleen niitä eläkeläisiä, jotka saavat pieniä työeläkkeitä.

Suurempi ongelma muodostuu sinänsä tärkeästä pohjoismaisesta periaatteesta, jonka mukaan vastuu vanhusten hoidosta ei ole lapsilla vaan yhteiskunnalla. Monissa muissa maissa lapset on veloitettu perinteen tai lain voimalla huolehtimaan omista vanhemmistaan. Julkinen hoivavastuu vapauttaa työvoimaa ja takaa turvan myös yksinäisille vanhuksille. Julkisen vastuun kääntöpuolena on sellaisenkin hoivan ulkoistaminen, jota vain omaiset voivat antaa. Kyse on läheisten huolenpidosta ja yksinäisyyden lievittämisestä. Julkinen vastuu voi tarkoittaa myös sitä, etteivät lapset käytä riittävästi omaa neuvokkuuttaan – esimerkiksi sukulaisten vierailuja, naapuriapua tai ystäväpalvelua – vanhempiansa hoidon järjestämiseen.

Omaishoidon tuen kehittäminen voisi avata runsaasti myönteisiä mahdollisuuksia vanhuksille ja heidän lapsilleen. Tukea voisi laajentaa myös omaisten

ulkopuolelle siten, että naapuruston, lähiyhteisön ja kansalaisyhteiskunnan voimavarat saataisiin käyttöön.

Johtopäätökset

Edellä on tarkasteltu sitä, miten hyvinvoinnin edellytyksiä turvaavia (erityisesti julkisia) instituutioita olisi uudistettava siten, että ne avaisivat nykyistä paremmin yksilöille ja perheille mahdollisuuksia parantaa omaa asemaansa. Yksinkertaistaen tarvitsemme sellaisia kannustimia, jotka tukevat mahdollisuuksien avautumisesta ja palkitsevat niiden käyttäjiä. Erityisesti on korostettu sitä, että mahdollisuuksien toteutumista on turvattava niille, joiden lähtökohdat ovat heikommalla muilla. Lähtökohtien erojen vuoksi yhtä suuret mahdollisuudet eivät ole yhtä suurina mahdollisuuksina kaikille. Koulutuksen ja työpaikkojen pitää olla yhtä lailla rikkaiden kuin köyhien, vammaisten kuin terveiden, huippukykyjen kuin osatyökykyistenkin ulottuvilla. On rohkaistava aloitteellisuuteen ja palkittava siitä. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaan kuuluu tarjota parhaita palveluita niille, jotka tarvitsevat eniten tukea mahdollisuuksiensa toteuttamiseen. Yhteiskunta ei saa jättää ketään pärjäämään omillaan, vaikka tarjolla olevat mahdollisuudet eivät kaikille kirkastuisi.

Edellä sanottu ei tarkoita sitä, että taitavat, lahjakkaat ja tarmokkaat eivät ansaitsisi ihailua ja reilua tunnustusta työstään. Hyvinvointivaltion instituutioita olisi uudistettava siten, että he oppisivat iloitsemaan myös kyvystään auttaa muita. Syntymän ja olosuhteiden jakamat mahdollisuudet eivät ole tasa-arvoisia. Kaikkien on opittava suhtautumaan kärsivällisesti, huomaavaisesti ja kunnioittavasti niihin, joilla ei ole voimavaroja huolehtia ulkonäöstään, terveydestään, työstään tai perheestään. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan onnistuminen mitataan siinä, miten nämäkin ihmiset löytyvät ja toteuttavat myönteisiä mahdollisuuksia elämässään.

Miten instituutioita voisi uudistaa luomaan kannustimia sosiaalisille mahdollisuuksille? On yhtä tärkeää tietää sekä negatiivisten että positiivisten muutosten taustoista ja niihin kytkeytyvistä sosiaalisista mekanismeista. Tarvitsemme sosiaalisten mahdollisuuksien tutkimusta. Tiedämme jo paljon siitä, miten hyvin erilaiset sosiaaliset riskit tulevat turvatuiksi tai jäävät vaille turvaa tiettyinä ajankohtana. Monet laskelmat osoittavat sosiaalietuuksien tasoja ja kattavuutta esimerkiksi suhteessa köyhyysrajaan. Tiedämme myös siitä, millaiset tekijät johtavat köyhyyteen. Sen sijaan tiedämme sangen vähän sosiaalisten mahdollisuuksien toteutumisesta eli esimerkiksi siitä, miksi toiset löytävät uusia mahdollisuuksia ja miksi toiset eivät löydä niitä. Kuvaavaa on myös, että tiedämme melkoisesti pienituloisen väestön elinoloista ja niihin vaikuttavista hyvinvointitekijöistä: sen sijaan keskituloisten ja -oloisten ihmisten hyvinvointiin vaikuttavat tekijät ovat jääneet pitkälti tutkimatta: usein he muodostavat sen ei-köyhän väestön, johon köyhäksi määritellyt ryhmät suhteutetaan ja johon köyhyydestä irti pääsevät voisivat liittyä. Tarvitsemme tietoa erilaisten riskien elinkaarikustannuksista sekä

dynaamisia, paneeliaineistoihin perustuvia havaintoja myönteisiä siirtymiä edistävistä ja niitä kahlitsevista tekijöitä.

8 EPÄVARMUUS

Jani Erola & Juho Saari

Epävarmuus on keskeinen hyvinvoinnin ulottuvuus. Omissa elämässämme kokemamme ja odottamamme muutokset esimerkiksi perhesuhteissa ja työurissamme vaikuttavat siihen, ja se heijastuu tekemiimme päätöksiin ja valintoihin. Kotoisen suomalaisen yhteiskuntamme muutos voimistaa näitä epävarmuuden kokemuksia. Globaalin yhteisön ja markkinoiden aiheuttamat muutospaineet – ja pelkästään kasvava tietoisuus tällaisen yhteisön olemassaolosta – kasvattavat puolestaan niin yhteiskunnallista kuin henkilökohtaisesti kokemaamme epävarmuutta. Epävarmuutta analysoimalla voimme oppia paitsi yhteiskunnan muutoksesta, myös siitä, miten muutoksen luomaa epävarmuutta on mahdollisuutta vähentää – niin yksilöiden kuin yhteiskunnan tasolla. Tämä tekee aiheesta yhteiskuntapoliittisesti ja -filosofisesti tärkeän kysymyksen.

Epävarmuudella tarkoitetaan sitä, että emme pysty ennakoimaan jotakin asiaa täysin varmasti. Riskillä taas tarkoitamme sitä, että epävarmuuteen liittyy jonkin ei-toivotun seurauksen mahdollisuus. Voimme esimerkiksi olla epävarmoja siitä, tulemmeko tulevaisuudessa rikkaammiksi vai köyhemmiksi. Näistä jälkimmäiseen voimme viitata termillä ”köyhyysriski”, kun rikastumista pidämme lähinnä (positiivisena) mahdollisuutena. Voidaankin ajatella, että ainoastaan riskeinä pitämiämme epävarmuuksia on ylipäättänsä tarpeen vähentää, kun taas mahdollisuuksien lisäämistä voidaan pitää yhteiskunnallisesti toivottavana tilanteena (vrt. Hiilamon 7. luku tässä teoksessa).

Tavanomaisia sosiaalisia riskejä ovat esimerkiksi työhön ja toimeentuloon, sairauteen tai lapsuuteen ja vanhuuteen liittyvät erilaiset uhat. Niiden toteutumiseen liittyvät haitat ja haasteet hyvinvointivaltiolle tunnetaan hyvin. Haittoja vastaan voidaan vakuuttautua kollektiivisten riskinhallintajärjestelmien avulla. Haittojen lievittämiseksi voidaan tarjota esimerkiksi tulonsiirtoja ja yhteiskunnallisia palveluja. Hyvinvointivaltiota voidaan luonnehtia sosiaalisten riskien aiheuttamien haittojen vastaisen vakuuttamisen järjestelmäksi (Esping-Andersen 1990; Barr 2001). Hieman kärjistäen voidaan väittää, että hyvinvointivaltio on rakennettu sosiaalisten riskien toteutumisesta koituvien haittojen minimoimiseksi..

Viime vuosina moni aikalaiskeskustelija on väittänyt riskien ja epävarmuuden painoarvon kasvaneen yhteiskunnassamme. Tällaisesta muutoksesta voi seurata hyvinvointivaltiolle kahdentyyppisiä ongelmia. Ensinnäkin on mahdollista, että aiemmin mainittuja, varsin perinteisiä sosiaalisia riskejä kokee aiempaa useampi kansalainen. Tällainen muutos on mahdollinen, vaikka sosiaalisten riskien määrä sinänsä pysyisi yhteiskunnassa samana tai jopa vähenisi, jos riskien kokeminen jakautuu yksinkertaisesti aiempaa suuremmalle joukolle. Tämä on mahdollista esimerkiksi silloin, jos tulonsiirtoja vaativa köyhyys alkaa koskea entistä useammin muitakin kuin työttömiä. Mikäli sosiaalisia riskejä kohtaavien määrä on kasvanut, aiheuttaa se hyvinvointivaltiolle *resursointiongelman*; aiemmin useampi sosiaalinen riski oli mahdollista ratkaista kohdistamalla palvelut ja tu-

lonsiirrot pienemmälle joukolle. Resursointiongelma voidaan ratkaista rahalla – kysymykseksi jää luonnollisesti se, miten rahoitus järjestetään. Sosiaalisten riskien hallinta rahoitetaan verovaroin, joiden muutoinkin odotetaan lähivuosina vähenävän väestön vanhenemisen myötä.

Toiseksi on mahdollista, että riskeihin ja epävarmuuteen kiinnitetään yksinkertaisesti aiempaa enemmän huomiota. Tällä aluksi perin vähäpätöiseltä tuntuvalla muutoksella on yksinään merkittäviä ja moniulotteisia seurauksia hyvinvointivaltion kannalta. Inhimillisen päätöksenteon ominaisuuksiin nimittäin kuuluu, että kun havaitsemme ei-toivotun seurauksen mahdollisuuden, annamme sille paljon hyötyjä suuremman painoarvon päätöksenteossamme (Tversky & Kahneman 1974, 1992; Kahneman & Tversky 1979; Quattrone & Tversky 1988; Thaler ym. 1997; Tversky & Wakker 1995; myös Breen & Goldthorpe 1997; Breen & Yaish 2006). Tämä ominaisuus vaikuttaa kaikkien niiden käyttäytymiseen, joilla on joitakin riskeihin liittyviä odotuksia riippumatta siitä, kuinka monen kohdalla riskit myös toteutuvat.

Hyvinvointivaltio ei ota huomioon odotuksia, vaan ainoastaan toteutuneiden riskien haitalliset seuraukset. Tästä johtuen hyvinvointivaltio aliarvioi systemaattisesti epävarmuuden ja erityisesti riskien vaikutuksen yksilöiden käyttäytymiseen. Esimerkiksi työttömäksi joutumisen pelko vaikuttaa paljon suurempaan joukkoon kuin pelkästään niihin, jotka todellisuudessa työttömiksi joutuvat. Työttömienkin kohdalla vaikutus alkaa paljon ennen varsinaisen työttömyyden toteutumista. Pelkkä työttömäksi joutumisen pelko vaikuttaa muun muassa yksilöiden kulutuspäätöksiin ja toimintaan työpaikalla, yksityiselämän parisuhde- ja lastenhankintapäätöksistä puhumattakaan (Chetty 2003; Mills & Blossfeld 2005).

Riskien ylipainottamisesta seuraa hyvinvointivaltiolle *ennakoimisongelma* – ihmisten käyttäytyminen muuttuu ennakoimattomalla tavalla myös sellaisissa sosiaalisissa ryhmissä, joissa hyvinvointivaltion turvaverkkoja ei välttämättä juuri sillä hetkellä muutoin tarvita. Ongelma käyttäytymisen muuttuminen on siksi, että epävarmuus vaikuttaa vähentämällä taloudellista ja sosiaalista toimintakykyä sekä yhteiskunnallista osallistumista (ks. Mills & Blossfeld 2005; Quattrone & Tversky 1988; Thaler ym. 1997).

Käsillä olevassa luvussa yritämme arvioida, koskeeko jompikumpi epävarmuuteen liittyvä hyvinvointivaltion ongelma nyky-Suomea ja mikäli koskee, miten ongelmat on ratkaistavissa. Tarkastelemme a) missä määrin suomalaiset kohtaavat tyypillisinä pidettyjä sosiaalisia riskejä, b) missä määrin suomalaisten epävarmuuden kokeminen on muuttunut sekä c) millaisia yhteiskunnallisia ja hyvinvoinnin kokemiseen liittyviä vaikutuksia on näillä seikoilla. Lopuksi pohdimme sitä, mikä on epävarmuuden suhde itse hyvinvointiin ja miten sosiaalisten riskien objektiiviseen ja subjektiiviseen kokemiseen olisi tarpeen pyrkiä vaikuttamaan tulevaisuudessa.

Epävarmuuden aika?

Modernien länsimaisten yhteiskuntien on useissa yhteyksissä todettu siirtyneen epävarmuuden aikaan. Väitettä on esitetty siinä määrin viljalti, että niitä voi pitää ”vakiintuneena” totuutena – siis näkemyksenä, joka on niin itsestään selvä, että sen kyseenalaistaminen merkitsee vallitsevan näkemyksen perusteiden kyseenalaistamista. Esimerkiksi ranskalainen sosiologi Pierre Bourdieu (1930–2002) tiivistä epävarmuuden yhteiskuntapoliittisen merkityksen seuraavasti:

Epävarmuuden vaikutukset ovat kaikkialla lähes samat. ... Kyse on olemassaolon hajoamisesta, joka ilmenee muun muassa elämän ajallisten rakenteiden häviämisenä sekä edelleen koko maailma-, aika- ja avaruussuhteiden rappeutumisena. Epävarmuus järkyttää syvästi sitä, jota se koskettaa. Koska se muuttaa koko tulevaisuuden epävarmaksi, se estää kaiken rationaalisen ennakkoinnin. Ennen kaikkea se riistää sen minimaalisen tulevaisuuteen kohdistuvan uskon ja toivon, jota tarvitaan, mikäli ihmisten on määrä nousta varsinkin joukkona kapinaan nykyhetkeä vastaan, olipa se sitten kuinka sietämätön hyvänsä. (Bourdieu 1999, 110.)

Vastaava esimerkki löytyy toiselta vaikutusvaltaiselta aikalaisteoreetikolta, Zygmunt Baumanilta. Hän tiivistää:

Me elämme kaikki maailmassa, jonka koemme olevan enemmän tai vähemmän täynnä riskejä, epävarmuutta ja turvattomuutta. Meidän sosiaalinen asemamme, meidän työpaikkamme, meidän taitojemme markkina-arvo, meidän parisuhteemme, meidän naapurustomme ja ystävimmme verkostot, joihin me luotamme, ovat kaikki epävakaita ja haavoittuvia – turvattomia satamia, joihin joudumme ankkuroimaan luottamuksemme. (Bauman 2001, 76.)

Filosofi Jaana Venkula (2005) puolestaan tiivistää kirjassaan *Varmuudesta ja epävarmuudesta* oman kantansa seuraavasti:

Epävarmuus on globaalistuvassa maailmassa yhä enemmän ilmenevä ja vaikuttava tekijä. Vielä äsken maailman tasapainottaneet hallinnolliset rakenteet ovat murtuneet 1990-luvun alusta lähtien. Työelämä on jatkuvaa kilpajuoksua vaihtuvien markkinavaimien armoilla. Yksilölle jo uusi elämänvaihe on aina ennenkin ollut yllätys ja ainutkertainen kokemus. Jokainen kohtaa elämässään erilaisia menetyksiä ja vaikeuksia, jotka luovat turvattomuutta ja joiden määrä lisääntyy yhteiskunnan myllerryksessä. (Venkula 2005, 14.)

Samankaltaisia argumentteja löytyy myös muulta Baumanin tuotannosta (1998, 2000) kuten myös Ulrich Beckiltä (Beck 1986; Beck & Lau 2005) ja Anthony Giddensiltä (1991), samoin kuin suomalaisilta yhteiskuntakeskustelijoilta (esim. Ahponen 1997, 24; Eräsaari 2002, 87). Aikalaiskeskustelijat uskovat epävarmuuden merkityksen kasvaneen viime vuosina huomattavasti. Suomalaiskirjoittajien välillä on jonkin verran erimielisyyttä siitä, mistä syystä tämä on tapahtunut. Mahdollisina syinä mainitaan niin 1990-luvun alun lama kuin globalisaation

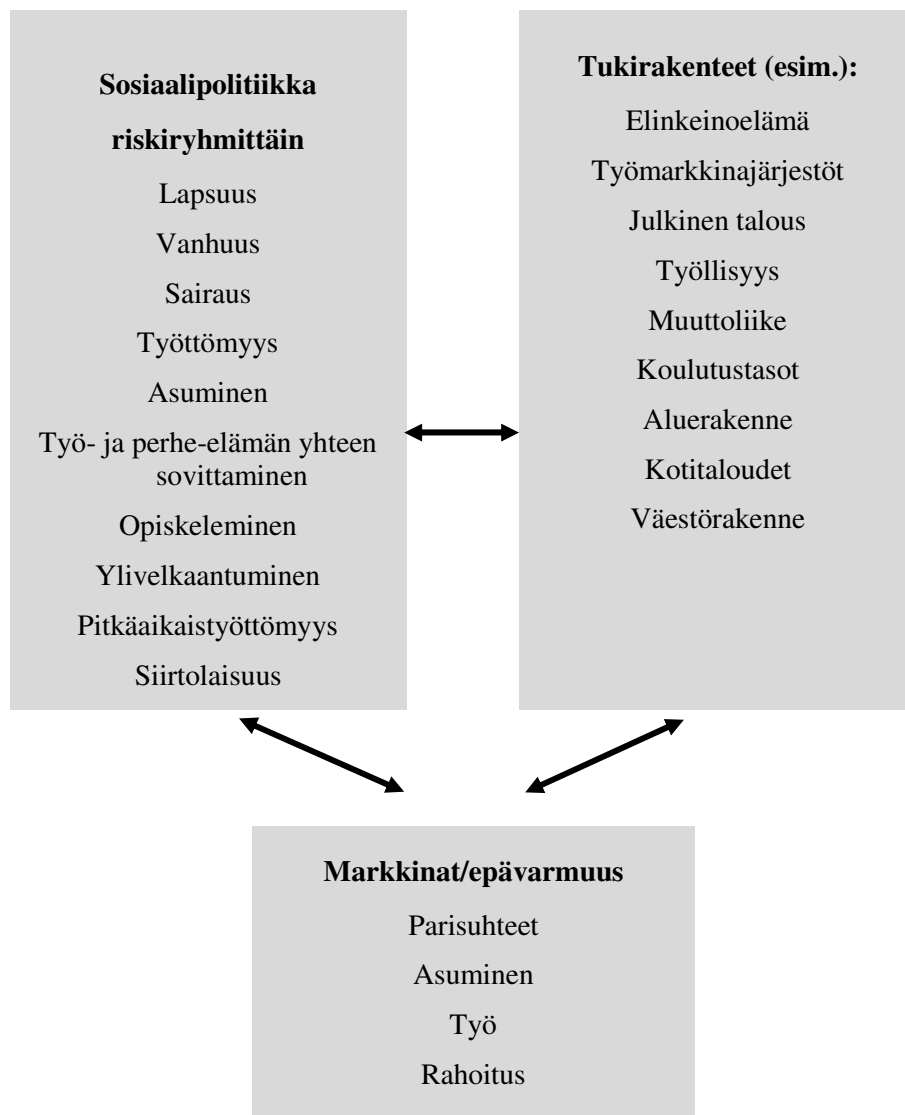
voimistuminenkin. Kaikilla kuitenkin korostuu hyvinvointivaltion rooli. Hyvinvointivaltion ”kultainen kausi” alkoi 1960-luvun alussa ja päättyi 1980-luvun loppuun – kun epävarmuuden rooli läntisissä yhteiskunnissa alkoi korostua aiempaa enemmän. Niin koti- kuin ulkomaisia keskustelijoita yhdistää myös se, että näkemys epävarmuuden yleistymisestä perustuu pikemminkin yleisessä keskustelussa esitettyjen argumenttien synteille kuin itse epävarmuuden yleisyyden empiiriselle arvioimiselle.

Epävarmuuden kasvun ja hyvinvointivaltion heikentymisen välinen yhteys ei kuitenkaan ole itsestään selvä. Voitaneen jonkinlaisella varmuudella sanoa, että hyvinvointivaltion laajentumisen ansiosta myös sosiaalisten riskien toteutuminen vähentyi olennaisella tavalla kultaisen kauden aikana. 1990-luvun alun laman myötä sosiaaliset riskit toteutuivat varmasti useamman kohdalla kuin 1980-luvulla. Emme kuitenkaan tiedä, kuinka suurta osaa väestöstä tällainen kehitys on koskenut ja mille tasolle edellisen laman jälkeen päädyttiin sosiaalisten riskien kokemisessa suhteessa ”kultakauteen”. 1990-luvun alun laman jälkeisen taloudellisen nousukauden aikana sosiaalisten riskien voisi myös olettaa harvinaistuneen pikemminkin kuin yleistyneen. Tarkastellaan seuraavaksi sosiaalisten riskien kokemisessa ja kasautumisessa viime vuosikymmeninä tapahtuneita muutoksia.

Sosiaalisten riskien kasautuminen Suomessa

Tyypillisten hyvinvointivaltiollisten sosiaalisten riskien toteutumista ja muutosta voidaan arvioida empiirisesti. Voidaan jopa väittää, että *pääosa aiemmastakin*, olemassa olevasta hyvinvointivaltiota koskevasta tutkimuksesta koskee juuri sosiaalisten riskien haittojen vähentämiseen kohdistuneita yhteiskunnallisia toimenpiteitä sekä itse riskien toteutumista. Tätä voidaan havainnollistaa kuvion 59 avulla. Siihen on tiivistetty hyvinvointivaltion kolme peruspilaria (vrt. Saari 2005; 2007). Hyvinvointivaltion tärkeimmän osan muodostavat sosiaalipoliittiset *riskinhallintajärjestelmät*, jotka vastaavat erilaisiin sosiaalisiin riskeihin (niiden historiasta ks. Saari, 2. luku tässä kokoelmassa). Sosiaalipoliittisten riskihallintajärjestelmien kanssa vuorovaikutuksessa ovat hyvinvointivaltion *tukirakenteet*, joiden varaan sosiaalipoliittiset järjestelmät on rakennettu. Toki tähän tukirakenteiden ryhmään kuuluu hyvinkin erilaisia institutionaalisia, organisatorisia ja rakenteellisia tekijöitä. Voidaan lisäksi perustellusti ajatella, että siihen voitaisiin lisätä myös kulttuurisia tekijöitä, kuten esimerkiksi luottamuksen kulttuuri ja varsin yksilölliset arvot. Joka tapauksessa voidaan tiivistää, että sosiaalipolitiikka on kehittynyt vuorovaikutuksessa tukirakenteiden kanssa.

Hyvinvointivaltiota koskeva sosiaalipolitiikan tutkimus on perinteisesti ja perustellusti keskittynyt resurssien jakautumisen tutkimukseen. Sosiaalipolitiikan kannalta keskeistä ovat tällöin asuminen, koulutus, tulot, terveys ja työllisyys ja niiden jakautumiseen vaikuttavat yhteiskunnalliset tekijät, kuten yhteiskunnalliset ja markkinoiden sisäiset valtasuhteet, tuottavuuden kehitys, konstitutionaaliset rakenteet ja yhteiskunnalliset arvot. Koska aiemmat tutkimukset ovat keskit-

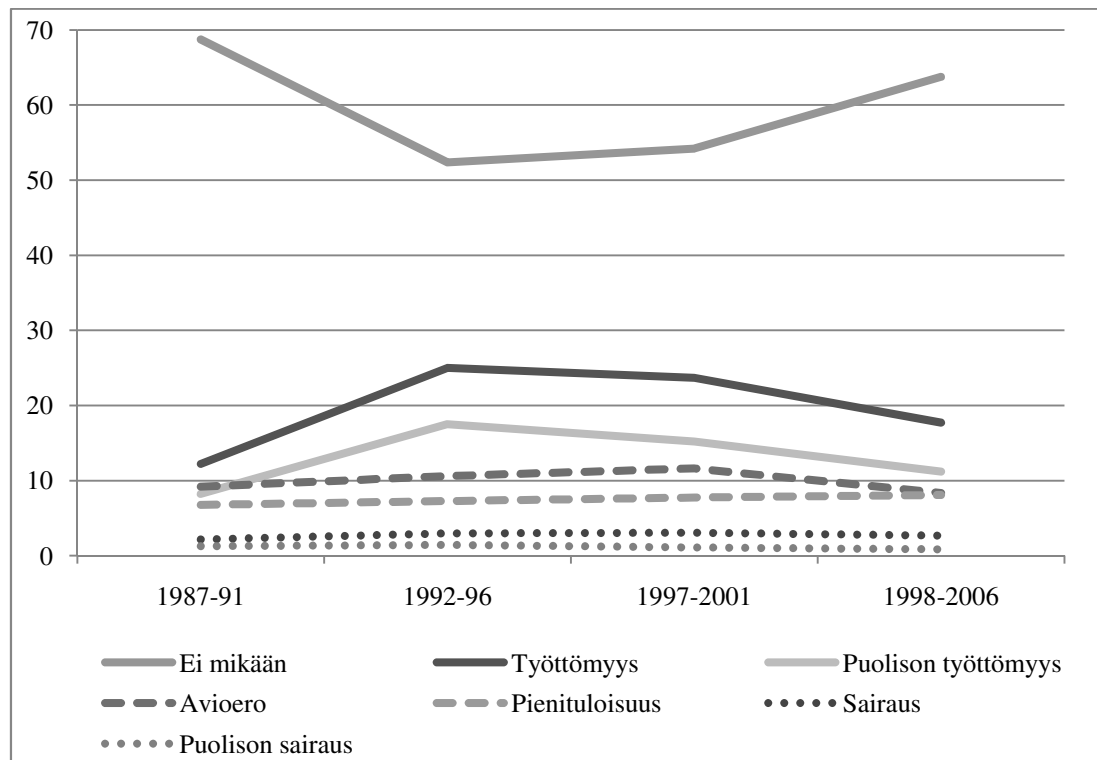


Kuvio 59. Hyvinvointivaltio ja sen tukirakenteet

tyneet lähinnä resurssien ja tiettyjen sosiaalisten riskien välisen yhteyden selvittämiseen, on näiden riskien kasautumisessa tapahtuneisiin muutoksiin kiinnitetty vain vähän huomiota. Nyt pohdittavien yhteiskunnallisten muutosten kannalta tieto erityisesti sosiaalisten riskien kasautumisesta on keskeistä ja välttämätöntä.

Miten suomalaisten kokemat tyypilliset sosiaaliset riskit sitten kasautuvat? Voimme arvioida sosiaalisten riskien yleisyyttä, kasautumista ja ajallista vaihtelua Väestörekisterin pitkittäistiedoston tietoja analysoimalla. Eri rekisteriaineistoista koottu paneeliaineisto mahdollistaa näiden seikkojen vertailun vuosina 1987–2007 (Tilastokeskus 2005). Tarkastellaan ensin tyypillisten sosiaalisten riskien kokemisessa tapahtuneita muutoksia 1980-luvun lopulta saakka. Kuviossa 60 esitetään, kuinka suuri osuus 31–45-vuotiaista suomalaisista koki omaa tai puolison työttömyyttä, avioeron, pienituloisuutta tai omaa tai puolison pitkäaikaisia terveysongelmia viiden vuoden ajanjaksoina alkaen 1987, 1992, 1997 ja

2002.⁵³ Lisäksi kuviossa esitetään niiden osuus, jotka eivät kokeneet yhtäkään epävarmuuden lähteistä vastaavina seurantajaksoina. Kuviosta voidaan huomata, että näistä tyypillisistä epävarmuuden lähteistä keskeisimpiä ovat oma tai puolison työttömyys. Muissa tarkastelluissa riskeissä ei ole juuri ajallisia muutoksia. Työttömyys oli ensimmäisellä tarkasteluajanjaksolla vain yksi sosiaalisista riskeistä muiden joukossa. 1990-luvun alun lamavuosina sen painoarvo kasvoi ja pysyi keskimääräistä korkeampana myös vuosituhannen vaihteen jälkeen.



Kuvio 60. Sosiaalisten riskien kasautuminen 1987–1991, 1992–1996, 1997–2001, 2002–2006 tarkasteluajanjaksojen alussa 31–45-vuotiailla.

Epävarmuuden lähteistä tärkein eli työttömyys tuntuu ensi silmäyksellä varsin perinteiseltä sosiaaliselta riskiltä – juuri sellaiselta, josta johtuvien ongelmien lieventämiseen hyvinvointivaltiot alkujaankin suunniteltiin. Työttömyyden painoarvo yhtenä sosiaalista riskeistä oli kuitenkin varsin maltillinen ennen 1990-luvun alun lamaa. Kyse oli monella tapaa uudesta sosiaalisesta riskistä juuri työttömyyden täysin uuden mittakaavan vuoksi. Toisaalta sosiaalisten riskien objektiivinen kokeminen ylipäättänsä vähentyi pääosin siksi, että kyseisessä ikäluokassa työllisyystilanne parani 1990-luvun lopulla huomasti.

Kun tarkastelu laajennetaan kattamaan pitempi osa ihmisten elinkaarista, voimme havaita, että varsin moni ehtii kokea jonkin tarkastelluista sosiaalisista riskeistä elämänsä aikana. Kuviossa 60 seurataan sitä, kuinka moni vuosina 1962, 1967, 1972 ja 1977 syntyneistä kokee ainakin yhden tarkastelluista riskeistä, kun vuosittainen seuranta aloitetaan 25 ikävuodesta alkaen. Vanhimman kohortin

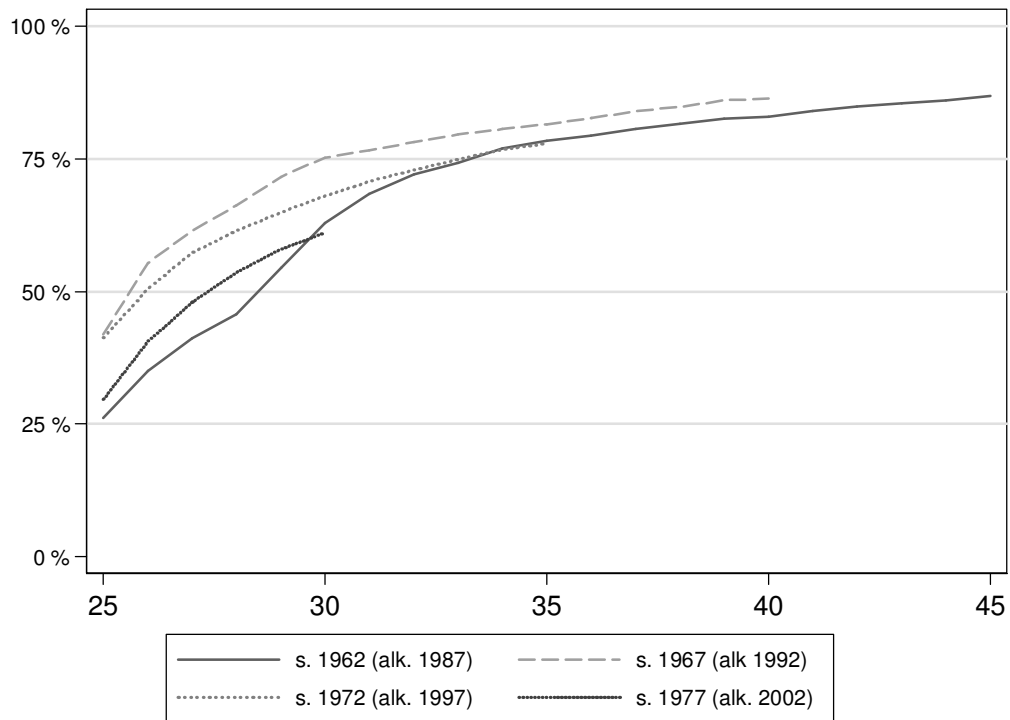
⁵³ Pienituloisuuden indikaattorina käytettiin alimpaan tulokymmenykseen kuulumista, terveysongelmien indikaattorina pysyvää tai väliaikaista työkyvyttömyyseläkettä.

kohdalla seuranta alkaa tällöin vuonna 1987, toiseksi vanhimman kohortin kohdalla lamavuonna 1992, toiseksi nuorimman kohortin kohdalla nousukauden alkaessa 1997 ja nuorimman kohortin kohdalla 2002.⁵⁴ Kuviosta voidaan havaita, että kohorttien riskien kokemisen todennäköisyydet poikkeavat eniten alle 35-vuotiaana. Tämä johtuu siitä, että 1990-luvun alun taloudellinen lama vaikutti kohortteihin paitsi hieman eri-ikäisinä, myös eri vuosina. Vanhimman kohortin kohdalla riskien kokeminen lisääntyi erityisesti vuosina 1990–92, kun siihen kuuluvat olivat 28–30 -vuotiaita. Toiseksi vanhin vuonna 1967 syntynyt kohortti koki vastaavan ”hyppäyksen” 25–26 -vuotiaina vuosien 1992–1993 välillä. Seli-tyksenä eroille on työttömyyden kasvu laman seurauksena, joka vaikutti vanhimpaan kohorttiin laman varhaisessa vaiheessa ja osui toiseksi vanhimpaan kohorttiin vasta sen siirtyessä opiskelusta työelämään. Nuorimmat kohortit taas saapuivat työmarkkinoille vasta laman jälkeen.

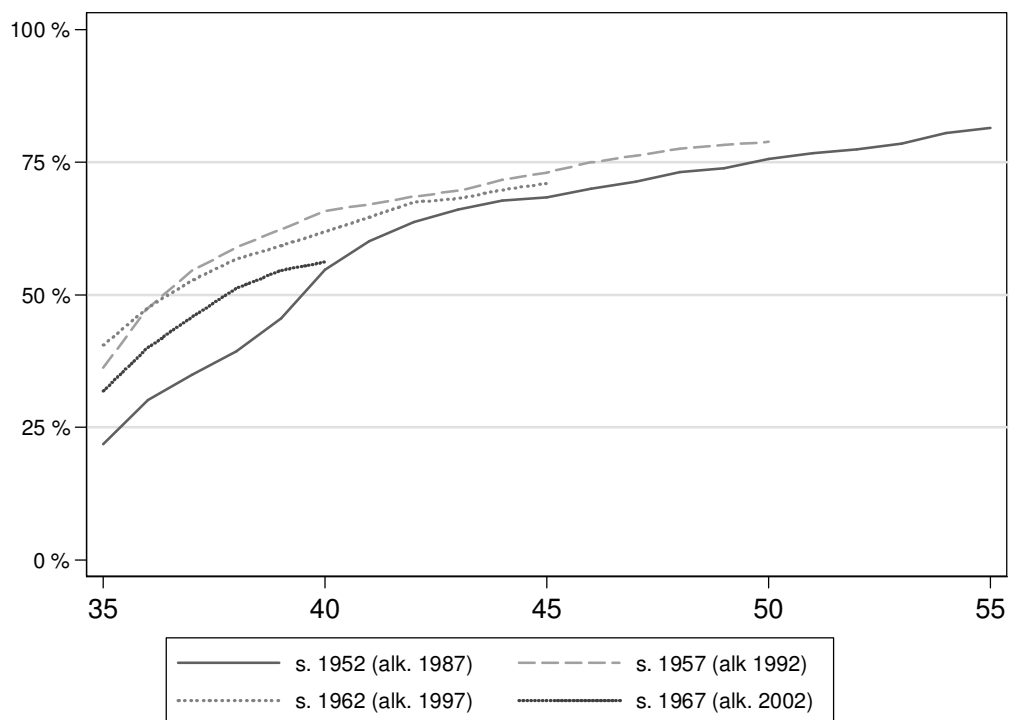
35 ikävuoden kohdalla kolmen vanhimman kohortin todennäköisyys kokea jokin sosiaalisista riskeistä on käytännössä tasoittunut. Tässä iässä näissä kohorteissa ainakin yksi sosiaalisista riskeistä oli koettu käytännössä yhtä usein, hieman yli 75 prosentissa tapauksista. On mahdollista, että tuorein vuosien 2008–2009 lama tasoittaa todennäköisyyden riskien kokemiseen 35 ikävuoteen mennessä myös kaikkein nuorimman kohortin kohdalla. Vuonna 2007 päättyvän seurannan mukaan se näyttää vielä onnistuvan välttämään tyypillisiä sosiaalisia riskejä muita kohortteja tehokkaammin. Kahden vanhimman kohortin tietojen perusteella sosiaalisia riskejä kokeneiden osuus näyttäisi kasvavan noin prosentilla yhden ikävuoden aikana.

Kuviossa 62 tarkastelemme vastaavasti sosiaalisten riskien kokemista 35 ikävuodesta alkaen 1952, 1957, 1962 ja 1967 syntyneiden kohorttien kokemusten perusteella. Tässä ikävaiheessa kohorttien välistä vaihtelua vaikuttaa olevan aiempaa elinvaihetta hieman vähemmän. Laman vaikutus näkyy etenkin vanhimman kohortin sosiaalisten riskien kokemisen todennäköisyyden kasvamisessa noin 40 ikävuoden kohdalla. Tämän ikävaiheen jälkeen jonkin sosiaalisista riskeistä kokeneiden osuus on likipitään sama kolmessa vanhimmassa kohortissa. Kahden vanhimman kohortin tietojen perusteella riskien kokeminen yleistyy 45 ikävuoden jälkeen hieman nopeammin kuin aiemmissa elinkaaren vaiheissa, noin 1–2 % ikävuotta kohden.

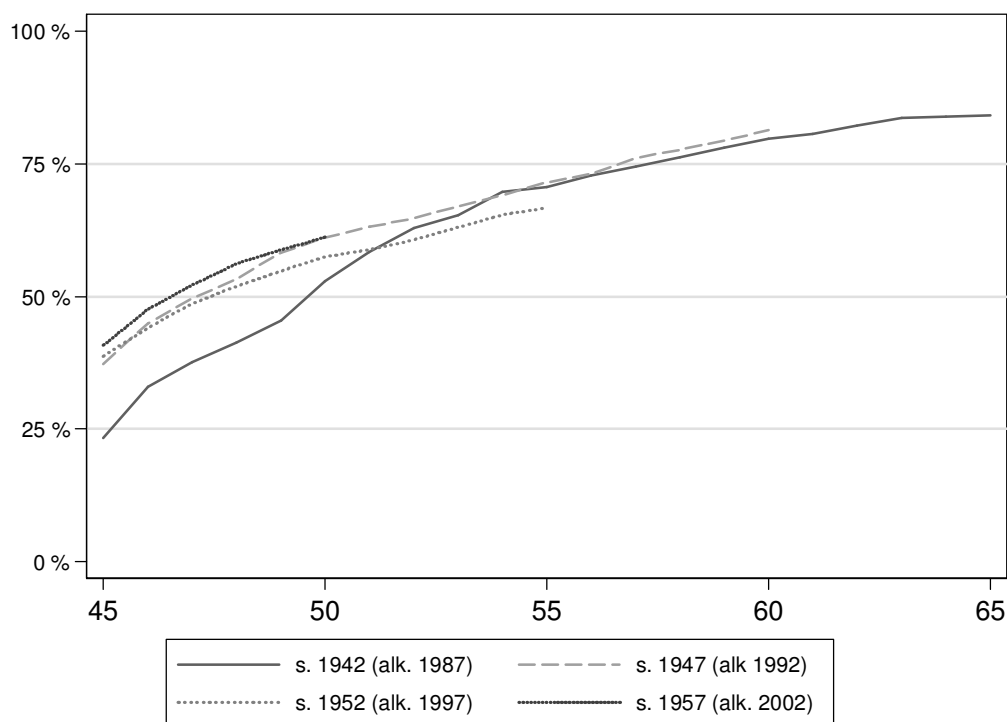
⁵⁴ Aineiston avulla voidaan vuosina 1987–2007 seurata riskien kasautumista eri kohorteissa ja eri ikäisinä. Tämän vuoksi seuranta on mahdollista tehdä eri kohorteilla eri pituisia aikoja. Parhaimmillaan yksittäisen kohortin elinkaarta voidaan seurata 21 vuotta. Suomessa ei ole sellaista valmista tilastoaineistoa, jonka avulla vuositasen seuranta olisi mahdollista tehdä koko elinkaaren ajalta. Analyysit on toteutettu tapahtumahistoriamallien (*event history*) avulla.



Kuvio 61. Kuinka suuri osuus eri kohorteista kokee jonkin sosiaalisista riskeistä, kun seuraaminen aloitetaan 25 ikävuodesta.



Kuvio 62. Kuinka suuri osuus eri kohorteista kokee jonkin sosiaalisista riskeistä, kun seuraaminen aloitetaan 35 ikävuodesta.



Kuvio 63. Kuinka suuri osuus eri kohorteista kokee jonkin sosiaalisista riskeistä kun seuraaminen aloitetaan 45 ikävuodesta

Viimeisessä kohorteja vertailevassa kuviossa 63 tarkastelu aloitetaan 45 ikävuodesta lähtien. Tarkasteltavat kohortit ovat syntyneet 1942, 1947, 1952 ja 1957. Havainnot ovat liki identtisiä edelliseen vertailuun verrattuna; laman vaikutus näkyy etenkin vanhimman kohortin kohdalla, tällä kertaa suurin piirtein 50 ikävuoden kohdalla. Noin 52 ikävuoden jälkeen jonkin sosiaalisista riskeistä kokeneiden osuus on eri kohorteissa käytännössä sama. Kahden vanhimman kohortin tietojen perusteella sosiaalisten riskien kokemisen todennäköisyys kasvaa 55 ikävuoden jälkeen liki kaksinkertaisella todennäköisyydellä suhteessa riskien todennäköisyyden kasvuun 35 ikävuoden jälkeen.

Kuvioiden perusteella voidaan esittää arvio siitä, kuinka suuri osa väestöstä ehtii kokea jonkin sosiaalista riskeistä 25 ja 65 ikävuoden välillä. Kuvion 61 perusteella näyttää siltä, että noin 75 % väestöstä kokee jonkin nyt tarkastelluista sosiaalisista riskeistä 35 ikävuoteen mennessä. Tätä seuraavan kymmenen ikävuoden aikana osuus kasvaa noin 10 %. Kuvion 62 perusteella sosiaalisten riskien kokemisen todennäköisyys kasvaa hieman nopeammin 45 ja 55 ikä vuoden välillä, joskin 85 % on siis kokenut jonkin sosiaalisen riskin jo aiemmissa elämänvaiheissaan. Konservatiivisen estimaatin mukaan noin 15 % niistä, jotka eivät vielä 45 ikävuoteen mennessä ole kokeneet yhtään sosiaalisista riskeistä, kokisivat sellaisen 55 ikävuoteen mennessä (1–2 % lisääntyminen vuodessa). Vastaavasti sosiaalisten riskien kokemisen todennäköisyys kasvaisi 55–65-ikävuoden välillä noin 2 % jokaisena ikävuotena. Näin ollen yli 90 % väestöstä kokisi jonkin sosiaalista riskeistä 25 ja 65 ikävuoden välillä

Johtopäätös pitemmän aikavälin sosiaalisten riskien kasautumisesta onkin, että todennäköisesti lama lisäsi sosiaalisten riskien kasautumista melko demokraattisesti kaikissa eri kohorteissa. Laman vaikutukset toteutuivat hieman eri iässä ja jopa eri vuosina riippuen siitä, missä työuran vaiheessa kyseiset kohortit laman aikana olivat. Muutoin kohorttien väliset erot ovat pieniä. Vertailun merkittävin uutinen kuitenkin on, että melkein koko väestö kohtaa joitakin nyt analysoiduista perinteisistä sosiaalista riskeistä jossain elinkaaren aktiivi-iän vaiheissa. Näyttäisi siltä, että alle kymmenesosa väestöstä ei ennen eläkeikää kohtaa yhtäkään nyt huomioiduista sosiaalista riskeistä.⁵⁵

Tulokset viittaavat siihen, että sosiaalisten riskien hallinnan resursointiongelma ei välttämättä ole räjähtämässä käsiin ainakaan siksi, että näiden riskien kokeminen yleistyisi radikaalisti yhteiskunnassamme. Voidaan sanoa, että sosiaalis-taloudelliset yhteiskunnalliset myllerrykset tasoittavat kohorttien eroja merkittävällä tavalla yli ajan.

Mikäli epävarmuuden ja riskien kokemisen lisääntyminen on yhteiskunnallisesti tärkeä ilmiö, ei se näyttäisi selittyvän sillä, että yhä suurempi osa väestöstä kokisi itse tai välittömien perheenjäsentensä kautta joitakin tyypillisistä sosiaalisista riskeistä. Voi olla, että epävarmuutta aiheuttavat tänä päivänä muut kuin nyt analysoituihin vasteisiin liittyvät seikat. Tai voi olla, että tapa, jolla epävarmuuden kokeminen vaikuttaa meihin, on jollakin merkittävällä tavalla muuttunut. Voi jopa olla, että yksinkertaisesti kiinnitämme epävarmuuteen aikaisempaa enemmän huomiota. Mitä tällaisen ilmiön olemassa olo merkitsee ja voidaanko sen olemassaolo ylipääntänsä osoittaa?

Epävarmuuden kokeminen ja valintojen tekeminen

Lähtökohtana sosiaaliselle vakuuttamiselle on ollut, että hyvinvointivaltio pyrkii vähentämään tyypillisten riskien kuten työttömyyden ja köyhyyden negatiivisia vaikutuksia, pyrkien samalla varmistamaan yksilöiden toimintakykyä markkinoilla. Hyvinvointivaltio voidaan nähdä eräänlaisena säästöpossuna, joka tasoi yksilöiden kulutusmahdollisuuksia elinkaaren eri vaiheissa. (Esping-Andersen 1999; Barr 2001.) Taloustieteen nobelistien Daniel Kahnemanin ja Amos Tverskyn talouspsykologiset tutkimukset osoittavat kuitenkin lähestymistavan perustavanlaatuiset puutteet. Näiden ns. odotusteorian (*prospect theory*) mukaisten tutkimusten useaan kertaan vahvistetut havainnot osoittavat, että yksilöiden todellista toimintaa on käytännössä mahdotonta ennakoida oikein pelkkien toteutuneiden seurausten perusteella. Useimmiten päätöksentekoprosessi on kaksivaiheinen. Se perustuu päätöksentekijän näkökulmasta pikemminkin kulloistenkin hyötyjen ja haittojen arvioinnille kuin toiminnan eksplisiittisille seurauksille. Haittojen pai-

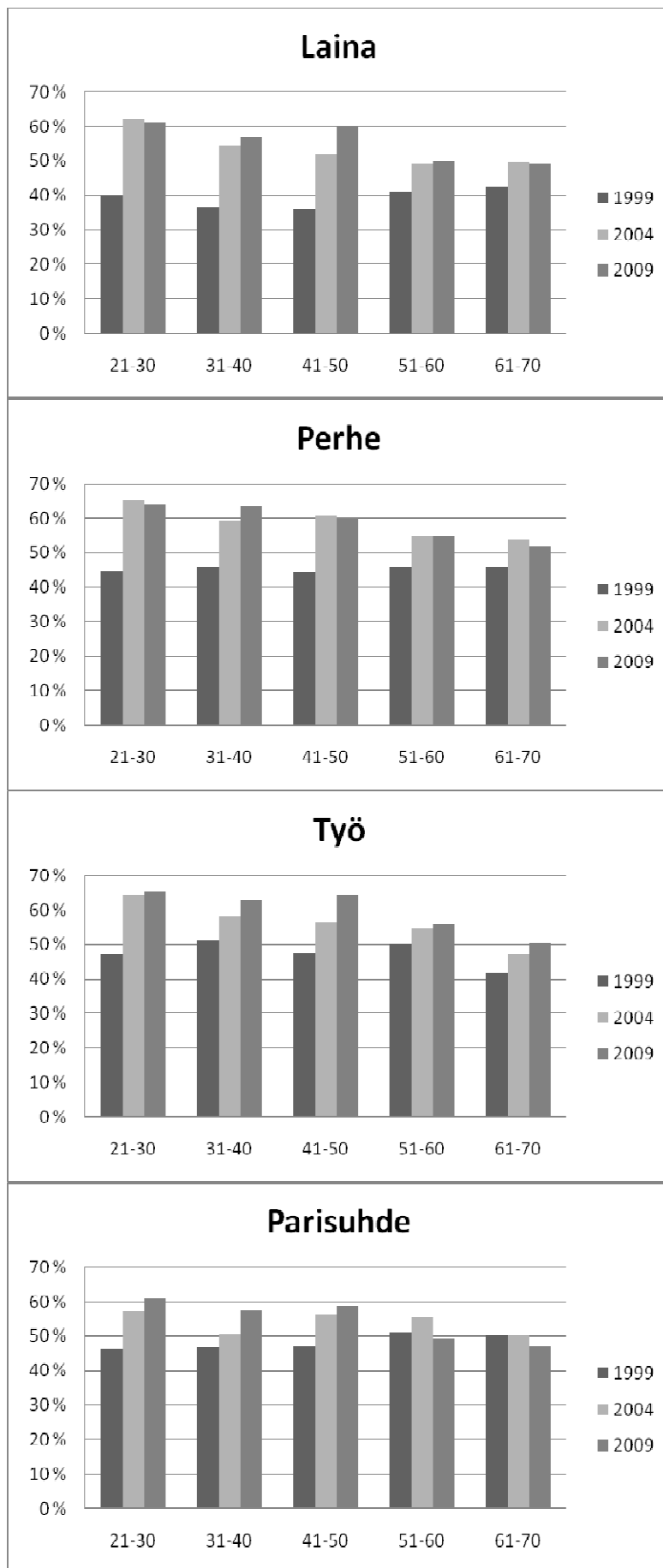
⁵⁵ Vertailumme ei kata sosiaalisten riskien kokemista ennen 25 ikävuotta tai 65 ikävuoden jälkeen. Etenkin lapsuudessa koetun köyhyyden, vanhempien työttömyyden, avioerojen tai sairauden voidaan olettaa vaikuttavat aikuisuudessa koettuun epävarmuuteen merkittävällä tavalla. Koko elinkaaren aikana joitakin nyt tarkastelluista sosiaalisista riskeistä luultavasti kokee yli 95 % väestöstä.

noarvo on päätöksenteossa jopa kaksinkertainen vastaavankokoisiin hyötyihin verrattuna. Pienien todennäköisyyksien riskejä liioitellaan, kun taas suurten todennäköisyyksien riskejä vähätellään. Ylipäättänsä jos seurausten todennäköisyydet ovat tuntemattomia, on asiaa koskevien päätösten tekeminen vaikeampaa. (Tversky & Kahneman 1974, 1981, 1986, 1991, 1992; Kahneman & Tversky 1979; Quattrone & Tversky 1988; Tversky ym. 1990; Tversky & Wakker 1995; Thaler ym. 1997.)

Näiden havaintojen perusteella jo pelkän epävarmuuden subjektiivisen kokemisen lisääntymisellä on suuri vaikutus arkielämäämme. Ne tarkoittavat käytännössä sitä, että erilaisia epävarmuuden muotoja ja riskejä painotetaan päätöksenteossa ja arkielämän toiminnassa eri tavoin. Se, millaisen roolin ne saavat, voi vaihdella eri tekijöistä riippuen ilman, että riskien toteutuminen todellisuudessa merkittäväällä tavalla muuttuisi.

Voimme havainnollistaa tätä myös empirian keinoin. Kuviossa 64 esitetään, kuinka suuri osa eri-ikäisistä suomalaisista on kokenut epävarmuutta 1999, 2004 ja 2009. Aineistona käytetään Suomi 1999, 2004 ja 2009-survey-aineistoja (Sarpila ym. 2010). Vastaajia pyydettiin arvioimaan, missä määrin he ovat samaa tai eri mieltä lainanottoa, perhettä, työtehtävää ja parisuhdetta koskevan väittämän kanssa. Kunkin neljän arkielämän osa-alueen kohdalla esitettiin väittämä ”*Päätettäessäni varaudun jollakin tavalla siihen, että valinta voi osoittautua myös epäonnistuneeksi*”. Kysymyksessä korostettiin päätöksentekotilanteen kuvitteellisuutta ja yleisyyttä. Lainanottoa koskeva kysymyksen yhteydessä tarjottiin lisäksi esimerkkipäätöksenä isohkon asunto- tai autolainan ottaminen, perhettä koskeva esimerkkipäätöksenä muuttaminen toiselle paikkakunnalle. Väittämiä voidaan pitää paitsi päätöksentekoon liittyvän epävarmuuden indikaattorina, myös sellaisena riskejä sisältävän epävarmuuden muotona, jolla aiempien tutkimusten mukaan pitäisi siis olla eniten käyttäytymisvaikutuksia. Tällaista toimintaa voidaan Erolan (2001) mukaan kutsua *riskirationaalisuudeksi* – tietoiseksi ja mielekkääksi tavaksi toimia seurauksiltaan ei-toivottavaa epävarmuutta koettaessa (Erola & Räsänen 1998; Erola 2000, 2001).

Kuviosta havaitaan, että ensimmäisenä havaintovuonna epävarmuus on ollut 2000-luvun tasoa alhaisempaa. Ainoana poikkeuksena ovat yli 50-vuotiaiden parisuhdepäätökset. Samalla ikäryhmien väliset erot epävarmuuden kokemisessa ovat myös kasvaneet. Nuorimmassa ikäryhmässä epävarmuuteen varautuminen on 2000-luvulla pysynyt jokseenkin samalla tasolla parisuhteita lukuun ottamatta. Niitä koskevien päätösten kohdalla epävarmuus on lisääntynyt myös vuodesta 2004. 31–40-vuotiaiden epävarmuus on sen sijaan kasvanut joka vuosi *kaikilla* tarkastelluilla elämänaalueilla. Sama pätee 41–50-vuotiaisiin perhettä koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. Yli 50-vuotiaalla muutokset epävarmuudessa ovat pienimpiä. Parisuhdetta koskevissa päätöksissä epävarmuus on jopa vähentynyt.



Kuvio 64. Epävarmuuteen varautuminen elämän eri osa-alueilla eri ikäryhmissä

Toisin kuin aiemmin tarkastellut ”todelliset” sosiaaliset riskit, epävarmuuden *kokeminen* näyttää näiden mittareiden mukaan koskevan yhä useampaa. Vuonna 1999 hieman yli 70 % jokaisesta ikäluokasta koki ainakin yhden päätöksenteon kohteen kohdalla epävarmuutta, johon tuli varautua. Ikäluokkien välillä ei ollut juuri eroja. Vuonna 2009 kaikista 50-vuotiaiden tai nuorempien kohorteista noin 85 prosenttia koki varautumista vaativaa epävarmuutta ainakin yhdessä tarkastelluista asioista. Myös vanhemmissa ikäluokissa riskeihin varautumisen tarve oli tavallisempaa kuin aiemmin. Toisin sanoen epävarmuuden *kokeminen* näyttää 200-luvulle tultaessa todellakin lisääntyneen, vaikka objektiivisesti arvioiden tyypillisten sosiaalisten riskien toteutuminen ei yksilöiden kohdalla merkittävällä tavalla muutukaan.

Miksi epävarmuus lisääntyy?

Miksi sitten 2000-luvulla epävarmuuteen varaudutaan useammin kuin 1999? Sosiaalisten riskien ”arkipäiväistymisestä” tai muuttumisesta aiempaa tavanomaisemmaksi ei ilmiössä näyttäisi olevan kyse (vrt. kuviot 61–63). Toisaalta syynä ei myöskään näyttäisi olevan uusi lama; ainoastaan työssä tehtävien päätösten kohdalla epävarmuus on selvästi lisääntynyt vuonna 2009 suhteessa aiempaan kyselyyn vuodelta 2004.

Edellä esitettyjen analyysien perusteella kuitenkin melkein kaikki kokevat jonkin sosiaalista riskeistä elämänsä aikana. Yksi mahdollinen selitys subjektiivisen epävarmuuden kasvulle voisi olla, että tällä hetkellä huonoksi koettu elämäntilanne johtaa ihmisiä varautumaan epävarmuuteen yleisestikin. Toinen selitys voisi toki olla, että ihmisten *aiemmat* – eivätkä niinkään tämänhetkiset – negatiiviset kokemukset selittävät ei-toivottuun epävarmuuteen varautumista tällä hetkellä. Esimerkiksi 1990-luvun alun suuren laman aiheuttama epävarmuuden lisääntyminen olisi systemaattisesti ilmennyt vasta myöhemmässä elämänvaiheessa, eräänlaisena laman myöhästettynä vaikutuksena.

Vuosien 2004 ja 2009 Suomi-aineistoissa vastaajat saivat arvioida omaa taloudellista tilannettaan, sosiaalista asemaansa sekä yleistä hyvinvointiaan. Tämän lisäksi vastaajat arvioivat, oliko heidän taloudellinen tai sosiaalinen asemansa tai yleinen hyvinvointinsa muuttunut viiden edellisen vuoden aikana paremmaksi tai huonommaksi. Taulukossa 12 esitetään, missä tapauksissa epävarmuus on (tilastollisesti merkitsevässä) yhteydessä tämänhetkiseen tai viiden vuoden takaiseen taloudelliseen, ammatilliseen tai yleiseen hyvinvointiin.. Mikäli yhteys on tämänhetkistä tilannetta koskevien arvioiden kohdalla positiivinen, tarkoittaa tämä yksinkertaisesti sitä, että tällä hetkellä huonona pidetty tilanne on yhteydessä vahvempaan epävarmuuteen. Jos yhteys on negatiivinen, tarkoittaa tämä, että epävarmuutta selittää pikemminkin positiivinen arvio omasta tämänhetkisestä tilanteesta. Vastaavasti kun yhteys on positiivinen aikaisempaa tilannetta koske-

vien arvioiden kohdalla, tarkoittaa tämä, että aikaisempi, nykyistä huonompi tilanne selittää tällä hetkellä koettua epävarmuutta.⁵⁶

Taulukko 12. Koettujen negatiivisten ja positiivisten muutosten vaikutus epävarmuuteen varautumiseen. += oma tilanne parantunut viiden viime vuoden aikana

		Epävarmuuteen varautuminen, kun tehdään päätöksiä koskien...			
		<i>Lainanottoa</i>	<i>Perhettä</i>	<i>Työtehtävää</i>	<i>Parisuhdetta</i>
Itse arvioitu tilanne tällä hetkellä	<i>Talous</i>				+
	<i>Ammatti</i>	+		-	
	<i>Hyvinvointi</i>				
Muutos omassa tilanteessa viiden viimeisen vuoden aikana	<i>Talous</i>	+	+	+	
	<i>Ammatti</i>			+	
	<i>Hyvinvointi</i>				

Lainanottamisen epävarmuutta näyttää selittävän niin tämänhetkinen huono ammatillinen tilanne kuin aikaisemmin heikko talous. Perheeseen liittyvä päätöksiä koskevaa epävarmuutta näyttää sen sijaan selittävän lähinnä aikaisemmin heikompi taloudellinen tilanne. Työtehtävää koskeva epävarmuus sen sijaan liittyy hyvään ammatilliseen tilanteeseen ja siihen, että niin ammatillinen kuin taloudellinenkin tilanne on aiemmin ollut nykyistä huonompi. Parisuhdetta koskeva epävarmuus puolestaan näyttää liittyvän ainoastaan tämänhetkiseen heikompaan taloudelliseen tilanteeseen. Aineiston perusteella on vaikea arvioida, onko parisuhde-epävarmuus tämänhetkisen heikon taloudellisen tilanteen syy vai seuraus.

Etenkin aikaisemmat talouteen liittyvät negatiiviset kokemukset lisäävät epävarmuutta. Toisaalta tulokset viittaavat etenkin työuraan liittyvien muutosten keskeisyyteen. Työhön liittyvien päätösten epävarmuus näyttää liittyvän lähinnä uralla etenemiseen. Nyt raporttoimattomien estimaattien lähempi tarkastelu nimittäin viittaa siihen, että epävarmuuden lisääntyminen työssä liittyy ainoastaan tilanteeseen, jossa aiemmin sosiaalisesti ja taloudellisesti heikompi asema on muuttunut hyväksi ammatilliseksi asemaksi. Erityisen silmiinpistävää on, että sen paremmin nykyinen kuin aiempi yleinen, subjektiivisesti arvioitu hyvinvointi ei

⁵⁶ Taulukon yhteydet perustuvat logistisiin regressiomalleihin, joissa selitettävänä muutujana on kukin epävarmuuteen varautumisen tyyppi yksi kerrallaan, selittävinä muuttujina itse arvioitu taloudellinen tai ammatillinen asema tai hyvinvoinnin taso tai näiden muutos parempaan tai huonompaan omassa taloudessa viiden viime vuoden aikana.

ole yhteydessä yhteenkään nyt tarkasteltuun epävarmuuden tyyppiin. Taulukon alemman osan yhteydet säilyvät, vaikka vastaajien arviot nykyisestä tilanteestaan on vakioitu. Tämä viittaa melko yllättäen siihen, että epävarmuutta ei lisää oman tilanteen muuttuminen huonommaksi, vaan se, että aiemmin huono tilanne on muuttunut *paremmaksi*.

Yleisesti ottaen arviot nykyisestä ja aiemmasta tilanteesta selittävät kuitenkin hyvin heikosti epävarmuutta ja sen muutosta. Tyypillisesti itse arvioitu tilanne selittää epävarmuuden vaihtelusta alle prosentin – eli ei siis juuri mitään. Myöskään tavanomaisten sosioekonomisten tekijöiden kuten koulutuksen, luokka-aseman ja tulojen muutos ei selitä epävarmuuden lisääntymistä. Mitä jää siis jäljelle? Yksi selitys voi olla instituutioiden muutos, joka lisää ihmisten epävarmuutta ja tarvetta varautua päätösten negatiivisiin seurauksiin. Rakenteellinen muutos – kuten vaikkapa elinkeinorakenteen, muuttoliikkeen tai kaupungistumisen muutos – voi tapahtua muuttumattomassa institutionaalisessa ympäristössä. Vastaavasti institutionaalinen muutos puolestaan voi muuttaa yhteiskunnan pelisääntöjä vaikka rakenteet eivät muutukaan. Jos institutionaaliset muutokset koskevat koko yhteiskuntaa samaan aikaan, ei niiden vaikutuksissa havaita välttämättä vaihtelua yhden yhteiskunnan sisällä.

Kuten taulukossa 13 esitetään, instituutioiden muutoksia onkin Suomessa tapahtunut melkoinen määrä viime vuosikymmeninä. Ihmissuhde-, asumis-, työ- ja rahoitusmarkkinat (osakemarkkinoiden osalta) ovat 1990-luvun murroksen myötä siirtyneet vaiheeseen, jolle ovat luonteenomaisia institutionaalisen rakenteen muutosta seuraavat aikaisempaa suuremmat vaihtelut. Yleisemmin arvioituna, jos tarkastellaan suomalaisen yhteiskunnan markkinoiden muutosta toisesta maailmansodasta näihin päiviin asti, 1990-luku oli kiistatta suurten institutionaalisten murrosten aikaa.

Jos epävarmuuden lisääntymistä selittävät instituutioiden muutokset, onkin melko paradoksaalista, että markkinoilla 1990-luvun jälkipuoliskolla ja 2000-luvun alussa tapahtuneet politiikkareformit ovat tähdänneet nimenomaan näiden markkinoiden vakauden lisäämiseen ja epävarmuuden vähentämiseen. Ilmiö on kuitenkin mahdollinen muun muassa odotusteoriaa koskevien havaintojen perusteella. Yksi keskeisistä havainnoista on ns. ankkuroinnin vaikutus päätöksentekoon. Tämän periaatteen mukaan se, millaisiin todennäköisyyksiin erilaiset epävarmuudet kytketään tai ”ankkuroidaan” vaikuttaa merkittäväällä tavalla siihen, miten suuren painoarvon ne päätöksenteossa saavat. (Tversky & Kahneman 1981, 1986, 1991; Tversky & Simonson 1993; Tversky & Wakker 1995.)

Kun instituutioita muutetaan ja näistä muutoksista keskustellaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaan julkisuudessa prosessin kestäessä, kiinnitetään tällä tavoin samalla myös yksilöiden huomio tiettyihin epävarmuuden lähteisiin tehokkaammin kuin ehkä muuten. Parhaimmassa tapauksessa instituutioiden muuttamisesta vakaammaksi – tarkoituksena kansalaisten epävarmuuden vähentämi-

Taulukko 13. Hyvinvointivaltion ja siihen liittyvien instituutioiden muutosvaiheet 1980-luvun lopulta 2010-luvulle

Ajanjak- sot	Säätelyn purkamisen aika	Suuri lama	Vakauttamisen aika	Vakauden aika
	1980-luvun loppu	1991–1994	1990-luvun loppu	2002–2008
Ihmis- suhteet	Avioerojen mää- rän kasvu.	Avoliittojen mää- rän kasvu.	Avioeroisuuden vakiintuminen.	Avoerojen merki- tys korostuu avioerojen rinnal- la.
Asumi- nen	Asuntojen hinto- jen jyrkkä nousu. Yksityisen sekto- rin vuokra- asuntojen heikko saatavuus sään- telyn seuraukse- na.	Asuntojen hinto- jen ja vuokrien romahdus. Kah- den asunnon lou- kut.	Asuntojen hinto- jen ja vuokrien jyrkkä nousu. Vuokra- asuntojen alitar- jonta.	Asuntojen hinto- jen nousun lievä tasaantuminen; vuokra-asuntojen suhteellisen hin- nan lasku.
Työ	Täystyöllisyys. Vuosityöaikojen lyhentäminen. Varhaiseläkejär- jestelmien laa- jentaminen. Haasteena julki- sen sektorin työ- voimapula.	Työmarkkinoiden epätyypillistymi- nen. Työttömyys- jaksojen määrän nopea kasvua. Joustoja työsuh- teiden ehtoihin.	Työmarkkinoiden eriytyminen; pit- käaikaistyöttö- myyden yleisty- minen; työmark- kinoiden epä- varmuuden vä- hentyminen. Uusi työsopimuslaki.	Määräaikaisten työsuhteiden va- kainaistaminen; työmarkkinoiden vakiintuminen. Työllisyyden va- kiintuminen. Kes- kustelu muutos- turvasta.
Rahoitus	Kansallisen sään- telyn purkami- nen. Rahan tar- jonnan kasvu; investointibuumi. Pörssikurssien romahdus. Sään- telyjärjestelmän epäonnistuminen vakauden ylläpi- tämässä.	Rahoitusjärjes- telmän kriisi. Pankkifuusioiden aalto kansallises- ti. Uusien rahoi- tusinstrumentti- en luominen. EY:n sijoituspal- veludirektiivi.	Pörssikurssien jyrkkä nousu; re- aalikorkotason lasku. Talous- ja rahaliitto. Finans- sitavaratalot. Va- kuutusvalvonnan tiivistyminen.	Reaalikorkojen lasku edelleen. Rahan ylitarjonta. Sijoituskilpailun tehostuminen. Eläkesäästämisen muutokset. Val- vontajärjestel- män tehostami- nen.

nen – saattaa olla seurauksena täysin päin vastainen ilmiö – koetun epävarmuu-
den lisääntyminen. Prosessia edesauttavat myös tiedonkulkuun ja informaatio-
teknologioiden kehittymiseen liittyvät seikat. Tietoa erilaisiin instituutioihin liit-
tyvistä epävarmuustekijöistä on vähintään yhtä helposti kansalaisten saatavilla
kuin niiden hyötyjä koskevaa informaatiota. Huomio kuitenkin kiinnitetään –
odotusteorian mukaisesti – useimmin juuri epävarmuustekijöihin.

Taulukko 14. Epävarmuus ja yhteiskunnallinen sääntely 1987–2011

	Sääntelyn purkava avainuudistus	Vaikutukset lyhyellä aikavälillä	Vaikutukset pitkällä aikavälillä
Ihmissuhteet	Avioliittolain uudistus	Avioerojen määrän nopea kasvu	Avioerojen määrän tasaantuminen uudelle tasolle
Asuminen	Vuokra- ja korkosääntelyn purkaminen	Vuokrien ja asuntojen hintojen jyrkkä nousu	Asuntojen hintojen ja vuokrien muutoksen vakiintuminen
Työ	Yhteiseurooppalaiset työmarkkinat	Työlainsäädännön soveltamisongelmat erityisesti epätyypillisissä työsuhteissa	Pitkäaikaistyöttömyys ja sopeutumismalleja
Rahoitus	Siirtyminen markkinakorkoihin	Ylivelkaantumisongelma	Lainanhoitokustannusten jyrkähkö lasku ja asuntojen hintojen nousu

Periaatteessa seurauksiltaan täydellisen onnistuneetkin institutionaaliset muutokset saattavat aiheuttaa odottamattomia yhteiskunnallisia seurauksia siksi, että yksittäiset ihmiset muuttavat käyttäytymistään tavalla, jota ei instituutioiden muutosta suunniteltaessa ole osattu ennakoida. Taulukkoon 14 on kerätty esimerkkejä tällaisista institutionaalisista ratkaisuista Suomessa. Näissä tapauksissa etenkin pitkän ja lyhyen aikavälin käyttäytymisvaikutukset poikkesivat merkittävästi toisistaan. Se viestii siitä, että sääntelyn uudistaminen on taitolaji, jonka hallinnassa on Suomessa ja muualla vielä paljon opittavaa. Nyt käsiteltävän aiheemme kannalta relevanttia on kuitenkin ymmärtää, että hyvinvointivaltio on lähtökohtaisesti sokea niille epävarmuuden aiheuttamille käyttäytymisvaikutuksille, jotka seuraavat riskien toteutumisesta riippumatta. Institutionaaliset muutokset voivat selittää suuren osan koetun epävarmuuden siitä lisääntymisestä jota ei voida kytkeä aiempiin yksilöiden lähihistorian negatiivisiin kokemuksiin.

Epävarmuuden seuraukset

Lukija voi tässä vaiheessa aprikoida, onko epävarmuuden tunteen kasvulla oikeastaan mitään todellista merkitystä kansalaisten saati sitten hyvinvointivaltion toimintakyvyn kannalta, jos sitä ei selitä sosiaalisten riskien lisääntyminen, aiempaa vahvempi riskien kasautuminen tai aiemmat epävarmuutta lisäävät kokemukset. Kuten johdannossa argumentoitiin, uskomme että näin on. Epävarmuuden kokemisen kasvu itsessään vaikuttaa yksilöiden toimintaan ja valintojente-kokyykyn.

Havainnollistetaan tätä muutamalla esimerkillä. Aiemmin raportoiduissa Suomi 2004 ja 2009–kyselyissä pyydettiin vastaajia myös arvioimaan odotuksiin taloudellisen ja sosiaalisen asemansa kehittämisessä sekä yleisessä hyvinvointinsa suhteen seuraavan viiden vuoden aikana. Taulukossa 15 esitetään edel-

lä esiteltyjen epävarmuuden tyyppien yhteys odotuksiin omasta taloudesta, sosiaalisesta asemasta ja hyvinvoinnista. Mikäli epävarmuuden muodoilla on tilastollisesti merkitsevä yhteys odotuksiin huononevasta tilanteesta, on taulukkoon merkitty -, mikäli oman tilanteen uskotaan paranevan, on taulukkoon merkitty +.⁵⁷ Millä tahansa tavalla epävarmuuteen varautuminen näyttää johtavan suuremmalla todennäköisyydellä odotuksiin oman taloudellisen tilanteen heikkene- misestä. Sen sijaan työn kohdalla epävarmuuteen varautumista voi pitää positiivisten sosiaaliseen asemaan ja hyvinvointiin liittyvien muutosten indikaattorina⁵⁸. Samoin parisuhteen kohdalla epävarmuuteen varautuminen näyttää liittyvän odotuksiin positiivisista muutoksista – siitä riippumatta, millaiseksi oma yleinen hyvinvointi muutoin arvioidaan.

Taulukko 15. Koetun epävarmuuden vaikutus tulevaisuuden odotuksiin

		Odotettu muutos viiden seuraavan vuoden aikana omassa		
		<i>Taloudellissessa tilanteessa</i>	<i>Ammatillisessa asemassa</i>	<i>Hyvinvoinnissa</i>
Varautuu epävarmuuteen	<i>Lainanotossa</i>	-		
	<i>Perhettä koskevassa päätöksessä</i>			
	<i>Työssä</i>	-	+	+
	<i>Parisuhteessa</i>	-		+

Epävarmuuteen varautumisen ja negatiivisten taloudellisten odotusten välinen suhde on ymmärrettävissä odotusteoriaa koskevien tutkimusten havaintojen avulla. Riskin painoarvo on päätöksenteossa suurempi kuin hyötyjen, minkä vuoksi epävarmoihin odotuksiin pyritään varautumaan sellaisin keinoin joita on käytettävissä. Miksi epävarmuuteen varautuminen työssä johtaa heikompiin odotuksiin omassa taloudessa mutta positiivisiin odotuksiin omasta asemasta? Useimpien kohdalla ammatillinen asema on kuitenkin tärkein tulojen lähde – ja itsessään tuloerojen keskeinen syy. Näin ollen negatiivisten taloudellista tilannetta koskevien odotusten pitäisi korreloida negatiivisten sosiaalista asemaa koskevien odo-

⁵⁷ Malleissa on kontrolloitu lisäksi kyselyvuosi, vastaajan 10-vuotisikäryhmä, sukupuoli sekä subjektiivinen näkemys omasta taloudellisesta tilanteesta, sosiaalisesta/ammattillisesta asemasta tai hyvinvoinnin asteesta.

⁵⁸ Lähempi tarkastelu osoittaa, että hyvinvointiodotukset selittyvät itsessään juuri positiivisilla odotuksilla oman sosiaalisen ja ammatillisen aseman suhteen.

tusten kanssa ja näiden molempien olla samankaltaisessa yhteydessä epävarmuuteen varautumiseen.

Selityksenä havainnoille saattaa olla aikaisempi havainto työuran muutosten merkityksestä työhön liittyvän epävarmuuden selittäjänä. Vastaavasta ilmiöstä löytyy esimerkki sosiaalisen aseman periytyvyyttä koskevasta kirjallisuudesta. Näissä tutkimuksissa viitataan usein ns. ensisijaisiin ja toissijaisiin efekteihin. Ensimmäisillä viitataan sosiaalisen taustan ja koulutussaavutusten väliseen yhteyteen, toisilla uravalintoihin, jotka koulutussaavutukset tekevät mahdollisiksi. (Esim. Jackson ym. 2007; Naumanen & Silvennoinen 2010.)

Samalla lailla voimme otaksua, että epävarmuuteen varautumiseen vaikuttavat molemmat seikat; aikaisempi asema suhteessa nykyiseen tilanteeseen sekä mahdollisuuksin parantaa nykyistä asemaa entisestään. Jos työura on edennyt viime vuodet nopeasti, on mahdollista, että työhön liittyvät yksityiskohdat ovat vielä uusia ja haastavia ja näin aiheuttavat itsessään epävarmuutta. Toisaalta omakohtainen lähimenneisyyden aikojen kokemus työssä etenemisen mahdollisuuksista saattaa parantaa yksilön uskoa työssä etenemiseen myös tulevaisuudessa. Kyse on yksinkertaisesti siitä, että työuralla etenemisen positiivisten kokemusten vuoksi mahdolliseen epäonnistumiseen nykyisessä työssä (joka työsuhteen mahdollisesti päättyessä johtaa luonnollisesti heikompaan taloudelliseen tilanteeseen ainakin väliaikaisesti) voi hyvinkin liittyä luottamus siihen, että tässäkin tapauksessa voi olla mahdollista silti edetä uuteen, aiempaa parempaan asemaan. Tällaista ”onni onnettomuudessa”-suhtautumista ihmiset eivät vaikuta yhdistävän taloudelliseen epävarmuuteen lainkaan.

Epävarmuus ja hyvinvointivaltio

Olemme edellä osoittaneet, kuinka sosiaalisten riskien kasautumiseen vaikuttavat mekanismit ovat Suomessa hyvin samaan tapaan kuin ennenkin. Keskeinen sosiaalisten riskien kokemiseen muutoksia aiheuttava tekijä on viime vuosikymmeninä ollut työttömyyden vaihtelu. Olemme myös osoittaneet, että vaikka sosiaalisten riskien todellinen kokeminen pikemminkin väheni 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa työllisyystilanteen parantuessa, on epävarmuuteen varautuminen suomalaisessa yhteiskunnassa kuitenkin lisääntynyt eikä vähentynyt. Oma tulkintamme on, että epävarmuuden lisääntyminen selittyy pikemmin kaikkiin yhteiskunnan jäseniin vaikuttavalla instituutioiden muutoksella kuin yksilöiden sosiaalisissa riskeissä todellisuudessa kokemilla muutoksilla.

Yhtä kaikki, jo epävarmuuden tunteen kasvaminen aiheuttaa muutoksia ihmisten käyttäytymisessä. Esimerkiksi sijoittamista koskevissa tutkimuksissa on osoitettu, että eniten sijoittamiseen liittyvistä riskeistä tietoa saavat sijoittajat ottavat sijoittamisessaan kyllä vähiten riskejä, mutta saavat myös vähiten voittoja (Thaler ym. 1997). Vastaavalla mekanismilla on vaikutuksia myös hyvinvointivaltiossa. Kiinnittäessämme aiempaa suurempaa huomiota sosiaalisten riskien mahdollisiin haittoihin ja nähdessämme yksilöinä entistä enemmän vaivaa näiden epävarmuuksien välttämiseksi on todennäköistä, että taloudellisen ja sosiaalisen

hyvinvoinnin tavoittelu jää elämässämme pienemmälle painoarvolle. Hyvinvointivalttiolliset mekanismit ovat kuitenkin perinteisesti keskittyneet toteutuneiden riskien vaikutusten huomioon ottamiseen. Seuraavassa pohditaan, millaisia relevantteja epävarmuuden kasvun vaikutuksia tässä prosessissa on jäänyt huomaamatta.

Ensinnäkin epävarmuus on sosiaalipoliittisena ilmiönä *verkostoilmiö*. Siinä yhden yksilön valinnat kytkeytyvät toisten yksilöiden valintoihin. Tavanomaisia esimerkkejä tämänkaltaisesta verkostovaikutuksesta ovat avioerot tai päätös hankkia tai olla hankkia lapsia; tällaiset päätökset ovat kytköksissä valintojen sosiaaliseen hyväksyttävyyteen ("sosiaalisiin tuotantofunktioihin"). Nämä ovat kasautuvia ilmiöitä (ks. Christakis & Fowler 2009). Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että muutos olisi loputtomasti lineaarista, jolloin esimerkiksi kaikki avioliitot päättyisivät eroon. Sen sijaan länsimaissa saatu havainto on, että avioerolakien "liberalisoiminen" niin, että avioeron saaminen muuttuu helpommaksi, johtaa ensin avioeroasteen nopeaan kasvamiseen, sitten kasvun tasaantumiseen ja jopa hitaaseen vähentymiseen (esim. Dronkers & Härkönen 2008; Härkönen & Dronkers 2006). Vastaavasti 1920-luvun espanjantautiepidemian on voitu osoittaa aiheuttaneen ensin syntyvyyden laskun. Tämän jälkeen lasten tekoa vapaaehtoisesti tai oman tai perheenjäsenten sairauden vuoksi siirtäneet kuitenkin tekivät vastaavasti keskimääräistä enemmän lapsia ikään kuin ottaen kiinni, aiheuttaen syntyneiden kohorttien suhteellisen koon kasvamisen (Mamelund 2004).

Toiseksi epävarmuuden lisääntymien kytkeytyy kahden tai useamman osapuolisen välisiin julkilausuttuihin tai -lausumattomiin sopimuksiin ja vaihtosuhteisiin, joiden olennainen osa on osapuolten yhteinen käsitys molempia osapuolia hyödyntävästä toiminasta. Yksilön suhdetta hyvinvointivaltioon ja sen instituutioihin voidaan pitää eräänlaisena hiljaisena sopimuksena (esim. Barr 2001). Sopimus purkautuu, mikäli jompikumpi osapuolista pitää sopimusta syystä tai toisesta huonona tai huonompana kuin jotakin muuta sopimusta. Kansalaiset voivat pitää instituutioiden muuttumista merkinä sopimuksen yksipuolisesta purkamisesta. Koska instituutiot eivät oikeastaan itse pysty "neuvottelemaan" luottamusta takaisin, on julkisella vallalla käytettävissään hyvin vähän välineitä luottamuksen palauttamiseksi. Kansalaisia ei voida pakottaa tai velvoittaa tämän kaltaisiin sopimuksiin, vaan luottamus on mahdollista rakentaa takaisin ainoastaan pitkäjänteistä työtä tekemällä,

Kolmanneksi ihmisten valinnoilla on keskeinen, jollei ratkaiseva merkitys epävarmuuden ilmenemiselle. Ihmiset voivat vaikuttaa siihen, menevätkö he naimisiin vai eivät, eroavatko he vai eivät, kuinka he asuvat, minkälainen työpaikka heillä on tai ei ole tai ottavatko lainaa vai eivät. Näihin tapahtumiin liittyvien riskien seurauksia vastaan vakuuttavat tahot eivät voi tuntea yksilön motiiveja täydellisesti eikä täydellisesti estää yksilön pyrkimyksiä hyötyä vakuutuksen antajasta. Vakuuttamisen yhteydessä tällaiseen ilmiöön viitataan moraalikadolla (*moral hazard*) (Arrow 1968; Holmström 1979). Epävarmuutta vastaan ei myöskään voi antaa tavanomaista sosiaalivakuutusta tai sitä vastaan ei voi (täysimääräisesti) suojautua palvelujärjestelmää kehittämällä. Sosiaalipolitiikan avulla voidaan auttaa hankkimaan asunto, työpaikka tai lainaa, mutta ei voida täysin pois-

taa niiden menettämiseen liittyvää pelkoa. Suojautuminen epävarmuutta vastaan tapahtuu yhteiskunnallisia pelisääntöjä muuten muokkaamalla. Nämä pelisäännöt koskevat kuitenkin yhteiskunnan kaikkia jäseniä, eivät ainoastaan niitä, joiden kohdalla riskit toteutuvat.

Epävarmuudella on myös yhteys yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuden toteutumiseen. Epävarmuuden oikeudenmukaisuusteoreettinen tarkastelu tapahtuu yleensä kahdesta toisilleen vaihtoehtoisesta näkökulmasta. Yhtäältä yksi oikeudenmukaisuusteoreettinen perinne näkee epävarmuuden yhdistävän ihmisiä ja suosivan oikeudenmukaisuutta. Jos epävarmuus yleistyy, ihmiset eivät tiedä tulevia positioitaan. Tuossa tilanteessa he ovat valmiita luomaan institutionaalisia rakenteita, jotka suojaavat heitä myös siinä ei-toivotussa, mutta mahdollisessa tapauksessa, että he ovat tulevaisuudessa yhteiskunnan heikko-osaisimpia.

Teoreettisesti tämän lähestymistavan on vienyt pisimmälle John Rawls (1971), jonka mukaan epävarmuutta simuloivan ”täydellisen tietämättömyyden verhon” takana tehdyt valinnat luovat perustan oikeudenmukaisen yhteiskunnan institutionaaliselle rakenteelle. Ajatus on, että tietämättömyyden verhon takana päätöksiä tekevät ihmiset eivät tiedä, mihin asemaan he tulevaisuudessa joutuvat. Tässä tilanteessa *äärimmäisessä määrin* ei-toivottua lopputulemaa välttävät ihmiset päätyvät luomaan yhteiskunnan, joka takaa kohtuullisen aseman kaiken heikoimmassakin asemassa oleville henkilöille.

Rawlsin lähestymistapaa on ”reaalisesti olemassa oleviin” yhteiskuntiin soveltanut muun muassa Robert Goodin (1998). Hänen mukaansa epävarmuus tulevaisuudesta on verrattavissa Rawlsin tietämättömyyden verhoon. Mitä epävarmempaa tulevaisuus on (tai näyttää olevan), sitä kattavammin ihmiset asettautuvat ”impartiaaliseen” asemaan. Goodinin esimerkki tämänkaltaisesta tilanteesta on toisen maailmansodan alkupuolella toimeenpannut Lontoon pommitukset, jotka yhdistyvät Lontoon eri sosioekonomisia ryhmiä.

Vaihtoehtoisen näkökulman epävarmuuden yhteiskunnallisiin ja moraalisiin vaikutuksiin on esittänyt Zygmunt Bauman. Hän korostaa ”postmodernisoituvan” epävarmuuden valintoja vastuullistavaa ja yksilöllistävää vaikutusta. Tätä hän kutsuu postmodernin tilanteen eettiseksi paradoksiksi. Yksilön valinnanvapaus kytkeytyy kasvavaan tietämättömyyteen siitä, mitä on oikein ja väärin.

Postmodernin tilanteen eettinen paradoksi on siinä, että se palauttaa ihmisille tilaisuuden moraaliseen valintaan ja täyteen vastuuseen, vaikka se riistääkin heiltä samanaikaisesti sen universaalin ohjenuoran tarjoaman, jota moderni itseluottamus aikoinaan lupaili. Yksilöiden eettiset tehtävät lisääntyvät entisestään samaan kun niiden täyttämisen edellyttämät yhteiskunnallisesti tuotetut voimavarat kutistuvat. Moraalinen velvollisuus sulautuu moraalisen valinnan yksinäisyyteen. (Bauman 1996, 43).

Kuten kaikki vastaavat kahtiajaot (näitä ovat muun muassa yksilö-yhteiskunta, positiivinen-negatiivinen, altruistinen ja itsekäs), edellä esitelty hahmotelma kärjistää tulkintoja. Rawlsin tietämättömyyden verho ja rakennemuutoksen epävarmuus eivät ole samankaltaisia kaikenläpäiseviä ilmiöitä. Suurinkin epävarmuus on sosioekonomisesti jakautunutta ja siihen kytkeytyy jonkinlaisia arviointoja

epävarmuuden todennäköisestä määrästä. Toisaalta epävarmuuden yksilöllistymistä koskeva teesi ei ole yhteensopiva empiirisen evidenssin kanssa. Realistinen tulkinta löytyy näiden ääripäiden väliltä.

Tärkeä osa yhteiskuntapoliittista keskustelua on epävarmuuden poliittinen hyödyntäminen. Esimerkiksi Bourdieu on myös korostanut, että epävarmuuden lisääminen voi olla tietoista politiikkaa. Eräissä tilanteissa epävarmuus saattaa palvella joidenkin väestöryhmien taloudellista etua tai valtaintressejä:

Epävarmuus vaikuttaa suoraan koskettamiinsa ihmisiin (joita se itse asiassa estää asettumasta liikekannalle) ja epäsuorasti kaikkiin muihin, joihin se vaikuttaa herättämänsä pelon kautta. Tätä pelkoa käyttävät järjestelmällisesti hyväkseen erilaiset epävarmuuden lisäämisen strategiat, Herää vähitellen epäily, ettei epävarmuus olekaan tulosta kuuluisaan ”globalisaatioon” samastetusta taloudellisesta välttämättömyydestä, vaan tietystä poliittisesta tahdosta. (Bourdieu 1999, 113.)

Bourdieun ajatus voi hyvinkin olla perusteltu. Vetoamalla tulevaisuuden epävarmuuteen ja ihmisten tarpeeseen tuntea olonsa – ja lastensa ja vanhustensa olo – turvallisiksi suomalaiset ovat viime vuosina suostuneet moniin sellaisiin muutoksiin ja uudistuksiin, joita he eivät vakaampien yhteiskunnallisten ja taloudellisesti näkymien ja vakiintuneempiin institutionaalisten ratkaisujen vallitessa olisi välttämättä hyväksyneet. Tämänkaltaista kriisitietoisuutta lisäävää politiikkaa ovat toimeenpanneet sekä Euroopan yhteisön komissio että julkinen valta ja erilaiset intressiryhmät Suomessa. Erityisesti kriisitietoista tunnelmaa on ylläpidetty lukuisissa julkisen vallan ja intressiryhmien tuottamissa visioissa ja ohjelmasiikirjoissa varsinkin vuosina 2004–2007 ja 2010 eteenpäin.

Kriisitietoisuuden ylläpitäminen ei lähtökohtaisesti ole yksinomaan kielteinen asia. Jatkuva poliittinen ”hätätila” suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuudesta näyttää olevan yhteiskunnan institutionaalisen rakenteen uudistamisen edellytys suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa. On mahdollista, että epävarmuudelle on meillä annettu muita yhteiskuntia suurempi painoarvo yhteiskunnan kehittämistä koskevassa keskustelussa. Käytettävissä oleva aineisto ei mahdollista vastaamista kysymykseen, onko suomalaisessa yhteiskunnassa enemmän epävarmuutta kuin yhteiskunnissa ylipäätään.

Suomalaiset kotitaloudet kokevat epävarmuutta varsin vaihtelevasti, mikä viestii osaltaan myös siitä, että kriisimielialaa ylläpitävät raportit eivät ole leviittäytyneet kansalaisten tajuntaan. Olemassa olevan tiedon mukaan näyttäisi siltä, että korkea sosioekonominen asema, korkeat tulot ja perhesuhteet suojaavat varsin hyvin epävarmuudelta (Erola 2004). Tuolla ryhmällä ei ole kovin suuria epävarmuudesta aiheutuvia kustannuksia. Vastaavasti pienituloiset ja huonosti koulutetut ryhmät joutuvat kantamaan vielä epävarmuudestakin aiheutuvat kustannukset. Tulosten valossa julkisen vallan epävarmuuden vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet tulisi kohdentua näihin ryhmiin. Mielenkiintoinen, mutta täysin avoin kysymys on, missä määrin epävarmuutta voidaan kompensoida tulonsiirroilla ja palveluilla.

Epävarmuuden haaste hyvinvointivaltiossa

Sosiaalipoliittisessa ajattelussa on viimeisten kymmenen tai viidentoista vuoden aikana tapahtunut merkittäviä muutoksia. 2000-luvun alun sosiaalipolitiikan tavoitteena ei ole yksinomaan resurssien keskitetty uudelleenjakoon vaan myös epävarmuuden yhteiskunnallisen jakautumisen sääntely. Uuden hyvinvointivaltion tavoitteena ei ole enää yksinomaan resurssien jakautumisen sääntely. Uudessa hyvinvointivaltiossa se ei tapahdu ainoastaan jakamalla resursseja uudelleen; sen ohella sosiaalipolitiikka keskittyy aikaisempaa enemmän keskusteluun elämänlaadusta ja hyvinvoinnista.

Yhteiskunnan kehittämistä koskevan keskustelun painopisteen siirtämisellä riskeistä hyvinvointiin voi itsessään olla positiivisia vaikutuksia. Huomion kiinnittäminen riskeihin silläkin hyvällä tarkoituksella, että haluttaisiin korostaa kuinka hyvin niihin on varauduttu, todennäköisesti itsessään kasvattaa epävarmuuden vaikutusta käyttäytymiseen. Kyse on hyvinvointivaltion agendan uudelleen puitteistamisesta tai kehystämisestä (*framing*) tavalla, joka on meille jo ennestään mainosmiesten työstä ja poliittisesta viestinnästä tuttua. Esimerkiksi toimeentulotuen tasoa parannettaessa ei pitäisi alleviivata ainoastaan sen köyhyyden haittoja vähentäviä vaikutuksia vaan myös sitä, että se parantaa toimeentulotuen saajien taloudellista ja sosiaalista hyvinvointia sekä osallistumismahdollisuuksia. Tällainen strategia toimii vain, jos kansalaiset voivat edelleen luottaa riskien ei-toivottuja seurauksia kompensoivien järjestelmien riittävyyteen.

Odotusteoreettisissa tutkimuksissa on osoitettu, että todennäköisyyksien tunteminen edesauttaa päätöksentekoa epävarmoissa tilanteissa. Varsinkin institutionaalisia muutoksia tehtäessä näyttäisi olevan tärkeä osoittaa, että tunnemme sosiaalisten riskien suuruuden eri sosiaalisissa ryhmissä ennen ja jälkeen instituutioiden muutoksen. Tästä johtuen voimme jopa antaa uskottavan arvion siitä, missä määrin muutos *vähentää* tiettyjen sosiaalisten riskien haitallisia seurauksia.

Toisaalta on hyvä tehdä selväksi, että vähintään jonkin yksittäisen sosiaalisen riskin toteutuminen elinkaaren aikana on oikeastaan kaikkea muuta kuin epävarmaa. Käytännössä kaikki kokevat niitä jossain vaiheessa elämänsä aikana. Toisin sanoen kansalaisten *valistaminen* sosiaalisten riskien todellisesta roolista normaalin elämänsä aikana voisi itsessään vähentää niihin liitetyn epävarmuuden vaikutusta yhteiskunnassamme.

Tuloksemme näyttävät tukevan olettamusta, että keskeinen epävarmuuden subjektiivisen kokemisen lisääntymisen selitys on instituutioiden muutos. Instituutioiden muuttaminen, kuten maassamme on usealla eri sektorilla viime vuosina tehty, saattaa itsessään lisätä ihmisten epävarmuutta toimintaympäristössään sekä kohdistaa huomion riskeihin, joiden kompensoimiseksi instituutioita itse asiassa ylipäättänsä muutetaan.

Teoria epävarmuuden ei-toivottujen seurauksien vaikutuksesta yhteiskunnassa näyttäisi siis soveltuvan suomalaisen yhteiskunnan kokemuksiin. Sen soveltaminen suomalaiseen aineistoon voi kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa sen paremmin tutkija kuin lukijakaan ei näe metsää puilta. Yksittäiset institutionaaliset ratkaisut – metaforan puut – peittävät alleen ratkaisevan tärkeät suuret mur-

rokset ja vastaliikkeet. Näkökulmana suomalaiseen yhteiskuntaan teoria on joka tapauksessa sosiaalipoliittisesti potentiaalisesti tärkeä. Se myös muistuttaa tutkijoita, virkamiehiä ja poliitikkoja siitä, että institutionaalinen sosiaalipoliitiikan tutkimus ei välttämättä kohdistu yksinomaan sosiaalipoliittiseen järjestelmään tai kansalaisten hyvinvoinnin eri ulottuvuuksiin. Se voi kohdistua myös siihen rakenteellis-institutionaaliseen kehykseen, jossa sosiaalipoliittinen järjestelmä toimii. Sosiaalipoliitiikan tulevaisuuden kannalta tämä institutionaalisen toimintaympäristön muutos voi olla tärkeämpi tekijä kuin yksittäisten etuuksien tai palvelujen tasossa tai laadussa tapahtuneet muutokset.

Sosiaalipoliitiikan tutkimus on perinteisesti korostanut hyvinvointierojen tutkimusta resurssien jakautumisen näkökulmasta. Elinolojen käsitteen alla se on analysoinut tulojen, asumisen, työn, koulutuksen, terveyden yms. jakautumista yhteiskunnassa eri sosioekonomisten ryhmien välillä. Tämä mitattaviin elinolotekijöihin keskittyvä lähestymistapa on ollut monella tavalla perusteltu ja sillä on ollut huomattava vaikutus siihen, kuinka hyvinvointivaltiota ja sosiaalipoliitiikkaa on 1960-luvun jälkeen rakennettu.

Jotta kansalaisia voitaisiin valistaa sosiaalisten riskien todellisesta roolista elinkaaren eri vaiheissa ja eri sosiaalisissa ryhmissä, pitäisi päätöksentekijöillä olla tietoa näiden riskien suuruudesta. Tulevaisuudessa on edelleen syytä analysoida sitä, kuinka esimerkiksi asumisolot, työ, koulutus, terveys, kulutusmahdollisuudet ja tulot jakautuvat suomalaisessa yhteiskunnassa. Vähän konkreettisemmin, on siis edelleen myös syytä kysyä, kuinka monta köyhää Suomessa on eri mittareilla arvioituna. Yksilön kannalta tämä tieto ei kuitenkaan ole vielä riittävä vähentämään epävarmuutta. Sen sijaan tarvitaan tietoa prosesseista sekä syistä ja seurauksista. Yksittäisen kansalaisen kannalta tärkeämpää on tietää, mitkä tekijät tyypillisesti johtavat työttömyyteen tai köyhyyteen ja millä eri keinoin eri väestöryhmissä on mahdollista paeta niitä. Yksinkertaistaen, miksi työttömyyttä, köyhyyttä tai avioeroa ei yhteiskunnassamme välttämättä seuraa lopullinen ja täydellinen yhteiskunnasta ja sosiaalisista verkostoista syrjäytyminen ja elämismahdollisuuksien katoaminen.

Johtopäätökset

Epävarmuuden vähentäminen on hyvinvoinnin eri muotojen lisäämisen reunaehto. Investointi epävarmuutta vähentäviin institutionaalisiin rakenteisiin on siten välttämätöntä, jos ja kun yhteiskuntapolitiikan tavoitteena on (koetun) hyvinvoinnin edistäminen. Hyvinvointivaltiolla ja sen sosiaalipoliittisella järjestelmällä on kolme perustehtävää epävarmuuden vähentämisessä. Ensinnäkin sen luontevana tehtävänä on *eri sopimusosapuolten tavoitteiden yhteensovittaminen* aikahorisontteja muokkaamalla. Aikahorisonttien yhteensovittamisessa on kaksi ulottuvuutta. Tulevaisuuden epävarmuuden vähentyessä sopimusosapuolet voivat tyytyä pienempään tuottoon. Tukitoimien ja sääntelyn avulla voidaan vähentää toimijoiden kohtaamaa tulevaisuuden epävarmuutta (esimerkiksi työntekijän tuottavuuteen, asunnon tarvitsijan maksukykyyn tai korkojen tuottoon liittyen). Sosiaa-

lipolitiikan avulla voidaan vähentää myös valtasuhteista seuraavia erilaisia aikahorisontteja. Ihminen voi esimerkiksi ottaa avioeron ilman riskejä, koska riippuvuus puolisosta vähenee, odottaa seuraavaa työsuhdetta pidempään työttömyysturvan avulla, ottaa vastaan vasta toisen tai kolmannen mahdollisen asunnon, jos vuokra-asuntoja on saatavissa, tai saada korkotasoltaan subventoidun ja pitkäaikaisen lainan. Samalla tasoittuvat myös organisaatioiden ja yksilöiden väliset valtasuhteet.

Toiseksi, hyvinvointivaltion avulla voidaan vähentää kahden tai useamman osapuolen välisten sopimusten tekemiseen liittyviä vaihdantakustannuksia (*transaction costs*). Tavanomaisin toimintatapa on *luottamuksen* lisääminen eri toimijoiden välillä, jolloin epävarmuudesta aiheutuva ylimääräinen kustannus vähentyy vastaavasti. Toistaiseksi on varsin vähän systemaattista tutkimusta siitä, kuinka hyvinvointivaltio voi lisätä luottamusta eli sosiaalista pääomaa. Hyvinvointivaltio voi parhaiten edistää tätä tavoitetta toimeenpanemalla hyvän hallinnon periaatteita ja lieventämällä epäluottamusta aiheuttavia yhteiskunnallisia jaksia. Samansuuntaiseen tavoitteisiin voi päästä sopimusten sitovuuden vahvistamisesta aiheutuvia kustannuksia (*enforcement costs*) vähentävillä ratkaisuilla. Tällöin valtio osallistuu asumis-, työ- ja rahoitusmarkkinoiden luomalla sääntöjen pitävyyttä luovia instituutioita (valvonta- ja valitusjärjestelmät).

Kolmas hyvinvointivaltion epävarmuuteen kytkeytyvä tehtävä on *informaation levittäminen*. Informaation epäsymmetrinen jakautuminen on eräs keskeisimmistä epävarmuuden sosioekonomiseen jakautumiseen vaikuttavista tekijöistä. Yhtäältä joillakin ihmisillä on enemmän tietoa (informaatiota) kuin toisilla erilaisten markkinoiden institutionaalisista rakenteista ja toisaalta ihmisten kyky käsitellä informaatiota vaihtelee. Tämän takia hyvinvointivaltio tarjoaa oikeusapua, julkaisee asuntojen hintatietoa, järjestää työnvälitystä ja velvoittaa rahoituslaitokset tuomaan julki tilinsä.

Yksi suhteellisen käyttämätön resurssi epävarmuuden vähentämisessä on ihmisten välinen luottamus, joka puolestaan edellyttää sitoutumista yhteisiin tai ainakin laajalti jaettuihin sosiaalisiin normeihin ja sitoumuksiin. Tämänkaltaisen sitoutuminen edellyttää etukäteistä valintaa yhdessä sovittuihin ja vakautta lisääviin pelisääntöihin *riippumatta siitä, onko niiden noudattaminen kyseisen henkilön tai organisaation lyhyen aikavälin intressien mukaista*. Pitkälti kyse on sosiaalisista normeista tai, kuten George Akerlof (1984) ja Richard Titmuss (1973) asian nimeävät, *osittaisista lahjasuhteista* (*partial gift exchange, gift relationship*). Epävarmuutta voidaan vähentää vahvistamalla yhteiskunnan sosiaalista pääomaa eli laajapohjaista ja heikkoihin siteisiin perustuvaa luottamusta kanssaihmiisiin. Jos kansalaisyhteiskunnalla on tämänkaltaisen sosiaalista pääomaa lisäävä vaikutus, sillä voi hyvinkin olla roolinsa myös epävarmuuden vähentämisessä. Tämä alue on kuitenkin pitkälti tutkimatta.

9 INNOVAATIOJÄRJESTELMÄ HYVINVOINTIVALTIOSSA

Jussi Simpura

James Wattin (1736–1819) patsas katselee katuvinäätä Glasgowin keskusauiolla. Höyrykoneen isä oli Skotlannin 1700-luvun valistuksen lapsi. Höyrykone muutti maailman ja sen tulevaisuuden, mutta sitä ennen Skotlanti oli muuttunut höyrykoneita ja monia muita teknisiä innovaatioita esiin työntävään suuntaan. Joukkoon mahtuu myös sosiaalisia innovaatioita, kuten kokeiluja uudenaikaiseen teolliseen yhteiskuntaan sopivien asuin-yhteisöjen rakentamiseksi. Usein tuosta ajasta ajatellaan, että tekniset innovaatiot olivat avainasemassa muuttamassa koko yhteiskuntaa. Mutta teknologian uudistaminen ja innovaatiot olivat vasta toisella tai kolmannelle sijalla Skotlannin valistuksen asialistalla; se ei kuvannut itseään innovaatiojärjestelmänä, mutta oli innovatiivisempi kuin monikaan ajanjakso tai järjestelmä tai muu yhteisö sen jälkeen.

Höyrykoneen tuottanut innovaatiojärjestelmä oli *hyvä olosuhde* myös teknisten innovaatioiden esiin työntymiselle. Monien eri alojen ajattelijoiden ja toimijoiden verkostot olivat avainasemassa. Niissä oli mukana muun muassa taloudesta kiinnostuneita filosofi- ja poliitikkoja, innostuneita pappeja, luonnontieteilijöitä, harrastavia kauppiaita ja geologiaa uudistavia maanomistajia. He eivät tavanneet yliopistoissa, kirkkoissa eivätkä kauppapalatsissa, vaan tavallisten ravintoloiden takahuoneissa keskittyen yhtä paljon syömiseen kuin ajattelemiseen, puhumiseen ja innovointiin.

Hyvinvointivaltio on ollut ja voi olla tulevaisuudessakin yksi mahdollinen olosuhde, jossa innovaatiojärjestelmä voi kukoistaa. Kun tehtävänä on miettiä, millainen on innovaatiojärjestelmän ja hyvinvointivaltion välisen suhteen tulevaisuus, on tarjolla kaksi näkökulmaa. *Innovaatiojärjestelmä hyvinvointivaltiossa* on ensimmäisenä mieleen tuleva näkökulma. Se on myös tämän artikkelin pääaiheena: mikä on hyvinvointivaltiollisten toimintojen oma innovaatiojärjestelmä ja miten se toimii. Toinen näkökulma tarkastelee *hyvinvointivaltiota innovaatiojärjestelmässä*. Kysymys koskee sitä, millainen olosuhde hyvinvointivaltio on innovaatiojärjestelmälle. Miten hyvinvointivaltiota olisi uudistettava, jotta se olisi hyvä olosuhde innovaatiojärjestelmälle yleensä ja omalle innovaatiojärjestelmälleen erityisesti, mutta olisi kuitenkin edelleen hyvinvointivaltio?

”Selvitetään kansallisen innovaatiojärjestelmän ja hyvinvointivaltion väliset rajapinnat ja selvitetään niitten yhteensovittamiseen liittyvät haasteet ja mahdollisuudet”. Näin lukee tätä lukua kuvaavassa tämän tutkimuksen tehtävänannossa. Kansallinen *innovaatiojärjestelmä* on kiinnostunut ennen kaikkea tuote- ja palveluinnovaatioista. Vähemmän huomiota saavat prosessi-innovaatiot, kuten toimintakäytäntöjen muutokset. Innovaatiojärjestelmän yhtenä tavoitteena on löytää *kustannustehokkaampia ja vaikuttavampia ratkaisuja*, jotka samalla lisäävät taloustoiminnan tuottoja. *Hyvinvointivaltio* taas on itsessään alati uudistuva ketju *sosiaalisia innovaatioita*, joille on tyypillistä, että ne koskevat erilaisten yhteiskunnallisten toimijatahojen (instituutioiden) keskinäisiä toimintasuhteita.

Sosiaalisten innovaatioiden vaikutukset ilmenevät erityisesti yhteiskuntien *sopeutumistehokkuudessa*: miten hyvin yhteiskunta pystyy sopeutumaan nopeasti-kin muuttuviin oloihin (vrt. Juho Saaren kirjoittama 2. luku tässä teoksessa).

Mutta tämän lisäksi *hyvinvointivaltion toimikenttä on merkittävä tuote- ja palveluinnovaatioiden soveltamisalue* ja itsessään myös innovaatioiden synty-alusta. Tässä kohdin hyvinvointivaltiolliset toiminnot ovat innovaatiojärjestelmän toimintojen sisällä. Toisaalta *innovaatiojärjestelmän tuottamat tehokkuushyödyt* lisäävät mahdollisuuksia *myös resurssien suuntaamiseen hyvinvointivaltiollisiin toimintoihin ja niiden kautta*. Ja lisäksi *hyvinvointivaltiolliset toimintarakenteet* tähtäävät usein väestön toiminta-, osaamis- ja oppimispotentiaalin mobilisoimiseen ja *ruokkivat näin innovaatiojärjestelmää*. Tuloksena on toisiinsa kietoutu-neiden hyvinvointivaltion ja innovaatiojärjestelmän symbioottinen vyyhti, jossa osapuolet hyödyntävät ja hyödyttävät toisiaan.

Innovaatiopolitiikka uudistumisen välineenä

Syksyllä 2009 julkaistiin Suomessa kansallisen innovaatiojärjestelmän arviointi-raportit: kokonaisraportti ja erityinen politiikkaosa (EFNIS 2009ab). Kun tätä kirjoitusta viimeisteltiin toukokuussa 2010, julkaisi OECD (2010a-c) uuden in-novaatiostrategiansa. Kaikki raportit korostavat innovaatiotoiminnan merkitystä yhteiskunnan uudistuessa. Suomen innovaatiojärjestelmän arviointiraportin yh-teenveto puolestaan korostaa, että sen lisäksi, että innovaatiojärjestelmä on kes-keinen koko yhteiskunnan muutoksen tukemisessa, myös sen itsensä on uudistut-tava. Järjestelmä on vuosien mittaan muotoutunut monimutkaiseksi eikä ota riit-tävästi huomioon kansainvälisiä kytkentöjä. Arviointiraportti ei käsittele erikseen hyvinvointivaltion roolia innovaatiojärjestelmässä eikä hyvinvointivaltiollisten toimintojen omaa innovaatiojärjestelmää.

OECD:n innovaatiostrategia esittää viisi toisiinsa kytkeytyvää toimin-tasuositusta jäsenmaiden hallituksille. Ihmisten luontaista innovatiivisuutta pitää tukea. Yrityksissä oleva innovaatiokyky pitää päästää irralleen. Tiedon ja tietä-myksen luomista ja soveltamista pitää vahvistaa. Innovaatioita on suunnattava globaaleihin ja yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamiseen. Hallitusten on paran-nettava innovaatiopolitiikkaansa. OECD:n strategiassa katetaan innovaatioiden koko kirjo tavaroista ja palveluista prosesseihin ja toimintakäytäntöihin.

Erikseen OECD:n innovaatiostrategia mainitsee myös tarpeen parantaa val-tion varojen käytön tehokkuutta sekä uudistaa julkisten palvelujen tuottamista. Tehokkuus, vaikuttavuus, tuottavuus ja joustavuus ovat uudistumisen avainsano-ja tässäkin innovaatiostrategiassa. OECD ei kuitenkaan tee erityisiä ehdotuksia siitä, miten tämä uudistuminen parhaiten toteutuisi julkisen sektorin toiminnoissa eikä viittaa erikseen hyvinvointivaltiollisiin toimintoihin muuten kuin julkisten palvelujen tuottamisena. Huomionarvoista kuitenkin on, että innovaatiostrategian rinnalla OECD on toteuttanut laajaa valtion tutkimuslaitosten (PRI, *Public re-search institutions*; ks. Hyytinen ym. 2009a;2009b) muutoksen arviointiohjel-maa, joka tähtää samaan kuin innovaatiostrategia. Tutkimuslaitoksilla nähdään

olevan vahva innovaatirooli, mutta sen toteutuminen edellyttäisi laitosten toiminnalta suurempaa innovaatiotietoisuutta, lisääntyvää kansainvälistymistä, verkottumista ja asiantuntijoiden liikkumista maasta toiseen.

Hyvinvointivaltio ja innovaatiojärjestelmä

Hyvinvointivaltion ja innovaatiojärjestelmän suhteista voidaan esittää neljä yksinkertaista kysymystä:

1. Miten yleinen (kansallinen) innovaatiojärjestelmä voi saavutuksillaan vaikuttaa hyvinvointivaltioon ja sen toimintoihin?

Esimerkiksi: innovaatiojärjestelmän saavutukset parantavat tuottavuutta ja lisäävät hyvinvointia ja tällä tavoin keventävät hyvinvointivaltiollisiin toimintoihin kohdistuvaa painetta – ja lisäksi innovaatiojärjestelmän tuotokset ovat sovellettavissa myös hyvinvointivaltiollisissa toiminnoissa (innovaatiotoiminta investointina hyvinvoinnin kasvattamiseksi).

2. Miten hyvinvointitoimintoihin sisältyvät innovaatiojärjestelmän osat vaikuttavat yleiseen innovaatiokenttään?

Esimerkiksi: Suomessa merkittävä osa innovaatiojärjestelmää kytkeytyy hyvinvointivaltiollisiin toimintoihin. Miten siellä syntyvät innovaatioideat saadaan käyttöön tai jalostettavaksi innovaatiojärjestelmän muissa osissa?

3. Miten hyvinvointitoimintoihin sisältyvät innovaatiojärjestelmän osat vaikuttavat itse hyvinvointijärjestelmään?

Esimerkiksi: Miten hyvinvointitoimintoihin sisältyvät innovaatiojärjestelmän osat tuottavat sosiaali- ja terveystaloudellisuudelle innovatiivisia ratkaisuja ja lisäävät näin hyvinvointijärjestelmän kestävyyttä?

4. Miten hyvinvointivaltiolliset toiminnot vaikuttavat innovaatiojärjestelmään?

Esimerkiksi: Hyvinvointivaltiolliset toiminnot tukevat väestön aktiivisuutta ja mobilisoivat sen voimavaroja myös innovaatiotoimintojen suuntaan: hyvinvoiva kansa on aktiivinen ja luova kansa (hyvinvointivaltiolliset toiminnot investointina innovaatiotoiminnan vahvistamiseksi)

Hyvinvointivaltiolla tarkoitetaan tässä kirjoituksessa niitä julkisen vallan takamia, säätelmiä, järjestämiä ja ainakin osittain rahoittamia toimia, jotka tähtäävät hyvinvoinnin varmistamiseen kaikille kansalaisille tai maan asukkaille. Kysymys on sekä hyvinvoinnin tasosta että sen jakautumisesta. Hyvinvointivaltion tun-

nusmerkkinä on monesti pidetty kattavaa ja kehittyntä sosiaaliturvajärjestelmää, jonka klassisia tavoitteita ovat täystyöllisyys, universaalit sosiaali- ja terveyspalvelut sekä universaali toimeentuloturva. Olennaisia hyvinvointivaltiollisia järjestelmiä olisivat silloin työvoimapalvelut, sosiaali- ja terveyspalvelut (mukaan lukien Suomessa tärkeä työterveyshuolto) sekä toimeentuloturvan järjestelmät (mukaan lukien eläketurva kaikissa muodoissaan). Tämän määritelmän kohdalla voidaan kysyä, eivätkö esimerkiksi koulutuksen, perhepolitiikan tai rikollisuuden torjunnan toimet sitten kuuluisi hyvinvointivaltion piiriin. Ilmeisesti ainakin peruskoulua, ehkä jopa kaikkea alle 18-vuotiaille suunnattua koulutusta sekä perhepolitiikan puolella vanhempainvapaita, päivähoitoa ja perhetukia on pidettävä hyvinvointivaltiotoimintoina.

Kansallinen innovaatiojärjestelmä määritellään puolivirallisessa lähteessä seuraavasti (ks. www.research.fi; luettu 22.4.2010; numerointi JS): ”Kansallinen innovaatiojärjestelmä on laaja-alainen kokonaisuus, jonka muodostavat 1. uuden tiedon ja osaamisen tuottajat, 2. niiden hyödyntäjät sekä 3. näiden väliset moninaiset vuorovaikutussuhteet. Innovaatiojärjestelmän keskeiset osat ovat *koulutus, tutkimus, tuotekehitys sekä tietointensiivinen yritystoiminta* (kursivointi JS) . Järjestelmään kuuluvat myös monipuoliset kansainväliset yhteistyösuhteet”. Saman lähteen mukaan innovaatiojärjestelmän komponenttiin (1) kuuluvia uuden tiedon ja osaamisen tuottajia ovat (alkuperäislähteessä: muun muassa) yliopistot ja korkeakoulut, tutkimuslaitokset ja yritykset. Uuden tiedon ja osaamisen hyödyntäjiä (komponentti 2) ovat yritykset yksittäiset kansalaiset päätöksentekijä ja hallinto. Vuorovaikutussuhteita ei määritelmässä (komponentti 3) kuvata tarkemmin. Suhteiden verkostoa kyllä kuvataan esimerkiksi kansallisen innovaatiojärjestelmän arviointiraportissa (EFNIS 2009a, 24), jossa lainataan kuviota erilaisten valtiolisten toimijoiden välisistä suhteista kansallisessa innovaatiojärjestelmässä (Kotiranta ym. 2009).

Samanaista toimijaosapuolten määrittelyä kuin tässä innovaatiojärjestelmän kohdalla voidaan soveltaa myös hyvinvointivaltiojärjestelmään. Uuden tiedon tuottajia ovat hyvinvointivaltiotoimintoihin tarvittavien monien eri alojen *koulutustahot*, varsinkin yliopistot ja ammattikorkeakoulut. Hyvinvointivaltiollisten toimintojen *tutkimustyössä* ovat erityisessä roolissa alan sektoritutkimuslaitokset, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ja Työterveyslaitos (TTL). Näiden rinnalla on myös runsaasti yliopistotutkimusta, ja ammattikorkeakouluilla on myös rooli soveltavassa tutkimusluotoisessa toiminnassa hyvinvointipolitiikan alalla. *Tuotekehitystä* hyvinvointivaltiotoiminnoissa on monella taholla kehittämistyön nimellä: monet palveluntuottajat – kunnalliset, yritysmuotoiset ja kolmannen sektorin toimijoiden ylläpitämät – ovat merkittäviä toimintojen kehittäjiä sektorilaitosten rinnalla. Kolmannen sektorin ylläpitämät palvelut ovat jo rahoitusrakenteensakin vuoksi voimakkaasti kehityssuuntautuneita. Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) rahoitus on niille tärkeä, ja rahoitukseen sisältyy usein tavoite toimintakokeilujen ja kehittämistyön tukemiseen. Lopulta tulevat *tietointensiiviset palveluntuottajat*, jotka nekin voivat olla monimuotoisia: kunnallisia kehittämis- ja palveluyksiköjä, alan yrityksiä ja järjestöjen ylläpitämiä toimintayksiköjä. Innovaatiojärjestelmän kuvauksen toisen puolen, uuden tie-

don ja osaamisen hyödyntäjien, vastinparit on heidätkin helppo löytää hyvinvointivaltiotoinninnoista. Palveluntuottajat, kansalaiset, päätöksenteko ja hallinto ovat hyvinvointivaltioillisissa toiminnoissa vahvasti näkyvillä.

Sosiaaliset innovaatiot ja sopeutumistehokkuus

Suomalaisessa innovaatiokeskustelussa on ongelmana, että innovaation käsite on muodostunut taikasanaksi ja sen kohde ja käyttöala ovat laajentuneet kattamaan kaiken toiminnan, joka jollakin tavoin on uudistumassa tai uudistettavissa. Taikasanan ilmestymistä 1990-luvulla ja sen käyttöön ja sisällön muotoutumiseen liittyviä retorisia käänteitä on tarkastellut vuonna 2009 ilmestyneessä väitöskirjassaan Ari Tarkiainen. Hän kirjoittaa loppusivuillaan (käännös JS):

Päätelmäni on, että tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikkoja (STI) ei pidä nähdä vain uusliberalistisen ideologian hedelminä, vaan mieluumminkin nousevan uuden poliittisen hallinnoinnin muotona, jossa retoriikalla on hyvin erityinen rooli. On myös selvää, että STI-politiikat suosivat mieluummin sääntelyluontoista politiikkaa kuin uudelleenjakamispolitiikkaa. STI-politiikkojen poliittinen ydin on itse asiassa: rohkaistaan siirtymistä hyvinvoinnin ja sen uudelleen jakamisen kysymyksistä innovoinnin ja sitä edistävän sääntelyn kysymyksiin. (Tarkiainen 2009, 241–242.)

Tarkiaisen päätelmän pätevyydestä voidaan varmasti keskustella. Se avaa kuitenkin tärkeän näkökulman hyvinvointivaltion ja innovaatiojärjestelmän tulevan suhteen tarkasteluun. Jos hyvinvointi on muotoutumassa innovaation rengiksi, ja jos joskus ennen on ollut toisinpäin, on kysyttävä, mitä tällaisesta käänteestä lähivuosina seuraa. Kun tarkastellaan hyvinvointivaltiota keinona mobilisoida väestön yksilöllisiä ja sosiaalisia voimavaroja innovatiivisen tuotantotoiminnan tueksi, kiinnitetään huomiota juuri tuohon "hyvinvointivaltio innovaatiojärjestelmän apuna" -näkökulmaan.

Olisi houkuttelevaa rajata termi "innovaatio" tarkoittamaan vain uudistuvien, uudistavien tai uudistettavien toimintojen *lopputuotteita*. Sellaisia ovat tuotemuotoiset tavarat, palvelut tai toimintamallit, joilla voi olla markkinoita ja mahdollisuus levitä markkinoiden kautta laajempaan käyttöön. Näihin voi useimmiten liittää jopa tekijänoikeuksia ja patenteja. Mikä tahansa uudistus tai idea ei automaattisesti ole vielä innovaatio, vaan innovaatiosta voidaan puhua vasta, kun on syntynyt lopputuote, josta markkinoilla toteutuva kysyntä on kiinnostunut. Tällä tarkennuksella innovaatiokäsitteen ulkopuolelle jää suuri joukko sellaisia hyvinvointivaltioillisten toimintojen (sosiaalieläudet, sosiaali- ja terveyspalvelut, koulutusjärjestelmän toimet) muotoja, jotka ovat kyllä näiden toimintojen kannalta uudistuksia, mutta eivät vastaa tuotteisiin kohdistuvaan kysyntään. Suomessa tunnetuin esimerkkiä tällaisista uudistuksista olisi varmaan peruskoulu, tuo syntyvaiheessaan paljon parjattu mutta nyt Pisa-tutkimusten antamaa gloriää ylen määrin nauttiva innovaatio. Lähes samalle tasolle yltävät esimerkiksi päivähoitoon ja kirjastotoimeen liittyneet ratkaisut – joita molempia ollaan juuri nyt, 2010, työntämässä toiseen suuntaan kuin niiden rakennusvaiheessa.

Näitä hyvinvointivaltiollisiin toimintoihin liittyviä uudistuksia ja varsinkin institutionaalisia, toimintajärjestelmän osien keskinäissuhteita koskevia muutoksia on usein kutsuttu *sosiaalisiksi innovaatioiksi*, erotukseksi markkinahakuisista tuoteinnovaatioista. Juho Saari (2008) pitää tärkeänä, että myös sosiaalisten innovaatioiden syntyä ja leviämistä tutkitaan, kun arvioidaan kansallista innovaatiojärjestelmää. Saari esittelee oman avainsanansa sopeutumistehokkuus (*adaptive efficiency*; vrt. myös Saaren kirjoittamaan lukuun 2 tässä teoksessa) ja kirjoittaa:

”Sopeutumistehokkuutta lisäävät uudet institutionaaliset toimintamallit ovat suomalaisessa yhteiskuntapoliittisessa toimintakehyksessä seurausta yhtäältä julkisen vallan tekemistä päätöksistä ja toisaalta organisaatioiden ja kuluttajien/kansalaisten valinnoista. Näiden eri toimijoiden tekemien valintojen yhteensovittamista jo olemassa olevan institutionaalisen rakenteen kanssa voi alustavasti kutsua *sosiaalisiksi innovaatioiksi*”. (Saari 2008, 11).

Sopeutumistehokkuutta tarvitaan varsinkin silloin, kun joudutaan kohtaamaan äkillisiä tai perustavanlaatuisia rakennemuutoksia tai kun halutaan edistää tällaisia muutoksia muuttuneisiin oloihin sopeutumiseksi. Tyypillinen esimerkki tällaisesta on talouskriisi, mutta voidaan ajatella, että pandemia, ilmastonmuutos tai talousvaikeuksien tai poliittisten levottomuuksien liikkeelle sysäämä globaali muuttoliike ovat myös mahdollisia esimerkkitalanteita. Sopeutuminen onnistuu paremmin, jos yhteisissä toimintatavoissa ja institutionaalisissa rakenteissa on riittävästi tehokkuutta; se auttaa vähentämään sopeutumisesta väistämättä aiheutuvia kustannuksia (*sopeutumiskustannukset*, *adaptive costs*). Sopeutuminen ei kuitenkaan vain aiheuta kustannuksia, vaan siihen sisältyy aina myös onnistumisen ja muutosta edeltänyttä tilaa paremman tilanteen saavuttamisen mahdollisuus.

Sosiaalisen innovaation käsite näyttää edellä esitetyn perusteella kohtalaisen selkeältä. Se näyttää myös erityisen hyödylliseltä silloin, kun halutaan tarkastella hyvinvointivaltiollisia toimintoja, jotka sekä kokonaisuutena että yksittäisinä toimintoina ovat usein luonteeltaan juuri sosiaalisilta innovaatioilta, joilla on ja on ollut mahdollista parantaa sopeutumistehokkuutta. Suomessa monet muutkin innovaatiokeskustelijat Juho Saaren lisäksi ovat kiinnittäneet huomiota nimenomaan sosiaalisiin innovaatioihin: Ilkka Taipaleen toimittama menestysteos ”100 sosiaalista innovaatiota Suomessa” (Taipale 2006) antaa kuvan siitä, miten sosiaaliset innovaatiot voivat olla sekä suuria että pieniä mutta silti laajakantoisia sekä ajan että paikan suhteen. Monissa muissa sosiaalisia innovaatioita käsittelevissä teoksissa nämä innovaatiot näyttäytyvät sekä julkisten toimintojen että myös yritystoimintojen kannalta ratkaisevina toimintaympäristön uudistumisina, jotka tukevat myös tuoteinnovaatiotoimintaa (ks. esim. Taipale ja Hämäläinen 2007; Hämäläinen & Heiskala 2007). Vaikka Suomessa näyttäisi olevan yhden-suuntaisia näkemyksiä sosiaalisten innovaatioiden käsitteestä ja merkityksestä, on pakko todeta, että maailmalla vallitsee asiasta vielä epäselvyyttä. Kanadan hallituksen tutkimuslaitoksen tuore raportti (”Social Innovations”: ..., 2010) jou-
tuu sanomaan, että käsite on epäselvä, ja OECD:n innovaatiostrategiassa touko-

kuulta 2010 sosiaaliset innovaatiot mainitaan lähinnä yritystoiminnan toimintaympäristön kehittämistä koskevissa yhteyksissä.

Oltiin sosiaalisen innovaation määritelmästä selvillä tai ei, on mahdollista ajatella, että erilaiset uudistukset voivat samanaikaisesti lisätä organisaatioiden ja kotitalouksien sopeutumistehokkuutta ja vähentää muutoksesta aiheutuvia sopeutumiskustannuksia. Organisaatioiden ja kotitalouksien sopeutumistehokkuus liittyy niiden kykyyn yhdistää teknologiset innovaatiot ja institutionaaliset rakenteet tuottavuutta lisäävästi. Julkisen vallan toimintojen tehtävänä on edistää tuottavuutta lisääviä innovaatioita ja institutionaalisia muutoksia. Hyvinvointivaltiollisten toimintojen rakentaminen, kehittäminen ja uudistaminen ovat osa tätä julkisen vallan toimikenttää.

Saari kokoaa toimittamansa kirjan ”Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos” loppuluvussa (Saari 2008, 333) yhteen kirjan lukujen tuottaman kokonaisnäkemyksen sosiaalisten innovaatioiden paikasta innovaatiojärjestelmässä. Saari katsoo, että käynnissä on kaksi tavoitteenasettelun muutosta, toinen innovaatiojärjestelmässä (erityisesti osajärjestelmien kytkeminen tiukemmin kokonaisuudeksi) ja toinen sosiaali- ja terveystalouden sisäisissä uudistusprosesseissa (erityisesti palvelujen ja etuuksien kohdentumista koskevissa kysymyksissä). Saari tiivistää yhteenvetonsa 16 teesiksi, joista kolme ensimmäistä viittaa suoraan sopeutumistehokkuuteen. Näiden kolmen teesin sisältöä kuvaavat tässä lyhyiden vuoksi niiden ensimmäiset lauseet:

Saaren (2008) teesin 1 alku:

Yhteiskunnan uudistumiskyvyn vahvistaminen/lisääminen on keskeinen 2000-luvun alun yhteiskuntapolitiikan tavoite, johon pyritään muun muassa lisäämällä sopeutumistehokkuutta. ...

Saaren (2008) teesin 2 alku:

Suomalaisen yhteiskunnan sopeutumistehokkuutta lisätään tilanteessa, jossa kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistaminen, huoltosuhteen muutokseen sopeutuminen ja eriarvoisuuden hillitseminen ovat toisiinsa nähden osin poissulkevia tavoitteita. ...

Saaren (2008) teesin 3 alku:

Kansallisen innovaatiojärjestelmän systemaattinen kehittäminen on keskeinen sopeutumistehokkuuden lisäämisen väline. ...

Saaren teesit siis koskevat sitä, mitä pitäisi tehdä: kehittää innovaatiojärjestelmää kokonaisuutena niin, että koko yhteiskunnan sopeutumistehokkuus on mahdollisimman suuri. Samalla voi kysyä, mikä on hyvinvointivaltion kaltaisen sosiaalisen innovaation rooli sopeutumistehokkuuden edistämisessä ja miten tuota roolia olisi tarpeen uudistaa.

Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot innovaatiomenestyjinä

Saaren teesien merkitystä hyvinvointivaltion ja innovaationjärjestelmän välisen suhteen tarkastelussa voi havainnollistaa vertaamalla niitä toiseen vuonna 2009 ilmestyneeseen raporttiin, joka Pohjoismaiden ministerineuvoston julkaisema *Nordic Innovation Monitor 2009* (PN 2009). Tämä jo helmikuussa 2009 ilmestynyt laaja ja moniaineellinen raportti on Suomessa jäänyt vähälle huomiolle. Esi-merkiksi syksyllä 2009 ilmestyneessä Suomen kansallisen innovaatiojärjestelmän arvioinnissa siihen viitataan vain kerran (EFNIS 2009a, s. 108), ja silloinkin toteamalla, että tämä pohjoismaisen raportin indikaattorit osoittavat, miten Suomen innovaatiojärjestelmä on polkenut paikallaan muutaman vuoden ajan.

Suomen kansallisen innovaatiojärjestelmän arviointiraportti ohittaa pohjoismaisen raportin pääkysymyksen – mikä on Pohjoismaiden innovaatiomenestyksen salaisuus? Kysymys nousee siitä toteamuksesta, että Pohjoismaat ovat jatkuvasti olleet kärkisijoilla maailman maiden innovaatiotoimia vertailtaessa. Erikoista Suomen innovaatiokeskustelussa on, että sijoittuminen kymmenen kärkeen vaihteleville sijoille ei riitä, ja lähes kansallisena katastrofina pidetään putoamista tällaisissa vertailuissa vaikkapa sijalta 4 sijalle 7. Pohjoismainen innovaatioreportti nostaa suoraan ja myös monin eri tavoin epäsuorasti esiin tämän tutkimuksen ja erityisesti tämän luvun pääkysymyksen: mitä voisimme ajatella hyvinvointivaltion ja innovaatiojärjestelmän suhteesta? Pohjoismaisessa raportissa esitellään taulukkomuodossa (Taulukko 16) tarkastelu, jossa arvioidaan, miten pohjoismaisen ”kulttuurin” erityispiirteet voivat tarjota globaaleja kilpailuetuja (PN 2009, Box 9.3., s. 64; käännös JS).

Hyvinvointivaltion ja innovaatiojärjestelmän välisen kytkennän tulevaisuuden arvioimisen kannalta on hyvä huomata, että alla olevan taulukon vasemman paltan sisältämät vahvuudet ovat monessa kohdin nimenomaan hyvinvointivaltiollisten toimien tuottamia tai vahvasti tukemia.

Taulukko 16. Pohjoismaisesta kulttuurista globaaleihin kilpailuihin

Pohjoismaisen kulttuurin vahvuudet	Globaalit liiketoimintavahvuudet
Tasa-arvo (Equality)	Innovatiivisia ratkaisuja yhteiskunnan ongelmiin – kaikkien hyödyksi
Pieni etäisyys vallankäytön keskuksiin (Limited distance to power)	Käyttöainetta arkipäivän innovaatioihin
Luottamus (Trust)	Luovuus innovaatiolähteenä
Osallistaminen (Inclusion)	Laaja ja vahva kykyjen perusta
Joustavuus (Flexibility)	Muutoksiin sopeutumisen kyky
Ympäristökysymysten tiedostaminen (Environmental consciousness)	Innovatiivisia ratkaisuja luotettavan ja kestävä tuotannon tarpeisiin
Työetiikka (Work ethics)	Sitoutunut ja tavoitesuuntautunut työvoima
Estetiikka (Aesthetics)	Design innovaatiovälineenä

Taulukko 17. Pohjoismaista mallia mukaileva näkemys hyvinvointijärjestelmän ja innovaatiojärjestelmän suhteista

Hyvinvointijärjestelmä	Innovaatiojärjestelmä
rakentaa hyvinvointia turvaavia institutionaalisia järjestelyjä ja käytäntöjä	varmistaa talouskasvua tuotantomaailman uudistumista uudistuvan tuote-, palvelu- ja kaupankäyntijärjestelmän varassa
yhtenä erityisenä muotona HYVINVOINTIVALTIO, joka ...	yhtenä erityisenä muotona KANSALLINEN INNOVAATIOJÄRJESTELMÄ, joka ...
luo innovaatiojärjestelmän toimintaperustaa	rakentaa hyvinvointivaltiotoimintojen ja -rakenteiden varaan
soveltaa innovaatiojärjestelmän tuotoksia	kyseenalaistaa toimintoja (myös hyvinvointivaltiollisia) ja etsii tilaa innovaatioille
syöttää soveltamiskokemuksia ja innovaatioaihioita innovaatiojärjestelmään	syöttää innovaatioita hyvinvointivaltiojärjestelmään
mobilisoi väestön tuotanto-, kulutus-, osaamis- ja oppimispotentiaalin liikkeelle	mobilisoi väestön uudistumispotentiaalin liikkeelle
voi luoda joustavuutta	voi vaatia joustavuutta

Ei tietenkään ole selvää, että vahvuudet säilyvät tulevaisuudessa ylipäänsä vahvuuksina tai yhtä vahvoina kuin nykyisin, että vahvuuksien vaikutus innovaatiotoiminnan kautta syntyviin kilpailuetuihin säilyy tulevaisuudessa tai että nyt kilpailuetuina nähdyt asiat ovat kilpailuetuja myös tulevaisuudessa. Mutta on selvää, että taulukon 16 vasemman puolen sisältämät vahvuudet ovat jatkossakin merkittäviä ja niillä saattaa olla edelleen kilpailuetuja tuottavia vaikutuksia. Yhtä selvää on, että hyvinvointivaltiollisten toimien merkitys näiden vahvuuksien tuottajana ja tukena voi edelleen kehittyä.

Taulukon vasemman puolen vahvuuksista monet liittyvät kysymykseen väestön ja kansakunnan voimavarojen saamisesta joustavasti käyttöön muuttuvissakin olosuhteissa. *Mobilisoituminen*, voimavarojen käyttöön saanti, nouseekin hyvinvointivaltion tärkeäksi tuotokseksi innovaatiotoimintoja ajatellen. Tällöin hyvinvointivaltion käsite on väistämättä laaja: se kattaa paitsi tueksi ja turvaksi tarkoitettut julkisen vallan kautta järjestetyt etuudet ja palvelut myös ja erityisesti koulutuksen julkisen vallan erityistä tukea ja ohjausta nauttivana toimintona.

Pohjoismainen vertailu nostaa esiin mahdollisuuden ajatella kansallista innovaatiojärjestelmää samankaltaisena kansallisvaltiollisena sopeutumistehokkuuden tukijärjestelmänä kuin mitä hyvinvointivaltion pohjoismainen malli on ja on jo pitkään ollut. Tämä mahdollisuus käy ilmeiseksi, kun katsotaan, missä määrin hyvinvointivaltiolliset toiminnot ja tavoitteet vastaavat innovaatiojärjestelmän toimintoja ja tavoitteita (taulukko 17).

Hyvinvointivaltio väestön mobilisijana

Innovaatioperspektiivistä hyvinvointivaltion ensisijaisena tehtävänä voidaan nähdä sen kyky ja mahdollisuus edistää ja varmistaa väestön osaamisen ja taitojen mobilisoitumista. Perinteisempi hyvinvointivaltion tehtävä, väestön hyvinvoinnin ja terveyden turvaaminen ja suojaaminen, näyttäytyy silloin osittain mobilisaatiotavoitteiden kautta toteutuvana ja siihen nähden toissijaisena tehtävänä. *Hyvinvointivaltio on tässä katsannossa uudistumisen ja mobilisoitumisen kasvualusta, jonka päälle erilaiset innovaatiotoiminnot voivat rakentua.*

Hyvinvointivaltiollisin toimin tapahtuva ihmisten potentiaalien mobilisointi näyttää helposti investointina tulevaisuuteen (vrt. Heikki Hiilamon kirjoittama 7. luku tässä teoksessa). Mobilisointitoimet vaativat aluksi ja pitkän aikaa suuria panoksia, mutta voivat ajan mittaan tuottaa myös merkittäviä tuottoa. Mobilisointitoimet ovat siis tyypillisiä sosiaalisia investointeja. Niihin liittyy usein myös sosiaalisia innovaatioita, laajamittaisia toimintatapojen ja toimintajärjestelmien muutoksia. Tuoteinnovaatioihin tähtäävä innovaatiotoiminta, joka siis on innovaatiojärjestelmän ydin, saa mobilisaatiotoimien avulla uutta inhimillistä pääomaa käyttöönsä ja uusia rintamia, joilla on kysyntää tuoteinnovaatioille ja uusille innovatiivisille käytännöille. – Mitä hyvinvointivaltio on mobilisoinut ja mitä se voisi mobilisoida? Seuraavassa tärkeimmät esimerkitapaukset:

Työtä: Historiallisesti hyvinvointivaltio on ensimmäisenä mobilisoinut työtä. Varhaiset etuudet, jopa köyhäinhoidon tarjoamat, olivat työsidonnaisia siinä mielessä, että etuuksien vastineeksi edunsaajan odotettiin tarjoavan työpanostaan kaikin voimin kykyjensä mukaan. Työ sinänsä oli myös etuus, kuten lukematmat hätäaputyömaat historiassa osoittavat. Työn mobilisointi ei ole hävinnyt minnekään hyvinvointivaltion ohjelmasta. Monet 2000-luvulla ajankohtaiset hyvinvointivaltiolliset toimet kuten aktivointi ja joustoturva ovat nimenomaan työn mobilisoitumista helpottavia ratkaisuja. Samalla tavalla monet tämän hetken hyvinvointipoliittiset huolet liittyvä työn mobilisointiin; esimerkkeinä keskustelu koulupudokkaista tai ne huolestuneet kommentit, joita kuulemme, kun kerrotaan nuorison arvojen muuttuneen niin, että palkkatyön ja työn tekemisen merkitys on vähentynyt. Keväällä 2010 nuoremman polven edustaja moittii valtiosihteerin Raimo Sailasta kovin 60-lukulaiseksi ja siis vanhanaikaiseksi, Sailas kun on sitä mieltä, että ihmisten pidentynyt elinikä on täytettävä enemmällä työvuosilla (HS 15.3.2010). Työn mobilisointi oli jo 1960-luvulla vanha tuttu hyvinvointivaltion tavoite.

Kulutusta. Pohjoismaisen hyvinvointimallin rakentaminen on ollut myös perustason kulutusmahdollisuuksien varmistamista mahdollisimman laajoille väestöryhmille. Kansaneläkelaki (1937) merkitsi pienen rahatulon ulottumista väestöryhmään, jonka pääosalla ei ollut juuri koskaan ollut säännöllisiä rahatuloloja. Sosiaaliturvajärjestelmän rakentamisessa 1950- ja 1960-luvuilla vilahtelee ajoittain sosiaaliturvan tarjoamien tulojen taloutta elvyttävä vaikutus, selvimmin Pekka Kuusen (1961) klassikossa *60-luvun sosiaalipolitiikka*. Kuusen teoshan on kirjoitettu aivan 1950- ja 1960- lukujen vaihteessa. Sosiaaliturvan vahvistaminen oli samalla eräänlaista kulutusmahdollisuuksia vahvistamalla tapahtunutta elvytystä. Mobilisoitiin siis myös kuluttamista.

Osaamista. Pakkolukutaito ja sen seuraajana oppivelvollisuuteen perustuva kansanopetus ovat luonteeltaan selvästi mobilisoivia valtiollisia ja myöhemmin myös hyvinvointivaltiollisia toimintoja. Niiden merkitys Suomen ja muiden Pohjoismaiden tapauksessa ollut kenties ratkaiseva peruste sille, että maat ovat voineet saavuttaa maailmassa nykyisen asemansa. Lähihistoriassa koulutusekspansio ja sen pohjoismainen sovellus, kaikille yhteinen, yhtäläinen, ilmainen ja julkinen – siis ankarasti hyvinvointivaltiollisin periaattein organisoitu – peruskoulutus on ollut todellinen menestystarina, jonka tuloksia hyvinvointivaltiollisen koulutusjärjestelmän aikaisemmat arvostelijatkin nyt mielihyvin maailmalla esittelevät. Osaamisen mobilisaatio koko väestön leveydeltä on Pohjoismaissa jo tapahtunut tosiasia. Sen jatkomenestystä voivat 2010-luvulla uhata pyrkimykset aikaisempaa valikoivampaan, eriytyneempään, maksullisempaan ja yksityistyvään koulujärjestelmään.

Oppimista ja luovuutta. Seuraavan sukupolven – siis jo 2010-luvun – mobilisointikohde liittyy ehkä oppimiskyvyn ja sen rinnalla myös luovuuden mobilisointiin. Muuttuva maailma, erityisesti muuttuva sähköinen tietoympäristö, pitenevä elinikä ja samalla pitenevät työurat pakottavat elinikäiseen oppimiseen muutenkin kuin juhlapuheissa. Vuoden 2009 lopussa ilmestyneessä raportissa tunnettu innovaatiotutkija Bengt-Åke Lundvall on ensimmäisenä kirjoittajana artikkelissa (Lundvall & Lorenz 2009), jossa pohditaan sosiaalisten investointien roolia oppimistaloudessa (*learning economy*), sellaisessa taloudessa, jonka olennaisena liikevoimana on kyky oppia, etsiä ja käyttää tietoa ja harjoittaa luovuutta. Lundvallin ja hänen kirjoittajakumppaninsa ensimmäinen ehdotus tietoperustaisen yhteiskunnan tarvitsemien investointiluontoisten keinojen listalla on ammatillisen koulutuksen (*vocational training*) laajentaminen ja koko koulutusjärjestelmän uudistaminen niin, että kehitetään uusia työn ja oppimisen kombinaatioita. Näin saadaan vireä oppimaan oppimista tukeva ympäristö. Vaikka Lundvall ja Lorenz eivät mainitse luovuutta tavoitteidensa joukossa, ei senkään vahvistaminen tuollaisessa uudella tavalla työtä ja oppimista yhdistävässä maailmassa ole mahdotonta.

Mobilisointi ruokkii innovaatioita. Kaikki nämä mobilisoinnit ovat vapauttaneet kykyä, toimintaa ja osaamista erilaisten uudistumispyrkimysten käyttöön. Juuri nyt Suomen innovaatiotoiminnot näyttävät olevan erityisen kiinnostuneita siitä, miten väestön luova potentiaali saataisiin liikkeelle. Tämän potentiaalin laajamittaiseen liikkeelle saamiseen tarvitaan koululaitoksessa sellaisia toimintamalleja, jotka edistävät oppimaan oppimista.

Hyvinvointivaltion ja innovaatiojärjestelmän rajapinnat

Mitä hyvinvointivaltion ja innovaatiojärjestelmän rajapinnat ovat ja miten ne toimivat ja miten ne voisivat toimia tulevaisuudessa paremmin? Näihin kysymyksiin on sekä yksinkertaisia että monimutkaisempia vastauksia. Yksinkertaiset vastaukset lähtevät siitä, että kaikki maailmassa on innovaatiota tai siihen tähtäävää toimintaa. Hyvinvointivaltio ja sen toimintajärjestelmät näyttäytyvät vain yhtenä monista alueista, joilla innovaatiot jatkavat loputonta voittokulkuaan. Tässä katsannossa rajapintakysymyksen on ääritapauksissa jopa epäkiinnostava ja ratkeaa luonnollisella tavalla kilpailumekanismilla. Sama liike innovaatioiden ja toimintojen välillä on tällöin yksisuuntainen ja kulkee innovaatioiden maailmasta toimintojen ja järjestelmien maailmaan.

On syytä todeta, että kansallisen innovaatiojärjestelmän ja hyvinvointivaltion välillä ei ole sinänsä mitään erityistä rajapintaa. Innovaatiojärjestelmän sisällä on hyvinvointivaltiotoimintoihin liittyviä toimintoja (tutkimusta, tuotekehitystä jne.), ja hyvinvointivaltiotoiminnot ovat innovaatiojärjestelmän tuotosten sovellutusalueita, asiakkaita ja niin edelleen ihan niin kuin mitkä tahansa muutkin toiminnot. On mahdollista puhua hyvinvointivaltiotoimintojen omasta innovaatiojärjestelmästä, mutta silläkin voi olla asiakkaita ja sovellutusalueita myös muualla kuin hyvinvointivaltiollisissa toiminnoissa. Ja lopulta hyvinvointivaltiolliset toiminnot tuottavat koko ajan innovaatioiden kysyntää ja myös omia innovaatioideoita koko innovaatiojärjestelmälle, ei vain hyvinvointivaltiollisten toimien omassa piirissä oleville innovaatiojärjestelmän osille. *Suurta erityislaatuista rajapintaa* ei siis voida määritellä innovaatiojärjestelmän ja hyvinvointivaltiollisten toimintojen väliin, ikään kuin ne olisivat eri maailmoja. Yhtä vähän voidaan jyrkkiä rajapintoja määritellä hyvinvointivaltiollisten toimintojen ja muiden toimintojen välille tai hyvinvointivaltiollisiin toimintoihin sisältyvien innovaatiojärjestelmien osien ja muun innovaatiojärjestelmän välille.

On kuitenkin melko luonnollista ajatella, että hyvinvointivaltiollisilla toiminnoilla on "oma" innovaatiojärjestelmänsä. Yhtä houkuttelevaa on ajatella, että tämä oma innovaatiojärjestelmä olisi jotenkin päävastuussa hyvinvointitoimintoihin liittyvästä innovoinnista ja että vastaavasti hyvinvointivaltiollisten toimintojen pitäisi olla vuorovaikutuksessa etupäässä juuri tämän "oman" innovaatiojärjestelmänsä kanssa. Silloin merkityksellisiä rajapintoja pitäisi etsiä hyvinvointivaltiotoimintojen ja niiden "oman" innovaatiojärjestelmän väliltä. Tässä kirjoituksessa vältetään tällaista rajoittumista mahdollisimman pitkään, kun halutaan ajatella, että koko innovaatiojärjestelmällä on annettavaa hyvinvointivaltioll-

lisille toiminnoille ja että kaikella hyvinvointivaltiollisten toimintojen sisään sijoittuvalla innovaatiotoiminnalla on annettavaa koko innovaatiojärjestelmän kaikille uudistuvan tiedon ja osaamisen käyttäjille.

Perusmallina on ajatuskaavio, joka näyttää hyvinvointivaltion ja innovaatiojärjestelmän tapauksessa seuraavalta innovaatioiden *tarjonnasta* (alla olevan kaavion esittämän mallin yläosa) aloittaen ja *kysynnällä* (mallin alaosa) jatkaen.

Mallissa ainekset kulkevat ensin ylhäältä alaspäin (innovaatioiden tarjonta-malli) ja samaan aikaan on käynnissä liike alhaalta ylöspäin (innovaatioiden kysyntämalli). Mallin mukainen odotus on vahvasti läsnä esimerkiksi terveyden ja hyvinvoinnin alojen sektoritutkimuslaitoksia (jotka itsessään ovat hyvinvointivaltiollisia instituutioita) koskevassa keskustelussa: miten laitosten toimintaa voitaisiin kohdistaa enemmän sellaisiin aiheisiin, joissa tulokset voisivat olla avuksi hyvinvointitoimintojen kehittämiseksi? Menestyminen tässä riippuu lisäksi sektoritutkimuslaitosten kyvystä muotoilla tuloksensa niin, että ne paikallistavat uudistumistarpeet ja vastaavat niihin. Toisin sanoen: ne eivät keskity vain innovaatioiden tarjontaan vaan myös tunnistavat ja löytävät kysyntänsä. Ja samalla on vastaanottajapäässä oltava kanavat, joita pitkin innovaatiot voivat edetä ja vakiintua hyvinvointivaltiollisten toimintojen uusiksi käytännöiksi. Eli toisin sanoen: kysyntä löytää väylät vaikuttaa tarjontaan jo ennen, kuin innovaatiot lopulta tarjotaan testiin ja käyttöön. Tässä on kyse asiakkaiden tai käyttäjien osallistumisesta innovaatioprosessin kaikkiin vaiheisiin: innovaatiot syntyvät yhteistyössä (co-production).

Hyvinvointivaltio ja innovaatiojärjestelmä: vastavuoroisuuden perusmalli

Innovaatiojärjestelmä

tuottaa innovaatioita,

jotka voivat parantaa hyvinvointivaltiollisia toimintoja

jos vain tälle innovaatioiden tarjonnalle on kunnolliset vastaanottoväylät hyvinvointivaltiollisissa toiminnoissa

Samaan aikaan: Hyvinvointivaltiollisissa toiminnoissa

on tarvetta innovaatioille sekä omia ratkaisuihin,

joiden olisi hyvä tulla testatuksi ja kehitellyksi yhteistyössä innovaatiojärjestelmän kanssa,

jos vain tälle innovaatioiden kysynnälle on kunnolliset vastaanottoväylät innovaatiojärjestelmässä

Perusmallin *tärkein rajapinta on lähes itsestään selvästi tarjonnan ja kysynnän välinen rajapinta* (perusmallikaavion keskilinjassa) ja se löytyy helposti nimenomaisten innovaatiotoimintojen ja niiden toivottujen sovellus- ja asiakasalojen väliltä. Sekä innovaatioiden tuottajien että innovaatioiden mahdollisten käyttöönottajien puolella saatetaan tarvita *erityisiä rajapinta-elimisiä* (verkostoja, toimintayksiköitä jne.) innovaatioprosessin eri vaiheissa, jolloin yksinkertainen kaavio täydentyisi vaiheittain. Seuraavassa kaaviossa (s. 279) esitetään lyhyiden vuoksi vain täydennysharjoituksen lopputulos. Siinä on kuvattu päärajapinnan (tarjonta ja kysyntä) ympärille kaikkiaan kymmenen rajapintaa, jotka ovat merkityksellisiä hyvinvointivaltioillisia toimintoja koskevassa innovaatiotarkastelussa. Rajapinnat on numeroitu 1–10 ja niistä on alla lyhyet luonnehdinnat. Esitys on siinä mielessä yksinkertaistettu, että siinä hyvinvointivaltioillisten innovaatiotoimintojen prosessi näyttäytyy ketjumaisena tai lineaarisena. Tosiasiassa innovaatioprosesseissa on aina paljon ja jopa pääosin verkostomaisia, toisiaan ja itseään ruokkivien kehien varaan rakentuvia piirteitä.

Kaavion yläosa kuvaa innovaatioprosessin ”tarjontapuolta” ja alaosa sen ”kysyntäpuolta”. Tuoteinnovaatioiden tarjonta ja kysyntä on kehystetty sosiaalisten innovaatioiden tarjonnalla ja kysynnällä kaavion ylä- ja alareunassa (kursivoitu teksti).

(1) Aloitetaan tarkastelu yksinkertaisimmasta tilanteesta. Ensimmäisenä on perusraja-pinta, se jossa ”valmis” innovaatio kohtaa mahdollisen käyttöönottajansa. Tämä on tietysti niin sanotusti ideaalityyppinen rajapinta, jollainen voisi olla olemassa teoriassa, mutta käytännössä se tavataan harvoin puhtaana.

(2) Tämän jälkeen on helppo todeta, että perusraja-pinnan olemassaolo edellyttää innovaatiojärjestelmän toimijoita, jotka useimmiten yhteistyössä työskentelevät innovaatioiden jalostamiseksi käyttökuntoon. Tässä rajapinta muodostuu yhteis-suhteista ja sijoittuu heti kysyntä-tarjonta-linjan yläpuolelle, tarjontapuolelle.

(3) Tarjontapuolen toimintaa voisi parantaa, jos olisi olemassa toimijoiden yhteinen foorumi, avoin kaikille osapuolille, jossa innovaatioaihiot voisivat löytää kilpaileviakin jatkokehittäjiä. Aihiorajapinta vaatii erillisiä toimintamuotoja. Hyvinvointivaltioillisten innovaatiojärjestelmän osien (esim. sektoritutkimuslaitokset) tuottamat innovaatioaihiot voisivat olla sellaisenaan hyvinvointivaltioillisten toimintojen käytettävissä jatkojalostusta ja käytäntöön ottoa varten. Vaikeampi on kysymys siitä, miten yritysmaailman innovaatiotoiminnot voisivat saada innovaatioaihioita käyttöönsä ja kaupallisesti toimien jalostaa niistä hyvinvointivaltioillisten toimintojen käyttöön innovaatioita.

(4) Ja edelleen tarjontapuolella, ennen aihioden kehittelyä, tarvittaisiin vastaavanlainen avoin foorumi innovaatioideoiden esille tuomiseksi.

Ongelmana näissä rajapinnoissa (3) ja (4) nykyisellään on, että keskenään kilpailevat innovaatioideoiden ja –aihioden jalostajat ovat luonnostaan taipuvaisempia

pitämään ideansa ominaan kuin jakamaan niitä muiden kesken. Voitaisiin miettiä, olisiko tavaramaailman tuotekehittelytyön moderneista opeista täällä apua. Onhan toistuvasti esitetty, että loppujen lopuksi on kaikkien osapuolten eduksi, jos ideat ja aihiot kulkisivat vapaasti. Kysymykseksi jää, missä kohtaa innovaatioiden arvoketjussa sitten syntyy mahdollisuus kattaa oman kehittelytyön kustannukset ja päästä käsiksi tuottoihin. Varsinkin hyvinvointivaltiollisten toimintojen piirissä tämä voi olla vaikeaa, kun valmiilla innovaatioillakaan ei ole välttämättä selkeitä arvonlisäyksen rahastamismalleja.

Siirrytään sitten tarjontapuolelta (kaavion yläosa) kysyntäpuolelle (kaavion alaosaa):

(5) Jotta valmis innovaatio voisi tehokkaasti kohdata soveltajansa, on vastaanottajapäässä oltava rajapintatoimintoja, joiden avulla soveltajat voivat tulla tietoiseksi eri puolilla kehitellyistä innovaatioista ja niiden aiheista.

(6) Ei riitä, että innovaatioiden soveltajat voivat löytää valmiita innovaatioita markkinatoreilta. Tarvitaan myös tapoja levittää innovaatioita edelleen. Tämä yksinkertaiselta näyttävät tehtävät vaatii ponnisteluja, kuten tiedetään vaikkapa niin sanottujen hyvien käytäntöjen etsimisen ja levittämisen kokemuksista.

(7) ja (8) Hyvinvointivaltiollisten toimintojen muodostama kokonaisuus ei voi pitää vain passiivisena muualla tuotetun tiedon ja muualla syntyneiden innovaatioiden käyttöönottajana, vaan sillä on myös omaa tiedontuotantoa ja omia innovaatioideoita. Kysymys tässä kohtaa kuuluu: miten tämä tiedontuotanto ja innovaatioideoiden syntyminen saataisiin näkyville ja mahdollisimman laajaan käyttöön innovaatiojärjestelmässä? Tässä on siis kysymyksessä palaute toimintajärjestelmästä innovaatiojärjestelmään, siis tutkimuslaitoksissa tutkimus- ja kehittämisaiheina, koulutuksessa uudistumisen mahdollisuuksia koskevana tietosisältönä ja yritysten innovaatiotoiminnassa tuotteiksi jalostettavina ideoina. Lisätään tämä yhdeksi rajapinnaksi (7) kaavion loppuun ja sitä vastaava innovaatiojärjestelmään sijoittuvan seurantatoiminnan rajapinta (8) kaavion alkupuolelle.

(9) Rajapintoja on myös innovaatiojärjestelmän sisällä toimivan prosessin alkupäässä, siinä osaamisessa ja tietopohjassa, jonka varassa innovaatiojärjestelmän institutionaalinen jatkuvuus pitkälti on. Rajapinta sijoittuu tietovarantojen ja seurantatyön sekä varsinaisen tutkimustoiminnan (ja tuotekehitystoiminnan) väliin. Iso osa hyvinvointivaltiollisten toimintojen tutkimus- ja innovaatioperustasta on kiinni juuri näiden varantojen (sosiaali- ja terveysalan rekisterit, terveystutkimuksen näyteaineistot; vastaavasti esimerkiksi opetusalan laajat tietovarannot) hyödyntämisestä. Kysymys kuuluu: miten nämä varannot saataisiin laajempaan, monipuolisempaan ja innovaatiosuuntautuneempaan käyttöön?

Hyvinvointivaltiollisten toimintojen ja innovaatiojärjestelmän rajapinnat (numeroitu kaaviossa) innovaatioprosessin kysynnän ja tarjonnan kohtaamisessa ja takaisinkytkennöissä

S-> (Sosiaalisten innovaatioiden järjestelmä kansalaisyhteiskunnasta ja elinkeinoelämästä poliittisen järjestelmän kautta infrastruktuuriksi)

-> -> Sosiaalis-kulttuuristen toimintojen infrastruktuuri
VALTIOLLISET INSTITUUTIT, muun muassa hyvinvointivaltio-
toiminnot & ELINKEINOELÄMÄ & KOLMAS SEKTORI

I-> Innovaatiojärjestelmä sisältää

koulutusjärjestelmän, tutkimustoiminnan ja tuotekehityksen lisäksi

(10) * niiden yhteistä maailmaa tukevia verkostotoimintoja ja

(9) infrastruktuuriluontoisia toimintoja (erityisesti tietovarannot ja seurantaluontoinen tutkimus) sekä

(8) hyvinvointivaltiollisten toimintojen tuottaman tiedon ja ideoiden seurannan,

joita hyödyntäen innovaatiojärjestelmä

>>> tuottaa innovaatioita, jotka voisivat parantaa hyvinvointivaltiollisia toimintoja,

(4) kunhan innovaatioideat ensin tehdään näkyviksi ja jalostuskelpoisiksi

(3) kaikille saatavilla oleviksi innovaatioaihioiksi, joista

(2) yritykset, hyvinvointivaltiollisten toimintojen toimija ja hyvinvointivaltiolliset innovaatiojärjestelmän osat

(1) tuottavat erikseen ja yhteistyössä **valmiita innovaatioita**

(5) ja kun vastaanottajapäässä seurataan innovaatioaihioita eri suunnilla

(6) ja luodaan käytännöt innovaatioiden käyttöönotoksi ja levittämiseksi, jolloin saadaan entistä parempia

H-> hyvinvointivaltiollisia toimintoja, joiden oma tiedontuotanto ja innovaatioideat

(7) kanavoidaan takaisin innovaatiojärjestelmään kehittymään innovaatioaihioiksi ja joille on innovaatiojärjestelmässä vastaanottaja (-> erityisesti rajapintaan 8)

Koko prosessin taustana sosiaalisten innovaatioiden järjestelmä, kansalaisyhteiskunnan ja elinkeinoelämän virittämä sosiaalis-kulttuurinen toimintajärjestelmä

-> S

(10) Innovaatiojärjestelmän päätoimintojen (koulutus, tutkimus, tuotekehitys; viimeksi mainittu pääosin yritysten harjoittamana) välisiä suhteita on vielä tarkasteltava yleisellä tasolla mahdollisten rajapintojen löytämiseksi. Peruskoulutus jää tässä tarkastelun ulkopuolelle, se kun on mieluummin osa yleistä yhteiskunnallis-kulttuurista infrastruktuuria kuin tuoteinnovaatiojärjestelmää. Seikka, joka vielä on nostettava esiin hyvinvointivaltion näkökulmasta, on innovaatiojärjestelmän keskeisten toimijoiden rajoitettu tietoisuus toistensa olemassaolosta.

Korkeamman koulutuksen järjestelmä näyttää kehittyvän jatkuvasti erikoistuvampaan suuntaan ja palvelemaan erityisiä, joko markkinatoimintoihin tai hyvinvointivaltiotoimintoihin mutta harvoin molempiin liittyviä tarpeita. Samoin tutkimustoiminta on sektoroitunut samantapaisesti, suuntautumaan joko hyvinvointivaltiollisiin tai elinkeinoelämän toimintoihin. Elinkeinoelämä ja sen tuotekehitystoiminnot taas näkevät kyllä hyvinvointivaltiolliset toiminnot mahdollisina asiakkaina, mutta näkevät harvemmin hyvinvointivaltiollisten toimintojen infrastruktuurivaikutukset sekä innovaatiojärjestelmän hyvinvointivaltiollisten komponenttien (muun muassa sektoritutkimuslaitokset) mahdollisuudet olla tuoteinnovaatioissa yhteistyökumppanina. Näiden taittovirheiden korjaamiseksi tarvittaisiin vielä yksi rajapintatoiminto innovaatiojärjestelmän sisään: koulutusta ja yhteydenpitoverkostoja, jotka varmistavat hyvinvointivaltiotoimintojen ja elinkeinoelämän toimintojen tietoisuuden toisistaan. Yrittäjä- ja elinkeinoelämäkoulutusta hyvinvointivaltiotoimintoihin ja hyvinvointivaltiokoulutusta yritys- ja elinkeinoelämäaloille olisi esimerkki tällaisesta rajapintatoiminnosta.

Näillä numeroiduilla rajapinnoilla kuvataan *tuoteinnovaatioita* tuottavaa ja käytävää toimintaa. Aikaisemmin tässä luvussa on esitelty myös toinen innovaationäkökulma: miten innovaatiojärjestelmä ja hyvinvointivaltiolliset toiminnot ovat yhteydessä toisiinsa sosiaalisten innovaatioiden kautta. Nämä jälkimmäiset innovaatiot syntyvät useimmiten kansalaisyhteiskunnan ja osin myös hyvinvointivaltiollisten toimintojen sisällä aloitteina, jotka etenevät poliittis-hallinnollisiksi toimintajärjestelmiä ja kokonaisia yhteiskunnallisia instituutioita koskeviksi ratkaisuuksi. Hyvinvointivaltiolliset toiminnot ovat siis osa sosiaalisten innovaatioiden aihehautomoa. Sosiaalisten innovaatioiden käyttäjinä ovat kansalaisten lisäksi myös yritykset. Poliittis-hallinnollisen prosessin läpi suodattuvien sosiaalisten innovaatioiden varassa syntyy se yhteiskunnallinen infrastruktuuri, joka myönteisessä tapauksessa tukee häiriötöntä yritystoimintaa. Yhteiskunnan sisäinen luotavuus, yhteiskunnallinen vakaus, vapaan ja laajan yhteiskunnallisen osallisuuden mahdollisuus ja vahva ja ajantasainen perustaitojen osaaminen ovat sitä aluetta, jolla tämän sosiaalisten innovaatioiden kentän vaikutukset näkyvät.

Kaavion ylä- ja alareunaan on juurin tämän vuoksi liitetty kaksi kehysriiviä. Alareunaan on lisätty kansalaisyhteiskunnan piirissä sosiaalisten innovaatioiden ideointi ja jalostuminen, ja vastaavasti kaavion yläreunaan näiden innovaatioiden varassa syntyvän yhteiskunnallisten olojen kokonaisuus, joka voi joko helpottaa tai vaikeuttaa innovaatiojärjestelmän ja koko elinkeinoelämän sekä hyvinvointivaltiollisten toimintojen toimimista. Myös tälle sosiaalisten innovaatioiden ke-

hysprosessille voitaisiin ajatella omat rajapintatoimintonsa. Alareunassa, kansalaisyhteiskunnan puolella, rajapintatoiminnon tehtävänä olisi sosiaalisten innovaatioiden aihioiden esilläpito. Yläreunassa, elinkeinoelämän puolella, vastaavana rajapintatehtävänä olisi tunnistaa sosiaalisten innovaatioiden luoman institutionaalisen toimintaympäristön vahvuudet ja puutteet. Sosiaalisten innovaatioiden prosessin kolmas ja keskeinen foorumi kansalaisyhteiskunnan ja elinkeinoelämän lisäksi on poliittinen prosessi. Tämä sosiaalisten innovaatioiden syntyprosessi on nyt kuitenkin selkeyden vuoksi jätetty kaaviostamme pois. Tyydymme vain toteamaan kaavion ylä- ja alareunassa tämän prosessin tuottaman toimintainfrastruktuurin, jolla on siis suuri merkitys suppeamman tuoteinnovaatioprosessin toimivuuden kannalta.

Kaikki edellä oleva on lähtenyt siitä, että hyvinvointivaltiollisten toimintojen luonne ei eroa sillä tavalla muista toiminnoista, että niillä pitäisi väistämättä olla oma erillinen innovaatiojärjestelmä. Mutta hyvinvointivaltiolliset toiminnot ovat vahvasti organisoituneet omiksi toimintakentiksi (kunnat, valtio, kolmannen sektorin toimijat ja hyvinvointitoiminnoille tuotteita ja palveluja myyvä yritystoiminta) ja niillä on niin laajaa ja erityisellä tavalla suuntautunutta innovaatiotoimintaa, että on syytä tarkastella erikseen niin sanottua hyvinvointivaltion omaa innovaatiojärjestelmää. Silloin on vaikea välttää erityisyyden korostamiselta, vaikka edelleenkin on ilmeistä, että tälläkin kentällä innovaatiotoiminta on saman luontoista kuin muilla kentillä.

Hyvinvointivaltion oma innovaatiojärjestelmä

"Innovaatiojärjestelmään kuuluvat uuden tiedon ja osaamisen tuottajat ja hyödyn-täjät sekä heidän välisensä vuorovaikutussuhteet. Innovaatiojärjestelmän keskeiset osat ovat koulutus, tutkimus, tuotekehitys sekä tietointensiivinen yritystoiminta". Aikaisemmin tunnistettiin tämän määritelmän mukaisiksi hyvinvointivaltiollisten toimintojen oman innovaatiojärjestelmän toimijoiksi seuraavat institootit:

- Eri alojen koulutus (yliopistot, ammattikorkeakoulut)
- Sektorilaitosten (THL, TTL) ja yliopistojen tutkimus
- Sektorilaitosten ja palvelutuottajien tuotekehitys (myös ammattikorkeakoulut)
- Tietointensiivinen palvelu- ja etuustuotanto

Tämän hyvinvointivaltiollisen innovaatiojärjestelmän ulkopuolella on sitten varsinainen hyvinvointivaltiollisen palvelu- ja etuustuotannon pääosa sekä näitä palveleva yritysmuotoinen toiminta. Palvelu- ja etuustuotanto kattaa sosiaali- ja terveyspalvelut tarvittavine teknologioineen, sosiaaliturvaetuuksien hallinnoinnin sekä rajatapauksena myös peruskoulun. Mitä hyvinvointivaltion oman innovaatiojärjestelmän pitäisi saada aikaan koko toimintojärjestelmänsä tueksi? Ainakin

seuraavia asioita voidaan hyvin odottaa edellä esitetyn rajapintatarkastelun perusteella:

- Innovaatio-ideoiden tuottamista
- Toimintojärjestelmässä syntyneiden ideoiden ja uudistamistarpeiden tunnistamista
- Tietovarantojen hyväksikäyttämistä innovaatiotyössä
- Ideoitteiden kehittämistä aihioiksi ja valmiiksi innovaatioiksi
- Innovaatioiden saattamista toimintajärjestelmän toimijoiden tietoon
- Innovaatioiden levittämistä ja vakiinnuttamista osaksi toimintaa

Nykyisin on huomattavan epäselvää, kelle taholle Suomessa kuuluu vastuu kustakin näistä odotuksista. Erityisesti kaivataan selkeyttä sektoritutkimuslaitosten rooliin (ks. arviota niiden roolista sosiaali- ja terveysalalla esim. Taipale ja Hämäläinen 2007, 177–179). Sekä laitosten sisällä että niiden ulkopuolella on tästä roolista vielä erilaisia käsityksiä. Yhtenä kysymyksenä on sektoritutkimuslaitosten työnjako yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa. Vuonna 2009 valmistuneen kansallisen innovaatio-ohjelman arvioinnin yhteydessä tehtiin tiedonkäyttäjien keskuudessa kysely, jossa tulokseksi saatiin muun muassa, että yliopistot ja ammattikorkeakoulut vastaavat paremmin tiedontarpeisiin kuin sektoritutkimuslaitokset (Kotiranta ym. 2009, 7). Kyselystä raportoinut tutkijaryhmä piti tulosta hämmästyttävänä, mutta ei käynyt miettimään sen syitä tarkemmin. Johdopäätös kuitenkin on, että sektoritutkimuslaitosten roolia on selkeytettävä.

Keväällä 2010 tässä selkeytyskeskustelussa oli Suomessa toistuvasti esillä niin sanottu ”Tanskan malli”. Sillä tarkoitetaan Tanskassa vuodesta 2007 eteenpäin toteutettua uudistusta, jossa pääosa sektoritutkimuslaitoksista liitettiin yliopistojen yhteyteen. Joulukuussa 2009 ilmestyi uudistusta koskeva kansainvälisen arviointiryhmän raportti (The University Evaluation 2009). Koko uudistuksen tavoitteita ovat tutkimuksen parempi kansainvälinen kilpailukyky, riittävä, yhteen koottu tutkimuspanos keskeisillä tutkimusaloilla sekä aikaisempaa itsenäisemmät yliopistot. Julkisen vallan rooli keskittyy perusrahoituksen turvaamiseen – kasvava osa rahoituksesta haettaisiin kilpailluilta tutkimusrahoitusmarkkinoilta – sekä toimeksiantotutkimusten teettämiseen laitoksilla ja niiden emoyliopistoilla. Kansainvälisen arviointiryhmän mukaan uudistuksen kaksi alkuvuotta ovat tuottaneet toivotun suuntaisia tuloksia, ja ryhmä päätyykin ehdottamaan, että myös vielä yliopistojen ulkopuolella oleva muutama sektoritutkimuslaitos liitetäisiin sopiviin yliopistoihin.

”Tanskan malli” näyttäisi selkeyttävän julkisen vallan ja tutkimuslaitosten roolia sikäli, että ministeriöt saavat yhtäältä selkeän tilaajaroolin ja toisaalta sektoritutkimuslaitokset ja yliopistot selkeän tuottajaroolin. Suomen nykyisen sektoritutkimuslaitosmallin näkökulmasta joutuu kuitenkin kysymään kolmea asiaa: tietovarantojen ylläpitoa, kehittämistä ja käytön edistämistä, julkisten palvelujen ja toimintojen kehittämistä – varsinaista innovaatiotyötä – sekä tutkimusintensivistä varautumis- ja valmiustyötä.

Suomessa valtion tutkimuslaitoksilla on keskeisenä työkenttään tietovarantotyö ja sen mahdollistama seurantaluontoinen tutkimustyö. Itse asiassa tietovarannot ja seurantatutkimukset ruokkivat ja edellyttävät toinen toisiaan. ”Tanskan mallista” käytävässä keskustelussa olisi selvitettävä, miten tämä tietovarantotyö on organisoitu ja onko pystytty löytämään järjestelyjä, jotka avaisivat sektoritutkimuslaitosten tietovarannot laajemmin tutkimuskäyttöön. Ainakin Suomessa tällaisten järjestelyjen löytäminen on ponnisteluista huolimatta vielä alkutekijöissä.

Joillakin suomalaisilla sektoritutkimuslaitoksilla on tai niillä oletetaan olevan myös aktiivinen innovaatorooli (ks. seuraavassa jaksossa THL:ään kohdistuvista odotuksista), joka usein muotoutuu toimintakäytäntöjen arviointi- ja kehittämistyöksi. Taustalla on Suomessa usein ollut ajatus siitä, että innovaatioita edistetään parhaiten, kun arviointi- ja kehittämistyö on organisatorisesti lähellä tutkimustyötä. ”Tanskan mallin” arviointiraportissa tähän puoleen ei kiinnitetä paljon huomiota. Myös tämä seikka ja sen järjestelyt Tanskassa pitäisi selvittää, kun Suomessa jatketaan vuonna 2010 keskusteluja sektoritutkimuslaitosten toiminnan uudistamisesta.

Kolmas kysymyksiä herättävä toimintakenttä ”Tanskan mallissa” ovat erilaiset tutkimusintensiiviset varautumis- ja valmiustoiminnot. Ne ovat vuonna 2010 erityisen ajankohtaisia edellisvuotisen pandemian torjunnan vuoksi. Tyypillisesti näissä on kysymys globaalien tauti- ja ympäristöterveysuhkien torjunnasta. Pandemian lisäksi esimerkkejä voisivat olla ilmastonmuutokseen liittyvät uhat tai globalisaation kiihdyttämän muuttoliikkeen seuraukset. Nämä edellyttävät yleensä pitkään jatkuvaa, tutkimusintensiivistä asiantuntijatyötä sekä asiantuntemuksen ja osaamisen ylläpitoa, koska äkillisissä kriisitilanteissa osaamista ei voi polkaista esiin tyhjästä. Tämänätyyppiset valmiudet pystytään rakentamaan ja ylläpitämään parhaiten riittävän jatkuvuuden omaavissa tutkimuslaitosluonteisissa ympäristöissä. Suomessa on jatkokeskusteluissa syytä selvittää, miten esimerkiksi ”Tanskan malli” ottaa tämän keskeisen toimintakentän huomioon.

Hyvinvointivaltiotoimintojen sektoritutkimuslaitokset uudistumassa

Hyvinvointivaltiollisten toimintojen kannalta keskeiset sektoritutkimuslaitokset ovat ottamassa tai ottaneet askeleita kokonaisroolinsa ja innovaatoroolinsa selkeyttämisen suuntaan. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL on vielä vuoden 2009 alussa tapahtuneen KTL:n ja Stakesin fuusion jälkeen muotoilemassa toimintatavoitteitaan ja hakee edelleen innovaatiotoimintojen sijoittumispaikkaa omassa toimintaprofiilissaan. Työterveyslaitos TTL on taas jo pitkään toiminut aktiivisesti vastaamassa työpaikkojen ja yritysten tarpeisiin ja on siinä mielessä joutunut jo tarkentamaan omaa innovaatorooliaan. Molemmat laitokset ovat myös laatimassa uuden tai tarkentavan strategiansa vuoden 2010 aikana.

THL:n syntymisen yhteydessä uudistuksen keskeiset vaikuttajat – STM:n kansliapäällikkö ja uuden laitoksen pääjohtaja – kuvailivat uudistuksen tarpeelli-

suutta informaatio-ohjauksen kehittämisen näkökulmasta (Välimäki ja Puska 2009). THL:ltä odotetaan kolmitahoista roolia informaatio-ohjauksessa:

Ensimmäisen osion muodostaa sosiaali- ja terveystalitiikan hahmottaminen osana laajempaa yhteiskuntapolitiikkaa ja sitä kautta relevanttien tavoitteiden ja tutkimusasetelmien luominen. Toisen osion muodostaa itse tutkimus- ja kehittämistoiminta sekä innovaatioiden synnyttäminen. Kolmantena ja uusimpana osiona on informaation levittäminen tuloksellisista toimintamalleista ja -rakenteista. (Välimäki ja Puska 2009, 356.)

Sitaatti kytkee uudistuneen sektoritutkimuslaitoksen välittömästi innovaatiotoimintaan ja erityisesti sosiaali- ja terveysalan konkreettisten toimintatapojen ja -rakenteiden uudistamiseen. Kirjoittajat eivät kuitenkaan suoraan kerro, miten laitoksen tulisi muuttaa toimintaansa, jotta sen uudistajanrooli vahvistuisi: mitä tehtäisiin toisin, mitä uutta aloitettaisiin ja mitä vanhaa lopetettaisiin. Kirjoituksessa kyllä sanotaan, että painopistettävä pitäisi siirtää tietoaaukkojen paikkaamisesta ”olemassa olevan tiedon ymmärtämiseen ja pysyvään hyödyntämiseen”. Uuden laitoksen käynnistämisyvaiheessa tämä ajatus on muotoiltu niin, että laitoksen työn pitää suuntautua tilankuvauksista vahvemmin interventioita ehdottavaan ja tukevaan suuntaan.

Vaikka sektoritutkimuslaitoksia pidetään nimenomaan tutkimuslaitoksina, on niiden toimintaprofiilissa paljon muitakin kuin välittömiä tutkimustoimintoja. Tämän vuoksi olisikin ehkä paikallaan puhua niistä mieluummin sektorilaitoksina kuin sektoritutkimuslaitoksina. Kaikilla toimintasektoreilla ja myös hyvinvoinnin (ja terveyden) sektorilla näillä laitoksilla on seuraavantyyppisiä toimintoja:

- tutkimustoimintoja
- seurantatoimintoja
- valvontatoimintoja
- kehittämistoimintoja
- tietovarantotoimintoja: tutkimus- ja näyteaineistot, tilastot ja rekisterit

Varsinkin viimeisenä mainitut tietovarantotoiminnot jäävät laitosten toiminnan kuvauksissa näkymättömiin. Kuitenkin sektorilaitosten erityinen tehtäväkenttä valtiollisina laitoksina on juuri kansallisesti merkittävien ja kansainväliseenkin tutkimuskäyttöön kelpaavien tietovarantojen tutkimukseen perustuva kehittäminen ja ylläpito sekä aineistojen hyödyntäminen tutkimustyössä. Tietovarantotehtävissä on välttämätöntä, että laitokset toimivat julkisen vallan alaisena; ei voida Suomen kaltaisessa maassa helposti ajatella, että väestön terveyttä ja hyvinvointia tai sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmää koskevien tietovarantojen ylläpito, kehittäminen ja tutkimuskäyttö olisivat jonkin muun kuin julkisen vallan laitoksen tehtävänä. *Tietovarantotehtävät voidaan nähdä tulevaisuuden sektorilaitosten ydintehtävänä.* Kehittämistoimintoihin sisältyvien innovaatiotoimintojen ja laitosten toiminnan muunkin vaikuttavuuden kannalta on keskeistä sen jälkeen kysyä, miten tietovarantotyön hedelmät etenevät muihin käyttöihin, yhtenä niistä

siis innovaatiotoiminnot. Kysymys on silloin laitosten *sisäisestä* tietojen ja ideoiden diffuusiosta

Edellä esitettyä laitosten sisäisten toimintojen luetteloa voi täydentää laitosten *ulospäin* suuntautuvien toimintojen jäsentämisellä kuuteen osa-alueeseen:

- viranomaistehtävät
- päätöksenteon valmistelun tukitehtävät
- päätöksenteon (esim. politiikkaohjelmat) toimeenpanon tukitehtävät
- varautumis- ja valmiustoiminnot
- maksullinen palvelutoiminta
- muut vaikuttamistoiminnot: tiedon tuottaminen ja saatavilla pito, innovaatiotoimet

Innovaatiotoiminnot ovat laitosten sisältä katsoen usein vain yksi eikä mitenkään keskeinen lohko monien toimintojen joukossa. Tämä on huomionarvoista juuri nyt (2010), kun koko sektoritutkimuslaitosten kenttää uudistettaessa keskeisenä lähtökohtana on arvioida laitoksia innovaatiojärjestelmän osana. Laitosten sisäinen näkemys ja laitoksia uudistavien tahojen näkemys innovaatioperspektiivin merkityksestä laitosten toiminnasta voivat siis olla jopa ristiriidassa keskenään. Laitokset näkevät kyllä itsensä uuden tiedon tuottajina, mutta tiedon tuottamisen motiivit eivät ole peräisin innovaatiotavoitteista, vaan ne nousevat esimerkiksi tutkimukseen perustuvista seurantatehtävistä tai kansainvälisen tiedeyhteisön piirissä määräytyvistä tutkimusaiheista. Tämä lausuma kuvaa tietysti vain sektorilaitoksia pääpiirteittäin. Esimerkiksi Työterveyslaitoksella on paljon asiakastoimeksiantoja, joissa innovatiivisten ratkaisujen etsiminen on etualalla.

Tilannetta on yritetty selventää sektoritutkimuksen neuvottelukunnan teettämässä raporteissa, joista yhden englanninkielinen nimikin viittaa suoraan sektoritutkimuslaitosten ja innovaatiojärjestelmän yhteyteen (Hyytinen ym. 2009a, b). Niissä viitataan Suomen kansallisen innovaatiostrategian näkemyksiin (esim. Hyytinen ym. 2009a, sivut 14 ja 53), joissa korostetaan innovaatiojärjestelmän kattavan muutakin kuin tieteen ja teknologian varassa tapahtuvaa tuotekehittelyä. "Horisontaali-aiheina" mainitaan muun muassa toimintatapoihin ja tuotekehittelytyön käytäntöihin liittyvien toimintojen uudistaminen – ja korostetaan tarvetta innovaatiotoimintojen seurantaindikaattoreiden kehittämiseksi sektoritutkimuslaitosten kohdalla. Mutta avoimeksi jää edelleen kysymys siitä, millä tavoin innovaatiotoiminnot sijoittuisivat valtion tutkimuslaitoksiin. Kysymys on paitsi niiden tutkimustoiminnan suhteesta innovaatiojärjestelmään myös laitosten piirissä tehtävän kehittämistoiminnan roolista, asemasta ja sijoittumisesta – ja suhteesta laitoksissa tehtävään tutkimukseen. Jos valtion tutkimuslaitoksia tarkastellaan etupäässä tutkimuslaitoksina, on niiden harjoittama kehittämistoiminta vaarassa jäädä taka-alalle.

Sosiaali- ja terveysalan kehittämistoiminta on ollut laajaa ja monimuotoista ja sen äärellä on paljon muitakin toimijoita kuin valtion sektorilaitokset. Vappu Taipale ja Hannu Hämäläinen (2007) esittelevät sitä sosiaalisia innovaatioita käsittelevässä kirjassaan vuodelta 2007. Siinä sosiaalisella innovaatiolla näkyy tar-

koitettavan sellaisia innovaatioita, joilla ei ole välitöntä yhteyttä teknologisiin innovaatioihin. Näissä sosiaali- ja terveysalan innovaatioissa avaintoimijoita ovat muut kuin sektorilaitokset: palvelujärjestelmän ammattilaiset ja heidän työyhteisönsä, palvelujen asiakkaat ja koko järjestelmää lähellä oleva yritystoiminta. Taipale ja Hämäläinen korostavat avoimen innovaatiojärjestelmän tärkeyttä; se pitäisi rakentaa osaksi koko sosiaali- ja terveysalan arkea.

Kun vertaa näitä Suomen hyvinvointivalttiollisten, innovaatiojärjestelmää lähellä olevien tutkimustoimintojen uudistamispyrkimyksiä edellisessä jaksossa kuvattuun ”Tanskan malliin” ja sen nostattamiin kysymyksiin, näyttävät kaikki kolme kysymystä uudistamispyrkimyksistä edelleen ajankohtaisilta Suomessa käytävässä keskustelussa:

- Miten järjestetään tutkimusperustainen tietovarantotyö ja siihen nojaava olojen ja asiantilojen seuranta ja sen vaatima tutkimusosaaminen? Ja miten voidaan kehittää tietovarantojen käyttöä nykyistä avoimemmaksi, niin että myös yliopistotutkimus voisi päästä paremmin mukaan tietovarantojen hyödyntäjänä?
- Miten järjestetään välittömimmin innovaatiotoimintaan liittyvä kehittämistoiminta – mikä on hyvinvointivalttiollisten sektorilaitosten rooli siinä ja miten laitosten ulkopuoliset innovaatiotahot pääsevät hyödyntämään laitosten tutkimusta ja tietovarantoja innovaatiotoiminnoissaan? Tätä käsitellään lyhyesti seuraavassa jaksossa.
- Miten järjestetään valmius- ja varautumistoimintojen vaatima yhteys kansainvälisen tason tutkimustoimintaan? Jo kansainväliset yhteistyösopimukset edellyttävät, että esimerkiksi tartuntatauteihin liittyviä valmius- ja varautumistoimia varten on oltava riittävä tutkimusvalmius. Tämän ulkoistaminen edes yliopistoihin on vaativaa, sillä tarvitaan pysyvää toimintarakennetta ja jatkuvaa asiantuntemuksen ylläpitoa tutkimuspainotteisessa ympäristössä.

Sektoritutkimuslaitokset ja innovaatioiden diffuusio

Innovaatiojärjestelmää voi tarkastella verkostoina, joiden kaikki osat voivat olla yhteydessä toisiinsa ja olla mukana innovaatioiden synnyn missä tahansa vaiheessa ideoinnista käyttöönottoon (ks. esim. Seppälä & Husso 2008). Verkostomaisuuteen kytkeytyvä toinen innovaatiojärjestelmän keskeinen ominaisuus on innovaatioihin liittyvien ideoiden ja mallien siirtyminen vapaasti verkostokumppanilta toiselle. Innovaatioiden diffuusio on termi, jolla perinteisimmin on viitattu ”valmiiden” innovaatioiden käyttöönottoon ja leviämiseen laajemmalle. Verkostomuotoisessa innovaatiojärjestelmässä leviämään pitäisi päästää kaikki ”innovaatio-oliot”, siis myös innovaatioiden idut, aiheet ja alkiot, ja vielä kaikkiin suuntiin ja kaikkien verkostopartnerien tartuttavaksi. Innovaatiojärjestelmää voisi tällöin arvioida sen suhteen, mitä esteitä ja mahdollisuuksia innovaatio-oliot tulevaisuudessa kohtaavat pyrkiessään leviämään verkostossa.

Innovaatioiden diffuusion kannalta *ensimmäinen tulevaisuuden kysymys* koskee silloin sitä, miten joustavasti ja verkostomaisesti innovaatio-oliot (ideat, mallit, innovaatioalkiot) voivat edetä sellaisen laitoksen sisällä, jossa innovaatio-toiminnot ovat melko kaukana laitoksen toiminnan ytimeistä. Tämä voi näyttää paradoksaaliselta kysymykseltä laitoksessa, jonka pitäisi olla kansallisen innovaatiojärjestelmän keskeisiä osia. *Toinen tulevaisuuden kysymys* on sitten laitoksen toiminnassa syntyneiden innovaatio-olioiden eteneminen innovaatiojärjestelmässä laajemminkin: tapahtuuko se laitoksen eri osien osallistumisella laajempaan innovaatioverkostoon laitoksen ulkopuolella vai jotenkin koordinoitusti ja ohjatusti laitoksen organisoiman innovaatioiden ulostuloväylän läpi?

Kolmas tulevaisuuden kysymys on laitoksen ulkopuolisen innovaatiojärjestelmän toimijoiden pääseminen mukaan laitoksessa tapahtuviin innovaatioprosesseihin: miten se voitaisiin tulevaisuudessa parhaiten järjestää? Tämä kysymys koskee itse asiassa innovaatioiden tarjonnan ja kysynnän kohtaamista. *Neljäs tulevaisuuden kysymys* koskee innovaatioiden vakiinnuttamista käytännöiksi tai innovaatioiden juurruttamista. Kenen tehtäviin tämän toiminnan pitäisi kuulua? Mitä mahdollisuuksia sektoritutkimuslaitoksilla on toimia tällaisessa roolissa?

Keväällä 2010 ei ole käytettävissä yhtenäistä kuvausjärjestelmää, joka kuvaisi sektoritutkimuslaitoksia vertailukelpoisella tavalla esimerkiksi niiden harjoittamien diffuusiotoimintojen näkökulmasta. Käytettävissä olevat kuvaukset, joita sektoritutkimuksen neuvottelukunta on ansiokkaasti teettänyt, koskevat enemmänkin laitosten resursseja, toimintarakenteita ja yhteistyösuhteita kuten kansainvälistymistä (Hyytinen ym., 2009ab; ks. myös Rantanen 2008). Yhtenäistä, harjoitettujen toimintojen näkökulmasta rakennettavaa kuvausjärjestelmää kyllä valmistellaan sektoritutkimuslaitosten johtajien neuvoston (TUNE) asettamassa työryhmässä, ja työn pitäisi valmistua vuoden 2010 lopulla. On vielä avoinna, saadaanko esiin myös innovaatioiden levittämistä koskevaa tietoa.

Miten hyvinvointitoimintojen erityistä innovaatiojärjestelmää on kehitetty Suomessa

Näyttää siltä, että innovaatiojärjestelmä saa Suomessa hyvinkin erilaisia merkityksiä riippuen siitä, kuvataanko yleistä innovaatiojärjestelmää vai jotakin sen erityistä osaa. Yllä kuvatut sektoritutkimuslaitokset tulevat esiin yleisen innovaatiojärjestelmän kautta. Ne ovat usein tärkeässä roolissa erityisissä innovaatiojärjestelmän kehittämistoimissa Suomessa, vaikka eivät välttämättä tulekaan tällöin näkyvästi esiin.

Sektoritutkimuslaitoksista Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ja Työterveyslaitos (TTL) ovat selkeästi hyvinvointipoliittisten toimintojen oman innovaatiojärjestelmän osia. Niissä työskentelee (v. 2010) yli 2000 asiantuntijaa tutkimuksen, kehittämisen ja tietojärjestelmien sekä vaikuttamisen tehtävissä. Tarkemmin katsottaessa niiden työn pääosa kohdistuu terveyteen ja toimintakykyyn, joka on yksi osa hyvinvoinnin kokonaisuutta. Terveyspainotteinen hyvinvoin-

tinäkemys painottaa yksilön toimintakykyä ja joskus myös ihmissuhteisiin liittyvää toimintakykyä. Toimintamahdollisuuksiin (työ, toimeentulo, yhteiskunnan rakenteiden mahdollistamat ja estämät toimintatavat) näiden laitosten työ myös ulottuu, mutta kokonaisuuteen nähden melko vähäiseltä osalta.

Huomataan siis, että itse *hyvinvoinnin käsite* voi olla ongelmallinen, kun tarkastellaan sektoritutkimuslaitoksia ja innovaatiojärjestelmää. Tähän kiinnittävä huomiota myös Kari Välimäki ja Pekka Puska THL:n tehtäväkenttää koskevassa artikkelissaan:

Historiansa aikana yhteiskunta on muuttunut ja ymmärrys hyvinvoinnista on painottunut vaihtelevasti. Yhteiskunnan muuttuessa kysymys on, ovatko palvelujärjestelmämme ja julkiset turvaverkkomme pysyneet muutosten mukana. (Välimäki & Puska 2009, 357.)

Vaikka Välimäki ja Puska eivät sitä mainitsekaan, yksi olennaisia vaihtelevan ymmärryksen alueita on kysymys yksilöpainotteisesta ja yhteisöpainotteisesta hyvinvoinnista. Yksilöpainotteinen, toimintakykyä korostava hyvinvointikäsite sopii hyvin yhteen tuotemuotoisten innovaatioiden kanssa: yksittäisen ihmisen avuksi tarjottavat terveys- ja hyvinvointiteknologiat tai palvelujen toimintatavat tarvitsevat ja tuottavat tuote-innovaatioita. Yhteiskunnan rakennetta ja sosiaalisia suhteita painottava, toimintamahdollisuuksia korostava hyvinvointikäsite nostaisi esiin myös sosiaalisia innovaatioita. Suomen hyvinvointitoimintojen innovaatiojärjestelmässä sosiaaliset innovaatiot ja toimintamahdollisuuksien kehittäminen ovat olleet paljon vähemmän esillä kuin yksittäisen ihmisen avuksi tarkoitettu tuoteinnovaatiot.

Tämä tuoteinnovaatiopainotus tulee selvästi näkyviin, kun katsotaan, mitä erityisiä innovaatiojärjestelmän toimintamuotoja on hyvinvoinnin ja terveyden – tai ehkä mieluummin terveyden ja toimintakyvyn – alueella Suomessa rakennettu. Näistä on syytä mainita erikseen kolme: lyhenteinä ja erisniminä tunnetut OSKEt, SHOKit (ks. näistä myös esim. Taipale ja Hämäläinen 2007, 186–187) ja Innokylä

Osaamiskeskukset (OSKE) ja hyvinvointiklusteri: juuret jo 1990-luvulla:

Alueellisen innovoinnin työväline, jolla on valmiit toimintamallit ja -verkostot kansallisilla ja kansainvälisillä markkinoilla. OSKE tarjoaa verkostoja ja palveluja yrityksille, yliopistoille, ammattikorkeakouluille ja tutkimuslaitoksille (www.oske.net/oske/)

Hyvinvointiklusteri tarkoittaa liikunta-, terveys-, sosiaali- ja muiden hyvinvointipalveluiden sekä niihin liittyvien teknologiatuotteiden kokonaisuutta”, kirjoitetaan eräiden alueellisten klusterien toiminnan kuvauksissa.

Strategisen huippuosaamisen keskittymät (SHOK) vuodesta 2008 eteenpäin:

Yritysten, yliopistojen ja tutkimuslaitosten muodostama tiivis yhteistyömuoto (voittoa tavoittelematon yritys), jonka tavoitteena on nopeuttaa tutkimustulosten hyödyntämistä ja siten ylläpitää kilpailukykyä yritysten ja yhteiskunnan kannalta tärkeimmillä aihealueilla

Terveyden ja hyvinvoinnin alan SHOK, SalWe Oy, perustettiin keväällä 2009. Sen tavoitteena on kehittää keinoja tärkeiden kansantautien hoitamiseksi ja tuotteistaa näitä keinoja laajemmille markkinoille.

INNOKYLÄ vuosina 2009–2013:

THL:n, TEKry:n, STKL:n ja Kuntaliiton yhteisprojekti. Siinä rakennetaan virtuaalinen työskentelytila, Innokylä, joka tuo yhteen sosiaali- ja terveystieteen uudistamiseen osallistuvat ihmiset koko maassa sektorirajat ylittäen. Verkosto on kaikille toimijoille avoin hyvien käytäntöjen jakamisen ja kehittämisen ympäristö. Sen tarkoituksena on auttaa kuntia vahvistamaan hyvinvoinnin edistämistä ja uudistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Tärkeimpänä tavoitteena on parantaa palvelun laatua, saatavuutta ja vaikuttavuutta.

On vaikea löytää ulkopuolisia arvioita näiden toimintamallien toimivuudesta. Koko innovaatiojärjestelmää kehittävät ja arvioivat tahot ovat useimmiten sidoksissa toisiinsa eivätkä helposti saavuta riittävää etäisyyttä, josta voisivat riippumattomasti arvioida mallien toimivuutta. Innokylä on ratkaisuna niin uusi, ettei siitä juuri voi olla kokemuksiakaan. SHOKkien kohdalla ovat terveys- ja hyvinvointialan ratkaisut samaten melko tuoreita, eikä niistäkään juuri ole kokemuksia. Joillakin muilla aloilla osaamiskeskukset, klusterit ja SHOKit ovat toimineet jo pitempään. Nimettömät arvostelijat syvällä kentällä näkevät kaikissa näissä ratkaisuisa lisääntyvää byrokratiaa ja kaksinkertaisia järjestelmiä esimerkiksi perinteisempään TEKES-rahoitukseen verrattuna. Kansallisen innovaatiojärjestelmän arviointiraportti (EFNIS 2009a,b) antaa taas myönteisen arvion näistä verkostomuotoisista järjestelyistä.

SHOKkien ja Innokylän kaltaisten kotimaisten ratkaisujen vertailu ulkomaisiin voi antaa valaistusta kysymykseen, onko ratkaisuisa erityisiä suomalaispiirteitä. Vertailukohteeksi on taas tarjolla Tanska, jossa toimii elinkeinoelämän lähellä oleva Kasvuneuvosto, ja jossa valtio on perustanut erityisrahaston työtä säästävän teknologian edistämiseksi (*ABT-fonden*). Tavoitteena on tukea työtä säästävien – ja Tanskan tapauksessa korostetusti käyttäjäystävällisten – teknologisten ratkaisujen ja organisaatiomuotojen löytämistä terveydenhuollossa ja hyvinvointipalveluissa. Tavoitteena on myös löytää vientituotteeksi kelpaavia ratkaisuja, kuten Suomenkin hyvinvointitoimintoihin liittyvissä innovaatiojärjestelmissä. Tanskalaisten hyvinvointiteknologisten innovaatiotoimintojen yleinen motivaatio on hyvin samanlainen kuin Suomessa:

Tanskan hyvinvointiyhteiskunta on suurten haasteiden edessä, kun väestö ikääntyy, terveydenhuoltomenot nousevat, talouden liikkumavara on rajoitettu ja pitkällä aikavälillä myös työvoimasta on pulaa (Velfaerdesteknologin ..., 2009, esipuhe; käännös JS)

Kasvuneuvoston raportissa tehdään viisi ehdotusta:

- tietopankki: kansallinen tietovarasto julkisten ja yksityissektorin toimijoiden tiedon ja intressien kohtaamisen varmistamiseksi esimerkkiaineistojen ja tapauskuvausten avulla
- julkisen sektorin innovaatiokysynnän vahvistaminen: julkisen sektorin toimijoiden innovatiivisen asenteen vahvistaminen ja mahdollisuus vapaasti tehtäviin hankintoihin ja muihin ratkaisuihin hyvinvointi- ja terveysalalla
- yksityisen ja julkisen innovaatiotoiminnan kohtaaminen: erityisen innovaatio-*task forcen* perustaminen
- räätälöidyt palvelut työkäytäntöjen ja -prosessien optimoimiseksi: esimerkkiprojektien perustaminen ja tiedon välittäminen muille toimijoille
- julkisen sektorin innovaatiotoiminnan kehikon parantaminen: alueelliset ja paikalliset innovaatiopolitiikat, instituutiokohtaisesti fokusoitu innovaatiotoiminta, hyvinvointisektorin työntekijöiden aloitteellisuuden mahdollistaminen hyvinvointiteknologioiden kehittämisessä, alan oppilaitosten innovaatiohenkisen opetuksen vahvistaminen ja yhteisprojektit oppilaitosten ja terveyden ja hyvinvoinnin alan toimintayksiköiden välillä.

Tanskalaisehdotukset näyttävät hyvin samanlaisilta kuin vastaavat suomalaisehdotukset. Niissä on ehkä suomalaisia toimintamalleja voimakkaampi vientituotteiden etsimispyrkimys, ja niiden taustalla on, kuten todettu, pyrkimyksiä etsiä käyttäjäystävällisiä ja käyttäjälähtöisiä ratkaisuja. Ratkaisujen joukkoon kuuluu paitsi tuotteita, myös järjestelmäinnovaatioita, jotka voivat näyttää myös sosiaalisilta innovaatioilta.

Hyvinvointivaltion innovaatiojärjestelmän ongelmat

Innovaatioaalto on läpäissyt koko Suomen niin tehokkaasti, että on vaikea löytää jäsentynyttä innovaatiotoimintojen kritiikkiä. Tuore esimerkki rakentavasta kritiikistä on innovaatioalan veteraanin Tarmo Lemolan (2009) teos *Innovaation uudet haasteet ja haastajat*. Lemolan näkökulma on yritysten innovaatiotoiminnan tukemisen näkökulma. Hän kysyy – retorisesti: ”Onko suomalaisten yritysten innovatiivisuus ja etevyys innovaatioasioissa muutakin kuin virallista liturgiaa?” Kirjan loppuluvun väliotsikot antavat esimerkin siitä, millaiseen rakentavaan kritiikkiin Suomen innovaatiojärjestelmä antaa Lemolan mielestä aihetta (Lemola 2009, 185–193):

- Sanoista tekoihin innovaatiojohtamisessa
- Innovaatio on hyödyllinen uudistus
- Käyttäjälähtöisyys, käyttäjälähtöisyys, käyttäjälähtöisyys
- Avoimesti avoimeen innovaatioon
- Uutta suuntaa ja vauhtia innovaatiotoiminnan globaalistamiseen
- Yrityksen omat voimavarat mobilisoitava
- Maailma on mahdollisuuksia täynnä
- Uudella asenteella kehitysmaiden markkinoille
- Vanhojen ja vakiintuneiden haastaminen
- Innovaatiojohtaminen sille kuuluvaan asemaan

Hyvinvointitoimintojen innovaatiojärjestelmän arviointi on ristiin rastiin käyvien puheenvuorojen varassa vaikeaa. Jos aloittaa Lemolan viimeisestä väliotsikosta, syntyy hyvinvointitoimintojen alueellakin vaikutelma siitä, että innovaatiojohtaminen ei ole kovin selkeästi määritelty tehtävä hyvinvointitoiminnoissa. Voi näyttää siltä, että innovaatiohuumassa *yritetään kovin monia asioita yhtäikaa ja samassa paikassa:* hyvinvointiteknologiaa tuotekehityksenä ja sosiaalisia innovaatioita; tutkimusta ja kehittämistä; yritystoimintaa ja yhteistä hyvää.

Toinen ristiin rastiin lukemisen tuoma ongelmavaikutelma on, että *kuvitellaan kaikki tutkimus innovaatio-orientoituneeksi ja tutkimus innovaatiojärjestelmäksi tai sen osaksi –* jolloin perustutkimus (ei-soveltava tutkimus) on lähes kirosana. Tämähän näkyy muun muassa sektoritutkimusuudistuksen ensiaskelissa, joissa on muun muassa etsitty sellaisia perustutkimusluontoisia toimintoja, joita voitaisiin siirtää valtion tutkimuslaitoksista uudistuviin yliopistoihin. Tämä havainto ei suoraan liity Lemolan väliotsikoihin.

Kolmas havainto on, että hyvinvointitoimintojen *innovaatiojärjestelmä näyttäisi kyllä huolehtivan innovaatioiden tarjonnasta, mutta ei ole selkeää käsitystä innovaatioiden kysynnästä.* Kysyntä ei näyttäisi helposti kanavoituvan innovaatioiden kehittäjille asti. Tämä liittyy Lemolan käyttäjälähtöisyys-väliotsikkoon samoin kuin avointen ympäristöjen kehittämiseen ja omien voimavarojen, siis esimerkiksi hyvinvointitoimintojen henkilöstön, innovaatiovoimavarojen mobilisointiin.

Neljäs havainto koskee kansainvälisyyttä. *Kotimaisessa vientisuuntautuneessa innovaatio-innossa unohdetaan ulkomaisten mallien mahdollisuudet.* Innovaatioiden tuonnin ja tuontituotteiden kriittisen vastaanoton järjestelmää ei näyttäisi olevan olemassa. Synti ei ole suuri, sillä ilmeisesti useimmissa maissa innovaatiotoiminta on nimenomaan vientisuuntautunutta; tästä esimerkkeinä edellä kuvatut tanskalaisaloitteet.

Tulevaisuuden kannalta on verkostoituneessa innovaatiojärjestelmässä merkitystä sillä, minkälaiset toimijatahot voivat olla verkostoissa solmukohtina. Muuttuvassa maailmassa ei ole varmaa, että tämän päivän merkitykselliset toimijat olisivat sitä myös ylihuomenna. Hyvinvointivaltiollisten toimintojen asema voi valtakunnallisessa innovaatiojärjestelmässä olla suhteellisen marginaalinen. Tässä luvussa on kuitenkin pyritty korostamaan, että hyvinvointivaltiollisten toi-

mintojen ja innovaatiojärjestelmän suhdetta on tarkasteltava monipuolisemmin kuin pelkästään välittömien innovaatioideoiden syntymisen ja käyttöönoton kanalta.

Johtopäätökset

”Selvitetään kansallisen innovaatiojärjestelmän ja hyvinvointivaltion väliset rajapinnat ja selvitetään niitten yhteensovittamiseen liittyvät haasteet ja mahdollisuudet”. Tämä oli tämän luvun tehtävä. Mitä on saatu selville? Voiko tuloksen tiivistää ja välttää innovaatiotekstien tavanomaisimman synnin: paljon puhetta, vähän villoja eikä aina uusia vaatteita innovaatiokeisareille. Sama synti vaanii hyvinvointivaltiotekstejä – onko sielläkään vanhalla keisarilla uusia vaatteita? Lopputiivistys koostuu kokoavista päätelmistä ja muutamasta suosituksesta, joita verrataan muualla pohjoismaisella tasolle tehtyihin suosituksiin.

Seuraaviin luetteloihin on koottu vielä edellä esitetystä (a) 10 rajapintaa (b) niihin liittyviä haasteita ja (c) mahdollisuuksia, jotka otetaan vielä lopuksi esiin erillisinä suosituksina. Lyhyiden vuoksi merkitään lyhenteellä YHTI kokonaisuutta, johon kuuluvat yritykset, hyvinvointivaltiolliset toimijat (julkinen etuus- ja palvelujärjestelmä sekä kolmannen sektorin toimijat) ja innovaatiojärjestelmän hyvinvointivaltiolliset toimijat (erityisesti valtion tutkimuslaitokset sekä rajoitetussa määrin nykyisenkaltaiset yliopistot). Taustalla on yhtäältä ajatus innovaatioverkostossa ketjumaisesti etenevästä prosessista ideasta aihiksi ja edelleen innovaatioksi ja sen käytäntöön panoksi, ja toisaalta ajatus verkostossa tapahtuvasta takaisinkytkennästä käyttäjiltä ideoitsijoille (jotka voivat olla keitä tahansa verkostossa) ja edelleen ideasta aihiksi ja niin edelleen.

10 rajapintaa:

- yritysten, hyvinvointivaltiollisten toimintojen toimijoiden ja innovaatiojärjestelmän hyvinvointivaltiollisten toimijoiden (YHTI) *yhteistyö valmiiden innovaatioiden esille saamiseksi*;
- YHTI-yhteistyö *innovaatioitten tuottamiseksi yhdessä*;
- YHTI-yhteistyö *innovaatioaihioitten saamiseksi kaikkien käytettäväksi*;
- YHTI-yhteistyö *innovaatioideoiden tekemiseksi näkyviksi ja käyttökelpoisiksi* jalostamista varten, jolloin syntyy aihioita;
- Hyvinvointivaltiollisten toimintojen *toimijoiden käytännöt, joilla seurataan innovaatioita jo innovaatioaihioiden vaiheessa*;
- Hyvinvointivaltiollisten toimintojen *toimijoiden käytännöt innovaatioiden käyttöönottamiseksi ja levittämiseksi*;
- Hyvinvointivaltiollisten toimintojen *toimijoiden omien innovaatioideoiden syöttäminen takaisin innovaatiojärjestelmään kehittymään aihioiksi*;
- Innovaatiojärjestelmään kuuluvat käytännöt, joilla seurataan hyvinvointivaltiollisten toimintojen toimijoiden tuottamaa tietoa ja ideoita;

- Innovaatiojärjestelmään kuuluvat käytännöt, joilla saadaan avoimesti hyödynnetään järjestelmän infrastruktuuria (erityisesti tietovarantoja ja seurantaluentoista tutkimusta) ideoiden yhtenä kasvualustana;
- koulutusjärjestelmän, tutkimustoiminnan ja tuotekehityksen (ml. hyvinvointivaltiollisen toimintajärjestelmän toimijoiden omat ideat ja niiden kehittäminen) verkostomaiset toimintamuodot.

Haasteita:

- Miten saadaan esille hyvinvointivaltiollisen toimintajärjestelmän itse tuotama tieto ja ideat?
- Miten saadaan olemassa olevat ja jatkuvasti ylläpidettävät tietovarannot nykyistä monipuolisemmin ja avoimemmin käyttöön?
- Miten innovaatiojärjestelmän ja hyvinvointivaltiollisten toimintojen molemminpuolinen moninaisuus saadaan estetyksi johtamasta hajaannukseen?
- Miten innovaatioilta riisutaan niiden tarpeeton sädekehä ja saadaan innovatiivinen toiminta hyvinvointivaltiollisissa toiminnoissa arkipäiväiseksi – innovatiivisuus luonnollisena toiminta-asenteena?
- Miten estetään innovaatiojärjestelmän ja hyvinvointivaltiollisen järjestelmän jatkuvat pyrkimykset kääntyä kehittämään itseään, ei innovaatioita eikä hyvinvointia: onko itsensä rakentaminen tämäntyypisten järjestelmien luontainen sisäsyntyinen pyrkimys?
- Miten innovaatioammattilaiset malttaisivat olla ryhtymättä liiaksi juuri innovaatioammattilaisiksi ja muistaisivat, että innovaatiot eivät ole itsetarkoitus vaan tarkoitettu avuksi muussa toiminnassa?
- Miten hyvinvointivaltiollisten toimintojen toimijat saisivat aikaa ja tietoa voidakseen katsella aina naapurien ja ihan muiden alojen toimintoja niistä oppimiseksi?
- Miten kansallinen innovaatiojärjestelmä voisi oppia sekä jalostamaan Suomen omaa innovaatiopotentiaalia että ottamaan oppia muualta maailmasta? Innovaatioiden tuonti ja vienti voivat olla yhtä tärkeitä.

Mahdollisuuksia:

- Edelleen laajenevat avoimen lähdekoodin tapaiset verkostomaiset toimintamuodot hyvinvointivaltiollisten toimintojen ja innovaatiojärjestelmän välillä.
- Jatkuva ymmärrettävyydestaus innovaatioammattilaisten piirissä: voiko kirjoittamaanne tekstiä ymmärtää olematta itse innovaatioammattilainen?
- Tietovarantojen ja seurantatiedon nykyistä avoimempi käyttöympäristö; sen tuottaminen edellyttää ratkaisuja tietosuojakäytännöissä ja tutkimusammattilaisten ryhtymistä nykyistä aktiivisemmin tietovarantojen käytönopastajiksi (tietovarantojen luonteen vuoksi nämä ammattilaiset voivat toimia vain valtion tutkimuslaitoksissa).

- Innovaatioiden arkistaminen: ei vain uusia Nokioita vaan myös ja ennen kaikkea arvokkaita arkisia ratkaisuja hyvinvointivaltiollisten toimintojen parantamiseksi
- Innovaatioiden tuontikeskuksen perustaminen hyvinvointivaltiollisten toimintojen alueelle (esimerkiksi johonkin valtion tutkimuslaitokseen)
- Riittävän toimintaväljyyden salliminen hyvinvointivaltiollisissa toiminnoissa, niin että kustannusvaikuttavuuden, tuottavuuden ja tehokkuuden puristuksessa olisi tilaa oman toiminnan arvioimiselle ja muiden tahojen ja alojen innovatiivisen toiminnan seuraamiselle (lähtökohtana se, että kunkin työn tekijä on itse sen varteenotettavimpia kehittäjiä – huomaa ero ulkoiseen konsultti- tai ammattilaisotteeseen)

Tämän tarkastelun lopuksi on huomionarvoista, että hyvinvointivaltio itsessään on merkittävä sosiaalinen innovaatio, joka on päässyt syntymään ilman että sitä luomassa olisi ollut jokin nimenomainen innovaatiojärjestelmä. Näyttäisi siltä, että tällainen laaja sosiaalinen innovaatio tuskin on tuotettavissa 2000-luvun innovaatiopolitiikan kaltaisella tietoisella ja ohjelmallisella toiminnalla. Sama koskee sellaisia Suomen hyvinvointijärjestelmän sisällä toteutuneita sosiaalisia innovaatioita kuten Raha-automaattiyhdistystä, työterveyshuoltoa ja jopa valtion tutkimuslaitoksiakin. Ne ovat syntyneet mieluummin erityisissä pitkäkestoissa historiallisissa vaiheissa erityisten poliittisten voimasuhteiden vallitessa ja vaihdellussa. Innovatiivista niissä on ollut yhteiskunnallinen visionäärisyys, joka on elänyt riittävän kauan voidakseen saada monikymmenvuotisen institutionaalisen hahmon. Tällaiset sosiaaliset innovaatiot eivät tuota innovaatiopolitiikan tavoittelemia suhdannesykin mittaisessa ajassa toteutuvia pikavoittoja. Innovaatiopolitiikan soveltaminen sosiaalisiin innovaatioihin voisikin pahimmillaan toimia kuin vanhan vitsin komitea, jonka tehtävänä oli suunnitella hevonen, mutta tulokseksi tulikin kameli. Sen sijaan innovaatiopolitiikalla on selkeästi oma asemansa hyvinvointivaltiollisten toimintojen sisällä tuoteinnovaatioluontoisten ratkaisujen edistäjänä. Vielä tärkeämpää voi olla, että innovaatiopolitiikka voi edistää hyvinvointivaltiollisten toimintojen ulkopuolella syntyvien innovaatioiden käyttöönottoa noissa toiminnoissa.

Luvun lopuksi esitetään joukko *politiikkasuosituksia* innovaatiojärjestelmän ja hyvinvointivaltiollisten toimintojen rajapinnoilla tapahtuvan toiminnan kehittämiseksi sekä nykyisen innovaatiojärjestelmän toimijoiden tehtävien suuntaamiseksi. Tavoitteena on kehittää hyvinvointivaltiota ja innovaatiojärjestelmää sellaiseen suuntaan, että innovaatiotoiminta voi paremmin hyödyntää hyvinvointivaltion tukemaa mobilisoitumista, jolloin hyvinvointivaltio taas saa käyttöönsä innovaatiojärjestelmän avulla syntyviä resursseja ja uudistuvia käytäntöjä. Näin jatkaa evoluution kaltaista muuntumistaan sopeutumistehokkuuden ja jatkuvan uudistumisen hyvä kehä: siinä sisäulkokehällä pyörii hyvinvointijärjestelmän vaikuttavuuden, tuottavuuden ja tehokkuuden prosessi ja ulkokehällä mobilisointiin (ja sosiaalisiin innovaatioihin) liittyvä prosessi. Kaikkein ulommaksi voidaan ajatella tuoteinnovaatioiden prosessi.

Tämän käsillä olevan tutkimuksen tavoitteena on siis ollut päästä konkreettisiin suosituksiin. Niitä etsitään edellä tunnistetuista hyvinvointivaltion ja innovaatiojärjestelmän kymmenestä rajapinnasta ja niillä tavatuista ongelmista:

(1) Innovaatiojärjestelmään kuuluvat hyvinvointivaltiollisia toimintoja lähellä olevat laitokset (esim. sektoritutkimuslaitokset) organisoivat toimintansa niin, että innovaatiotoiminnot ovat selvästi tunnistettavissa omana erillisenä toimintakenttänään ja niillä on vastuuhenkilöt; innovaatiotoiminnot käsitellään vuosisuunnitelmissa omana erillisenä tehtäväkokonaisuutenaan. Vastaava innovaatiotoimintojen organisoituminen näkyväksi tehdään hyvinvointivaltiollisissa toiminto-organisaatioissa (palvelut, etuudet).

(2) Tuoteinnovaatioita ja sosiaalisia innovaatioita on tarkasteltava toisistaan erillään. Sosiaaliset innovaatiotkin on tunnistettava välttämättömiksi uudistumisen kannalta.

(3) Hyvinvointivaltiollisista toiminnoista on erikseen tarkasteltava palveluluontoisia toimintoja, kehittämistoimintoja, tietovarantotoimintoja ja tutkimustoimintoja. Näiden yhteydet voivat olla kiinteitä, mutta niitä on hyvä kehittää innovoivasti myös kutakin erikseen.

(4) Palveluluontoisten toimintojen (sosiaali- ja terveyspalvelut) keskeinen ominaisuus innovaatiotoiminnan kannalta on olla avoimena vastaanottajana sekä tuoteinnovaatioille että sosiaalisille innovaatioille: tällainen vastaanottopää on rakennettava kaikkiin näihin toimintoihin.

(5) Tietovarantotoiminnot tarjoavat Suomelle maailmanmitassa ainutlaatuisen pohjan, jos pystytään avaamaan niiden käyttöä ja tukemaan sitä asiantuntijatoimin. Tämä voisi olla sektoritutkimuslaitosten päätoimintakenttiä (tietovarantojen kehittäminen, ylläpito, niiden käyttö seurantaluntoiseen tutkimukseen ja malliraportointi sekä muiden käyttäjien tarvitseman tuen tarjoaminen).

(6) Kuntien ja valtiollisten elinten (ml. julkisen vallan tukea nauttivat palvelut kuten yksityiset terveyspalvelut) hyvinvointi- ja terveys -tietojärjestelmien pakko-yhteensovittaminen on tehtävä viipymättä ja otettava kiinni parin vuosikymmenen aikana syntynyt kaula: Suomi voisi tässä suhteessa viimein tulla tietoyhteiskunnaksi.

(7) Avoimen vertailujärjestelmän (nimiehdotus: AVE!) luominen hyvinvointivaltiollisten toimintojen tarkastelua varten

(8) Pohjoismainen hyvinvointivaltioinnovaatioiden välitysverkosto pystyyn tukeutumalla olemassa oleviin pohjoismaisiin instituutioihin; verkostolla olisi innovaatioiden tuontiin liittyvä päävastuu hyvinvointivaltiollisten toimintojen alueella. Ehdotus voitaisiin valmistella julkistettavaksi vuonna 2011, kun Suomi on Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajamaa (esimerkiksi Pohjoismaiden hyvinvointi-innovaatiokonferenssi vaikkapa THL:n organisoiman Terve-Sos-tapahtuman yhteydessä) Kansainvälisiä virikkeitä pitää hyvinvointivaltionäkökulmasta etsiä erityisesti yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa, kun niillä on keskenään samankaltaisimmat haasteet ja samankaltaisimmat lähtökohdat ratkaisujen löytämiseen.

III OSA

HYVINVOINTIVALTION TULEVAISUUS

10 SUOSITUKSET

Suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuus riippuu julkisen vallan kyvystä yhdistää tietoon perustuva toimintamalli poliittiseen tahtotilaan. Julkisen vallan yhteiskuntapoliittinen toimivalta perustuu edustukselliseen demokratiaan, joka puolestaan luo välineet kansalaisten tahdon välittymiselle yhteiskunnalliseen päätöksentekoon perustuslain asettamassa kehyksessä. Tästä näkökulmasta kansalaisten sekä resurssipohjaisen että koetun hyvinvoinnin tasa-arvoinen edistäminen ja yhtäläinen kohtelu ovat julkisen vallan ensisijaisia tavoitteita, joihin nähden muut tavoitteet – kuten vaikkapa kilpailukyvyn edistäminen – ovat välineitä. Resurssi-perustainen hyvinvointi ei supistu tuloihin tai kansantuotteeseen, vaan se kattaa moniulotteisesti tulojen ja varallisuuden ohella myös terveyden, asumisen, työllisyyden ja koulutuksen kaltaisia resursseja. Hyvinvointia resurssipohjaisesti edistävä julkinen valta kohdentaa systemaattisen huomionsa sekä hyvinvoinnin eri ulottuvuuksiin että sen jakautumiseen eri sosioekonomisten ryhmien, alueiden, sukupuolten ja etnisten ryhmien välillä. Koetun hyvinvoinnin huomioonottava julkinen valta puolestaan välttää sellaisia politiikkaratkaisuja, joilla aikaisemman kokemuksen varassa on ilmeisiä koettua hyvinvointia vähentäviä vaikutuksia.

Tietoon perustuvassa toimintamallissa yhteiskuntapoliittisen tutkimuksen tavoitteena on suunnata valmistelua, päätöksentekoa ja toimeenpanoa. Samaa aihepiiriä käsittelevät tutkimukset antavat varsin harvoin täsmälleen samat tulokset. Tutkijayhteisön rationaaliseen mielipiteiden ja näkemysten vaihtoon perustuva tiettyä asiakokonaisuutta (esimerkiksi köyhyyden muutos) koskeva konsensus on kuitenkin usein riittävän luotettava toimiakseen yhteiskunnallista päätöksentekoa suuntaavana tekijänä. Poliittinen tahtotila puolestaan tarkoittaa arvopohjaista päätöksentekoa, jossa poliitikot ja muut julkista valtaa käyttävät tahot käyttävät heille kuuluvaa valtaa muokata yhteiskunnan institutionaalista rakennetta omien päämääriensä mukaisesti. Parhaimmillaan tämänkaltaisen tahtopolitiikka tähtää yhteiskunnan uudistamiseen pitkällä aikavälillä, pahimmillaan kyse on kapeiden sektoraalisten intressien systemaattisesta edistämisestä kokonaisuuden kustannuksella.

Käsillä olevan kaltaisten teosten tehtävänä on rakentaa siltoja tietoon perustuvan toimintamallin ja poliittisen tahtotilan välille perustuslain asettamassa kehyksessä. Poliittisia agendoja asettavat ja niitä muokkaavat toimenpidesuosituksset ovat tärkeä väline näiden siltojen rakentamisessa. Viime kädessä hankkeen onnistuneisuutta arvioidaan sen valossa, kuinka hyvin sen esittämät suositukset integroituvat poliittisten agendojen osaksi ja kuinka toimeenpanokelpoisia ne ovat käytännössä (esimerkiksi suhteessa muihin samanaikaisiin uudistuksiin ja taloudellisiin reunaehtoihin).

Seuraavassa esitettävät suositukset yhtäältä tukeutuvat teoksen johdannossa ja ensimmäisessä osassa esiteltyihin lähtökohtiin ja toisaalta tiivistävät teoksen toisessa osassa tehtyjen temaattisten analyysien tulokset yhteiskuntapoliittisiksi

johtopäätöksiksi. Erityistä huomiota on kiinnitetty suomalaisen yhteiskunnan ongelmakohtiin. Suositusten tavoitteena on suomalaisen hyvinvointivaltion ja sosiaalipoliittisen järjestelmän uudistaminen tavalla, joka on yhteiskunnallista eriarvoisuutta vähentävä, hyvinvointivaltion sopeutumiskykyä lisäävä, julkisen talouden kestävyys kannalta mahdollinen ja kilpailukykyvaatimusten kanssa yhteensopiva. Tulevaisuusvaliokunnan tehtäväksiannon mukaisesti niiden aikajänne on koko 2010-luku (eli kahdesta kolmeen vaalikautta).

1. **Sosiaaliturvan rahoitus sekä etuudet ja palvelut on pidettävä yhtenä kokonaisuutena.** Eräs keskeinen pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin tunnuspiirre on, että sosiaaliset riskit tasataan. Riskien tasaukseen on liittynyt myös rahoituksen tasaaminen. Kaikki rahoittavat hyvinvointivaltiota, mutta myös kaikki voivat laskea jossain vaiheessa elämäänsä hyötyvänsä hyvinvointivaltiosta. Periaate on taannut järjestelmälle suuren legitimitetin. Suomessa 1990-luvun lamasta alkanut polarisaatiokehitys näkyy sekä sosiaaliturvassa että sen rahoituksessa. Vaarana on, että sosiaaliturvan eriytyessä – olipa kyse sitten sosiaalisista tulosiirroista tai palveluista ja niitten sosioekonomisesta tai alueellisesta jakaantumisesta – tuo periaate ja sitä seurannut järjestelmän kannatuspohja rapautuu.
2. **Julkisen talouden kestävyys edellyttää työllistävän talouskasvun edistämistä.** Suuren taantuman vuoksi julkisen talouden kestävyys näyttää heikolta. Kestävyysvajeen suuruuden määrittely on kuitenkin vaikeaa, koska emme vielä tiedä, missä määrin talous toipuu taantuman aiheuttamista menetyksistä. Taantuman aiheuttaman vajeen lisäksi keskipitkän aikavälin haasteena on väestön ikärakenteen muutos, joka johtaa nykyisellä menorakenteella sosiaali- ja terveysten menojen voimakkaaseen nousuun vuosien 2015–2025 aikana. Mitään periaatteellisia esteitä työllisyysasteen nousulle ei ole, mutta se edellyttää oikein mitoitettua kilpailukykyä, riittävää työmarkkinoiden joustavuutta ja investointeja. Työllistävän kasvun mahdollisuudet paranevat, jos kilpailukykyä voidaan tukea palkanmuodostuksen koordinaatiolla ja maltillisella työn verotuksen keventämisellä. Kasvun kannalta tärkeitä yksityisiä investointeja puolestaan voidaan edistää verokannustimien ja T&K-tukien avulla. Julkiset investoinnit inhimilliseen pääomaan ja infrastruktuuriin ovat myös tärkeitä kasvun lähteitä.
3. **Julkisen talouden tasapainottamiseksi on tärkeää hillitä julkisten menojen kasvua.** Suomella ei ole tarvetta varsinaisiin julkisten menojen leikkauksiin, mutta sen sijaan on tärkeää, että julkisten menojen kasvu rajoitetaan talouden kantokyvyn mukaiseksi. Menojen kasvun rajoittaminen voi edellyttää sitä, että sosiaaliturvaetuuksien tasoon ei 2010-luvulla juurikaan tehdä elinkustannusten nousua ylittäviä korotuksia. Pidemmällä aikavälillä keskeistä on myös vähentää sosiaali- ja terveysten menojen kasvupaineita parantamalla vanhusväestön toimintakykyä ja työikäisten työky-

kyä (mukaan luettuna mielenterveyttä edistävät toimenpiteet) sekä vähentämällä alkoholihaittoja ja mielenterveysongelmia. Ikääntyneen väestön toimintakyvyn paraneminen on pitkäaikainen trendi, jota voidaan tukea myös asuin- ja elinympäristöjä kehittämällä. Työkykyä voidaan myös parantaa koulutuksen avulla sekä kehittämällä työympäristöjä ja johtamista.

4. **Julkisten palvelujen tuottamisessa tulee käyttää monipuolisesti tarjolla olevia mahdollisuuksia pitäen kokonaisuus julkisen vallan käsissä.** Valtiolla on kansallinen ja kansainvälinen (ihmisoikeuksiin perustuva) vastuu määrällisesti ja laadullisesti asianmukaisesta hyvinvointipalvelujen tuotannosta. Tämän velvoitteen toimeenpanossa on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista voida käyttää julkisen palvelutuotannon kaikkia muotoja sekä riittävässä valvonnassa järjestöjen, säätiöiden ja kaupallisten yritysten palvelutuotantoa. Taloudellisen vastuun tulee olla julkisella vallalla eivätkä taloudelliset syyt saa muodostua esteeksi yhtäläiselle kohtelulle.
5. **Tarpeellista ja tarkoituksenmukaista olisi yhtenäistää etuudet ja palvelut sekä niistä aiheutuvat kustannukset kooten pirstoutuva lainsäädäntö.** Viranomaisten harkintavallan lisääntyminen tarjoaa joustavuutta, mutta se luo myös epävakautta palvelun käyttäjän elämäntilanteeseen. Viranomaisen voi usein valita esimerkiksi vammaispalveluissa sovellettavan lainsäädännön tai jopa vaihtaa sitä, jolloin palvelun käyttäjän asema saattaa muuttua ja hänelle aiheutuva kustannusten omavastuu vaihtelee. Lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi ja eri palvelujärjestelmien käyttäjien aseman saattamiseksi yhdenvertaiseksi olisi perusteltua yhdenmukaistaa lainsäädäntöä. Tällöin on kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, että käyttäjän oikeudet ja velvollisuudet ovat yhdenmukaiset riippumatta siitä, minkä alan (esimerkiksi kunta, Kela, yksityinen vakuutus) lainsäädännöstä on kyse. Yhdenvertaisuuteen tulisi kiinnittää erityisesti huomiota lainsäädännön valmistelussa varsinkin, kun monet keskeiset lait uudistetaan lähivuosina.
6. **Hyvinvointivaltiota tulee tarkastella ja uudistaa sosiaalisten investointien ja sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmasta.** Hyvinvointivaltion instituutioiden kehittäminen sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmasta avaa muutossuuntia, joissa korostuvat ihmisten mahdollisuudet parantaa itse omaa asemaansa. Hyvinvointivaltiota uudistettaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten uudistukset vaikuttavat myönteisten siirtymien eli ansaintamahdollisuuksia ja toimintakykyä parantavien ja ylläpitävien muutosten todennäköisyyteen. Tämä edellyttää myönteisten kannustimien käyttämistä.
7. **Sosiaalisten mahdollisuuksien korostaminen ei saa rajoittaa sosiaalisia oikeuksia, vaan pidemminkin sen on laajennettava niitä.** Hyvinvointivaltion on turvattava esimerkiksi sellaisten lasten ja nuorten asema, joilla ei ole esimerkiksi vamman tai sairauden vuoksi toiveita menestyk-

sestä työmarkkinoilla. Sama pätee vanhusten oikeuksiin. Mutta tämäkään ei vielä riitä. Sosiaalisten oikeuksien toteutumista ei tulisi arvioida vain riskien toteutumisen, vaan myös sosiaalisten mahdollisuuksien eli ihmisten toimintakyvyn parantumisen ja ylläpidon sekä osallisuuden näkökulmasta. Tätä voidaan tarkastella muun muassa köyhyysliikkuvuuden, työttömyysjaksojen pituuden ja koulutukseen hakeutumisen avulla.

8. **Hyvinvointivaltiota kehitettäessä tulisi korostaa hyvinvoinnin mahdollisuuksien edistämistä sosiaalisten riskien välttämisen sijaan.** Hyvinvointivaltion instituutioista puhuttaessa huomio kiinnittyy yleensä niiden kykyyn vähentää sosiaalisista riskeistä koituvia haittoja. Esimerkiksi toimeentulotukea kehitettäessä korostetaan sitä, että muutoksin vähennetään köyhyyttä ja syrjäytymistä. Tärkeämpää olisi korostaa, että institutionaalisin muutoksin parannetaan ihmisten toimeentuloa ja mahdollisuuksia sosiaaliseen osallistumiseen sekä tasataan eri väestöryhmien välisiä valtaeroja. Samalla institutionaalisten uudistusten tulee kytkeä yhteen joustavuus ja turvallisuus riittävät sopeutumisajat mahdollistavasti. Tällainen strategia voi edesauttaa ihmisten mahdollisuuksia tehdä hyvinvointiansa parantavia päätöksiä. Se kuitenkin toimii vain silloin, jos kansalaiset voivat luottaa siihen, että vaikka suuri osa väestöstä kokee elämänsä aikana työttömyyttä tai tuloköyhyyttä, useimpien kohdalla kyse on väliaikaisesta tilanteesta, josta poispääsyyn hyvinvointivaltion instituutiot tarjoavat apua – useimmiten vieläpä menestyksekkäästi.
9. **Työuria on pidennettävä ja työn verotusta ei tule kiristää.** Julkisen talouden paikkaaminen työn verotusta kiristämällä ei edistä työllisyystavoitetta. Julkisen talouden kestävyyslaskelmat osoittavat, että pitkän ajan kestävyys kannalta olisi välttämätöntä saada työllisyysaste nousemaan yli 75 prosenttiin. Tämä tarkoittaisi myös keskimääräisten työurien pidentämistä nykyisestä 3–4 vuodella. Työurat pidentyvät, jos talous saadaan työllistävänä kasvun uralle. Tällöin työvoiman kysynnän kasvu luo lähes itsestään edellytyksiä työurien pidentämiseen niiden alku- ja loppupäästä. Sama vaikutus on myös työttömyyden laskulla. Työkyvyttömyydestä johtuva työurien lyhentyminen vaatii puolestaan uudenlaista, aiempaa työsuuntautuneempaa ja aktivoivampaa sosiaali-, terveys- ja työvoimapolitiikkaa. Työurien pidentämisen ja työnteon kannustimista on myös huolehdittava.
10. **Terveydenhuollon ongelmien ratkaiseminen edellyttää suurempia vastuualueita.** Sosioekonomiset terveyserot ovat Suomessa kansainvälisesti katsottuna varsin suuria. Terveyserot ovat kasvaneet erilaisista ohjelmista huolimatta. Nykyiset kunnalliset riskipoolit ovat useimmissa tapauksissa aivan liian pieniä sekä taloudelliselta kantokyvyltään että väestöpohjaltaan. Pelkkä kuntien yhdistämien ei ongelmaa poista. On selvitetävä mahdollisuuksia siirtyä suurempiin alueellisiin riskipooleihin, jotka

paremmin voivat vastata terveydenhuollon haasteisiin ja tasoittaa alueellista terveydellistä epätasa-arvoa. Laajemmat riskipoolit estäisivät myös eri toimijoitten (perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoidto, valtio, kunnat, Kela) osaoptimoinnin, joka usein tulee kokonaisuuden kannalta kalliiksi ja johtaa asiakkaan kannalta huonoon lopputulokseen.

11. **Perusturvan tasoa tulee kohentaa ja siihen liittyvät SATA-komitean suositukset on pantava toimeen.** EU:n tavoitteena on vähentää köyhien määrää kymmenessä vuodessa 20 miljoonalla. Tavoitteessa on haastetta myös Suomelle. SATA-komitea teki merkittäviä aloitteita perusturvan parantamiseksi, jotka ovat eriarvoisuuden ja köyhyyden vähentämisen kannalta oikeansuuntaisia. Perusturvan riittävyttä ja toimeentulotuen tarpeen vähentämistä koskevat komitean aloitteet on pantava täytäntöön ja huolehdittava siitä, että Suomikin täyttää vuonna 2020 EU:n köyhyystavoitteet.
12. **Lapsiperheiden köyhyyttä tulee vähentää perhepolitiikan keinoin.** Pientuloisuus koskee erityisesti yksinhuoltajaperheitä, mutta myös pienituloisia kahden vanhemman perheitä. 2010-luvulla päiväraha-, kotihoidontuki- ja päivähoitojärjestelmää on kehitettävä siten, että pienituloisten (äitien) kannattaa hakeutua tilapäisiinkin työsuhteisiin ja helpottaa siten työhön pääsyä lastenhoitajaksojen päätyttyä. Tämä merkitsee päivärahapäivien ja työn välille sellaisia joustoja, jotka antaisivat mahdollisuuden tehdä välillä työpäiviä ilman päivärahapäivien menetystä. Vastaavasti päivähoitopalveluja tulisi olla joustavammin saatavilla lyhyeksikin työssäolojaksoiksi. Nyt suomalainen perheen ja työn yhteensovittamisen malli rakentuu liiaksi joko- tai vaihtoehdoille.
13. **Sosiaalipolitiikassa tulee nykyistä enemmän keskittyä lasten ja nuorten mahdollisuuksien turvaamiseen.** Lyhyellä aikavälillä voi syntyä vastakkainasettelu lapsiin ja nuoriin panostamisen sekä vanhuksiin panostamisen välillä. Ikääntyminen siirtää sosiaalimenojen painopistettä vanhuusväestöön, mutta syrjäytymisen ehkäisy edellyttää nykyistä suurempaa panostusten lapsiin ja nuoriin. Turvaamalla lasten ja nuorten sosiaalisia mahdollisuuksia vahvistetaan pitkällä aikavälillä hyvinvointivaltion tulopohjaa ja tuetaan vanhusten hoivaa ja toimeentuloa. Kaikkien lasten ja nuorten kykyjen laaja-alainen kehittäminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen varmistavat sen, että aikuisina he pärjäävät työmarkkinoilla ja saavat sellaiset tulot, että niistä maksettavilla veroilla voidaan rahoittaa myös vanhusten toimeentuloa ja hoivaa.
14. **Julkisen vallan on selkeytettävä palvelujärjestelmää niin, että palvelujen käyttäjä voi ymmärtää järjestelmän osien ja kokonaisuuden suhteen.** Julkisella vallalla on niin perusoikeuksien kuin niistä riippumatta annetun tavallisen lainsäädännön nojalla hyvinvointipalvelujen järjestämisvastuu. Järjestämisvastuu on yleensä kunnilla, jotka ovat saattaneet

siirtää palvelujen toteuttamisvastuuta edelleen yksityisille toimijoille (järjestöille ja yrityksille) ostopalveluina ja palveluseteleinä. Palveluseteleillä ja sairausvakuutuksen tutkimus- ja hoitokustannusten korvauksilla rahoitettujen palvelujen käyttäjä on yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa palvelun tuottajaan. Omavastuu saattaa olla erilainen riippuen rahoittajasta kuten kunnasta tai Kelasta. Palvelun käyttäjän mahdollisuudet mieltää palvelujen vastuulliset tahot, valvonta, rahoitus sekä mahdolliset muutoksenhakumenettelyt muotoutuvat vaikeasti ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi. Tähän seikkaan – mukaan lukien julkisen vallan rahoituksen hajautuminen ja turhia kustannuksia aiheuttava monikanavaisuus – tulee kiinnittää huomiota niin palveluja toimeenpantaessa kuin lainsäädäntöä uudistettaessa.

15. Hallinnon ei-lainsäädännöllisen sääntelyn lisääntymisen tulee johtaa tarkkaan ja perusteltuun harkintaan eri säätämistapojen käytöstä.

Ohjausjärjestelmien käyttöä on kussakin tilanteessa harkittava tarkoituksenmukaisen ja oikeudenmukaisuutta toteuttavan järjestelmän luomiseksi. Hyvinvointivaltion hallinnon harkintavallan lisääntymiseen perustuva ohjeistus on kovin moniaineksista. Käytössä on perinteisiä viranomaisen sisäisiä ja hallinnonalan hierarkkisia määräyksiä ja suosituksia sekä erilaisia palvelujen käyttäjiin kohdistuvia suunnitelmia sekä itseohjautuvia ja ammattikuntaakohtaisia ohjausjärjestelmiä. Lainsäädäntöä kehitettäessä voidaan harkiten ja taiten lisätä normiohjausta sekä kaikkein heikoimpien ja poliittisesti vaikutusvallattomimpien osalta jopa subjektiivisia oikeuksia. On syytä selvittää, miten saadaan aikaan viranomaista koskeva sitovuus, kun laaditaan erilaisia palvelujen käyttäjiä koskevia suunnitelmia. Toimintakyvyltään rajoittuneen henkilön oikeuksia ei tule sitoa hänen omaan toimintaansa eikä palvelujen saaminen saa estyä yksilön toimintakyvyn vajavuuksien takia.

16. Kunnan tehtävänä on asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja riittävien sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen turvaaminen alueellaan.

Kunnanvaltuuston tulee myös pitää huolta siitä, että asukkailla ja palvelun käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Hyvinvointipalvelujen tavoitteena on yksilön ja yhteisön toimintaedellytysten ylläpitäminen ja parantaminen laajasti ymmärrettynä. Palvelut voidaan ymmärtää investointina inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan. Näiden palvelujen ensisijaisena tehtävänä on pidettävä hyvinvoinnin vahvistamista. Käytettäessä hyvinvointipalveluja muiden tavoitteiden, kuten elinkeinotoiminnan tai taloudenhoidon tarkoituksiin tulee järjestelyissä aina ottaa ensisijaisesti huomioon pitkän aikavälin hyvinvointia, osallisuutta ja osallistumista sekä ympäristöä koskevat näkökohdat. Osa hyvinvointia on palvelujen asianmukainen, hyvän hallinnon vaatimuksen täyttävä toimeenpanto. Se edellyttää voimavaroja sekä motivoitunutta ja osaavaa henkilöstöä, joka voi olla ylpeä työstään.

17. **Kansallisen innovaatiojärjestelmän näkökulma on laajennettava kattamaan myös sosiaaliset innovaatiot:** ne auttavat koko väestön voimavarojen mobilisoinnissa. Innovaatiojärjestelmä on koko 2000-luvun suuntautunut tukemaan tuoteinnovaatioita. Hyvinvointivaltiollisten toimintojen järjestelmä taas käyttää ja kehittää ennen kaikkea sosiaalisia innovaatioita, jotka jossakin määrin muistuttavat innovaatiojärjestelmän tunnistamia prosessi-innovaatioita. Sen lisäksi hyvinvointivaltiollisten toimintojen piirissä syntyy omia tuoteinnovaatioita ja siellä otetaan käyttöön muiden tahojen kehittämiä tuoteinnovaatioita. Mutta hyvinvointivaltiollisten toimintojen päärooli koko innovaatiojärjestelmässä on juuri sosiaalisten innovaatioiden kehittämisessä ja soveltamisessa koko kansakunnan voimavarojen mobilisoimiseksi ja myös muun innovaatiotoiminnan tukemiseksi. Seuraavassa kansallisen innovaatiojärjestelmän arvioinnissa on sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltiollisten toimintojen mobilisoiva ja innovointia tukeva merkitys otettava tarkasteluun. Tästä voivat huolehtia tutkimus- ja innovaationeuvosto (TIN) ja sektoritutkimuksen neuvottelukunta.
18. **Sektoritutkimusuudistuksen jatkossa on määriteltävä myös valtion tutkimuslaitosten rooli innovaatiotyössä.** Suomessa sektoritutkimuslaitoksia pidetään nykyisin itsestään selvästi kansallisen innovaatiojärjestelmän osana. Niiden rooli innovaatiojärjestelmässä on kuitenkin tosiasiallisesti epäselvä. Sektoritutkimusuudistuksen jatkovaiheissa on pyrittävä selventämään laitosten innovaatiroolia: mitä voitaisiin odottaa ja mihin suuntaan laitokset voisivat kehittää toimintaansa. Tämä koskee myös niitä kahta sektoritutkimuslaitosta, jotka toimivat nimenomaan hyvinvointivaltiollisiin toimintoihin liittyvillä aloilla, nimittäin Työterveyslaitosta (TTL) ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta (THL). Edellinen toimii työkenttässä luonteen vuoksi voimakkaasti uusia toimintatapoja ja ratkaisuja etsivässä työssä. Jälkimmäisen työkentässä innovaatiotoiminnot etsivät vielä paikkaansa KTL:n ja Stakesin fuusion jälkeen. Laitoksilta voi odottaa myös niiden omaa arviota innovaatiotoimintojen paikasta niiden työkentässä. Laitosten itsensä lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö ja sektoritutkimuksen neuvottelukunta ovat avainasemassa tätä kysymystä pohtimaan.
19. **Hyvinvointivaltiollisten toimintojen omassa innovaatiojärjestelmässä on pyrittävä innovaatioiden kysynnän ja tarjonnan parempaan kohtaamiseen: avoimen vuorovaikutuksen, vertailun ja tiedonkulun areenat ovat avainasemassa (AVE).** Innovaatioideoiden, -aihioiden ja -prototyyppien kulkeminen kaikkiin suuntiin hyvinvointivaltiollisten toimintojen monimutkaisessa verkostorakenteessa on vaikea organisointitehtävä. Jo nyt on kehitetty verkostomuotoisia, avoimen vuorovaikutuksen vahvistamiseen pyrkiviä järjestelmiä, jossa tällainen kaikkien tahojen yhteinen ideointi pääsee esille. Näitä avoimen vuorovaikutuksen järjestelmiä on kehitettävä edelleen ja huomattava, että samaa järjestelmää voi käyttää

sekä innovaatioiden tarjonnan että kysynnän esiin saamiseksi yhteisille foorumeille. Innovaatiokokeilujen ja -kokemusten avoimen vertailun järjestelmä kuuluisi samaan kokonaisuuteen. Avoimen vertailun periaate soveltuu myös jo vakiintuneiden toimintojen (kuten sosiaali- ja terveystalvelujen) vaikuttavuuserojen vertailuun. Tällainen avoin vertailujärjestelmä (nimeltään esim. AVE) palvelee myös kansalaisten intressejä palvelujen käyttäjinä ja niiden vertailijoina. Parhaat mahdollisuudet tällaisten ympäristöjen kehittämiseen on sosiaali- ja terveysministeriöllä, Kuntaliitolla sekä alan sektoritutkimuslaitoksilla.

20. Innovaatioiden tuonti on hyvinvointivaltiollisten toimintojen kannalta merkittävä, mutta huonosti organisoitu osa innovaatiojärjestelmää: tuontia on helpoin harjoittaa muista Pohjoismaista. Kansallinen innovaatiojärjestelmä on voimakkaasti suuntautunut etsimään ja tukemaan kotimaisia innovaatioita, joista voisi kehittyä vientituotteita. Silloin unohtuu, että myös innovatiivisten ratkaisujen maahantuonti voi olla avuksi sekä innovaatiojärjestelmälle että kotimaisille toiminnoille kuten hyvinvointivaltiollisille toimille. Koko 2010-luvun Suomen hyvinvointijärjestelmän toiminnot ovat pitkälle pohjoismaisen mallin mukaisia. Pohjoismaisten ratkaisujen nykyistä systemaattisempi seuraaminen ja soveltava maahantuonti olisivat yksi kustannustehokas tapa uudistaa hyvinvointitoimintoja. Pohjoismaat ovat myös suomalaisratkaisujen luontevimpia vientimaita. Innovaatioiden, niiden aiheiden ja innovaatioideoiden haravointiin maailmalta ja erityisesti pohjoismaista on parhaat edellytykset hyvinvoinnin ja terveyden alan sektoritutkimuslaitoksilla sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton asiaa tärkeänä pitävällä tuella.

21. Innovaatioiden juurruttaminen pitkäaikaisiksi käytännöiksi vaatii toimia hyvinvointivaltiollisten toimintojen koko leveydeltä. Tähän asti parhaiten onnistunut osa hyvinvointivaltiollisten toimintojen innovaatio-työstä on ollut itse innovaatioiden synnyttäminen. Huonommin on onnistunut niiden esille saanti, levittäminen ja varsinkin vakiinnuttaminen osaksi järjestelmän toimintoja yli kokeiluperiodien ulottuvaksi ajanjaksoksi. Kun hyvinvointivaltiollisten toimintojen toimijakenttä on laaja ja kirjava (valtio, kunnat, kolmas sektori, yritystoiminnot) ja sen koordinointi kaikissa asioissa tunnetusti vaativaa, ei mitään ihmekeinoa ole tässä tarjolla. Avoimen ympäristön järjestelmät, jossa verrataan julkisesti ja nimeltä mainiten eri tahojen kokeilemia tai ehdottamia malleja ja eri kuntia ja toimintayksiköitä, voisivat olla tässäkin avuksi. Syntyisi siis kotimainen hyvinvointitoimintojen "avoimen koordinaation ohjaus", jonka tueksi tarvitaan sektoritutkimuslaitosten tarjoamaa vertailutietoa. Asia kytkeytyy edellä ehdotettuun AVE-vertailujärjestelmään ja sen edistäminen vaatii sosiaali- ja terveysministeriön, kuntaliiton ja sektoritutkimuslaitosten toimia.

KIRJALLISUUS

- Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Porvoo: WSOY, 1989.
- Adema, Willen & Ladaïque, Maxime: How Expensive is the Welfare State? – Gross and net indicators in the OECD social expenditure database. ParIs: OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 92, 2009.
- Ahponen, Pirkkoliisa: Elämän riskiytyminen epävarmuuden yhteiskunnassa. Teoksessa Ahponen, Pirkkoliisa (toim.): Riskikirja – Uhat, mahdollisuudet ja asiantuntijuus epävarmuuden yhteiskunnassa. Jyväskylä: SoPhi, 1997, 21–38.
- Akerlof, George: Labor Contracts as a Partial Gift Exchange. Teoksessa Akerlof, George: An Economics Theorist Book of Tales. Cambridge University Press, Cambridge 1984, 145–174.
- Akerlof, George & Rachel E. Kranton: Identity Economics – How Our Identities Shape Our Work, Wages and Well-Being. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Akerlof, George & Robert J. Shiller: Animal Spirits – How Human Psychology Drives the Economy and Why it Matters for Global Capitalism. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Aldridge, Alan: The Market. Cambridge: Polity, 2005.
- Alestalo, Matti: Yhteiskuntaluokat ja sosiaaliset kerrostumat toisen maailmansodan jälkeen. Teoksessa Valkonen, Tapani, Risto Alapuro & Matti Alestalo & Riitta Jalilinoja & Tom Sandlund (toim.): Suomalaiset. Porvoo: WSOY.
- Amable, Bruno: The Diversity of Modern Capitalism. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Andersen, Torben M. & Bengt Holmström & Seppo Honkapohja & Sixten Korkman & Hans Tson Söderström & Juhana Vartiainen: The Nordic Model – Embracing Globalization and Sharing Risks. Helsinki: Etla, 2007.
- Andersson, Jan-Otto & Olli Kangas: Perustulon kannatus Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 67 (2002): 4, 293–307.
- Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisö-oikeuteen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, 2002.
- Arajärvi, Pentti: Sosiaaliturvan universaalisuus, kattavuus ja vastikkeellisuus. Teoksessa Heikkilä, Marjut (toim.): Säädöksiä, systematiikkaa vai ihmisoikeuksia. Oikeustieteen päivät 19–21.8.2003. Lappeenranta: Acta Universitatis Lappeenrantaensis 203, 2004, 297–309.
- Arajärvi, Pentti: Lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Lakimies 108 (2008): 3, 454–458.
- Arajärvi, Pentti: Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut. Selvitysmiesraportti. Helsinki: Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2009, 2009.
- Arajärvi, Pentti: Moraali ja julkisen vallan vastuu. Teoksessa Miettinen, Tarmo & Atte Korte (toim.): Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – julkisen vallan vastuu. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 25. Joensuu 2010, 3–17.
- Arrow, Kenneth J.: The Economics of Moral Hazard – Further Comment. The American Economic Review 58 (1968): 3, 537–539.

- Bambra, Clare: Decommodification and the World of Welfare Revisited. *Journal of European Social Policy* 16 (2006): 1, 73–80.
- Bardy, Marjatta & Sanna Parrukoski (toim.): *Hyvinvointi ilmastonmuutoksen oloissa*. Helsinki: THL, 2010.
- Barr, Nicholas: *The Welfare State as A Piggy-bag – Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2001
- Bauman, Zygmunt: *Postmodernin lumo*. Tampere: Vastapaino, 1996.
- Bauman, Zygmunt: *Work, Consumerism and the New Poor*. Buckingham: Open University Press, 1998.
- Bauman, Zygmunt: *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- Bauman, Zygmunt: I Am Not My Brother's Keeper. Teoksessa Zygmunt Bauman (toim.): *The Invidualised Society*. Cambridge: Polity Press, 2001, 71–82.
- Beaulier, Scott & Bryan Caplan: Behavioral Economics and Perverse Effects of the Welfare State. *Kyklos* 60 (2007): 4, 485–507.
- Beck, Ulrich & Lau, Christoph: Second Modernity as a Research Agenda – Theoretical and Empirical Explorations in the 'Metachange' of Modern Society. *The British Journal of Sociology* 56 (2005): 4, 525–557.
- Beck, Ulrich: *Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986.
- Bergholm, Tapio & Juho Saari: Paradigmat, agendat ja kehykset – Toteutuiko Pekka Kuusen 60-luvun sosiaalipolitiikka. Teoksessa Kananen, Johannes & Juho Saari (toim.): *Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Jyväskylä: Minerva, 2009, 31–62.
- Björklund, Liisa: Kannustaminen ja moraali – Kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvulta alkaen. Helsingin yliopiston teologinen tiedekunta, Helsinki: Väitöskirja (omakustanne), 2008.
- Bok, Derek: *The Politics of Happiness – What Government Can Learn from the New Research on Well-Being*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Borge, Anne & Melhuish, Edward C.: A Longitudinal Study of Childhood Behaviour Problems, Maternal Employment, and Day Care in a Rural Norwegian Community. *International Journal of Behavioral Development* 18 (1995): 23–42.
- Bourdieu, Pierre: Epävarmuutta on nykyään kaikkialla. Teoksessa Bourdieu, Pierre (toim.): *Vastatulet – Ohjeita uusliberalismin vastaiseen taisteluun*. Helsinki: Otava, 1999, 109–116.
- Brandolini, Andrea & Timothy M. Smeeding: Income Inequality in Richer and OECD-countries. Teoksessa Salverda, Wiemer & Brian Nolan & Timothy Smeeding (toim.): *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press, 2009, 71–100.
- Breen, Richard & John H. Goldthorpe: Explaining Educational Differentials. *Rationality & Society* 9 (1997): 3, 275–305.
- Breen, Richard & Meir Yaish: Testing the Breen–Goldthorpe Model of Educational Decision Making. Teoksessa Morgan, Stephen L. & David B. Grusky & Gary S. Fields (toim.): *Mobility and Inequality – Frontiers of Research in Sociology and Economics*. Stanford: Stanford University Press, 2006, 232–58.

- Böckerman, Petri & Juho Saari: Sosiaalista Eurooppaa rakentamassa. Yhteiskuntapolitiikka 74 (2009): 1, 2–14.
- Cacioppo, John T & Nicholas Christakis & James H. Fowler: Alone in the Crowd – The Structure of Spread of Loneliness in a Large Social Network. *Journal of Personality and Social Psychology* 97 (2009): 6, 977–991.
- Campbell, John L.: What's New – General Patterns of Planned Macro-Institutional Change. Teoksessa Hage, Jerald & Marius Meeus (toim.): *Innovation, Science and Institutional Change – A Research Handbook*. Oxford: Oxford University Press, 2009, 55–524.
- Carvalho, Luis Francisco & João Rodrigues: On Markets and Morality – Revising Fred Hirsch. *Review of Social Economy* 64 (2006): 3, 331–348.
- Caspi, Avshalom & Terrie Moffitt & Bradley Wright & Phil Silva: Early Failure in the Labor Market – Childhood and Adolescent Predictors of Unemployment in the Transition to Adulthood. *American Sociological Review* 63(1998): 3, 424–451.
- Cassidy, John: *How Markets Fail – The Logic of Economic Calamities*. London: Allen Lane, 2009.
- Caughy, Margaret O'Brien & Janet DiPietro & Donna Strobino: Day-Care Participation as a Protective Factor in the Cognitive Development of Low-Income Children. *Child Development* 65 (1994): 457–471.
- Chetty, Raj.: Consumption Commitments, Unemployment Durations, and Local Risk Aversion. NBER Working Paper No. W10211. New York: NBER, 2003.
- Christakis, Nicholas A. & James H. Fowler: *Connected – The Surprising Power of Our Networks and How They Shape Our Lives*. New York: Little Brown, 2009.
- COM(2009)433: *GDP and Beyond – Measuring Progress in a Changing World*. Brussels, 20.8.2009.
- Crouch, Colin: *Capitalist Diversity and Change*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Datta Gupta, Nabanita & Nina Smith: Swimming Upstream, Floating Downstream – Comparing Women's Relative Wage Progress in the United States and Denmark. *Industrial and Labour Relations Review* 59 (2006): 2, 243–266.
- Davoine, Lucie & Christine Erhel & Mathilde Guergoat-Larivière: Monitoring Employment Quality in Europe: European Employment Strategy Indicators and Beyond. *International Labour Review* 147 (2008): 2–3, 163–198.
- De Beer, Paul & Ferry Koster: *Sticking Together or Falling Apart – Solidarity in an Era of Individualization and Globalization*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.
- De Waal, Frans: *The Age of Empathy – Nature's Lessons for a Kinder Society*. New York: Harmony Books, 2009.
- DellaVigna, Stefano: Psychology and Economics – Evidence from the Field. *Journal of Economic Literature* 47 (2009): 2, 315–372.
- Diamond, Jared: *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*. New York: W.W. Norton, 1997.
- Dorling, Daniel: *Injustice – Why Social Inequality Persists*. Bristol: Policy Press, 2010.
- Dreher, Axel & Noel Gaston & Pim Martens: *Measuring Globalization – Gauging its Consequence*. New York: Springer, 2008.

- Dronkers, Jaap & Juho Härkönen: The Intergenerational Transmission of Divorce in Cross-national Perspective – Results from the Fertility and Family Surveys. *Population Studies* 62 (2008): 3, 273–288.
- Duncan, Greg J. & W. Jean Yeung & Jeanne Brooks-Gunn & Judith R. Smith: How Much Childhood Poverty Affect the Life Chances of Children. *American Sociological Review* 63 (1998): 3, 406–423.
- Ebner, Alexander & Nikolaus Beck (toim.): The Institutions of the Market – Organization, Social Systems and Governance. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Edlund, Jonas: Trust in Government and Welfare Regimes: Attitudes to Redistribution and Financial cheating in the USA and Norway. *European Journal of Political Research* 35(1999): 341–370.
- EFNIS: Evaluation of the Finnish National Innovation System – Full Report. Helsinki: Taloustieto, 2009a.
- EFNIS: Evaluation of the Finnish National Innovation System – Policy Report. Helsinki: Taloustieto, 2009b.
- Eid, Michael & Randy J. Larsen (toim.): The Science of Subjective Well-being. New York: The Guildford Press, 2008.
- Elo, Kalle & Tapio Klaavo, Ismo Risku & Hannu Siivonen: Lakisääteiset eläkkeet – Pitkän aikavälin laskelmat 2009. Eläketurvakeskuksen raportteja 2009:4. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2009.
- Elovainio Marko & Mika Kivimäki & Jussi Vahtera: Organizational Justice – Evidence of a New Psychosocial Predictor of Health. *American Journal of Public Health* 92 (2002): 1, 105–108.
- Elovainio, Marko & Kees van den Bos & Anna Linna & Mika Kivimäki & Leena Al-Mursula & Jaana Pentti & Jussi Vahtera: Combined Effects of Uncertainty and Organizational Justice on Employee Health- *Social Science & Medicine* 61 (2005) 12:2501–12.
- Eriksson, Lars D.: Conflicting tendencies in modern law. Teoksessa Kritik, moral och rätt. Institutionens för offentlig rätt publikationer. Helsinki: Helsingfors universitet D.11. 1992a, 134–140.
- Eriksson, Lars D.: The Disappearance of Morality. Teoksessa Kritik, moral och rätt. Institutionens för offentlig rätt publikationer. Helsinki, Helsingfors universitet D.11. 1992b, 166–176.
- Erola, Jani: Kulutus ja riskirationaalinen toiminta 1990-luvun Suomessa. Teoksessa Hyvönen, Kaarina & Juntto, Anneli & Laaksonen, Pirjo & Timonen, Päivi (toim.): Hyvää elämää? 90 vuotta suomalaista kuluttajatutkimusta. Helsinki: Tilastokeskus and Kuluttajatutkimuskeskus, 2000.
- Erola, Jani: A Remedy with Rationalities. Improved Rational Action Theory with Empirical Content as a Solution to the Fallacies in Sociology. Series A 11. Turku School of Economics and Business Administration, 2004.
- Erola, Jani: Maksuhäiriöisyys ja luottamusrakenteiden kriisi sosiaalisessa toiminnassa. *Sociologia* 38 (2001): 3, 174–191.
- Erola, Jani: Kohorttien väliset liikkuvuuserot – Haaste suomalaisen yhteiskunnan avoimuudelle. *Yhteiskuntapolitiikka* 75 (2010): 3, 318–323.

- Erola, Jani & Pekka Räsänen: Riskirationaalisuus ja epävarmuuden elämänpolitiikka. *Janus* 6 (1998): 2, 153–166.
- Erola, Jani (toim.): Luokaton Suomi – Yhteiskuntaluokat 2000-luvun Suomessa. Helsinki: Gaudeamus, 2010.
- Eräsaari, Risto: Kuinka turvaton on riittävän turvallinen? Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö, 2002.
- Eskelinen, Teppo: Putting Global Poverty in Context. Jyväskylä: University of Jyväskylä, 2009.
- Esping-Andersen, Gøsta: Politics against Markets. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- Esping-Andersen, Gøsta: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Esping-Andersen, Gøsta: Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Esping-Andersen, Gøsta: Untying the Gordian Knot of Social Inheritance. *Research in Social Stratification and Mobility* 21(2004): 115–138.
- Esping-Andersen, Gøsta: Investing in Children. Wellchi-network (well-being of children) final conference. Barcelona 8-10.2.2007.
- Eurostat: Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010. Brussels: European Commission, 2010.
- Ferrie, Jane E. & Jenny Head & Martin J Shipley & Jussi Vahtera & Michael G Marmot & Mika Kivimäki: Injustice at Work and Incidence of Psychiatric Morbidity: the Whitehall II study. *Occupational and Environmental Medicine* 63(2006): 7:443–50.
- Fleurbaey, March: Beyond the GDP – The Quest for a Measure of Social Welfare. *Journal of Economic Literature* (2009): 4, 1029–1075.
- Forma, Pauli & Arttu Saarinen: Väestön mielipiteet sosiaaliturvasta vuonna 2006. Teoksessa Moisio, Pasi ym. (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes, 2008.
- Frank, Robert H.: Falling Behind – How Rising Inequality Harms the Middle Class. Berkeley: The University of California Press, 2007.
- Frank, Robert H.: Luxury Fever – Weighting the Cost of Excess. Princeton: Princeton University Press 1999/2010.
- Giddens, Anthony: Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern age. Cambridge: Polity Press, 1991.
- Giddens, Anthony: Europe in the Global Age. Cambridge: Polity Press, 2007.
- Gintis, Herbert & Samuel Bowles & Robert Boyd & Ernst Fehr (toim.): Moral Sentiments and Material Interests – The Foundations of Cooperation in Economic Life. Cambridge: MIT, 2005.
- Goodin, Robert E: Social Welfare as a Collective Responsibility. Teoksessa Goodin, Robert E. & Schmidt, David (toim.): Social Welfare and Individual Responsibility. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, 97–195.
- Haataja, Anita & Ulla Hämäläinen: Viekö haikara tasa-arvon perheissä? Ilmestyy teoksessa Hämäläinen, Ulla & Olli Kangas (toim.): Perhepiirissä. Helsinki: Kela, 2010.

- Haataja, Anita: Yhden vai kahden ansaitsijan malli: vaikutukset ansiotyöhön, hoivan ja tulojen jakoon. Teoksessa Hjerpe, Reino & Heikki Räisänen (toim.): Hyvinvointi ja työmarkkinoiden eriytyminen. Helsinki: Vatt, 2004, 163–186.
- Haavisto, Ilkka & Pentti Kiljunen (toim.): Kapitalismi kansan kärejillä – Evan kansallinen arvo ja asennetutkimus 2009. Helsinki: EVA, 2009.
- Hage, Jerald & Marius Meeus (toim.): Innovation, Science and Institutional Change – A Research Handbook. Oxford: Oxford University Press, 2009, 55–524.
- Hage, Jerald: Adaptive Costs – A New Institutional Paradigm of Rules for the Competitive Game. *Current Sociology* 49 (2001): 4, 45–66.
- Hagfors, Robert & Juho Saari: Social Policy in the Economic and Monetary Union – Social Expenditures and Public Indebtedness in 15 EU-countries. Kela/Helsinki: Social Security and Health Reports 72, 2006.
- Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Muutostarpeita. Helsinki, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1997.
- Halpern, David: The Hidden Wealth of Nations. Cambridge: Polity, 2010.
- Hancké, Bob (toim.): Debating Varieties of Capitalism. Oxford: Oxford University Press, Oxford 2009.
- Hardin, Russell: How Do You Know? – The Economics of Ordinary Knowledge. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- Harisalo, Risto & Ensio Miettinen: Hyvinvointivaltio – Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Tampere: Tampere University Press, 2004a.
- Harisalo, Risto & Ensio Miettinen: Tampere University Pressin lehdistötiedote 14.9.2004 kirjasta Hyvinvointivaltio. Tampere, 2004b.
- Hart, H.L.A.: The Concept of Law. Second edition. Oxford: Oxford University Press 1997.
- Hautamäki, Veli-Pekka: Asetusehdotusten ja asetusten perustuslainmukaisuus. *Lakimies* 107 (2007): 4, 499–520.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Herrmann, Peter ym.: Efficiency and Effectiveness of Social Spending. Bonn: IZA DP no 3482, 2008.
- Higgs, Robert: The Complex Course of Ideological Change. *American Journal of Economics and Sociology* 67 (2008): 4, 547–565.
- Hiilamo, Heikki: The Rise and Fall of Nordic Family Policy? Historical Development and Changes during the 1990s in Sweden and Finland. Research Reports 125. Helsinki: Stakes, 2002.
- Hiilamo, Heikki: Mitä voisimme oppia Ruotsista. Yksinhuoltajien asema Suomen perhepolitiikassa pohjoismaisessa vertailussa. Teoksessa Forssén, Katja & Anita Haataja & Mia Hakovirta (toim.): Yksinhuoltajuus Suomessa. Väestöntutkimuslaitoksen julkaisusarja D50. Helsinki: Väestöliitto, 2009.
- Hiilamo, Heikki & Pasi Moisio: Mahdollisuuksien tasa-arvon politiikka, Teoksessa Taimio Heikki (toim.): Kurssin muutos: Kestävään kasvuun ja hyvinvointiin. Helsinki: TSL, 2009, 269–282.

- Hiilamo, Heikki & Juho Saari: Omistamisen oikeudenmukaisuus. Teoksessa Saari, Juho & Yeung Anne Birgitta (toim.): Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Gaudeamus, 2007, 257–273.
- Hiilamo, Heikki & Juho Saari: Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka. Teoksessa Arajärvi Pentti & Särkelä Riitta (toim.): Leipää ja lämpöä – Näkökulmia sosiaaliturvan uudistamiseen. Helsinki: STKL, 2008.
- Hiilamo, Heikki & Juho Saari (toim.): Hyvinvoinnin uusi politiikka Helsinki: Diak (ilmestyy 2010).
- Himanen, Pekka. Kukoistuksen käsikirjoitus. Helsinki: WSOY, 2010.
- Hirschman, Albert O.: The Rhetoric of Reaction – Perversity, Futility, Jeopardy. Cambridge: Belknap, 1991.
- Hirvilammi, Tuuli & Ilmo Massa: Ympäristösosiaalipolitiikan lähtökohtia. Teoksessa Massa, Ilmo (toim.): Vihreä teoria – Ympäristö yhteiskuntateorioissa. Helsinki: Gaudeamus, 2009, 102–129.
- Hoffrén, Jukka & Hanna Rättö: Hyvinvoinnin mittarit. Ilmestyy teoksessa Saari, Juho (toim.): Hyvinvointi. Helsinki: Gaudeamus, 2010.
- Holmström, Bengt: Moral Hazard and Observability. The Bell Journal of Economics 10 (1979): 1, 74–91.
- Honkatukia, Juha & Jouko Kinnunen & Kimmo Marttila: Distributional Effects of Finland's Climate Policy Package. Helsinki: VATT Working Papers 11, 2010.
- Hyytinen, Kirsi & Torsti Loikkanen & Jari Konttinen & Mika Nieminen: The Role of Public Research Organisations in the Change of National Innovation System in Finland. Helsinki: Sektoritutkimuksen neuvottelukunta, 6/2009. 2009a
- Hyytinen, Kirsi & Torsti Loikkanen & Jari Konttinen & Mika Nieminen: Valtion tutkimuslaitosten muutokset ja muutosten haasteet. Helsinki: Sektoritutkimuksen neuvottelukunta. 3-2009. 2009b
- Hämäläinen, Timo: Yhteiskunnallinen muutos ja henkinen hyvinvointi. Sitran selvityksiä 8. Helsinki: Sitra 2009.
- Hämäläinen, Timo & Risto Heiskala: Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Helsinki: Edita, 2004.
- Hämäläinen, Timo & Heiskala, Risto: Social Innovation, Institutional Change and Economic Performance. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.
- Hämäläinen, Ulla: Nuorisotyöttömyys Suomessa. Esitelmä Kela-valtuutetuille. Helsinki: Kela 19.5. 2010.
- Hänninen, Sakari: Jakovaltiosta kilpailuvaltioon. Teoksessa Hänninen, Sakari & Elina Palola & Maija Kaivonurmi: Mikä meitä jakaa – Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Helsinki: THL, teema 7, 2010, 83–110.
- Hänninen, Sakari & Elina Palola & Maija Kaivonurmi: Mikä meitä jakaa – Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Helsinki: THL, teema 7, 2010.
- Härkönen, Juho & Jaap Dronkers: Stability and Change in the Educational Gradient of Divorce – A comparison of Seventeen Countries. European Sociological Review 22 (2006): 5, 501–517.
- ILO [International Labour Organization]: A Fair Globalization – Creating Opportunities for All. [The Report of the World Commission]. Geneve: ILO, 2004.

- Iyenger, Sheena: *The Art of Choosing*. New York: Twelve, 2010.
- Jackson, Michelle & Robert Erikson & John H Goldthorpe & Meir Yaish: Primary and Secondary Effects in Class Differentials in Educational Attainment: The Transition to A-Level Courses in England and Wales. *Acta Sociologica* 50 (2007): 3, 211–229.
- Jencks, Christopher & Laura Tacha: Would Equal Opportunity Mean More Mobility? Teoksessa Morgan, Stephen & David Grusky & Gary Fieldsy (toim.): *Mobility and Inequality: Frontiers of Research from Sociology and Economics*. Stanford: Stanford University Press, 2006, 23–58.
- Jenson, Jane: Content and Diversity of the Social Investment Strategies. Teoksessa Morrel, Nathalie & Bruno Palier & Joakim Palme: *What Future for Social Investment*. Stockholm: Institute for future studies, 2009.
- Johnson, Gustav & Kälvesten, Anna-Lisa. 222 stockholmspojkar. En social-psykiatrisk undersökning av pojkar i skolåldern. Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1964.
- Jonson, Gustav: *Det sociala arvet*. Stockholm: Tiden/Folksam, 1969.
- Julkunen, Raija: *Suunnanmuutos*. Tampere: Vastapaino, 2001.
- Julkunen, Raija: *Kuka vastaa – Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes, 2006.
- Julkunen, Raija: Perustulo – Kuinka sama idea kohtaa toistuvasti sosiaalidemokraattisen hyvinvointivaltion. Teoksessa Kananen, Johannes & Juho Saari (toim.): *Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Jyväskylä: Minerva, 2009, 257–292.
- Jyränki, Antero: *Valta ja vapaus*. Helsinki, Talentum, 2003.
- Kahneman, Daniel & Amos Tversky: Prospect Theory – An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica: Journal of the Econometric Society* 47 (1979): 2, 263–292.
- Kallio, Johanna: Kansalaisten asennoituminen hyvinvointivaltion uudelleenmuotoiluun. *Sosiologia* 45(2008): 1, 3–20.
- Kananen, Johannes & Anu Kantola: Kilpailukyky ja tuottavuus – Kuinka uudet käsitteet saivat hallitsevan aseman hyvinvointivaltion muutoksessa. Teoksessa Kananen, Johannes & Juho Saari (toim.): *Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Jyväskylä: Minerva 2009, 119–152.
- Kananen, Johannes & Juho Saari (toim.): *Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Jyväskylä: Minerva 2009.
- Kangas, Olli: *Luokkaintressit ja hyvinvointivaltio*. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja D-84. Helsinki, Helsingin kauppakorkeakoulu 1986.
- Kangas, Olli: Politik och ekonomi i pensionsförsäkringen. *Det finska pensionssystemet i jämförande perspektiv*. Stockholm: Institutet för social forskning, 1988.
- Kangas, Olli: *Politiikka ja sosiaaliturva Suomessa*. Teoksessa Paavonen, Tapani & Olli Kangas: *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*. Helsinki: Edita, 2006, 190–366.
- Kangas, Olli: Jos maalaisliitto ei olisi ollut niin vahva – Jossittelua suomalaisen sosiaaliturvan vaihtoehtoilla. Teoksessa Jokisipilä, Markku & Mari K. Niemi (toim.): *Entäs Jos... – Lisää vaihtoehtoja Suomen historiaa*. Helsinki: Ajatus Kirjat, 2006a, 197–218.
- Kangas, Olli: Pohjoismaat – Maailman paras kolkka. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (2008): 4, 357–367.

- Kangas, Olli & Päivi Luna: From Public Dominance to a Boom of Private Policies – Finland. Teoksessa Ebbinghouse, Bernhard (toim): Public and Private in Pension Policies. Oxford: Oxford University Press, 2010a (forthcoming).
- Kangas, Olli, Urban Lundberg & Niels Ploug: Three Roads to a Pension Reform. Danish, Finnish and Swedish Pension Reforms in Comparative Perspective. *Social Policy & Administration* 44 (2010b): 3, 265–284.
- Kangas, Olli & Joakim Palme (toim.): Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries. London: Palgrave, 2005.
- Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Hallberg, Pekka & Heikki Karapuu & Martin Scheinin & Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeudet. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy – WSLT, 1999, 61–110.
- Kari, Matti & Mervi Kattelus & Juho Saari: Sosiaalinen Eurooppa murroksessa. Helsinki: Eurooppatiedotus, 2008.
- Kautto, Mikko: Työurat ja eläketurvan kestävyys. *Yhteiskuntapolitiikka* 75 (2010): 3, 311–317.
- Kautto, Mikko & Laura Metso: Sosiaalinen kestävyys – Uusi poliittinen horisontti. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (2008): 4, 411–420.
- Kay, John: *Obliquity – Why Our Goals Are Best Achieved Indirectly*. London: Profile Books, 2010.
- Kela: Kelan tilastollinen vuosikirja 2008. Helsinki: Kela, 2009.
- Kiander, Jaakko: Ilmastopolitiikka ja tulonjako – Selvitys Vanhasen II hallituksen tulevaisuusselontekoa varten. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 22/2008, 2008.
- Kiander, Jaakko & Pentti Vartia: Suuri lama – Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu. Helsinki: Taloustieto, 1998.
- Kivimäki Mika & Jane E. Ferrie & Jenny Head & Martin J. Shipley & Jussi Vahter & Michael G. Marmot.: Organisational Justice and Change in Justice as Predictors of Employee Health – the Whitehall II study. *Journal of Epidemiological Community Health* 58 (2004): 11, 931–937.
- Kivimäki, Mika & Marko Elovainio & Jussi Vahtera & Jane E. Ferrie: Organisational Justice and Health of Employees –Prospective Cohort Study. *Occupational and Environmental Medicine* 60 (2003): 1, 27–33; discussion 33–34.
- Kogut, Bruce: *Knowledge, Options and Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- KOM(2009) 400: Kestävän kehityksen valtavirtaistaminen EU:n politiikoissa: Euroopan unionin kestävän kehityksen strategian tarkastelu vuonna 2009. Bryssel 24.7.2009
- KOM(2010) 2020: EUROOPPA 2020–Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. Bryssel 3.3.2010.
- Komission tiedonanto, Yleishyödylliset palvelut Euroopassa (2001/C 17/04).
- Korhonen, Jukka: Näkökulmia ehkäisevään sosiaalipolitiikkaan. Lähtökohtiin, linjauksiin, toteutukseen ja haasteisiin. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet. 110. Kuopio: Kuopion yliopisto, 2004.

- Korkman, Sixten: Kestääkö pohjoismainen malli. Teoksessa Rouvinen, Petri & Pekka Ylä-Anttila (toim.): Kriisin jälkeen. Sitra 288. Helsinki: Taloustieto, 2010, 177–190.
- Korkman, Sixten & Jukka Lassila & Niko Määttä & Tapani Valkonen: Hyvinvointivaltion rahoitus – Riittävätkö rahat, kuka maksaa. Helsinki: ETLA B 230, 2007.
- Kotiranta, Annu & Tuomo Nikulainen & Antti-Jussi Tahvanainen & Matthias Deschryvere & Mika Pajarinen : Evaluating National Innovation Systems – Key Insights from the Finnish INNOEVAL Survey. Helsinki: ETLA, Discussion Papers, 1196, 2009
- Krugman, Paul: Kuinka taloustieteilijät saattoivat olla niin väärässä? Teoksessa Rouvinen, Petri & Ylä-Anttila, Pekka (toim.): Kriisin jälkeen. Helsinki: Sitra, 2010, 25–38.
- Kundera, Milan: Elämisen sietämätön keveys. Porvoo: WSOY, 1985.
- Kuusi, Osmo & Olli-Pekka Ryyänen & Juha Kinnunen & Markku Myllykangas & Johanna Lammintakanen: Terveystieteiden tulevaisuus. Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2006.
- Kuusi, Pekka: 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY, 1961
- Kärkkäinen, Sirkka-Liisa: Yksin asuminen Suomessa. Teoksessa Hänninen, Sakari & Elina Palola & Maija Kaivonurmi (toim.): Mikä meitä jakaa – Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Helsinki: THL, teema 7, 2010, 181–218.
- Käypä hoito (<http://www.kaypahoito.fi/web/kh/etusivu>) (24.11.2009).
- Lane, Robert E.: The Loss of Happiness in Market Democracies. New Haven: Yale, 2000.
- Layard, Richard: Happiness – Lessons from a New Science. New York: Penguin, 2005.
- Le Grand, Julian: Motivation, Agency and Public Policy – Of Knights & Knaves, Pawns and Queens. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Le Grand, Julian & Carvalho, M. da Gracia: Investing in Youth – Bambino Bonds. European Commission Bureau of Economic Advisers Monthly Brief: Special Issues Social Agenda. Issue 16, June 16, 2008, 18–22.
- Leisering, Lutz & , Stephan Leibfried: Time and Poverty in Western Welfare States–United Germany in Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Lemola, Tarmo: Innovaation uudet haasteet ja haastajat. Helsinki: WSOY pro, 2009
- Lindh, Thomas: The Future Needs for Social Investment in Ageing Populations. Teoksessa Morel, Nathalie & Bruno Palier & Joakim Palme (toim.): What Future for Social Investment. Stockholm: Institute for future studies, 2009, 131–142.
- Lundvall, Bengt-Åke & Edward Lorenz: Welfare and Learning in Europe – How to Revitalize the Lisbon Process and Break the Stalemate. Teoksessa Lorenz, Edward & Bengt-Åke Lundvall (toim.): How Europe's Economies Learn – Coordinating competing models. Oxford: Oxford University Press 2006, 411–432.
- Lundvall, Bengt-Åke & Lorenz, Edward: On the Role of Social Investment in the Learning Economy: A European perspective. Teoksessa Morel, Nathalie & Bruno Palier & Joakim Palme (toim.): What Future for Social Investment? Stockholm: Institute for futures studies, 2009, 79–98
- Lundvall, Bengt-Åke (toim.): National Systems of Innovation – Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Anthem Press, 2010.

- Länsineva, Pekka: Harkitseva hallinto. Teoksessa Van Aershot, Paul & Paula Ilveskivi ja Kirsi Piispanen (toim.): Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta. Helsinki, Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitos, 1998, 263–279.
- Mahoney, James & Kathleen Thelen (toim.): Explaining Institutional Change – Ambiguity, Agency and Power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Mamelund, Sverre-Erik: Can the Spanish Influenza Pandemic of 1918 Explain the Baby Boom of 1920 in Neutral Norway? Population (English Edition, 2002–) 59 (2004): 2, 229–260.
- Marmot, Michael: Status Syndrome – How Your Social Standing Directly Affects Your Health. London: Bloomsbury, 2005.
- Mattinetti, M.L.: Net expenditure on social protection benefits. Statistics in focus 102/2009. Brussels: Eurostat, 2009.
- McNeill, John R. & William H. McNeill: The Human Web – A Bird's-Eye View of World History. New York: W. W. Norton, 2003.
- Meagher, Gabrielle & Martha Szebehely: From Citizens to Customers. Equality outcomes of institutional change in social service provision. Seminaaripaperi esitetty 14.4. 2010 seminaarissa Changing social inequalities. Stockholm: Institutet för framtidsstudier, 2010.
- Mills, Melinda & Hans-Peter Blossfeld: Globalization, Uncertainty and the Early Life course. Teoksessa Blossfeld, Hans-Peter & Erik Klijzing & Melinda Mills & Karin Kurz (toim.): Globalization, Uncertainty and Youth in Society. New York: Routledge, 2005, 1–24.
- Monta tietä vaikuttavuuteen. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittäminen 29/2008. 2008
- Mulgan, Geoff: The Art of Public Strategy – Mobilizing Power and Knowledge for Common Good. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy – WSLT, 2000.
- Määttä Tapio: Hallinnollinen ohjaus ympäristöpäätöksenteossa: hallinnon virallislähde vai soft law -oikeuslähde? Teoksessa Myrsky, Matti & Perttu Vartiainen & Tarmo Miettinen (toim.): Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945–14/10–2005. Joensuu: Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 15, 2005, 180–203.
- Naumanen, Päivi & Heikki Silvennoinen: Koulutus, yhteiskuntaluokat ja eriarvoisuus. Teoksessa Erola, Jani (toim.): Luokaton Suomi? Yhteiskuntaluokat 2000-luvun Suomessa. Helsinki: Gaudeamus, 2010, 67–88.
- North, Douglass C.: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- North, Douglass C.: Economic Performance through Time. Princeton: Princeton University Press 2005.
- NOSOSKO (Nordisk Socialstatistisk Komite): Social tryghed i de nordiske lande 2004. København: NOSOSKO.
- Nurmela, Juha: Missä ovat ilmastopolitiikan töyssyt. Teoksessa Bardy, Marjatta & Sanna Parrukoski: Hyvinvointi ilmastomuutoksen oloissa. Helsinki: THL, 2010, 114–121.

- Nygård, Mikael: Vålfärdsstaten, partierna och marknaden: den vålfärdsideologiska förändringen inom fyra finländska partier under 1990-talet. Åbo: Åbo Akademis förlag, 2003.
- Nylander, Olli: KASTE:n paikka – Arvio sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaohjelman merkityksestä. Yhteiskuntapolitiikka 73 (2008): 4, 438–445.
- OECD [Organization for Economic Co-Operation and Development]: Health at a Glance 2007. Paris: OECD, 2007.
- OECD [Organization for Economic Co-Operation and Development]: Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. Paris: OECD, 2008.
- OECD [Organization for Economic Co-Operation and Development]: Growing unequal. Paris: OECD, 2008.
- OECD [Organization for Economic Co-Operation and Development]: The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow. Paris: OECD, 2010a.
- OECD [Organization for Economic Co-Operation and Development]: Measuring Innovation: A New Perspective. Paris: OECD, 2010b.
- OECD [Organization for Economic Co-Operation and Development]: SMES, Entrepreneurship and Innovation. Paris: OECD, 2010c.
- OECD [Organization for Economic Co-Operation and Development]: Finland. OECD Economic Surveys vol. 2010/4. Paris: OECD, 2010d.
- OECD [Organization for Economic Co-Operation and Development]: Increasing Effective Retirement Age in Finland. Report by the OECD to the Prime Minister of Finland. Paris: OECD, 2010e.
- Offer, Avner: The Challenge of Affluence. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Ojala, Marjo: EU-kilpailuoikeus. Helsinki: Edita, 2005.
- OPM [Opetusministeriö] Koulutus ja tutkimus 2007–2012. Kehittämissuunnitelma. Opetusministeriön julkaisuja 2008:9
- Ostrom, Elinor: Understanding Institutional Diversity. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Pajukoski, Marja: Onko syrjäytyminen työvoimapolitiittinen kysymys – lainsäädäntö ja inklusion rajat (käsikirjoitus, julkaistaan 2010).
- Pajukoski, Marja: Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä. Helsinki: Edita, 2006.
- Palme, Joakim: The Quest for Sustainable Social Policies in the EU: The Crisis and Beyond. Teoksessa Morel, Nathalie & Bruno Palier & Joakim Palme (toim.): What Future for Social Investment. Stockholm: Institute for Future Studies, 2009, 177–193.
- Palola, Elina: Sosiaalipolitiikka Lissabonin strategiassa. Teoksessa Hänninen, Sakari & Elina Palola & Maija Kaivonurmi (toim.): Mikä meitä jakaa – Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Helsinki: THL, teema 7, 2010, 27–52.
- Pekkarinen, Jukka & Juhana Vartiainen: Suomen talouspolitiikan pitkä linja. Helsinki: WSOY, 1995.
- Pessi, Anne Birgitta & Juho Saari: Hyvä tahto – Auttamisen asenteet ja rakenteet Suomessa. Helsinki: STKL, 2008.

- PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 2/1990 vp. Hallituksen esitys 22/1990 vp ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjakerjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- PeVL 6/1991 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 6/1991 vp. Hallituksen esitys 147/1991 vp laiksi työllisyyslain 18 §:n muuttamisesta.
- PeVL 17/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 17/1995 vp. Hallituksen esitys 172/1995 vp laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 20/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 20/2005 vp. Hallituksen esitys 263/2004 vp vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 48/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 48/2006 vp. Hallituksen esitys 90/2006 vp kansaneläkelainsäädännön, laiksi vammaisuuksista ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 10/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/2009 vp. Hallituksen esitys 20/2009 vp laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteleistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.
- PeVM 16/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 16/1994 vp hallituksen esityksestä 285/1994 vp ylimpien valtioiden eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp hallituksen esityksestä 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVM 4/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 4/2006 vp. Hallituksen esitys 14/2006 vp laiksi vaalilain muuttamisesta.
- Piketty, Thomas: Theories of Persistent Inequality and Intergenerational Mobility. Teoksessa Atkinson, Anthony.B. & François Bourguignon (toim.): Handbook of Income Distribution, Amsterdam: Elsevier, 2000, 429–476.
- PN [Pohjoismaiden neuvosto]. Nordic Innovation Monitor 2009. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2009.
- Prabhkar, Rajiv: Attitudes Towards the Child Trust Fund – What Do Parents Think: British Journal of Politics and International Relations 9(2007): 4, 713–729.
- Prodromidis, Margarita & Michael E Lamb & Kathleen J. Sternberg & C. Phillip Hwang & C. Phillip Broberg: Aggression and Noncompliance among Swedish Children in Center-Based Care, Family Day-Care, and Home Care." International Journal of Behavioral Development 18(1995): 43–62.
- Pye, Steve ym: Addressing the Social Dimensions of Environmental Policy – A Policy Briefing. Brussels: European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, July 2008.
- Quattrone, George A. & Amos Tversky: Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice. The American Political Science Review 82 (1988): 3, 719–736.
- Rantanen, Jorma: Sektoritutkimuksen selvitysraportti. Helsinki: Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 1–2008. 2008.
- Rauhala, Pirkko-Liisa: Onko keskustelu ehkäisevästä sosiaalipolitiikasta uutta Suomessa? Yhteiskuntapolitiikka 63(1998): 2, 121–139.

- Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.): Eurooppalaistuminen – Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon. Helsinki: Gaudeamus, 2006.
- Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.): Euroopan tulevaisuus. Helsinki: Gaudeamus, 2007.
- Raunio, Tapio & Juho Saari: Euroopan unionin jännitteet. Helsinki: Eurooppatiedotus, 2009.
- Rawls, John: A Theory of Justice. Cambridge (MA.): Harvard University Press, 1971.
- Rawls, John: Oikeudenmukaisuusteoria (alkuteos A Theory of Justice, 1971). Helsinki: WSOY, 1988.
- Rigney, Daniel: The Matthew Effect – How Advantage Begets Further Advantage. New York: Columbia University Press, 2010.
- Rouvinen, Petri & Pentti Vartia & Pekka Ylä-Anttila: Seuraavat sata vuotta – Aikamatka maailmaan ja Suomeen 1907-2107. Helsinki: Taloustieto, 2007.
- Rouvinen, Petri & Pekka Ylä-Anttila: Mistä olikaan kysymys? Johdanto ja yhteenveto. Teoksessa Rouvinen, Petri & Pekka Ylä-Anttila (toim.): Kriisin jälkeen. Sitra 288. Helsinki: Taloustieto, 2010 7–24.
- Rueschemeyer, Dietrich: Usable Theory – Analytic Tools for Social and Political Research. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- Ruuhela, Reija: Ilmastonmuutoksen ja ilmastopolitiikan yhteiskunnallisia vaikutuksia. Teoksessa Bardy, Marjatta & Sanna Parrukoski: Hyvinvointi ilmastonmuutoksen oloissa. Helsinki: THL, 2010, 54–59.
- Rönkä, Anna: Sosiaalinen selviytyminen lapsuudesta aikuisuuteen. Ongelmien kasautumisen kolme väylää. Psykologia 34(1999): 3, 181–185.
- Saari, Juho: Samassa veneessä? Työikäisen väestön saamien tulonsiirtojen rahoitusrakenne tuloluokittain 1990–1997. Teoksessa Ritakallio, Veli-Matti, Heikki Ervasti, Katja Forsen & Kaarina Nurmi (toim.): Eriarvoisuutta paikantamassa. Juhlakirja professori Kari Salavuon 60-vuotispäivän kunniaksi. Helsinki: Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 55, 2000, 132–156.
- Saari, Juho: Reforming Social Policy – A Study on Institutional Change in Finland during the 1990s. Department of Social Policy – University of Turku / Publications of Social Policy Association, Helsinki 2001.
- Saari, Juho: Sosiaalipoliitiikka ja hyvinvointivaltio. Teoksessa Saari, Juho (toim.): Hyvinvointivaltio – Suomen mallia analysoimassa. Helsinki: Yliopistopaino, 2005, 15–63.
- Saari, Juho: Suomen malli – Instituutioita ja politiikkaa. Teoksessa Saari, Juho (toim.): Suomen malli – Murroksesta menestykseen? Helsinki: Yliopistopaino 2006a, 11–37.
- Saari, Juho: Suomi vertailevissa indekseissä. Teoksessa Saari, Juho (toim.): Suomen malli – Murroksesta menestykseen? Helsinki: Yliopistopaino, 2006b, 38–65.
- Saari, Juho: Sosiaalisten innovaatioiden aika. Teoksessa Saari, Juho (toim.): Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: STKL 2008, 7–46.
- Saari, Juho: Harvinainen hetki – Tammikuu 2009 ja sosiaalipoliitiikan tulevaisuus. Yhteiskuntapolitiikka 74 (2009): 3, 239–255.
- Saari, Juho: Yksinäisten yhteiskunta. Helsinki: WSOY, 2010a.

- Saari, Juho: Sosiaalisen onnellisuuden politiikka. Teoksessa Hiilamo, Heikki & Juho Saari (toim.): Hyvinvoinnin uusi politiikka – Johdatus sosiaaliin mahdollisuuksiin. Helsinki: DIAK, 2010b (ilmestyy).
- Saari, Juho (toim.): Suomen malli – Murroksesta menestykseen? Helsinki: Yliopistopaino, 2006.
- Saari, Juho (toim.): Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2008.
- Saari, Juho (toim.): Hyvinvointi. Helsinki: Gaudeamus 2010 (ilmestyy)
- Saari, Juho & Anne Birgitta Yeung (toim.): Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Gaudeamus, 2007.
- Sabel, Charles & AnnaLee Saxenian: A Fugitive Success – Finland’s Economic Future. Helsinki: Sitra 80, 2008.
- Salverda, Wiemer & Brian Nolan & Timothy Smeeding (toim.): The Oxford Handbook of Economic Inequality. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Sarpila, Outi & Räsänen, Pekka & Erola, Jani & Kekki, Joonas & Pitkänen, Karoliina: Suomi 2009. Tutkimuslause ja aineistojen 1999–2009 vertailua. Turun yliopisto/Turun kauppakorkeakoulu: Turku, 2010.
- Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §). Teoksessa Hallberg, Pekka & Heikki Karapuu Martin Scheinin & Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeudet. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy – WSLT, 1999, 231–261.
- SEK(2010) 114: Lissabonin strategian arviointiasiakirja. Bryssel 2.2.2010
- Sen, Amartya: The Idea of Justice. London: Allen Lane, 2009.
- Seppälä, Esko-Olavi & Kai Husso: Kansallinen innovaatiojärjestelmä ja sosiaaliset innovaatiot. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2008, 46–74
- Siltala Raimo: Oikeudellinen tulkintateoria. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2004.
- Simpura, Jussi & Hannu Uusitalo: Hyvinvointi ja sosiaalinen kehitys. Teoksessa Saari, Juho (toim.): Hyvinvointi. Helsinki: Gaudeamus (ilmestyy 2010).
- Sipilä, Jorma: Sosiaalipolitiikka sosiaalisena investointina. Sosiaalitieto (2010): 2, 18–19.
- Sitra: Elinvoimainen Suomi. Helsinki: Sitra, 2010.
- SM [Sisäasiainministeriö]: Kotikuntalaki ja kotikunnan vaihtamisen rajoitukset – Kotikuntatyöryhmän loppuraportti. Helsinki: Sisäasiainministeriön julkaisuja 24/2005.
- Smith, Adrian & Andy Stirling & Frans Berkhout: The Governance of Sustainable Socio-technical Transitions. Research Policy 34 (2005), 1492.–1510.
- Snowdon, Christopher John: The Spirit Level Delusion – Fact-checking the Left’s New Theory of Everything. London: Little Dice, 2010.
- Social Innovation: What is it? Who does it? Ottawa: Policy Research Initiative (PRI), 2010
- Stakes [Sosiaali- ja terveysturvan tutkimus- ja kehittämiskeskus]: Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2008. Helsinki: Stakes, 2008.

- Stiglitz, Joseph & Amartya Sen & Jean-Paul Fitoussi: *Mismeasuring Our Lives – Why GDP Does not Add Up*. New York. New Press, 2010.
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö]: *Opas toimeentulotukilain soveltajalle*. Helsinki, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2007:11.
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö]: *Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma. Kaste-ohjelma 2008–2011*. Helsinki, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:6.
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö]: *Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista*, 27.1.2009
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö]: *Skenaarioita sosiaalimenoista*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009: 7, Helsinki 2009b.
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö]: *Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009a:10.
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö]: *Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitean) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi*. Helsinki: STM, 2010.
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö]: *Yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet 2009*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:5, 2009.
- STM: *Skenaarioita sosiaalimenoista – terveyden edistämisen vaikutukset ja analyysimallin esittely*. STM:n selvityksiä 7/2009. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2009.
- Sukselainen, V. J.: *Perhekustannusten tasaaminen*. Helsinki: WSOY, 1950.
- Sydow, Jörg & George Schreyögg & Jochen Koch: *Organizational Path Dependence – Opening the Black Box*. *Academy of Management Review* 34 (2009): 4, 689–709.
- Taimio, Heikki (toim.): *Kurssin muutos – Kestävään kasvuun ja hyvinvointiin*. Helsinki: TSL, 2009.
- Taipale, Ilkka (toim.): *100 sosiaalista innovaatiota Suomesta*. Helsinki: Itämerikeskussäätiö ja Kustannus Oy Kunnia. 2006.
- Taipale, Vappu & Hämäläinen, Hannu: *Kertomuksia sosiaalisista innovaatioista*. Helsinki: Stakes, 2007
- Tala, Jyrki: *Itsesääntely ja yhteissääntely lainsäädännön tukena tai korvaajana*. Teoksessa Lasola, Marjukka (toim.): *Oikeusolot 2009 – Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244, 2009, 321–346.
- Taleb, Nicolas Nassim: *The Black Swan – The Impact of the Highly Improbable*. London: Penguin Books, 2007.
- Taloussanomat 11.3. 2008.
- Tarkianen, Ari: *From Welfare to Innovation. STI Policies under the Spotlight*. Joensuu: Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja nro 1993. 2009
- Taylor-Gooby, Peter: *Reframing Social Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- TEM [Työ- ja elinkeinoministeriö]: *Henkilöasiakkuusstrategioiden toimeenpanolinjaukset TE-keskuksissa*. Työ- ja elinkeinoministeriö. Ohje 19.11.2009. TEM/3522/00.03.02.02/2009.

- Tenhunen, Sanna: Kannustimet ja riskit eläketurvassa. Taloustieteen näkökulma. Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 2008:5. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2008.
- Thaler, Richard H. & Amos Tversky & Daniel Kahneman & Alan Schwartz: The Effect of Myopia and Loss Aversion on Risk Taking: An Experimental Test. *Quarterly Journal of Economics* 112 (1997): 2, 647–661.
- Thaler, Richard H. & Cass R. Sunstein: *Nudge – Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.
- The University Evaluation 2009. Evaluation Report. Copenhagen: Ministry of Science, Technology and Innovation. Joulukuu 2009.
- THL [Terveyden ja hyvinvoinnin laitos]: Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti II. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 14/2009.
- Tilastokeskus: Väestön taloudellinen toiminta 1950–2000. Helsinki: Tilastokeskus, 2005
- Tilly, Charles: *Durable Inequality*. Berkeley: The University of California Press, 1998.
- Titmuss, Richard M.: *The Gift Relationship– From Human Blood to Social Policy*. London: Allen & Unwin, 1973.
- TM [Työministeriö]: Kansallinen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Helsinki: Työhallinnon julkaisu, työministeriö, 2006.
- Tomasello, Michael: *Why We Cooperate*. Cambridge: MIT Press, 2010.
- Trout, J.D.: *The Empathy Gap – Building Bridges to the Good Life and the Good Society*. New York: Viking, 2009.
- Tuomioja, Erkki: Pekka Kuusi. Helsinki: Tammi, 1996.
- Turkki, Teppo: *Nykyaikaa etsimässä – Suomen digitaalinen tulevaisuus*. Helsinki: EVA, 2009.
- Tuori, Kaarlo: *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy – WSLT, 2000.
- Tversky, Amos & Daniel Kahneman: Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science* 185 (1974): 4157, 1124–1131.
- Tversky, Amos & Daniel Kahneman: Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model. *The Quarterly Journal of Economics* 106 (1991): 4, 1039–1061.
- Tversky, Amos & Daniel Kahneman: Rational Choice and the Framing of Decisions. *Journal of Business* 59 (1986): 4, Part 2: The Behavioral Foundations of Economic Theory, S251–S278.
- Tversky, Amos & Daniel Kahneman: The framing of decisions and the psychology of choice. *Science* 211 (1981): 4481, 453–458.
- Uusitalo, Hannu & Mikko Kautto & Christina Lindell (toim.): *Myöhemmin eläkkeelle – selvityksiä ja laskelmia*. Helsinki: Eläketurvakeskuksen selvityksiä 2010: 1.
- Uusitalo, Hannu: Luokkarakenne ja intressien organisoituminen. *Sociologia*, 22 (1985): 3, 165–176.
- Vaarama, Marja: Ilmastomuutos on terveys- ja hyvinvointiriski ja tarvitsee kansallisen strategian. Teoksessa Bardy, Marjatta & Sanna Parrukoski: *Hyvinvointi ilmastomuutoksen oloissa*. Helsinki: THL, 2010, 151–155.

- Valovirta, Ville & Jukka Hyvönen (toim.): Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatio-toiminta – Esiselvitys sektoritutkimuksen neuvottelukunnalle. Helsinki: Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 11/2009.
- Valtioneuvoston periaatepätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä, perustelumuistio. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisu 4/2007, 7–28.
- Velfærdsteknologi – på vej til ny vækst. København: Danmarks vækstråd, 2009.
- Venkula, Jaana: Varmuudesta ja epävarmuudesta. Helsinki: Kirjapaja, 2005.
- Vilhula, Anna (toim.): Sosiaalinen perimä. Ylisukupolviset kohtalot tutkimuskirjallisuuden valossa. Helsinki: Suomen Mielenterveysseura, 2007.
- VM [Valtionvarainministeriö]: Lissabonin strategia kasvun ja työllisyyden parantamiseksi 2008–2010 Suomen kansallinen toimenpideohjelma. Helsinki: Valtiovarainministeriön Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 36a/2008a.
- VM [Valtionvarainministeriö]: Suomen vakausohjelman tarkistus. Helsinki: Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 37a/2008b.
- VM [Valtionvarainministeriö]: Talouspolitiikan strategia 2008. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2008c.
- VM [Valtionvarainministeriö]/ Kansantalousosasto: Helsinki: Suhdannekatsaus 24.3.2009/1. Helsinki 2009.
- VM [Valtionvarainministeriö]: Parasta nyt – Kunta ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Helsinki: Valtionvarainministeriön julkaisuja 11/2009a.
- VM [Valtionvarainministeriö]: Julkinen talous tienhaarassa – Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Helsinki: Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 8/2010a.
- VM [Valtionvarainministeriö]: Suomen vakausohjelman tarkistus. Helsinki: Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 6/2010b.
- VNK [Valtioneuvoston kanslia]: Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi – Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004.
- VNK [Valtioneuvoston kanslia]: Suomen vastaus globalisaation haasteeseen osa II. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 17/2006a,
- VNK [Valtioneuvoston kanslia]: Hallituksen strategia-asiakirja 2006 – Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2006b.
- VNK [Valtioneuvoston kanslia]: Kohti kestäviä valintoja – Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. Kansallinen kestävä kehityksen strategia. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2006c.
- VNK [Valtioneuvoston kanslia] Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.
- VNK [Valtioneuvoston kanslia]: Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä – Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009a.
- VNK [Valtioneuvoston kanslia]: Ikääntymisraportti – Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävyydestä. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009b.

- VNK [Valtioneuvoston kanslia]: Yhdessä ja erikseen – Maailma ja Suomi 2010-luvulla. Toimintaympäristökuvaus ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2009c
- VNK [Valtioneuvoston kanslia]: Kestävästä kasvusta hyvinvointia ja elämänlaatua. Kasvutyöryhmän väliraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010.
- VNS [Valtioneuvoston selonteko]: Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennuudistuksesta, 2009.
- VTV [Valtionalouden tarkastusvirasto]: Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Toiminnantarkastuskertomus 146. Helsinki: Valtionalouden tarkastusvirasto, 2008.
- VTV [Valtionalouden tarkastusvirasto]: Poliittikaohjelmat. Helsinki: Valtionalouden tarkastusviraston selvitys Dnro 11/54/09, 2009.
- Välimäki, Kari & Pekka Puska: Hyvinvointipolitiikassa kohtaavat arvot ja tiede. Yhteiskuntapolitiikka 74 (2009): 4, 355–357.
- WB [World Bank]: World Development Report 2010 – Development and Climate Change. Washington: The World Bank, 2010.
- Wilkinson, Richard & Kate Pickett: The Spirit Level – Why More Equal Societies Almost Always Do Better. London: Allen Lane, 2009.
- Ylä-Anttila, Pekka: Innovaatiopolitiikka ja talouskasvu. Teoksessa Hyytinen, Ari & Petri Rouvinen (toim.): Mistä talouskasvu syntyy? Helsinki: Taloustieto, 2005, 245–258.

KIRJOITTAJAT

Pentti Arajärvi (s. 1948) on työskennellyt Itä-Suomen yliopiston (aikaisemmin Joensuun yliopiston) oikeustieteiden laitoksen ensin sosiaaioikeuden ja sittemmin sosiaali- ja koulutusoikeuden professorina vuodesta 2003. Hän aloitti virkauransa opetusministeriön eri tehtävissä (esittelijä, hallitussihteeri, opetusneuvos, johtava projektisihteeri) lähinnä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen parissa. 1980-luvun alkupuolella hän valmisteli päätoimisesti peruskoulu- ja lukiolainsäädäntöä sekä osallistui ammatillisen koulutuksen lainsäädännön uudistamiseen. Vuonna 1984 hän siirtyi eduskunnan valiokuntasihteeriksi, sittemmin valiokuntaneuvokseksi ja toimi sihteerinä talousvaliokunnassa (1984–1989) ja sosiaalivaliokunnassa, sittemmin sosiaali- ja terveysvaliokunnassa (1984–2000). Vuosina 1986–1987 hän oli opetusministeri Pirjo Ala-Kapeen poliittinen sihteeri ja vuosina 1997–1998 toimeentuloturvan selvitysmies. Vuosina 2000–2002 hän toimi Kelan johtavana tutkijana. Tutkimustyössään hän on keskittynyt erityisesti koulutusoikeuden ja sosiaaioikeuden kysymyksiin ja näiden oikeudenalojen perus- ja ihmisoikeuksiin. Arajärven sähköpostiosoite on pentti.arajarvi@uef.fi.

Jani Erola (s. 1974) työskentelee Turun yliopiston sosiaalitieteiden laitoksella akatemiattutkijana ja on Turun ja Itä-Suomen yliopistojen dosentti. Lisäksi hän toimii *Research on Finnish Society* -lehden päätoimittajana sekä on *Luxemburg Income Study* –tutkimusprojektin neuvoa-antavassa johtokunnassa. Ennen tätä hän on toiminut muun muassa erikoistutkijana Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksessa (Stakes). Aiemmin hänen tutkimustensa painopiste oli riskien ja epävarmuuden yhteiskunnallisen jakautumisen arvioinnissa, sittemmin eriarvoisuuden periytyvyydessä. Tutkimuksen aiheena on vanhempien sosiaalisen asemien sekä lapsuusaikana koettujen – erityisesti negatiivisten – muutosten vaikutus lapsiin aikuisina. Erolan sähköposti on jani.erola@utu.fi.

Heikki Hiilamo (s. 1964) on työskennellyt Kelan tutkimusosaston tutkimusprofessorina vuodesta 2010. Hän on toiminut aikaisemmin muun muassa erikoistutkijana Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksessa (Stakes) (2002–2004), Kirkon diakonian ja yhteiskunnallisen työn johtajana Kirkkohallituksessa (2004–2008) sekä Diakonia-ammattikorkeakoulun yksikönjohtajana (2008–2010). Hänen tutkimusalueensa liittyvät köyhyyteen, sosiaalisiin mahdollisuuksiin ja lapsiperheiden hyvinvointiin sekä tupakkapolitiikkaan. Hiilamon sähköpostiosoite on heikki.hiilamo@kela.fi.

Olli Kangas (s. 1953) on toiminut Kelan tutkimusosaston osastopäällikkönä vuodesta 2008. Hän aloitti tutkijanuransa Tukholman yliopiston sosiaalitutkimuslaitoksella (1983–1985). Tuota ennen hän oli työskennellyt sosiaalihuollon eri tehtävissä Helsingin kaupungilla. Vuosina 1986–1988 hän oli akatemiattutkijana Helsingin kauppakorkeakoululla mutta palasi vuosiksi 1989–1992 Tukholmaan. Vuonna 1994 hänet nimitettiin sosiaalipolitiikan professoriksi Turun yliopistoon, josta hän 2004 siirtyi professoriksi Tanskan sosiaalitutkimuslaitokselle Kööpen-

haminaan. Kankaan tutkimusala on vertaileva hyvinvointivaltiotutkimus. Hänen tutkimuksensa ovat kiertyneet eri maiden hyvinvointivaltiojärjestelmiin, niiden poliittiseen ja rakenteelliseen taustaan, toimintatapoihin ja seurausvaikutuksiin. Hänen sähköpostiosoitteensa on olli.kangas@kela.fi.

Jaakko Kiander (s. 1963) on toiminut Palkansaajien tutkimuslaitoksen johtajana vuodesta 2006. Hän on lisäksi Helsingin yliopiston dosentti ja eduskunnan pankkivaltuuston neuvonantaja. Hän aloitti uransa yliopistotutkijana mutta on sittemmin toiminut muun muassa tutkimusjohtajana Yrjö Jahnssonin säätiössä (1989–94) ja Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT) (1999–2006). Tutkimustyössään hän on keskittynyt työmarkkinoiden toimintaan, talouden kasvuun ja kriiseihin sekä talouspolitiikkaan. Kianderin sähköpostiosoite on jaakko.kiander@labour.fi.

Juho Saari (s. 1967) on työskennellyt Itä-Suomen yliopiston (aikaisemmin Kuopion yliopiston) hyvinvointisosiologian professorina syksystä 2007 ja Kuopion hyvinvointitutkimuksen keskuksen (*Kuopio Welfare Research Centre, KWRC*) johtajana keväästä 2010. Hän aloitti akateemisen uransa Suomen Akatemian tutkimusassistenttina (1993–1996), ja on sittemmin toiminut yhteiskuntapolitiikan professorina Jyväskylän yliopistossa (2003–2004) sekä eri tehtävissä sosiaali- ja terveysministeriössä (1996–2007): siirtyessään professoriksi hän oli kansliapäällikön esikuntayksikön neuvotteleva virkamies vastuualueinaan kansainväliset asiat, strateginen suunnittelu sekä tutkimus- ja kehittämispolitiikka. Hän on erikoistunut hyvinvoinnin, hyvinvointivaltion, ja Euroopan integraation tutkimukseen. Saaren sähköpostiosoite on juho.saari@uef.fi.

Jussi Simpura (s. 1949) työskentelee vuoden 2009 alussa toimintansa aloittaneen Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) strategia- ja kehittämisyksikössä tutkimusprofessorina. Hän on toiminut pitkään Alkoholitutkimussäätiön hallituksen puheenjohtajana. Hänen työkenttäänsä on THL:n strategian kehittäminen. Ennen THL:n perustamista hän on toiminut johtotehtävissä THL:ään fuusioidussa Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksessa (Stakes) ja sitä ennen viisi vuotta sosiaalitilastojohtajana Tilastokeskuksessa. Hänen tutkimustyönsä keskittyi ennen vuotta 2000 alkoholi- ja muihin sosiaalisiin ongelmiin; 2000-luvulla pääaiheina ovat olleet hyvinvoinnin mittaaminen ja tiedon käyttö päätöksenteossa. Simpuran sähköpostiosoite on jussi.simpura@thl.fi.