

Professori, dekaani Juho Saari

Hyvinvointivaltio eriarvoistuneessa yhteiskunnassa

Toimi-hankkeen selvityshenkilön raportti

30.1.2019

Sisällys

Eriarvoisuus ja yhteiskuntapolitiikka	6
Mikä on hyvinvointivaltio?.....	9
Hyvinvointivaltio ja markkinatalous	16
Miten suomalaiset eriarvoistuvat?.....	21
Eriarvoisuuden jännitteet.....	25
Eriarvoisuus ja tunneliefekti	30
Eriarvoisuus ja vauraus.....	36
Transformaatio-ongelma.....	39
Eriarvoisuus ja yksinäisyys.....	46
Eriarvoisuus ja hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne	48
Eriarvoisuuden yhteiskunnallinen sääntely.....	53
Suositus suositusten uudistamisesta	55
Strategiat uudestaan käytettävänä mahdollisuutena.....	56
Perusturvapalkki	60
Sosiaalisten ongelmien hallintarakenne.....	63
Informaatiovaranto ja eriarvoisuus	67
Eriarvoisuuden vähentäminen 2020-luvun Suomessa.....	69
Kirjallisuus	70

Kuvio 1. Sosiaalimenot Suomessa rahoituksen mukaan jaoteltuna, miljoonaa euroa, käyvin hinnoin (Lähde: Sosiaalimenotietokanta)	11
Kuvio 2. Uudelleenjaon muodot	12
Kuvio 3. Sosiaalimenojen osuus julkisista menoista (vasen asteikko) ja julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen (oikea asteikko), %	18
Kuvio 4. Kapitalistinen markkinatalous ja hyvinvointivaltio	20
Kuvio 5. Eriarvoisuuden kenttä	23
Kuvio 6. Suomalaisen yhteiskunnan kehitys: BKT per capita, Sen-indeksi ja Gini-kerroin.....	26
Kuvio 7. Suomalaisen yhteiskunnan jännitteet (Lähde: LSKL mikrodata, N = 1000)....	28
Kuvio 8. Suomalaisten jakolinjat hyvinvointivaltiokriittisissä kysymyksissä 2016, % ESS Suomen aineisto, N = 1925.....	30
Kuvio 9. Sosiaalimenojen vuosimuutos kohderyhmittäin 1990-2016, miljoonaa euroa 2016 hinnoin (Lähde: sosiaalimenotietokanta).....	33
Kuvio 10. Kuluttajien luottamusindikaattori 2013-2018, kuukausittain.....	34
Kuvio 11. Niukkuuskokemukset kuluttajabarometrissa 2013-2018, % vastaajista	35
Kuvio 12. 250 euron leikkauksen ja lisäyksen vaikutus hyvinvointiin (N=1000, Lähde LSKL –aineisto).....	38
Kuvio 13. Niukkuuskokemus suomalaisessa yhteiskunnassa, %	44
Kuvio 14. Suomalaisen yhteiskunnan statusasteikko, %.....	45
Kuvio 15. Eriarvoisuustyöryhmän strateginen kehys.....	57
Kuvio 16. Perusturvan uudistaminen ja elämänlaatu.....	62
Taulukko 1. Välittävät mekanismit resurssien ja elämänlaadun välissä.....	45
Taulukko 2. Sosiaali- ja terveystalouden toissijaisia tehtäviä.....	48
Taulukko 3. Sosiaalipolitiikan historiallinen kehitys	50

Eriarvoistuminen on noussut aikaisempaa korkeammalle suomalaisen yhteiskuntapolitiikan asialistoilla 2010-luvun aikana. Lukuisat 2010-luvun opposition tekemät välikysymykset ovat nostaneet esiin eriarvoisuuden eri ulottuvuuksia. Yksinomaan kuluvana vaalikautena 2015-2019 eriarvoisuuteen on liittynyt kahdeksan välikysymystä. Julkisen talouden vakauttamiseen tähdänneet toimenpiteet ovat toimineet niiden välittöminä katalyytteinä. Niiden taustalla on myös laajempi pohdinta yhteiskunnallisen kehityksen suunnasta. Samalla yhä uudestaan eri eduskuntaryhmät ovat erilaisia eri näkemyksiä, kuinka eriarvoisuuteen tulisi puuttua julkisen vallan toimenpiteillä.

Myös akateeminen yhteisö on nostanut eriarvoistumista aikaisempaa korkeammalle. Laajapohjaista akateemista keskustelua on käyty eriarvoistumisen mittakaavasta ja parhaista (ja pahimmista) tavoista puuttua tuohon eriarvoistumiseen. Teema noussut sekä eri tieteenalojen että kansainvälisten organisaatioiden asialistoille.¹ Myös Suomessa on ollut laajapohjaista ja monia-alaista tutkimusta. Sen taustalla on 1990-luvun alkupuolella (1991-1994) tapahtuneen laman seurausten arviointi,² mutta tutkimusohjelma on jatkunut aktiivisena senkin jälkeen.³ Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL) on kartoittanut suomalaisten terveys- ja hyvinvointieroja ja niiden taustalla olevia mekanismeja lukuisissa hankkeissa ja ohjelmissa. Strategisen tutkimuksen neuvosto (STN) on rahoittanut nimenomaisesti eriarvoisuuteen keskittyvän tutkimusohjelman nimeltään *Tasa-arvoinen yhteiskunta*.⁴ Tuon vuonna 2015 alkaneen ja edelleen jatkuvan laajan tutkimusohjelman ohella samaa aihepiiriä sivutaan muutamassa muussa Strategisen tutkimuksen neuvoston ohjelmassa tai niiden osahankkeessa.

Käsillä olevassa selvityshenkilön raportissa analysoidaan suomalaisen sosiaali- ja terveystieteiden institutionaalisen rakenteen uudistamista eriarvoisuuden näkökulmasta. Raportti jatkaa pääministeri Juha Sipilän tammikuussa 2017 nimittämän ja maaliskuussa 2018 raporttinsa jättäneen Eriarvoisuustyöryhmän tekemää työtä. Se arvioi työryhmän linjauksia että nostaa esiin sitä täydentäviä teemoja ja kokonaisuuksia, joiden käsittely ei ollut työryhmässä mahdollista. Esteitä käsittelylle olivat aikataulut, valmistelun kytkennät muualla valmistelun alla olleisiin, mutta hitaammin edenneisiin uudistuksiin, sekä yksinkertaisesti se, että työryhmä arvioi hallituksen halukkuuden tiettyjen uudistusten tekemiseen vähäiseksi.

Erityisen kiinnostuksen kohteena on hyvinvointivaltion ja eriarvoistumisen välinen vuorovaikutus sosiaalisen eheyden ja sosiaalisten etäi-

¹ Katsaus ajantasaiseen kansainväliseen tutkimukseen on Eriarvoisuustyöryhmän raportissa.

² Piirainen & Saari 2002.

³ Peruseräraportti on: <http://gini-research.org/system/uploads/438/original/Finland.pdf?1370077250>

⁴ <http://www.aka.fi/fi/strategisen-tutkimuksen-rahoitus2/ohjelmat-ja-hankkeet/tasa-arvoinen-yhteiskunta/> Tämän kirjoittaja oli strategisen tutkimuksen neuvoston jäsen 2014-2018.

syyksien näkökulmasta. Eriarvoisuus on samankaltainen ja saman mittakaavan haaste hyvinvointivaltion tulevaisuudelle kuin väestörakenteen muutos tai toimintaympäristön markkinayhteiskunnallistuminen. Tehtäväksiannon mukaisesti tämä raportti hyödyntää selvityshenkilön aikaisempaa kokemusta hallinnon, politiikan ja tutkimuksen rajapinnoissa työskentelystä ja sosiaali- ja terveystieteistä omaa tutkimustoimintaa.⁵ Kaikki teksti on kuitenkin tätä raporttia varten tuotettua. Raportin sisältö avautuu parhaiten tutustumalla siihen Eriarvoisuustyöryhmän raportin yhteydessä. Esitetyt näkemykset eivät kuitenkaan välttämättä ole sovitettavissa yhteen Eriarvoisuustyöryhmän näkemysten kanssa.

Valtioneuvoston piirissä on aktiivisesti valmistelu sosiaaliturvauudistuksen vaihtoehtoja TOIMI-hankkeen puitteissa. Se on tehnyt ansio-kasta työtä ajankohtaisesta aiheesta ja rakentunut kolme sisäisesti johdonmukaista vaihtoehtoista mallia.⁶ Hankkeen puitteissa on tuotettu kunnioitettava informaatiovaranto sosiaalipolitiikan institutionaalisesta rakenteesta valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon tueksi. TOIMI-hankkeen linjaamiin uudistamisen peruspilareihin on helppo yhtyä.⁷

Kevään 2019 lähestyessä puolueet ovat aikaisempaa laajapohjaisemmin esittäneet sosiaaliturvan kokonaisuudistusta, joka lähes poikkeuksetta kytketään osaksi julkisen talouden kestävyyttä ja sosiaaliturvan kannustavuutta koskevaan keskusteluun. Kaikki puolueet ovat joko julkaisseet tai ovat aivan lähiaikoina julkaisemassa omat alustavat ehdotuksensa sosiaaliturvan kokonaisuudistuksiksi. Uudistusten ytimessä ovat poikkeuksetta olleet erilaiset perusturvaksi määritellyt etuudet. Käsitettä ei ole puolueiden linjauksissa tarkkaan määritelty, mutta sen ytimessä ovat erilaiset tasamääräiset etuudet, kuten sairausvakuutuspäivärahan minimimäärä ja työmarkkinatuki sekä kotitalouskeskeiset ja tulovähenteiset toimeentulo- ja asumistuki.

Sosiaaliturva kuitenkin kattaa laajemman kokonaisuuden sosiaalisia riskejä ja niiden hallintajärjestelmiä sekä sosiaalisiin ongelmiin vastaavan hallintajärjestelmän. Laajemmissa käyttötavoissa se kattaa myös ansiodonnaista sosiaaliturvaa ja erilaisia palveluja. Perustellusti sosiaaliturvan käsitteen voidaan ajatella kattavan myös yhteiskuntarauhaa ja kansanterveyttä edistävät sääntelyjärjestelmät, kuten rahapeli- ja alkoholimonopolit. Sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen tulisi riskikohtaisesti integroida toisiinsa palvelut ja tulonsiirrot sekä niitä täydentävä yhteiskunnallinen sääntely laajemminkin kuin perusturvaetuuksien osalta. Katse voi olla siten

⁵ Hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tulevaisuutta on käsitelty aikaisemmin muun muassa teoksissa Saari (toim.) 2006; (toim.) 2010; (toim.) 2013. Näistä ensimmäinen liittyi Suomen mallin käsittelyyn eurooppalaisena esikuvana, toinen tulevaisuusvaliokunnan tehtäväksiäntöön ja kolmas valtioneuvoston tulevaisuusselontekoon.

⁶ <https://vnk.fi/toimi/sosiaaliturvan-vaihtoehdot>

⁷ <https://vnk.fi/toimi/sosiaaliturvan-uudistamisen-peruspilarit>

korkeammalla, jolloin tarkastelun kohteena on sosiaali- ja terveyspolitiikan suunta yleisemmin ja laajemmin.

Tämän selvityshenkilöraportin aluksi esitellään eriarvoisuustyöryhmän työn taustalla ollut tilannekuva ja kiinnitetään huomiota hyvinvointivaltion ja eriarvoisuuden käsitteisiin. Sitten tarkastellaan eriarvoistumiseen ja sen politisoitumiseen liittyviä mekanismeja, vaurastumisen ja eriarvoisuuden vuorovaikutusta ja ns. transformaatio-ongelmaa, eli kuinka resursseista saadaan irti mahdollisimman paljon hyvinvointia. Raportin loppupuolella tarkastellaan systemaattisemmin hyvinvointivaltion uudistamista ja nostetaan tarkasteluun eräitä uudistamista edellyttäviä asiakokonaisuuksia.

Eriarvoisuus ja yhteiskuntapolitiikka

Kesällä 2015 aloittanut kolmen puolueen hallitus asetti strategisessa hallitusohjelmassaan tavoitteikseen työllisyyden edistämisen ja julkisen talouden vakauttamisen. Hallitusohjelman alkuun tiivistetyssä tilannekuvassa hyvinvointivaltio määrittyi enemmänkin rakenteelliseksi jäykkyydeksi, joka alensi yhteiskunnallista uudistuskykyä, kuinka hyvinvointia ja terveyttä edistäväksi ratkaisuksi. Siten hyvinvointivaltion uudistamisen suuntaviivat määrittyivät rakenteellisten jäykkyyksien poistamisen ja suomalaisen yhteiskunnan potentiaalin vapauttamisen näkökulmista. Julkisen talouden vakauttaminen edellytti muun muassa tulonsiirtoihin tehtyjä leikkauksia ja indeksien jäädytyksiä. Hallitusohjelman sosiaali- ja terveyspoliittinen osuus keskittyi pitkälti sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiseen. Sitä täydennettiin myöhemmin puolueiden välisillä sopimuksilla.

Vaalikauden edetessä hallitusohjelmaan sisällytetyt työllisyys- ja julkisen talouden vakaustavoitteet osoittautuivat saavutettavissa oleviksi. Samalla aikaisempaa keskeisemmäksi poliittiseksi kysymykseksi nousi kasvun hedelmien epätasainen jakautuminen eri väestöryhmien kesken. Eri-tyisesti työelämässä olevien ja sen ulkopuolelle jääneiden väestöryhmien välinen elintason epätasainen kehitys herätti laajaa huomiota. Työllisyyden parantuminen ei auttanut siitä sivuun jääneitä ryhmiä.⁸ Yhä useammin eri puolueet sekä hallituksessa että oppositiossa, eri etujärjestöt ja kansalaisjärjestöt, ja median edustajat nostivat tämän jännitteen esiin. Samaten yhä useammin pohdittiin, miksi hallituksella oli suurempia vaikeuksia elinkeinotukien kuin sosiaali- ja terveyspolitiikan leikkaamisessa ja miten verotukseen tehty tarkistus ja menojen leikkaukset olivat samanaikaisesti toimeenpantavissa.

⁸ https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/tutkimus-talouspolitiikan-tyollisyysvaikutukset-lieventavat-tuloerojen-kasvua

Näiden odotusten ja haasteiden vuoksi pääministeri perusti aihetta käsittelevän työryhmän tammikuussa 2017 ja valitsi allekirjoittaneen työryhmän puheenjohtajaksi. Eriarvoisuustyöryhmä nostatti laajaa yhteiskuntapoliittista keskustelua perustamisvaiheessa, strategiariihen jälkeen marraskuussa 2017, raportin julkaisun yhteydessä maaliskuussa 2018 sekä kehysriihen jälkeen huhtikuussa 2018.⁹ Perustamisvaiheessa esitettiin legitiimi kysymys hallitusohjelmaan sisältyneiden julkisen talouden vakauttamiseen tähtäävien tavoitteiden ja eriarvoisuustyöryhmän tehtäväksiannon välisestä jännitteestä.¹⁰ Samaten yhtä legitiimisti kysyttiin, pystyykö suomalaisen yhteiskunnan hyväosaisista koostuva työryhmä ottamaan asianmukaisesti huomioon köyhyydessä elävien ihmisten kokemukset.¹¹ Kriittikkiä herätti myös työryhmän päätös toimia julkisuudelta suojassa, koska aikataulut eivät mahdollistaneet laajapohjaista kuulemista. Työryhmän työhön kuitenkin osallistui kansliapäällikkökokoukset kahteen otteeseen ja lisäksi työryhmän käytössä oli tukiryhmä, jossa oli mukana laaja-alaisesti sosiaalipoliittista.¹²

Hallitus käsitteli eriarvoisuustyöryhmän peruslinjauksia strategiariihessään marraskuussa 2017, johon liittyen valtioneuvoston kanslia julkaisi tiedotteen.¹³ Vastauksena sosialidemokraatit, vihreät ja vasemmistoliitto tekivät työryhmän tilannekuvan ja alustavien linjausten innoittamana välilyksymyksen eriarvoisuudesta. Siihen vastasi valtiovarainministeri. Eduskuntakeskustelu kattoi lukuisia teemoja ja teki puolueiden väliset erot näkyviksi. Keskustelun jälkeisessä äänestyksessä hallitus sai eduskunnan luottamuksen.¹⁴

⁹ Hankkeesta on tekeillä tutkimus, jonka tekee tohtori Lauri Kokkinen Tampereen yliopistosta.

¹⁰ https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/paaministeri-asetti-tyoryhman-etsimaan-ratkaisuja-eriarvoistumisen-pysayttamiseksi

¹¹ Työryhmän kokoonpano oli seuraava: Puheenjohtaja Sosiaali- ja terveyspolitiikan professori Juho Saari, Jäsenet olivat pääjohtaja Elli Aaltonen (varajäsen yhteiskuntasuhteiden johtaja Olli Kangas), pääjohtaja Juhani Eskola (varajäsen johtaja Tuire Santamäki-Vuori), pääjohtaja Olli-Pekka Heinonen (varajäsen professori Kirsti Lonka), pormestari Anna-Kaisa Ikonen (varajäsen palvelualuejohtaja Markku Tervahauta), johtaja Karina Jutila (varajäsen toiminnanjohtaja Juha A. Pantzar), toimitusjohtaja Juha Kaakinen (varajäsen ylijohtaja Päivi Hentunen), toimitusjohtaja Ulla Nord (varajäsen johtava ylilääkäri Kaarlo Simojoki). Työryhmän jäsenet ja varajäsenet osallistuivat työryhmän toimintaan samanaikaisesti, mikä toi ryhmään asiantuntevuutta.

¹² Jäsenet olivat kansliapäällikkö Martti Hetemäki (valtiovarainministeriö), erityisavustaja Markus Lahtinen (Valtioneuvoston kanslia), johtaja Ilkka Oksala (Elinkeinoelämän keskusliitto), alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti (valtiovarainministeriö), johtaja Saana Siekkinen (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö), varatoimitusjohtaja Hanna Tainio (Kuntaliitto) ja toimitusjohtaja Kari Välimäki (Merimieseläkekassa). Esitysten perustuslainmukaisuuden sekä eräitä muita oikeudellisia kysymyksiä arvioi professori emeritus Pentti Arajärvi.

¹³ https://vnk.fi/artikkeli/-/asset_publisher/xx

¹⁴ VK 4/2017 vp

Eriarvoisuustyöryhmä jätti raporttinsa maaliskuussa 2018.¹⁵ Se osataan täsmensi hallitusohjelman valmistelun yhteydessä tehtyä tilannekuvaa. Linjaukset jakautuivat neljään ryhmään.

1. Eriarvoisuuden vähentämisen edellytys oli kansalaisten oman vastuun, aloitteellisuuden ja riippumattomuuden systemaattinen *turvaaminen* uudistamalla julkisen vallan vastuulla olevia toimenpiteitä. Työryhmän ehdotukset kohdistuvat eriarvoisuuden vähentämispolitiikan luomiseen, demokratian instituutioiden kehittämiseen, lapsi- ja nuorilähtöisiin palveluihin, sekä asumisen eriarvoistumisen vähentämiseen.
2. *Palauttavat* toimenpiteet kohdistuivat ensisijaisesti työikäiseen väestöön. Työryhmä ehdotti tulonsiirtojen ja palveluiden yhtenäistämistä kannustavammaksi sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittamista eriarvoisuutta vähentäen. Sen mukaan tarvittiin myös osaamistason nostamista, jotta voidaan ehkäistä työttömyyttä työelämän muutoksessa. Myös ylivelkaantumisen vastainen politiikka, kotouttamispolitiikan eräät alueet ja päihde- ja mielenterveyspalveluita ehdotettiin uudistettavaksi.
3. *Tehostavilla* toimenpiteillä parannettiin vaikuttavuutta, juurrutettavuutta, tietoperustaisuutta ja tulevaisuuden ennakoitua. Toimenpiteiden kohteena ovat sosiaalisen työn toimintatapojen uudistaminen vaikuttavammiksi sekä kansallisin varoin tuetun hanketoiminnan vahvistaminen eriarvoistumisen torjumisen ja vähentämisen välineenä. Lisäksi ehdotettiin pitkäjänteistä ja monitieteellistä eriarvoisuuden, hyvinvoinnin ja sosiaaliturvan tutkimuksen tukemista ja kokeilujen toimintamallin luomista.
4. *Pelastavilla* toimenpiteillä tuettiin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ryhmien mahdollisuuksia osallistua suomalaiseen yhteiskuntaan. Työryhmän ehdotukset kohdistuivat asunnottomuuden puolittamiseen, osallistavien yhteisöjen vahvistamiseen, sosiaaliseen kuntoutuksen uudelleensuuntaamiseen sekä huu-meidenkäyttäjien ja korvaushoitoja käyttävien palveluihin ja vankeiden palveluihin muun muassa koevapauden aikana.

Lehdistö- ja mediaseurannan mukaan raportti sai myönteisen vastaanoton sekä työryhmäraportiksi laajan julkisuuden.

Poliittisessa käsittelyssä suositukset jaettiin useampaan ryhmään sen mukaan, millä aikavälillä uudistukset olivat toimeenpantavissa. Kuluvalle vaalikaudelle työryhmä jätti kaksitoista ehdotusta, joista osan valtioneu-

¹⁵ <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/334456/eriarvoraportti-21032018/fd6f37c6-04d9-44db-99bb-53d54ef1ad1f>

vosto hyväksyi kehysriihessään välittömästi toimeenpantaviksi huhtikuussa 2018. Lisäksi osa siirrettiin jatkovalmisteltaviksi.¹⁶ Tämän ohella hallitus nosti eräitä viimesijaisia etuuksia tavalla, mikä mahdollisti työryhmän perusturvaa koskevien linjausten toimeenpanon seuraavalla vaalikaudella.¹⁷ Työryhmä ei ollut tietämätön tuon kaltaisista suunnitelmista.

Mikä on hyvinvointivaltio?

Suomalainen yhteiskunta on yleisen käsityksen mukaan hyvinvointivaltio, mutta mistä me puhumme, kun puhumme hyvinvointivaltiosta? Vuosikymmenten kuluessa hyvinvointivaltion käsitettä on tutkimuskirjallisuudessa ja politiikassa käytetty sekä toisiaan täydentävillä että poissulkevilla tavoilla. Käsitteen käytössä on myös ollut maakohtaista vaihtelua, mikä osaltaan heijastelee erilaisia institutionaalisia rakenteita ja niiden vaikutusta ihmisten käytössä oleviin resursseihin sekä hyvinvointiin ja terveyteen. Saksalainen (keskieurooppalainen) vakuutuskeskeinen ”sosiaalivaltio” eroaa brittiläisestä palvelukeskeisestä ”hyvinvointivaltiosta”. Niistä kummallakaan ei ole kovin paljon yhteistä ruotsalaisen hyvinvointivaltion kanssa, joka on merkittävältä osaltaan rakentunut edistämään yhteiskunnallista rakennemuutosta. Suomalainen tapa organisoida yhteiskunnallisia palveluja ja tulonsiirtoja poikkeaa puolestaan useimpien muiden maiden toimintatavoista.

Suomessa hyvinvointivaltion käsite tuli käyttöön 1950-luvun puolivälissä. Suomi ei kuitenkaan ollut tuolloin hyvinvointivaltio millään perustellulla mittarilla. Tutkijat suhtautuivat siihen perustellun varauksellisesti. Keskeisistä sosiaalipolitiikoista Pekka Kuusi vältteli käsitteen käyttöä teoksessaan *60-luvun sosiaalipolitiikka*¹⁸, eikä myöhemminkään innostunut siitä. Suomi ei myöskään ollut hyvinvointivaltio vuonna 1967, jolloin sosiaalipolitiikan professori Jouko Siipi sen sellaiseksi määritteli ja epäili Suomen olleen jo tuolloin eräs maailman parhaista maista.¹⁹ Pikemminkin se oli tuolloin murroksessa oleva yhteiskunta, joka vaiheittain oli siirtymässä perinteisestä maaseutukeskeisestä maa- ja metsätalousyhteiskunnasta ja luonnonvarojen ympärille rakennetuista tehdasyhteisöistä kohti teollistuvaa ja kaupungistuvaa yhteiskuntaa.

Samalla hyvinvointivaltion käsitteessä on kuitenkin myös yhteisiä näkömittäjiä. Eräät näistä liittyvät ideoihin, toiset toimintatapoihin. Ideoista

¹⁶ <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/7660589/Saaren+tyoryhma+kehysriihi/9b732c55-eab4-4074-a830-f7cd596a25ab/Saaren+tyoryhma+kehysriihi.pdf>

¹⁷ <https://vm.fi/documents/10623/307577/Julkisen+talouden+suunnitelma+vuosille+2019-2022/a1aa4c20-64b4-454e-9214-bb7ff3a207da/Julkisen+talouden+suunnitelma+vuosille+2019-2022.pdf>

¹⁸ Kuusi 1961.

¹⁹ Siipi 1967

ehkä merkittävin on eriarvoisuuden vähentäminen vahvistamalla tasa-arvoistavaa ja yhtäläiseen kohteluun perustuvaa sosiaalista kansalaisuutta suhteessa erilaisiin eriarvoistaviin voimiin ja rakenteisiin, kuten perityn omaisuuden, kertyneen varallisuuden, koulutuksen ja työmarkkina-aseman väliseen vuorovaikutukseen. Toimintatavoissa puolestaan korostuu hyvän hallinnon periaatteet, kuten johdonmukaisuus, läpinäkyvyys ja henkilöön sidotun harkinnan vähäisyys. Suomalaista (ja muita samankaltaisella tavalla institutionaalisesti rakentuneita) kansallisvaltiota voidaan pitää hyvinvointivaltiona, mikäli seuraavat kymmenen kriteeriä samanaikaisesti täyttyvät.

Ensinnäkin sosiaaliset oikeudet on turvattu perustuslailla tai sitten muu sitä läheisesti vastaava lainsäädäntö kattaa systemaattisesti eri väestöryhmien sosiaaliset oikeudet. Suomessa perustuslaki määrittää nämä oikeudet ja velvollisuudet sekä julkisen vallan viimesijaisen vastuun.²⁰ Siten kun hyvinvointivaltion käsitettä tässä selvityshenkilöraportissa käytetään, se viittaa ennen kaikkea perustuslaissa määriteltyyn julkisen vallan tehtävään taata tietyt sosiaaliset oikeudet ja vahvistaa tietyt velvollisuudet. Niiden tulkinnassa perustuslakivaliokunnalla on keskeinen rooli. Samaten lainsäädäntö määrittää kansalaisten ja organisaatioiden (yhteisöjen ja yritysten) välilliset ja välittömät maksuvelvollisuudet.

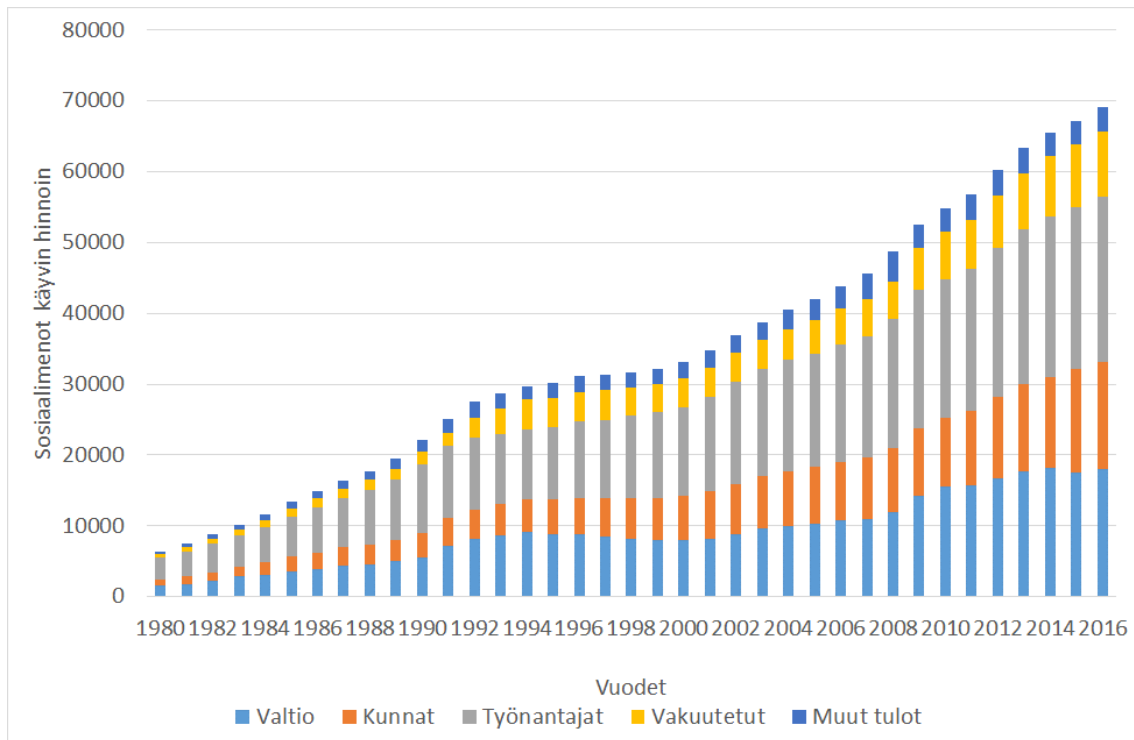
Kääntäen hyvinvointivaltion käsite ei viittaa ajatukseen valtion tuotamasta tai rahoittamasta sosiaaliturvasta tai siihen etteikö hyvinvointi ja terveys viime kädessä syntyisi kotitalouksien tekemien valintojen ja yhteiskunnan tuotanto- ja uudelleenjakorakenteiden vuorovaikutuksesta. Valtion välitön rooli sosiaali- ja terveyspalvelujen ja tulonsiirtojen tuottajana on vähäinen. Myöskään sen osuus rahoituksesta on suhteutettava työnantajien, vakuutettujen ja kuntien rahoitusosuuteen – pitäen toki mielessä, että viime kädessä kaikki verot ja veroluonteiset maksaa kuluttaja. (Kuvio 1.)

²⁰Perustuslain 19 § on seuraava: Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

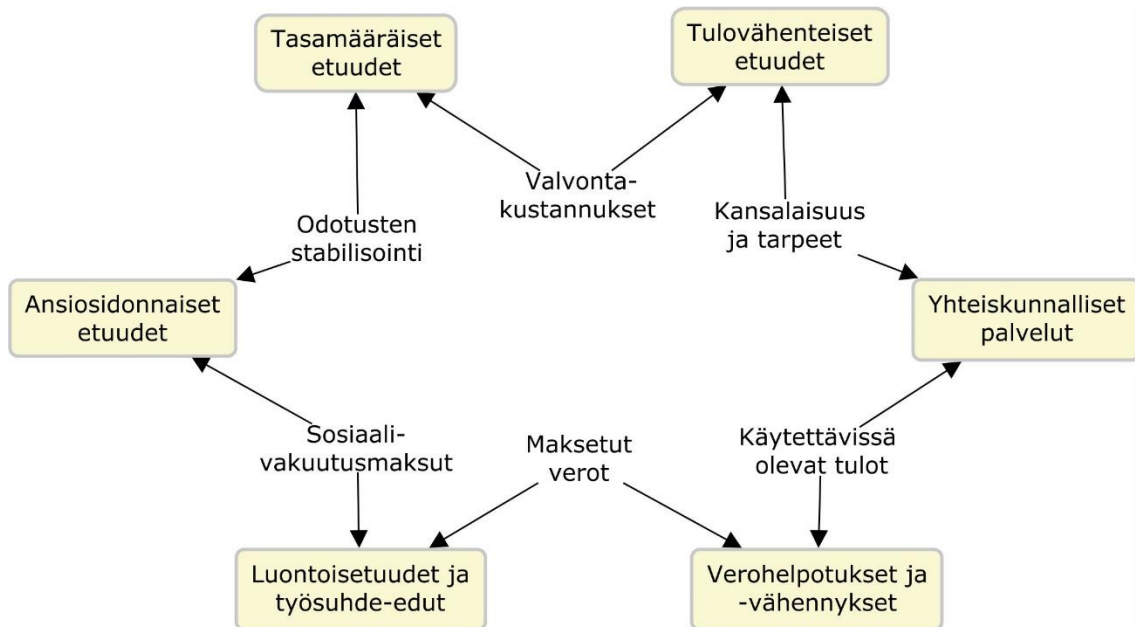


Kuvio 1. Sosiaalimenot Suomessa rahoituksen mukaan jaoteltuna, miljoonaa euroa, käyvin hinnoin (Lähde: Sosiaalimenotietokanta)

Toiseksi sosiaali- ja terveystaloudellinen järjestelmä perustuu sosiaalisten riskien (syiden) määrittelyyn ja keskitetyn uudelleenjaon ja sosiaalisen sääntelyn avulla tapahtuvaan sosiaalisten riskien hallintaan joko ennalta ehkäisevästi tai korjaavasti. Ennalta ehkäisy ja korvaava eivät ole kovin onnistuneita käsitteitä, mutta joka tapauksessa ne kuvaavat erilaista peruslähestymistapaa sosiaalisiin riskeihin. Mitä korjaavammasta toiminnasta on kyse, sitä ”syvemmillä” toiminta on riskinhallintajärjestelmän ytimessä. Ehkäisevät toimenpiteet ovat yleisempiä ja laajemmalle yhteiskuntaan leviäviä. Sydänleikkaus on sairausriskiin vastaavaa korjaavaa toimintaa, lenkkeilyyn kannustaminen on puolestaan ehkäisevää toimintaa.

Uudelleenjaon mekanismit muodostuvat ansioihin suhteutetuista, tasamääräisistä, tarveharkintaisista ja tulovähenteisistä etuuksista, verovähennyksistä (ja myös tuloverotuksen rakenteista) ja työsuhteeseen liittyvistä luontaiseduista sekä koulutus-, sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalveluista. Nämä uudelleenjaon muodot kytkeytyvät toisiinsa tiettyjen periaatteiden mukaisesti. Ne on lueteltu kuviossa 2. Uudelleenjaon muodot ovat riskinhallinnan kannalta tiettyyn rajaan saakka toisiaan korvaavia, eli funktionaalisia substituutteja, mutta ne kohdentuvat eri tavoilla rakenteellisten jakojen ja kulttuuristen erojen suhteen ja näkyvät sosiaalimenotilastoissa eriasteisesti. Esimerkiksi verovähennykset kohdentuvat yleensä varsin suurituloisille kotitalouksille, kun taas tulovähenteisissä etuuksissa pienituloiset ovat voimakkaasti ylliedustettuina. Verovähennykset eivät

kuitenkaan näy sosiaalimenotilastoissa. Niihin liittyy myös eroavia moraalisia käsityksiä, mitä tulee uudelleenjaon suotavuuteen. Veronkevennyksenä annettava tulonsiirto on yleensä hyväksyttävämpi kuin samankokoisen tulonsiirron myöntäminen etuuden korotuksena tai perhepolitiikassa tulonsiirtona myönnettävään kotihoidontukeen liittyy erilaisia arvostuksia kuin samaan tehtävään vastaavalla päivähoidolla.



Kuvio 2. Uudelleenjaon muodot

Sosiaali- ja terveystaloudellinen sääntely rakentuu erilaisista laatu- ja turvallisuutta sekä edun- ja intressienvalvontaa edistävästä säännöistä. Tavanomaisia esimerkkejä ovat palvelumitoitukset, aikarajat, pätevyysvaatimukset ja toimiluvat. Lähtökohtaisesti niiden tavoitteena on taata palvelujen ja tulonsiirtojen riittävä laatu ja turvallisuus, sekä vähentää palvelujen ja tulonsiirtojen tuottamisen laatuvaihtelua. Niillä on merkittävä rooli prosessin laadun valvonnassa ja palvelujen ja tulonsiirtojen vaikuttavuuden edistämiseksi. Samalla ne toki ovat myös tuottajien edunvalvonnan välineitä, koska niiden avulla voidaan rajoittaa markkinoille pääsyä, vähentää tuottajien (ja ammattiryhmien välistä) välistä kilpailua, kerätä markkinatilanteen yli meneviä voittoja ja muita etuja sekä parantaa tuottajien asemaa suhteessa kuluttajiin.

Kolmanneksi sosiaalisia riskejä liittyy ensinnäkin lapsuuteen, vammaisuuteen (ja työkyvyttömyyteen), sairauteen, vanhuuteen, toiseksi asumiseen, työttömyyteen, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen ja koulutukseen, ja kolmanneksi ylivielkaantumiseen ja maahanmuuttoon. Näistä ensimmäinen ryhmä kohdentuu työelämän ulkopuolella olevaan väestöön, toinen ryhmä työikäiseen väestöön ja kolmas ryhmä eri tavoilla haa-

voittuvassa asemassa oleviin ryhmiin. Sosiaalisten riskien määritelmän näkökulmasta tapahtuva sosiaali- ja terveystalouden määrittely on laajempi kuin valtioneuvoston työnjaosta annetun asetuksen mukainen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala. Se kattaa paitsi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan myös osat oikeus-, opetus- ja kulttuuri-, sisä-, työ- ja elinkeino-, valtionvarain- ja ympäristöministeriöiden hallinnonaloista.

Neljänneksi näiden sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien ohella on sosiaalisten ongelmien hallintaa, joka kohdentuu kaikkein haavoittuvimmissa asemissa oleviin ryhmiin. Tämän syy- ja riskiperustaisen sosiaaliturvan ulkopuolelle jäävän viimesijaisen turvan asema sosiaali- ja terveystaloudellisessa järjestelmässä on viime vuosikymmeninä ollut suhteellisen vähäinen, kun merkitystä arvioidaan suhteellisina asiakasmäärinä tai rahavirtoina. Viimesijaisen turvan käyttäjien ei tulisi olla riskien suhteen määrittäneitä, toisin sanoen esimerkiksi toimeentulotulotuen asiakkaiden ei tulisi olla esimerkiksi sairaita tai työttömiä, vaan yksinomaan tai ensisijaisesti henkilöitä, joiden elämäntilanne kytkeytyy samanaikaisesti useampaan riskiin tai tarkemmin määrittämättömiin tekijöihin. Sosiaalisten ongelmien sosiaali- ja terveystaloudellisesta sääntelystä säädetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolaissa sekä eräissä siihen nojautuvissa erityislaeissa ja ohjelmissa. Näistä tärkeimmät liittyvät toimeentulotukeen, kuntouttavaan työtoimintaan, asunnottomuuteen, lastensuojeluun ja päihdehuoltoon.

Viidenneksi sosiaaliset oikeudet perustuvat hyvinvointivaltion institutionaalista rakennetta läpäiseviin peruseriaatteisiin, joista tärkeimmät liittyvät yksilöllistettyihin sosiaalisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, sukupolvien riippumattomuuteen, sosiaalisten oikeuksien siirrettävyyteen työ- sekä asuinpaikasta ja -maasta toiseen sekä sukupuolten yhtäläiseen kohteluun. Yksilöllistetyt oikeudet ja velvollisuudet alleviivaavat oikeuksien ja velvollisuuksien yksilökeskeisyyttä. Työssä olevan henkilön sosiaaliturvasta muille perheenjäsenille johdetut etuudet ja palvelut ovat vähäisessä roolissa ja tuloverotus on yksilö-, eikä perhekohtaista. Kotitalouskohtaisilla etuuksilla ja palveluilla sekä perhepoliittisilla verovähennyksillä on rajallinen rooli. Sukupolvinen välinen riippuvuus poistaa eräitä erikseen määriteltyjä tilanteita lukuun ottamatta aikuisten (täysi-ikäisten) sukupolvien väliset elatus- ja huoltovelvollisuudet. Sama periaate koskee myös puolisoitten välistä elatusvelvollisuutta eron jälkeen. Oikeuksien siirrettävyys kattaa oikeuden vaihtaa työpaikkaa menettämättä oikeuttaan sosiaaliturvaan ja oikeuden vaihtaa asuinpaikkaa (kotipaikkaa) harkintansa mukaan: kummassakin tapauksessa kriteerit ovat vuosien mittaan lieventyneet niin, että myös opiskelijoiden, vammaisten ja palveluja tarvitsevan väestön oikeuksia valita asuinpaikkansa on vahvennettu. Sukupuolten tasa-arvo perustuu sukupuolten yhtäläiseen kohteluun sekä niitä täydentäen heikommassa asemassa olevaa sukupuolta olevien tasa-arvoa edistävään myönteiseen syrjintään.

Kuudenneksi sosiaali- ja terveystalitiikka on organisoitu lakisääteiseksi kokonaisuudeksi, jossa yksittäisten riskinhallintajärjestelmien sisäiset uudelleenjaon ja sääntelyn muodot on koordinoitu ja riskinhallintajärjestelmien välillä on riittävä työnjako ja yhteistoiminta. Suomessa keskeinen haaste on ollut riskikohtaisten uudelleenjakavien palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmien sekä sääntelyn yhteensovittaminen. Parhaiten ne on yhdistetty työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa ja työttömyydessä (joissa kummassakin vastuu jakautuu kahdelle ministeriölle), haasteellisin on tilanne vanhusriskissä, jossa eläke- ja palvelu-järjestelmät ovat kehittyneet erillisiä polkuja pitkin (ja jossa vastuu on yksinomaan sosiaali- ja terveysministeriössä). Samaten sosiaalisten ongelmien hallinnassa on vuosien mittaan rakentunut moniulotteinen ja -tasoinen hallintajärjestelmä. Sen sisäinen rakenne edellyttäisi selkeyttämistä sekä suhteessa riskinhallintajärjestelmiin että sisäisesti eri lakien välillä. Näihin kysymyksiin palataan selvityshenkilöraportin loppupuolella.

Seitsemänneksi julkisista menoista merkittävä osa, useimmiten noin puolet kohdennetaan sosiaalisiin riskeihin vastaaviin sosiaalimenoihin tai niihin rinnastettavissa oleviin verovähennyksiin. (Kuvio 3.) Mikäli sosiaalimenoihin sisällytetään myös työllisyyteen ja peruskoulutukseen kohdentuvat menot, osuus nousee yli puoleen kaikista julkisista menoista. Nämä menot koskevat vertailut eivät kuitenkaan ole aivan ongelmattomia sen paremmin historiallisesti kuin vertailevasti. Historiallisesti merkittävä osa Suomen sosiaalimenojen kasvusta on kytkeytynyt etuuksien veronalaistamiseen ja erilaisten verovähennysten poistoon. Siten Suomen sosiaalimenojen kehitystä kuvaavat aikasarjat yliarvottavat jonkin verran sosiaalimenojen kehityksen. Vertailevasti sosiaalimenojen brutto- ja nettomäärät eroavat huomattavasti. Suomen menot yliarvostuvat verokohtelun ja laajan kattavuuden takia.²¹ Euroopan unionissa käytetty sosiaalimenomäärittelmä ESSPROS²² on suppeampi kuin edellä käsitelty sosiaalisiin riskeihin ja sosiaalisiin ongelmiin perustuva määrittelmä.

Kahdeksanneksi hyvinvointivaltioon liittyy olennaisena osana pyrkimys hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Käytännössä se pyrkii säätelemään, valvomaan ja ohjaamaan hyvinvoinnin ja terveyden kannalta potentiaalisesti ongelmallisten hyödykkeiden saatavuutta, laatua, mainontaa ja hintaa. Tavanomaisia esimerkkejä ovat verituotteet, tupakka, lääkkeet, alkoholi ja uhkapelaaminen. Sääntelyn sivutuotteena näihin tuotteisiin liittyy myös merkittävä verointressi.

²¹ <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>; <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2016-Social-Expenditure-Update-Oct2016-Tax-Data-by-Country.pdf>

²² [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:European_system_of_integrated_social_protection_statistics_\(ESSPROS\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:European_system_of_integrated_social_protection_statistics_(ESSPROS))

Yhdeksänneksi hyvinvointivaltio on käsitteen arvoinen vain mikäli sillä on todennetusti elämän edellytyksiä (elintasoa, elämänlaatua ja elämäntapoja) edistävä myönteinen vaikutus erityisesti heikommassa asemassa olevissa ryhmissä. Tässä ratkaisevaan rooliin asettuu hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne ja sen resursseja uudelleenjakava ja käyttäytymistä sääntelevä ja ohjaava vaikutus. Hyvinvointivaltio ei kuitenkaan ole yksinomaan hyvinvointia ja terveyttä edistävä institutionaalinen rakenne. Se avaa yhä uudestaan mahdollisuuden osaoptimointiin ja kustannussiirtämiseen sekä on vuosikymmenten kuluessa tuottanut varallisuutta palvelujen ja tulonsiirtojen tuottajille ja hallinnoijille.

Kymmenenneksi hyvinvointivaltion kriteereihin voidaan lisätä myös sosiaali- ja terveystilastointi ja niihin liittyvä tutkimus, joka mahdollistaa hyvinvointivaltion ja kansalaisten välisen vuorovaikutuksen arvioinnin ja tietoperustaisen päätöksenteon demokraattisessa prosessissa. Tilastoilla julkinen valta voi arvioida toimenpiteidensä kohdentumista ja vaikuttavuutta. Kattava tilastointi- ja seurantajärjestelmä luo lähtökohtaisesti kestävän perustan tosiasiaperusteiselle päätöksenteolle valtioneuvostossa ja työmarkkinaosapuolten neuvotteluissa. Samaten julkisella vallalla on käytössään kattavat tiedot sosiaalimenojen kohdentumisesta (tulonsiirtojen osalta) ja rakenteesta.

Suomalainen hyvinvointivaltio saavutti edellä kuvatut kymmenen kriteeriin perustuvat minimiehdot 1980-luvulla: joitakin osasia, kuten oikeuksien sisällyttäminen perustuslakiin tapahtui vasta 1990-luvun puolivälissä, mutta näiltä osin muu lainsäädäntö oli riittävän kattavaa jo aikaisemmin. Suomalainen sosiaalipoliittinen järjestelmä täyttää nämä hyvinvointivaltiolle asetettavat kriteerit. Vuosina 2011–2015 tehdyt leikkaukset tai sääntelyn purkuhankkeet eivät muuttaneet Suomen mallin asemaa hyvinvointivaltiona edellä käsiteltyjen kriteerien mukaan. Myöskään vuosina 2017–2020 tehtävät sosiaalimenojen leikkaukset ja asiakasmaksujen korotukset eivät tuon tässä suhteessa ratkaisevaa muutosta, kun sosiaalipoliittikkaa ja hyvinvointivaltiota tarkastellaan makrotasolla institutionaalisenä järjestelmänä. Mikrotasolla kotitalouksien toimintakyky voi kuitenkin olennaisesti heikentyä useiden leikkausten ja lisämaksujen osuessa samanaikaisesti jo alun perin niukassa asemassa olevaan kotitalouteen. Myös tähän kysymykseen palataan myöhemmin tässä selvityshenkilöraportissa.

Näiden kriteerien ohella hyvinvointivaltion käsite on syytä suhteuttaa kahteen muuhun sitä lähellä olevaan käsitteeseen. *Euroopan sosiaalinen malli* on Euroopan unionin perussopimusten, perusoikeuskirjan sekä poliittisten prosessien (Lissabonin strategian, 2000–2010 ja Eurooppa 2020-strategian) myötä rakentunut eurooppalainen ymmärrys hyvästä institutionaalista rakenteesta. Euroopan sosiaalisen mallin käsitettä on määri-

teltty lukuisilla eri tavoilla, mutta yleensä siitä nimetään 10–12 toisiaan täydentävää ulottuvuutta. Euroopan unionin jäsenvaltio on hyvinvointivaltio vain, mikäli se täyttää Euroopan sosiaalisen mallin kriteerit.²³

”Suomen mallin” käsite puolestaan viittaa hyvinvointivaltion, julkisen vallan muiden poliitikkojen (ennen kaikkea talous, työllisyys- ja koulutuspolitiikat), työmarkkinaosapuolten, työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän muodostamaan kokonaisuuteen, jota julkinen valta yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa säätelee kollektiivisella päätöksenteolla. Se muodostaa itseohjautuvan järjestelmän, jonka institutionaaliset rakenteet voivat olla toisiaan osittain korvaavia funktionaalisia substituutteja. Siten esimerkiksi koulutus voi osaltaan korvata aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä.²⁴

Trilemma ja hyvinvointivaltio

Suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuutta on vuosikymmenestä toiseen pohdittu mitä erilaisimmilla foorumeilla. Eräs silmiinpistävä piirre on ollut yhä uudestaan esiin nouseva kriisikeskeisyys. Itse asiassa hyvinvointivaltio käsite tuli laajempaan käyttöön nimenomaisesti kriisikeskustelun osana vuonna 1954. Sitä koskevat ensimmäiset uutiset koskivat hyvinvointivaltion kriisiä ja vaihtoehdoksi ehdotettiin ”toimintavaltiota”. Samalla tavalla hyvinvointivaltion on tulkittu kriisiytyneen sekä 1970-luvun puolella välissä että 1990-luvun alussa. Kummassakin tapauksessa kriisiä seurasi seurannut hyvinvointivaltion laajentuminen ja merkittävä päätösperäinen sosiaali- ja terveysten kasvu. Sen on mahdollistanut myönteinen talouspoliittisen toimintamallin muutos, työllisyyden ja talouskasvun myönteinen kehitys ja suhteellisen edullinen väestörakenne.

2010-luvun hyvinvointivaltiokeskustelussa nousee poikkeuksetta esiin työllisyysaste (sen nostaminen ”alusta, puolivälistä ja lopusta”), väestörakenteen muutos ja julkisen talouden kestävyysvaje. Yhtäkään hyvinvointivaltion tilaa tai tulevaisuutta koskevaa seminaaria ei voida pitää, eikä raporttia julkaista ilman, että tämän hyvinvointivaltion toimintaympäristön muutokseen liittyvän kolmiyhteyden tai trilemman aiheuttamat haasteet nousevat esiin. Jos toistaminen auttaa poliittisen viestin läpimeinossa, tämä viesti on saavuttanut jo kylläntymispisteen. Uutta sanottavaa aiheesta ei ole tullut vuosikymmeniin muuten kuin ennusteiden täsmenty-

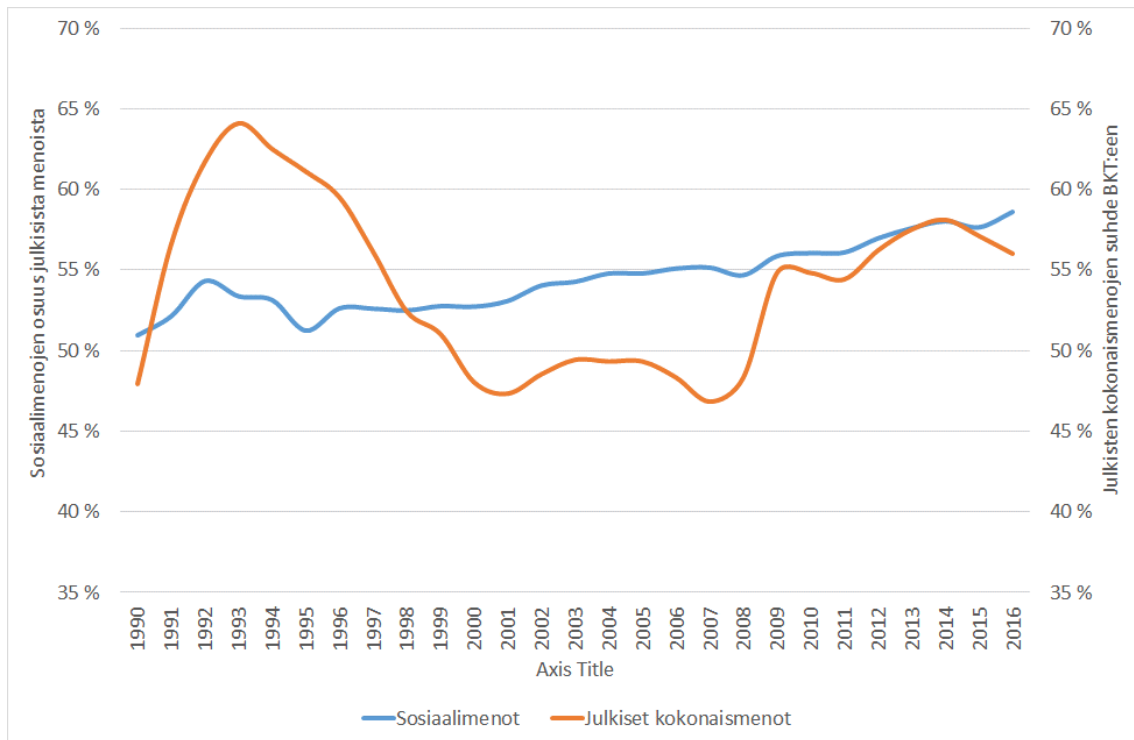
²³ Euroopan unionin neuvoston alainen Sosiaalisen suojelun komitea (Social Protection Committee) on vuosikymmenten myötä pyrkinyt ohjaamaan jäsenvaltioiden uudistamista erilaisten avainkäsitteiden avulla, joista viimeisimmät kaksi käsitettä ovat Sosiaalinen investointivaltio ja Sosiaalisten oikeuksien pilarit.

²⁴ Saari 2006

misen ja laskentamallien uudistumisen kautta. Niillä on kiistaton rooli sosiaali- ja terveyspolitiikan taloudellisen kestävyuden arvioinnissa myös tulevaisuudessa.

Sosiaalimenotilastot ja –ennusteet osoittavat huolen aiheelliseksi. Sosiaalimenojen kasvu on ollut viimeisten vuosikymmenten aikana merkittävää. Koskaan aikaisemmin menot eivät ole kasvaneet yhtä nopeasti kuin vuoden uusimman finanssikriisin jälkeen vuosina 2008-2016. Uudempaa tietoa ei ole saatavissa. Ennusteiden mukaan sosiaalimenojen kasvu tulee nopeutumaan ennen kaikkea väestörakenteen muutoksen myötä, mutta oma merkityksensä on myös palkkakehityksellä ja teknologian tuomilla uusilla mahdollisuuksilla ennen kaikkea erikoisterveydenhuollossa. Julkisen talouden käytössä olevat varat eivät vaivatta kata niiden sosiaalimenojen kasvuennusteita. Todennäköistä on myös, että mikäli tuottavuuden kehityksessä ei tapahdu merkittävää myönteistä muutosta, sosiaalimenot tulevat syrjäyttämään muita julkisia menoja, *mikäli* julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen aiotaan pitää entiseen tapaan vakaana. Keskeinen kamppailu käydäänkin paitsi sosiaalimenojen sisäisen jakauman kohdentumisesta myös julkisten menojen sisällä.

Tätä voi havainnollistaa kuviolla 3. Siinä on arvioitu sosiaalimenojen osuutta julkisista menoista ja julkisten menojen suhdetta BKT:een. Sosiaalimenokäsite on otettu kansantalouden tilinpidosta, jossa on sulautettu yhteen siinä erikseen käsiteltävät terveydenhuolto ja muu sosiaaliturva. Käsite ei siis ole yhdenmukainen sosiaalimenotilastoinnissa käytettävän ESS-PROSS-määritelmän kanssa, Siinä havaitaan julkisten menojen suhteen BKT:een pysyneen vakaana vuosina 2000-2008. Sen jälkeen suhdeluku kasvoi jonkin verran, kunnes sitten se kääntyi lievään laskuun 2010-luvun puolivälin tienoilla. Sosiaalimenojen suhdetta BKT:een kuvaava käyrä puolestaan kertoo, että sosiaali- ja terveysmenojen osuus kaikista julkisista menoista on tasaisesti kasvanut vuosien mittaan.



Kuvio 3. Sosiaalimenojen osuus julkisista menoista (vasen asteikko) ja julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen (oikea asteikko), %

Suhdelukuun perustuva kuvio peittää alleen sen, että vuoden 2008 jälkeen muiden kuin terveydenhuoltoon liittyvien sosiaalimenojen osuus julkisista menoista on lineaarisesti kasvanut. Työttömyyden aleneminen on todennäköisesti jonkin verran alentanut osuuden kasvua viime vuosina, joita kuvio ei kata. Kuitenkin jatkossakin sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaismenot kattava suhdeluku on todennäköisesti kasvava ikääntymisestä aiheutuvista kustannuksista johtuen. Yhteiskuntapoliittisesti tärkeä kysymys on, mitä muita julkisia menoja sosiaalimenojen kasvu jatkossa syrjäyttää.

Liikkumavara eli ”jakovara” määräytyy luonnollisesti julkisen talouden, erityisesti valtiontalouden tasapainosta. Loppuvuodesta 2018 julkaistut ennusteet julkisen talouden tuloista ja menoista eivät jätä julkiseen talouteen merkittävää päätösperäistä jakovaraa. Suurin osa menolisäyksistä aiheutuu aikaisemmin tehdyistä päätöksistä, jotka realisoituvat alkavalla vaalikaudella ja sen jälkeen. Puolueiden ehdottamat menolisäykset, ministeriöiden laskelmat ja toiveet sekä julkisen talouden kehys eivät ole yhteen sovitettavissa. Siten ensi vaalikauden päätösperäinen menolisäys tulee olemaan hyvin maltillinen odotuksiin ja menokantaan nähden. Sosiaali- ja terveyspolitiikka ei ole tässä kohden muista sektoreista poikkeavassa asemassa. Sosiaali- ja terveysministeriö toimeenpanee kolmesta neljään kärki-

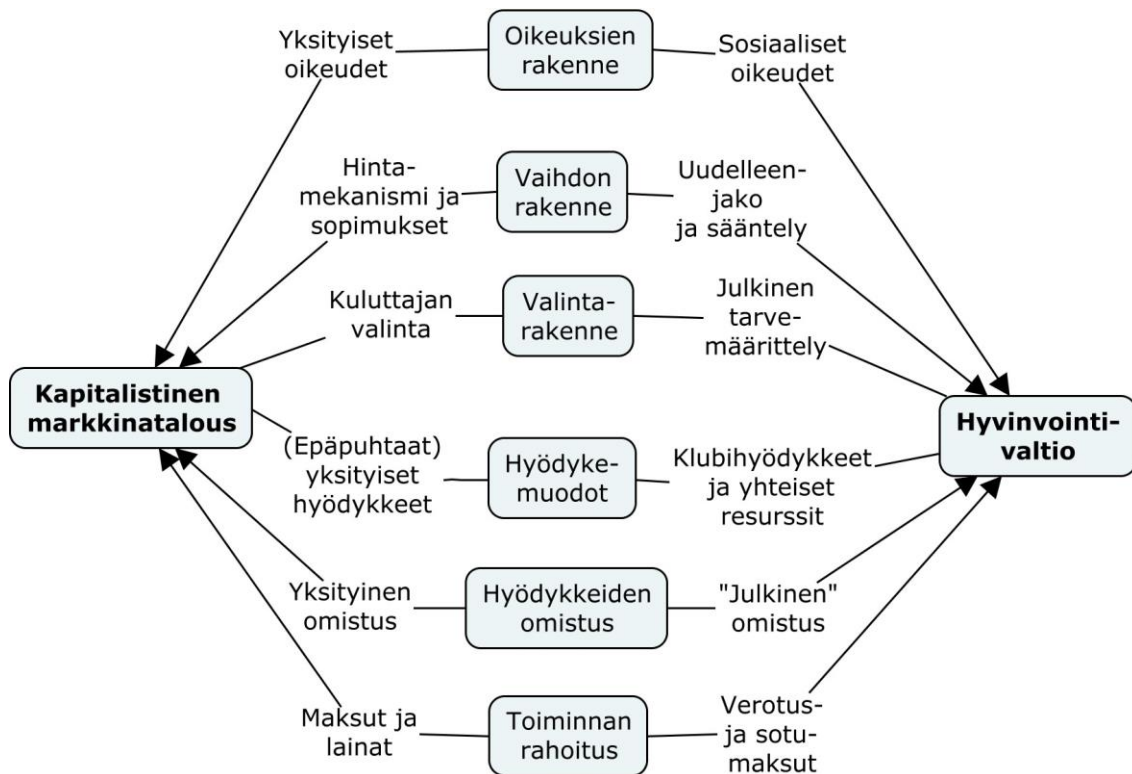
hanketta, saattaa loppuun sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen ja aloittaa sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen. Muuten menot kohdentuvat vaikiintuneeseen tapaan.

Trilemman ja sosiaalimenojen (julkisten menojen osana) välinen jännite määrittävät harjoitetun yhteiskuntapolitiikan suunnan. Suuntakin on ollut pitkään selvillä työikäisen väestön osalta. Muutoksiin joustavasti rakentuva joustoturva rakentuu työtä suojaavasta työelämän lainsäädännöstä, välittömästi työsuhteen päättymisen jälkeen alkavista aktivointitoimenpiteistä, elinikäisestä koulutuksesta ja trampoliinin lailla toimivista tulonsiirroista ja palveluista. Hallitukset ovat kukin vuorollaan pyrkineet tämän nelivaiheisen rakenteen uudistamiseen. Tulevalla vaalikaudella elinikäisen koulutuksen laajentaminen nousee keskeiseksi kamppailun alueeksi. Aiheesta on jo lukuisia uudistusehdotuksia.

Trilemma on sosiaali- ja terveyspolitiikan kannalta kuitenkin enemmänkin mitoitus- kuin periaatekysymys, ja niiden ratkaisu löytyy etuuskien ja palvelujen sekä sääntelyn arvioinnista. Kyse ei ole sosiaali- ja terveyspolitiikan periaatteiden uudelleenarvioinnista, vaan riskinhallintajärjestelmien kattavuuden arvioinnista. Poliittisesti ne ovat tietysti hankalia ja kansalaisten kannalta ”kipeitä”. Kuitenkin joka tapauksessa ne ovat hallittavissa. Ne eivät uhkaa edellä mainittuja hyvinvointivaltion peruspiirteitä.

Myös institutionaalisen rakenteen ehdollistava vaikutus eli polkuriippuvuus rajoittaa poliitikkojen ja virkamiesten liikkumavaraa. Uudistusten toimeenpano aiheuttaa sekä palvelujen että tulonsiirtojen hallinnossa merkittäviä organisatorisia ja tietoteknisiä kustannuksia ja monet ehdotukset eivät ole teknisesti toimeenpanokelpoisia. Tämän ohella organisaatioiden *learning-by-doing* – tapahtunut riskinhallintajärjestelmien hallinta kannustaa pitäytymään aikaisemmissa ratkaisuissa, koska siirtymävaihe edellyttää merkittävää panostusta sekä henkilöstöön että tietojärjestelmiin. Vailla merkitystä ei ole myöskään sillä, että vaalimenestymisen kannalta keskeinen äänestäjäryhmä on ikääntyvä, eläkkeelle ensi vuosikymmenellä haakeutuvat aktiiviset äänestäjät, joiden tulevaisuuden kannalta ikääntyvän väestön palvelut ja tulonsiirrot ovat avainasemassa. Muutokset ovat siten enimmäkseen vähittäisiä myös ensi vaalikaudella.

Hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta edellisiä tärkeämpi kysymys on hyvinvointivaltion ja markkinayhteiskunnan yhteensovitus. Intressiryhmät ja puolueet rakensivat suomalaisen hyvinvointivaltion tilanteessa, jossa keskitetylle uudelleenjaolle ja sääntelylle ei ollut varteenotettavaa vaihtoehtoa. Väestön elintaso oli alhainen ja vaihtoehtoista palvelujen ja tulonsiirtojen tuottamistapaa ei ollut. Myös hyvinvointivaltion toimintaympäristön muodostaneet asunto-, työ- ja pääomamarkkinat olivat voimakkaasti säänneltyjä.



Kuvio 4. Kapitalistinen markkinatalous ja hyvinvointivaltio

Viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana hyvinvointivaltion toimintaympäristö on systemaattisesti muuttunut markkinaehtoisemmaksi, jolloin yritysten rooli ja markkinamekanismien hyödynnettävyys sosiaali- ja terveystaloudessa on kasvanut. Ehkä keskeisin muutos on ollut sisämarkkinoiden ja hyvinvointivaltion yhteensovittaminen.²⁵ Sen osana pääomien, ihmisten/työvoiman, tavaroiden ja palvelujen (sekä tiedon) muodostamat säädellyt sisämarkkinat sekä hankintalainsäädännön periaatteet ovat muokanneet Euroopan unionin jäsenvaltioiden (mukaan luettuna Suomen) sosiaali- ja terveystaloudellisten järjestelmien institutionaalisia rakenteita. Kansallisesti yritysten merkitys palvelujen ja tulonsiirtojen tuottajina on vaihteellisesti muuttunut. Yhtäältä teknologia on avannut uusia mahdollisuuksia, toisaalta organisaatiot ovat uudistaneet toimintaansa ja kolmanneksi institutionaaliset rakenteet ovat luoneet uusia mahdollisuuksia.

Hyvinvointivaltion tilan ja tulevaisuuden kannalta on keskeistä, kuinka suomalaisen hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne ja kapitalistinen markkinayhteiskunta sovitetaan yhteen. Sosiaali- ja terveystalouden tutkimuksessa on perinteisesti nähty näiden kahden välillä rakenteellisia jännitteitä ja poissulkevuusongelmia. Kiistatonta onkin, että näiden välillä on merkittäviä periaatteellisia jännitteitä. Näistä tärkeimmät on tiivistetty kuvioon 4. Jokainen niistä on eriarvoisuuden kannalta merkittävä.

²⁵ Aihetta on käsitelty julkaisussa Raunio & Saari (toim.) 2017. Asiasta on tulossa parempiakin kuvauksia.

Niiden systemaattinen avaaminen ei ole tässä yhteydessä mahdollista.²⁶ Keskeisempi kysymys on, onko niiden yhteensovittaminen mahdollista. Lähtökohtaisesti on mahdollista rakentaa hyvinvointivaltiota, joka käyttää kapitalistisia yrityksiä ja markkinamekanismeja toimeenpanon välineenä. Suomessa yksityiset yritykset ovat iät ja ajat hoitaneet työeläkejärjestelmää ja sosiaali- ja terveystalvveluja. Niillä on myös ollut merkittävä rooli kaikkein haavoittuvimmissa asemissa olevien ryhmien palvelujen tuottajana. Epäselvempää kuitenkin on, pysyykö julkisen vallan ja yritysten välillä tasapaino myös jatkossakin ja miten uudelleenjaon ja markkinamekanismien yhteensovittaminen käytännössä onnistuu. Tämä on eräs niistä hyvinvointivaltion tulevaisuuteen liittyvistä kysymyksistä, joka vaatisi systemaattisemman selvityksen.

Miten suomalaiset eriarvoistuvat?

Eriarvoisuutta vähentävän politiikan kannalta on keskeistä määritellä avainkäsitteet mahdollisimman täsmällisesti, jotta eri intressiryhmillä olisi yhteinen informaatiovaranto keskustelun perustaksi. Eriarvoisuustyöryhmän raportista käydyin keskustelun yhteydessä nousi yhä uudestaan esiin vaatimus täsmällisestä eriarvoisuuden määrittelystä. Määritelmän olisi tullut olla niin selkeä, että lukija tarkkaan tietäisi, mistä eriarvoisuudesta olisi kysymys. Vaatimus on sekä kohtuuton että perusteltu.

Vaatimus on kohtuuton, koska tutkijat eivät ole päässeet yhteisymmärrykseen eriarvoisuuden kannalta keskeisestä mittarista huolimatta siitä, että aihetta on laajalti tutkittu. Vielä vähemmän on yksimielisyyttä siitä, kenen eriarvoisuutta olisi erityisesti vähennettävä ja mikä on eriarvoisuuden suhde mahdollisiin muihin tavoitteisiin. Usein esitetään, että eriarvoisuuden vähentämisen lähtökohtana tulisi olla kaikkein heikoimmassa asemassa olevan ryhmän suhteellisen aseman vahvistaminen. Sitä määriteltäessä poliitikoilla ja virkamiehillä on kuitenkin lukuisia ehdotuksia täksi heikoimmassa asemassa olevaksi ryhmäksi. Välttämättä poliittisesti keskeiset haavoittuvassa asemassa ryhmät, kuten lapset, sairaat, vammaiset (työkyvyttömät) ja vanhukset eivät ole kaikkein haavoittuvimpia. Esimerkiksi asunnottomat, päihdeongelmaiset ja suonensisäisen huumeiden kokevat selkeästi suurempia vajeita elämän edellytyksissä (elintä-sossa, elämänlaadussa ja elämäntavoissa).²⁷ Myöhemmin tässä raportissa tarkastellaan tulottomien kotitalouksien (ei ensisijaisia etuuksia tai tuotantotekijätuloja) asemaa ja muutosta. Myös he ovat yleensä heikommassa asemassa kuin lapset, sairaat, vammaiset (työkyvyttömät) ja vanhukset.

²⁶ Teemaa on käsitelty laajemmin julkaisussa Saari 2017.

²⁷ Ohisalo 2017; Laihiala 2018; Laitinen 2017; Saari 2015.

Samaten joudutaan pohtimaan, kuinka paljon julkisen vallan tulee priorisoida haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien elämän edellytyksiä muiden tavoitteiden kanssa. Voidaan esimerkiksi vakuuttavasti perustella, että keskiluokan elämän edellytysten lisääminen voi lisätä yhteiskunnan kokonaishyvintä enemmän kuin resurssien kohdentaminen kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville ryhmille. Samaten voi olla perusteltua keskittyä keskimääräisten elintason, elämänlaadun ja elämäntapojen parantamiseen, koska ne aikaa myöten ”valuvat” myös kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien elintasoksi, elämänlaaduksi ja elämäntavoiksi.

Olisi ollut varsin hämmästyttävää, jos valtioneuvostolle tuotettu yksittäinen raportti ratkaisisi nämä eriarvoisuuden mittaamiseen liittyvät haasteet ja kysymykset. Toisaalta vaatimus on perusteltu, koska keskustelulla täytyy olla joitakin jaettuja lähtökohtia, joissa teoreettinen päättely yhdistyy empiiriseen mittaukseen sosiaali- ja terveystieteiden järjestelmän institutionaalisen rakenteen ja poliittisen päätöksenteon kannalta mielekkäällä tavalla. Nämä lähtökohdat eivät puolestaan voi olla kovin etäällä poliitikkojen ja virkamiesten arjesta, joten eri intressejä yhteen sovitettavissa lähestymistavan tulee olla mahdollisimman käytännönläheinen.

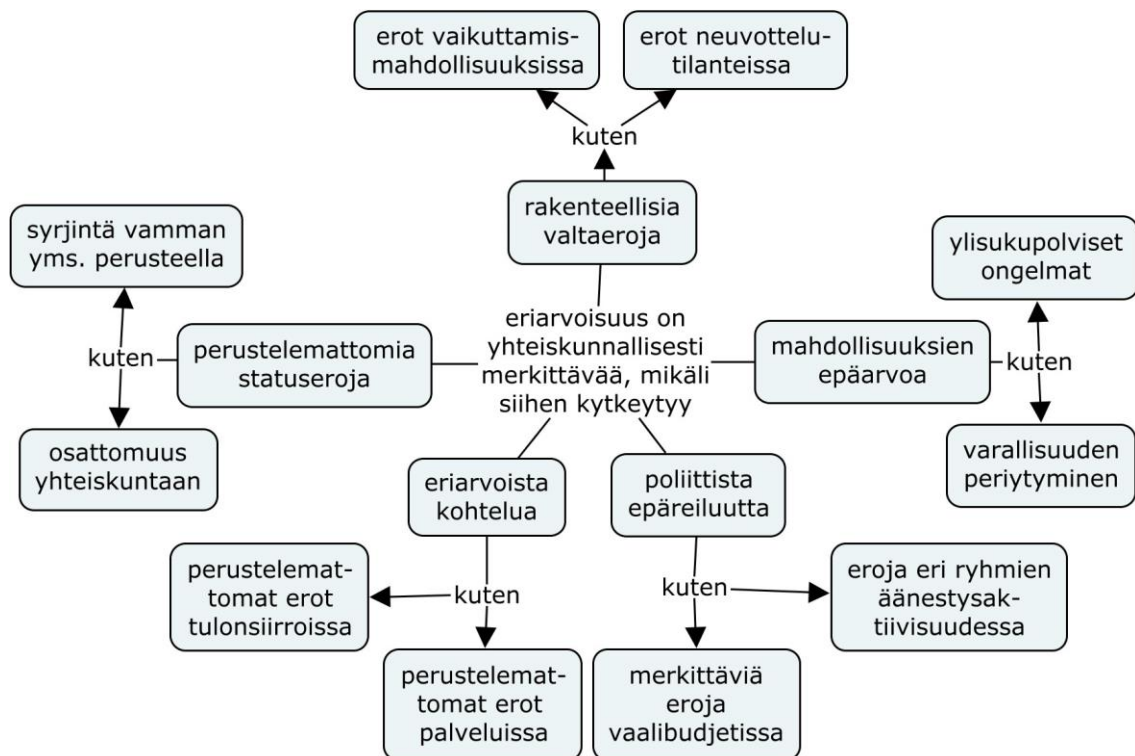
Yksioikoisimmillaan eriarvoisuuskeskustelu rajautuu pohdintaan mahdollisuuksien ja tulosten tasa-arvosta. Mahdollisuuksien tasa-arvon yhteydessä julkinen valta pyrkii takaamaan kaikille yhtäläiset lähtökohdat näkökulmasta riippuen joko muodollisesti tai substantiaalisesti. Esimerkkejä muodollisesta mahdollisuuksien tasa-arvosta on esimerkiksi ilmainen koulutus ja terveydenhuolto. Substantiaalinen tasa-arvo tasaa mahdollisuuksia myös koulun (terveydenhuollon) sisällä ja sen ulkopuolella. Tulosten tasa-arvo viittaa yleensä erilaiseen keskitettyyn uudelleenjakoon, jolla kotitalouksien väliset resurssierot saadaan supistettua mahdollisimman pieniksi. Havaitut erot lopputuloksissa eivät selity yksilöiden valinnoilla, vaan niihin vaikuttaa yksilöiden valintojen ulottumattomissa olevat tekijät.

Puolueiden ja niiden kannattajien välillä on eroja siinä, painottavatko ne yhtäläisiä mahdollisuuksia vai onko niiden huomio tulosten tasa-arvossa. Niin tai näin, tämänkaltaiset kahtiajaot eivät yleensä lisää ilmiötä koskevaa ymmärrystä muuten kuin asettamalla keskustelulle joitakin ääripäitä. Suurin osa intressiryhmistä keskittyy näiden ääripäiden väliin ja yhdistelee näitä ulottuvuuksia tilannekohtaisesti. Käytännön yhteiskuntapolitiikassa eriarvoisuus ei jakaudu kahteen kategoriaan. Pikemminkin se on kenttä, jossa on erilaisia ulottuvuuksia.

Kuviossa 5 on tiivistettynä joitakin eriarvoisuuden kenttään liittyviä teemoja.²⁸ Se on kattava, mutta ei suinkaan tyhjentävä kuvaus eriarvoisuuden ulottuvuuksista. Sosiaali- ja terveystieteellisesti olennaisinta siinä ei ole

²⁸ Teemoja on valittu Scanlonin (2018) tutkimuksen pohjalta.

eriarvoisuuden kentän teemojen yksityiskohdat tai ulottuvuudet. Keskeisempää on laajasti jaettu yhteinen ymmärrys eriarvoisuudesta erillisenä ja itsenäisenä politiikan kenttänä, joka ei supistu vaikkapa kasvu- ja työllisyyspolitiikkaan. Tuon kentän osana erot ja jaot voidaan kohta kohdalta käydä lävitse asettumalla puolueettoman tarkastelijan asemaan, jolloin poliitikot ja virkamiehet analysoivat sosiaali- ja terveystalouden rakennetta ikään kuin sivullisena. Tällöin vertailu tehdään tapauskohtaisesti sekä aikaan ja paikkaan sidotun harkinnan mukaan.



Kuvio 5. Eriarvoisuuden kenttä

Käsitykseni mukaan suomalaisen yhteiskunnan eriarvoistuminen aiheutuu ensisijaisesti elämän edellytysten (elintason, elämänlaadun ja elämäntapojen) myönteisestä kehityksestä, johon kaikki yksiköt ja ryhmät eivät eri syistä pääse samassa määrin mukaan. Suhteellisen pienistä alkuasetelmista olevista eroista kasvaa vuosikymmenten mittaan yksilöitä ja ryhmiä koskevia merkittäviä rakenteellisia jakoja ja kulttuurisia eroja. Näiden seurauksena osalla väestöstä on *kasvava takamatka* suomalaisen yhteiskunnan suureen enemmistöön. Keskeinen kysymys on, minkä takia tätä takamatkaa on syntynyt, miksi kaikkien suomalaisten elämän edellytykset (elintaso, elämänlaatu ja elämäntavat) eivät ole parantuneet samassa määrin. Teknisemmin ilmaistuna kyse on siitä, onko ihmisten käytössä olevassa

valintojen sarjassa sellaisia rajoittavia eroja, jotka selittyvät yksilöllisen päätösvallan piirissä olevista ponnistuksista riippumattomilla tekijöillä.²⁹

Suomalaisen yhteiskunnan eriarvoistuminen ei pääsääntöisesti aiheudu huono-osaisuuden kasautumista tai köyhyyden lisääntymisestä. Näissä toki on tapahtunut kohderyhmän sisäisestä valikoitumisesta aiheutuva sosiaalisten ongelmien tiivistymistä. Kun yhä suurempi osa suomalaisista on siirtynyt kattavien riskinhallintajärjestelmien piiriin, sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmien piiriin on jäänyt aikaisempaa ongelmallisemmassa asemassa oleva ryhmä, joka käyttää näitä palveluja ja tulonsiirtoja aikaisempaa pitkäaikaisemmin. Viimesijaisen turvan asiakkailta on todennäköisesti aikaisempaa enemmän moniongelmaisuuksia, jolloin samaan kotitalouteen (ja kotitalous voi muodostua myös yhdestä henkilöstä) voi kytkeytyä lukuisia elämänhallintaa ja –mahdollisuuksia rajoittavia tekijöitä. Pääsääntöisesti suomalainen yhteiskunta pitää huolta haavoittuvissa asemassa olevista ryhmistä varsin hyvin. Kuitenkin näiden haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien elintaso, elämänlaatu ja elämäntavat poikkeavat selkeästi vauraan enemmistön elämän edellytyksistä. Äärimmillään tämä takamatka aiheuttaa ylisukupolvista huono-osaistumista, jonka katkaiseminen edellyttää poikkeuksellisen pitkäkestoisia toimenpiteitä erityisesti lastensuojelun jälkihuollossa, mutta myös muualla sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmässä.

Eriarvoisuustyöryhmän raportissa eriarvoisuutta käsiteltiin kolmen tekijäryhmän osalta. Ensinnäkin yhteiskunnassa on erilaisia toimintakykyä rajoittavia rakenteellisia jakoja ja kulttuurisia eroja. Tavanomaisia rakenteellisia jakoja ovat erilaiset sosioekonomiset tekijät, kuten ammatti- ja ikärakenne ja niiden taustalla erilaiset aluerakenteeseen liittyvät tekijät. Kulttuuriset tekijät liittyvät puolestaan erilaisiin toimintakykyä rajoittaviin tekijöihin, kuten esimerkiksi uskontoon, kulttuuriin tai kielitaitoon. Nämä ovat yhteiskunnassa varsin pysyviä kategorisia tekijöitä, jotka muiden tekijöiden ollessa annettuna vähentävät ihmisten mahdollisuuksia osallistua. Nämä erot ovat suomalaisessa yhteiskunnassa varsin pysyviä.

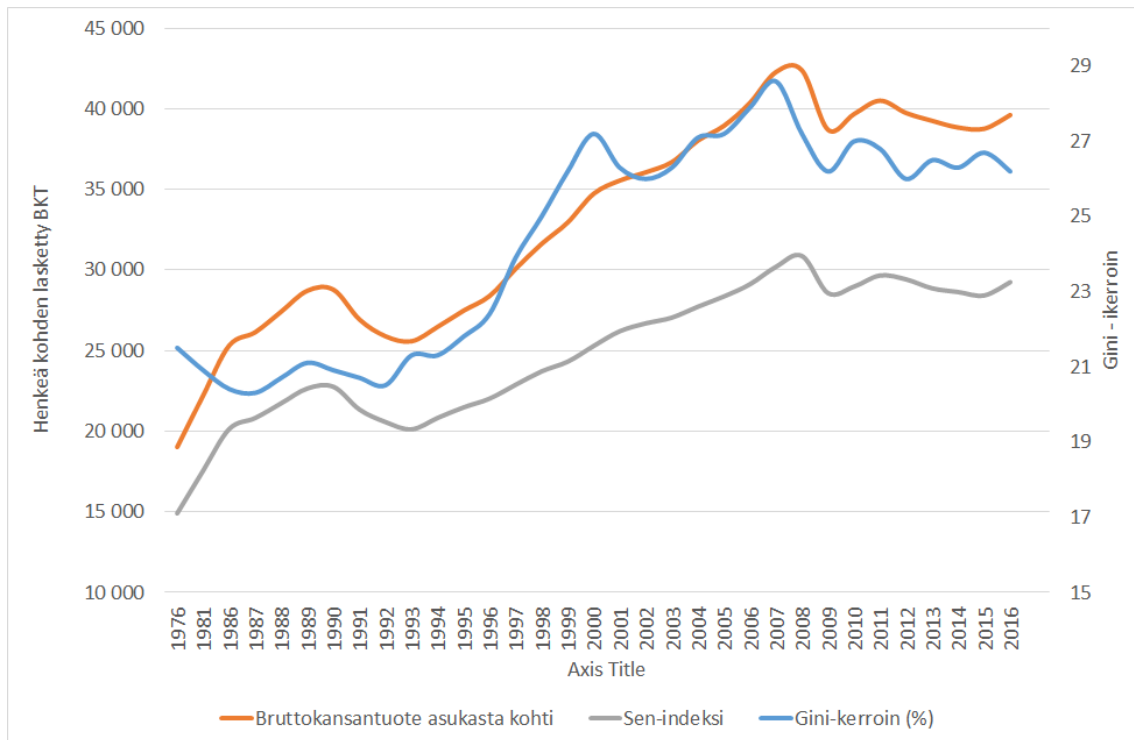
Toiseksi erilaiset kannustin- ja byrokraatialoukut vähentävät ihmisten toimintakykyä luomalla epäjohdonmukaisia kannustinjärjestelmiä. Kannustinjärjestelmät liittyvät ennen kaikkea etuuksien ja palkan suhteeseen. Näiden laskemisessa on edetty viime vuosina merkittävästi. Keskeinen havainto on, että kannustinloukkujen purkaminen edellyttää rakenteellisia uudistuksia, joissa etuuksia määrätymisperusteet määrittämään aikaisempaa johdonmukaisemmin ja yhteensovitus palkkatulojen kanssa on mahdollisimman lineaarinen. Byrokraatialoukkujen purkaminen kytkeytyy erilaisiin hallintorakenteisiin ja odotusaikoihin, joiden takia etuudelta toiselle siirtyvät ihmiset putoavat yhä uudestaan etuuksien väliin.

²⁹ Le Grand 1991; laajemmin tätä kysymystä käsitellään teoksessa Saari ym. 2020.

Kolmanneksi Suomessa on edelleen ryhmiä, joiden tarpeentyydytys on sen verran alhaisella tasolla, että heidän henkinen autonomiansa ja fyysinen terveytensä eivät luo riittäviä mahdollisuuksia riittävään yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Heidän käytössään olevat resurssit (tai resursien ja kulujen välinen tasapaino) eivät yksinkertaisesti vastaa heidän elämäntilanteensa asettamiin vaatimuksiin.

Eriarvoisuuden jännitteet

Suomalaisen yhteiskunnan resurssipohjainen eriarvoistuminen tapahtui 1990-luvun jälkipuoliskolla, jolloin julkisen talouden vakauttaminen ja työllisyysasteen nostaminen kytkeytyivät eriarvoisuuden merkittävään kasvuun sen lukuisilla ulottuvuuksilla. Erityisen korostunut oli henkeä kohden lasketun bruttokansantuotteen ja eriarvoisuuden mittarina tavanomaisesti käytetyn Gini-kertoimen samanaikainen kasvu. Tuohon aikaan tutkijat ja poliitikot pystyivät valitsemaan kahden kilpailevan todellisuuden välillä. Kasvun hedelmien lisääntymistä painottaneet tutkijat korostivat poikkeuksellisen nopeaa talouskasvua. Hedelmien jakautumista alleviivanneet tahot puolestaan kiinnittivät huomion Gini-kertoimen voimakkaaseen kasvuun. Tuolla mittarilla arvioituna suomalainen yhteiskunta eriarvoistui nopeammin kuin Yhdistynyt kuningaskunta konservatiivihallitusten aikana 1980-luvulla. Kun henkeä kohden laskettuun kansantuotteeseen (vuoden 2017 kiinteä hinnat) tehdään Gini-kertoimen pisteluvun mukainen vähennys, eli niin sanottu Sen-indeksikorjaus, saadaan suomalaisen yhteiskunnan eriarvoisuuskorjattu henkeä kohden laskettu kansantuote. Se on vakiintunut tapa yhdistää nämä kaksi mittaria.



Kuvio 6. Suomalaisen yhteiskunnan kehitys: BKT per capita, Sen-indeksi ja Gini-kerroin

Mittareiden antamat tulokset ovat varsin yksiselitteisiä, joskin on edelleen pidettävä mielessä, että nämä mittarit eivät kuvaa muuta kuin (käytettävissä olevissa) tuloissa tapahtuneita muutoksia. Henkeä kohden lasketun bruttokansantuotteen kasvu pysähtyi vuonna 2008 alkaneeseen finanssi-kriisiin ("uuteen lamaan"), mutta eriarvoistumisen nopein vaihe loppui jo vajaat kymmenen vuotta aikaisemmin, vuosituhaten taitteen tienoilla. Uuden laman jälkeinen kehitys on ollut monella tapaa epäselvää. Nämä kaksi lamaa eivät ole muutenkaan olleet samankaltaisia. Muun ohella korkojen kehitys on ollut hyvin erilaista.³⁰ Joka tapauksessa laman ja nousukauden aiheuttaman kaksoismurroksen jälkeistä 2000-luvun suomalaista yhteiskuntaa voi pitää eriarvoistuneena verrattuna sitä edeltävään yhteiskuntaan. Sen jälkeen keskeisiä yhteiskunnallisia jakoja luonnehtii enemmänkin jatkuvuus kuin murros. Mitä moniulotteisemmin (ja systemaattisemmin) suomalaista yhteiskunnan eriarvoisuutta arvioidaan esimerkiksi suhteessa asumiseen, työhön, tuloihin, koulutukseen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuteen, sitä enemmän jatkuvuus korostuu. Vertailevasti tarkastellen suomalainen yhteiskunta menestyy varsin hyvin. Se on

³⁰ Saari (toim.) 2013 sisältää kahden laman vertailun.

edelleen yksi Euroopan parhaista maista sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämiseksi.³¹ Suomea ei nosta niinkään muiden heikkous, vaan sen omat vahvuudet.³²

Samaten suomalaiset kertovat kyselyissä vuodesta toiseen olevansa hyvinvointivaltion vankkumattomia kannattajia. Suuri enemmistö kaikissa väestöryhmissä pitää järjestelmää legitimiinä. Voimakkaasti sitä kannattavat ovat selkeästi suurempi ryhmä kuin voimakkaasti sitä vastustavat. Näiden ääripäiden tarkastelulla on merkitystä myös sikäli, että asiaan voimakkaasti kantaa ottavat henkilöt todennäköisesti tekevät äänestysvalintansa hyvinvointivaltioon liittyvien arvojensa ja asenteidensa perusteella.³³

Samalla nämä mittarit ja tulokset peittävät alleen mekanismeja ja prosesseja, jotka joko jakavat suomalaisia tai jotka he kokevat eri tavoilla epäreiluiksi. Nämä koskevat ensinnäkin yhteiskunnan tilaa koskevia näkemyksiä. Yhä uudestaan suomalaiset kertovat mielipidetiedusteluissa suomalaisen yhteiskunnan olevan liian eriarvoinen ja näkevät eriarvoistumisen keskeisenä uhkana suomalaisen yhteiskunnan kehitykselle. Mittareita arvioitaessa on tosin otettava huomioon se, että kyselyissä tarkastellaan useimmiten yleistä eriarvoisuuden kokemusta tai yleistä eriarvoisuuden muutosta. Kyselyissä ei yleensä tarkastella yksilön omaa eriarvoisuuden kokemusta tai siinä tapahtuvia muutoksia. Tässä on selkeä aukko tutkimuksessa, jota toistaiseksi täyttää enemmänkin yksittäisten tapaustutkimusten pohjalla tehnyt yleistyksen.

Suomalaiset myös näkevät yhteiskunnassa erilaisia objektiivisia jakolinjoja ja koettuja jännitteitä. Historiallista näitä on ollut muun muassa maalaisten ja kaupunkilaisten, tuottajien ja kuluttajien, pääoman omistajien ja työntekijöiden sekä erilaisten sosioekonomisten ryhmien välillä. Näitä voidaan arvioida eri tavoilla. Erilaiset mittaukset tuottavat erilaisia jakolinjoja. Yleisesti ottaen voi todeta, että mitä enemmän jännitteitä yhteiskunnassa on, sitä vähemmän on yhteenkuuluvuutta lisäävää Samassa veneessä – olemisen kokemusta. Jakolinjoja voi mitata erilaisilla resurssimittareilla. Seuraavassa on tarkasteltavaksi valittu sellaisia *koettuja* jakolinjoja, joilla potentiaalisesti on sosiaali- ja terveystaloudellista merkitystä, kun pohditaan uudelleenjaon ja sääntelyn uudistamisen suuntaa ja sisältöä. Aineistossa on myös muita vastakkainasetteluja, mutta nämä ovat tässä yhteydessä merkittävimpiä. Väestöä edustava aineisto on kerätty loppuvuodesta 2018 (N=1000).

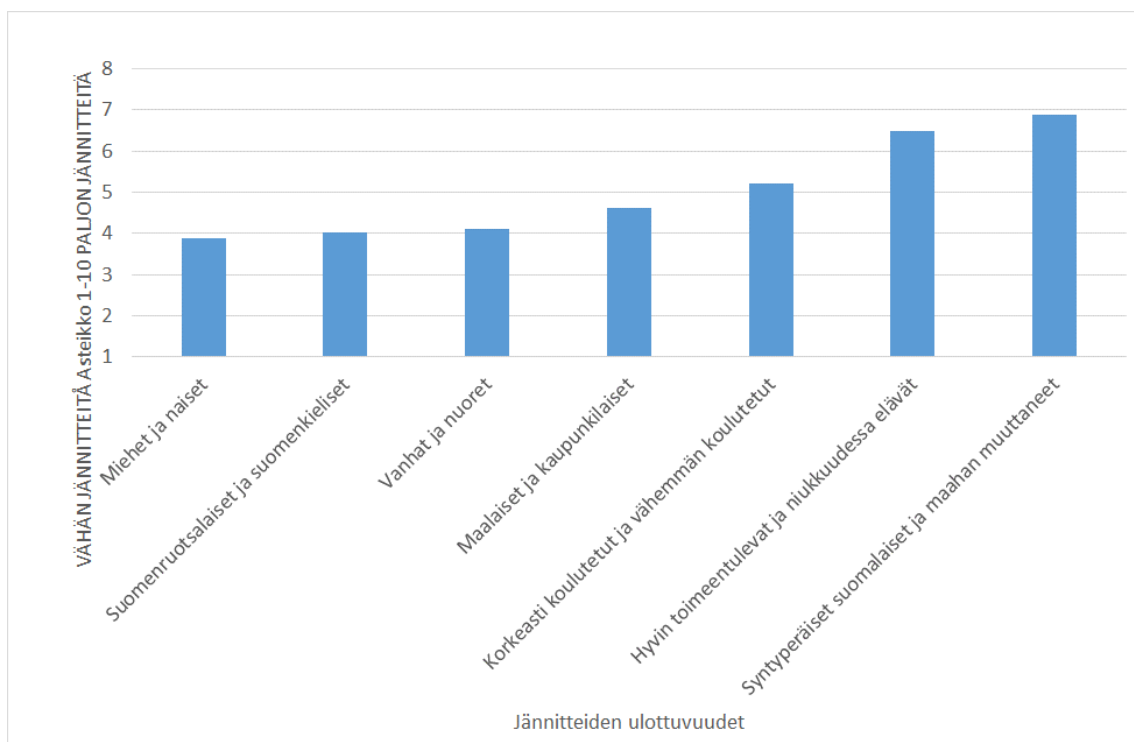
³¹ <https://www.social-inclusion-monitor.eu/about-sim-europe/social-justice-index/> ; <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/social-justice-in-the-eu-index-report-2017-1/>

³² <https://www.stat.fi/tup/satavuotias-suomi/suomi-maailman-karjessa.html>

³³ Saari (toim.) 2017.

Kuviossa 7. tarkastellut jännitteet asettuvat kahteen selkeästi toisistaan erottuvaan ryhmään. Suomalaiset eivät juurikaan näe jännitteitä sukupuolten, kieliryhmien tai sukupolvien välillä. Tämä on jossakin määrin yllättävää, koska näihin liittyvä resurssikamppailu on ollut kuluvana vaalikautena varsin paljon esillä politiikassa ja (sosiaalisessa) mediassa. Hallituksen toimenpiteet on nähty naisia syrjivinä ja miehiä suosivina, ruotsinkielistä kielivähemmistöä vastaan on voimakkaasti argumentoitu yhden hallituspuolueen toimesta ja sukupolvien välinen vastakkainasettelu on korostunut eläkepoliittisessa keskustelussa. Nämä eivät kuitenkaan saa suomalaisissa vastakaikua – ainakaan ilman erillistä kehystämistä, jossa kysymyksissä nostetaan esiin nimenomaisesti tämä näkökulma.

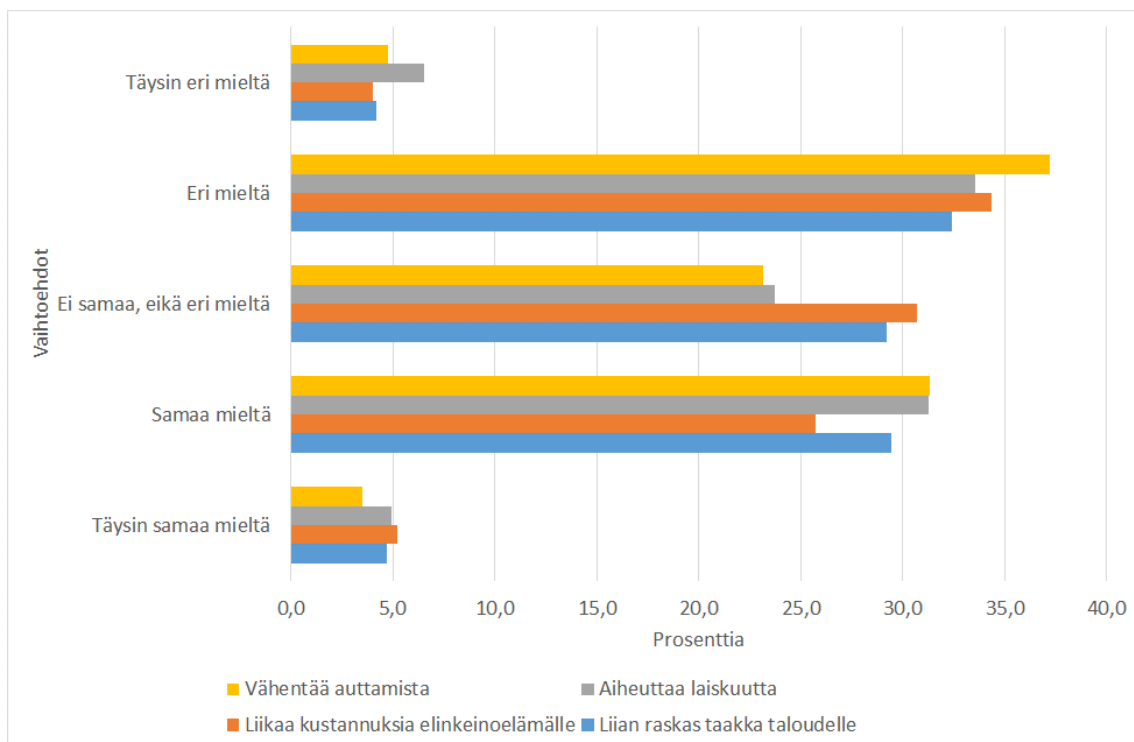
Mielenkiintoisempaa on katsoa, mistä jännitteet löytyvät. Tulosten mukaan suurimmat jännitteet ovat syntyperäisten suomalaisten ja maahanmuuttajien välillä. Tämä ei ole erityinen yllätys, kun pitää mielessä aiheesta eri medioissa käydyn keskustelun ja sen poliittisen kanavoitumisen. Sen ohella havaitaan suomalaisen yhteiskunnan keskeisten jännitteiden liittyvän nimenomaisesti resurssikamppailuun koulutettujen ja kouluttamattomien sekä hyvin toimeentulevien ja niukkuudesta kärsivien ryhmien välillä. Erityisesti köyhien ja rikkaiden vastakkainasettelu näyttää korostuvan.



Kuvio 7. Suomalaisen yhteiskunnan jännitteet (Lähde: LSKL mikrodata, N = 1000)

Suomalaisen yhteiskunnan jännitteet eivät rajoitus väestöryhmien välisiin jännitteisiin. Myös sosiaali- ja terveystalouden tilasta on eriäviä käsityksiä poliitikkojen ja kansalaisten keskuudessa. Eräät puolueet (ja niiden kannattajat) korostavat sosiaali- ja terveystalouden laiskistavaa, auttamista syrjäyttävää, työmarkkinoita jäykistävää ja julkista taloutta kuormittavaa vaikutusta. Toiset puolueet (ja niiden kannattajat) ovat pitkälti päinvas- taista mieltä. Koska raportin tavoitteena ei ole puolueiden välisten erojen korostaminen, seuraavassa tarkastellaan jäitä jännitteitä väestötasolla, kiinnittämättä niitä puolueisiin tai sosioekonomisiin asemiin. (Kuvio 8.)

Näiden tekijöiden suhteen suomalaiset ovat varsin pysyvästi jakautu- neita. Mielenkiintoista on myös se, että mielipiteet ovat varsin normaalija- kautuneita. Lisäksi sekä kriittiset että myönteiset näkemykset vahvistavat toisiaan.³⁴ Nämä jakaumat noudattavat varsin systemaattisesti puolue- kenttää. Erot eivät selity niinkään rakenteellisilla jaoilla ja kulttuurisilla eroilla, vaan niiden taustalla on arvoja ja asenteita, jotka kanavoituvat po- liittiseen kenttään vakiintuneella tavalla. Niiden merkitys korostuu, mikäli hallitukseen valikoituu näihin kysymyksiin ja teemoihin nähden saman mielisiä puolueita. Näin tapahtui vuoden 2015 eduskuntavaaleissa, joissa hallitukseen valikoitui kolme samansuuntaisesti sosiaaliturvasta näiden neljän tekijän suhteen ajattelevaa puoluetta. Näiltä osin hallituksen sosiaa- lipoliittinen ajattelu oli poikkeuksellinen yhteneväistä, mikä onkin heijas- tunut muun muassa kannustavuutta ja aktivointia koskeviin aloitteisiin.³⁵



³⁴ Crombachin alfa näille neljälle muuttujalle on .758, kun alin hyväksyttävä arvo on yleensä tasoa .6.

³⁵ Saari 2017.

Kuvio 8. Suomalaisten jakolinjat hyvinvointivaltiokriittisissä kysymyksissä 2016, % ESS Suomen aineisto, N = 1925

Eriarvoisuus on 2010-luvulla kiistatta lisääntynyt, jos ja kun sitä arvioidaan perusturvalla elävien tulottomien henkilöiden takamatkalla yhteiskunnassa tavanomaisten elämän edellytysten (elintaso, elämänlaatu, elämäntapa) tasoon nähden. Poliittisesti on keskeistä, kuinka suuresta väestöryhmästä on kysymys. Tämä väestön määrän haarukointi on haasteellista, sillä etuus- ja kotitalousperustaiset lähestymistavat antavat hivenen erilaiset luvut. Lisäksi toimeentulotuen perusosan siirtyminen Kelan hoidettavaksi tekee aikasarjojen vertailun hankalaksi. Parhaan arvion mukaan tulottomia kotitalouksia (ei ensisijaisia etuuksia tai tuotannontekijätuloja) oli vuoden 2017 loppupuolella noin 39 000 henkeä. Vertailukelpoisten lukujen mukaan kasvua 2010-luvun alkupuoliskoon verrattuna on ollut noin viidennes. Muutos on merkittävä mutta ei dramaattinen ja kokonaisluku on edelleen hyvin pieni suhteessa väestöön.³⁶ Toisenlaisen näkökulman saa tulotilastoista, joissa tulokehitystä katsotaan asuntokunnan näkökulmasta. Asuntoväestöstä vajaan viisi prosenttia eli noin 250 000 henkilöä asui asuntokunnassa, jossa perusturvaetuksien osuus oli yli 90 prosenttia bruttotuloista. Näitä kokonaan perusturvan varassa olevia henkilöitä oli vuonna 2017 likimain saman verran, kun vuonna 2016, mutta noin 55 000 enemmän kuin vuonna 2010. Kokonaan perusturvan varassa olleista noin puolet asui asuntokunnassa, jonka suurin tulolähde oli peruspäiväraha tai työmarkkinatuki vuonna 2017. Vuonna 2010 vastaava osuus oli noin 38 prosenttia.³⁷

Eriarvoisuus ja tunneliefekti

Indeksin jäädytykset ovat vähentäneet perusetuuksien ostovoimaa ja toisaalta asumiskustannusten ja asiakasmaksujen nousu ovat vähentäneet kotitalouksien käytössä olevien resurssien määrää.³⁸ Päätösperäisesti aiheutettu muutos on isossa kuvassa kuitenkin suhteellisen vähäinen. Sen paremmin resurssipohjaiset kuin elämänlaatuun perustuvat mittarit eivät kerro merkittävästä murroksesta. Myöskään vertailevien tutkimusten ja selvitysten valossa Suomen suhteellinen asema ei ole olennaisesti muuttunut. Selitystä eriarvoisuuskeskustelun voimakkaalle kiihtymiselle onkin haettava muualta kuin objektiivisesti lisääntyneestä yhteiskunnallisesta eriarvoistumisesta.

Eriarvoisuuskeskustelua ovat kiihdyttäneet epäselvät ”kehykset”, jotka ovat pikemmin hämärtäneet kuin selkeyttäneet yhteiskuntapoliittista

³⁶ <http://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4341>

³⁷ https://www.stat.fi/til/tjkt/2017/01/tjkt_2017_01_2018-12-18_kat_003_fi.html

³⁸ Pertti Honkasen laskelmat ovat tässä: <https://www.soste.fi/perusturva/sosten-selvitys-tuloerot-kaantyneet-kasvuun-tyottomat-lapsiperheet-ja-opiskelijat-karsijoina/>

keskustelua. Näistä "kehystyksistä" ehkä epäselvin on "uusliberalismi", joka on kelvannut selitykseksi mitä erilaisimmille ilmiöille. Useimmissa tapauksissa on epäselvää, mihin tuolla käsitteellä tarkkaan ottaen viitataan, miten se on määritelty ja empiirisesti operationalisoitu ja miten sen vaikutus on välittynyt sosiaali- ja terveystieteisiin riskinhallintajärjestelmiin. Hallituksen politiikan määrittely uusliberalistiseksi pikemminkin hämää, kuin täsmentää kyseistä käsitettä. Toistaiseksi käsitteelle ei ole annettu sellaista empiiristä operationalisointia, että siitä olisi analyttistä lisäarvoa hyvinvointivaltion muutoksen ymmärtämiselle. Se ei ole tutkijoiden ja poliitikkojen toimintaa ohjaava sumulamppu, vaan enemmänkin epämääräinen ylöspäin suunnattu valo, jonka valossa ei yhteiskunnan kehitystä ja hyvinvointivaltion muutosta voi analysoida. Epäselvää on myös, minkälaisia toimeenpanokelpoiset politiikkasuositukset näistä lähtökohdista käsin olisi mahdollista tehdä.

Epäselvien kehysten ohella toinen eriarvoisuuskeskustelun erikoinen piirre on alarmistiset aikalaisdiagnoosit. Niissä kaikki pysyvä on katoamassa taivaan tuuliin ja suomalaisen hyvinvointivaltion perusta on pysyvässä murroksessa. Suomessa on poikkeuksellisen paljon tämänkaltaista keskustelua. Havainnollista on, että sosiaali- ja terveystieteiden todettiin olevan perustavalla tavalla kriisissä ensimmäisessä hyvinvointivaltio-käsitettä käyttäneessä keskustelussa vuonna 1957. Tuolloin todettiin eduskunnassa hyvinvointivaltion kannattajien olevan "spesialisteja toimintakyvyn ja -halun haudankaivamisessa". Erikseen todettiin, että moinen haudankaivuu johtaa siihen, että "hyvinvointivaltio on tuomittu häviämään".³⁹ Sen toivottiin korvautuvan toimintavaltiolla, joka olisi kannustavampi. Sen jälkeen se on julistettu kriisiin jokaisella vuosikymmenellä joko tutkijoiden, poliitikkojen tai median toimesta.⁴⁰ Samalla kriisi on ollut uudistuskeskustelua motivoiva käsite.

2010-luvun jälkipuoliskon yhteiskunnallinen alarmistinen keskustelu eroaa aikaisemmasta muuten teemojen valinnan osalta: nyt hyvinvointivaltion tuhoaa työn murros, jollemme ryhdy välittömästi ja proaktiivisesti merkittäviin toimenpiteisiin institutionaalisen rakenteen uudistamiseen. Yhä uudestaan on julkisuudessa ja aikadiagnoosiin pyrkivissä tutkimusraporteissa on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan työsuhteet epätyypillistyvät ja työssäkäyvien köyhien määrä kasvaa olennaisesti. Yhteistä näille väitteille on vähäinen empiirinen näyttö. Suomalaiset työmarkkinat eivät

³⁹ *Helsingin Sanomat* 20.10.1957, lainaus s. 5. Vastaava laajan keskustelun avannut artikkeli julkaistiin *Kauppalehdessä* 23.11.1981.

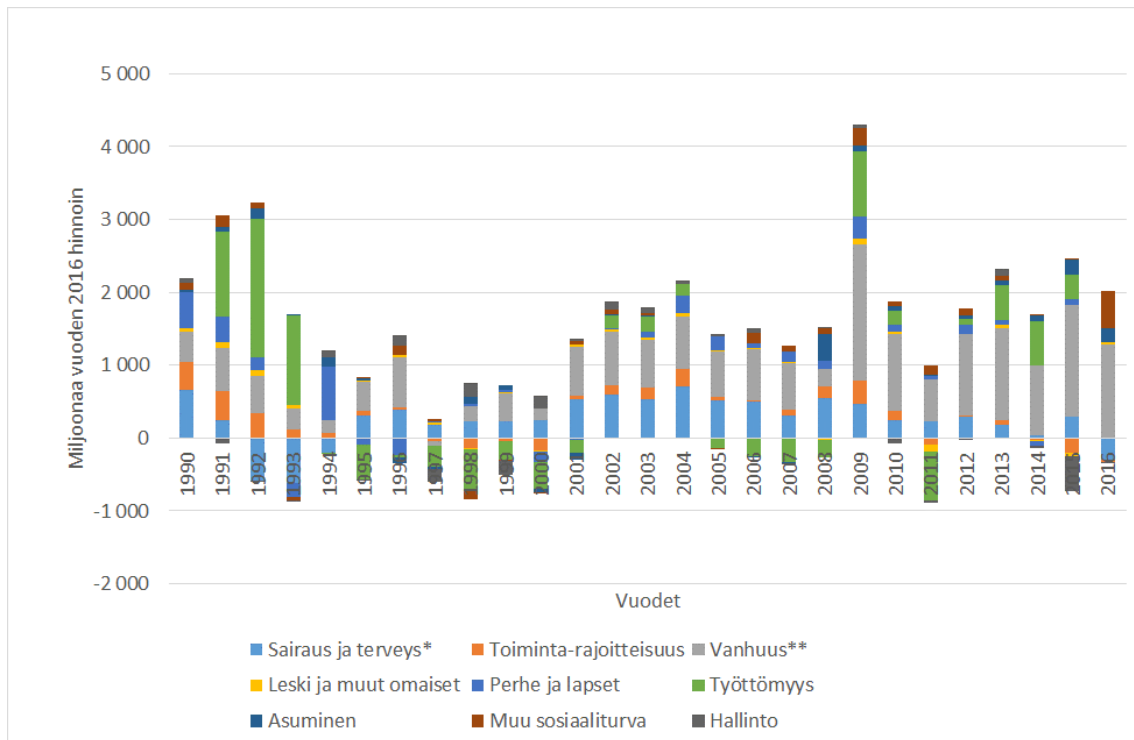
⁴⁰ Kriisi-käsitteen käyttö sosiaali- ja terveystieteiden historiassa olisi erillisen selvityksen arvoinen hanke. Aineistoa teemasta on runsaasti, jopa siihen asti, että tutkijoilta ovat loppuneet kirjannimet.

ole epätyypillistyneet ja myöskään työssäkäyvien köyhien osuus kaikista työllisistä ei ole muuttunut tällä vuosikymmenellä.⁴¹

Tavanomaisimmat työmarkkinoita koskevat vastaväitteet viittaavat perinteisten mittareiden heikkoon soveltuvuuteen ja suuren kuvan sisäiseen hajanaisuuteen. Edellisen argumentin mukaan työyhteiskunnan muutoksen mittarit periytyvät teollisesta ajasta ja ne eivät sovellu jälkiteolliseen yhteiskuntaan. Samaten ison, useita miljoonia kotitalouksien kattavan yleiskuvan sisällä voi olla paljon systemaattista vaihtelua ja virtoja tilasta toiseen, joka peittyi suureen massaan ja tulee esiin tapaustutkimuksissa. Työssäkäyvien köyhien osalta erilaiset kulutusyksikköluvut ovat keskeisessä asemassa ja mittarit eivät myöskään osa huomioon pakollisissa kulutusmenoissa tapahtuneita muutoksia. Nämä ovat varteenotettavia vastaväitteitä. Toisaalta silmiinpistävää on, että 2000-luvun alussa tehdyt ennusteet eivät ole näissä kysymyksissä toteutuneet ja mitään selvää tai yksioikoista trendiä ei ole havaittavissa. Keskeistä on myös se, että uusliberalismilla ja muilla samankaltaisilla käsitteillä ei ole selitysvoimaa suomalaisen yhteiskunnan muutosta selitettäessä.

Suomalainen hyvinvointivaltio ei missään vaiheessa ole ollut tuhoutumassa. Kotitaloustason leikkauksiin kohdentuva, sinänsä analyttisesti ja sosiaali- ja terveystieteellisesti tärkeä tutkimus ja keskustelu on jättänyt katveeseen sen tosiasian, että sosiaalimenojen reaalin kehitys on ollut erittäin nopeaa vuoden 2008 jälkeen. Menokehitystä on analysoitu aikaisemmin tässä raportissa. Kuviossa 9. on katsottu vähän tarkemmin menojen kasvun vuosimuutosta ja jakautumista eri kohderyhmien välillä. Kuvioista näkyy selkeästi taantumien julkisia menoja voimakkaasti lisäävä vaikutus. (Vuoden 2009 piikki on osin tilastotekninen). Kauden loppua kohden korostuu väestörakenteen muutos. Myös kuluvana vaalikautena sosiaalimenojen kasvu on ollut nopeaa. Missään näkyvissä olevassa tulevaisuudessa sosiaalimenojen absoluuttinen määrä ei ole kääntymässä laskuun. Leikkaukset kohdistuvat enemmän kasvun kulmakertoimeen kuin sen etumerkkiin. Samaten myös hyvinvointivaltion tulonsiirtoja ja palveluja käyttävien henkilöiden määrä on kasvanut merkittävästi ja myös henkilöstön määrä on kehittynyt myönteisesti.

⁴¹ Pyöriä (toim) 2017. Samankaltainen keskustelu työn katoamisesta käytiin 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa, jolloin saksalaisperäinen käsite työyhteiskunnan kriisi sai paljon huomiota. Keskeinen empiirinen havainto oli, ettei työyhteiskunnan kriisi ole empiirisesti todennettavissa.



Kuvio 9. Sosiaalimenojen vuosimuutos kohderyhmittäin 1990-2016, miljoonaa euroa 2016 hinnoin (Lähde: sosiaalimenotietokanta)

Jos kerran muutos on jäänyt vähäiseksi niin miksi sitten suomalaiset kokevat yhteiskunnan eriarvoiseksi? Todennäköisin perusselitys on suomalaisten perinteinen "intohimo tasa-arvoon".⁴² Mielenpidetiedustelut ovat vuosikymmenten ajan toistaneet samaa tulosta, jonka mukaan suomalainen yhteiskunta on suomalaisten mielestä liian eriarvoinen. Historiallisesti nämä näkemykset eivät juurikaan muutu talouden suhdanteiden mukaan. Lähinnä taantumat vähentävät halukkuutta menolisäyksiin. Suomalaiset pitävät maataan eriarvoisempina kuin esimerkiksi ruotsalaiset. Yhteydet esimerkiksi erilaisten oikeudenmukaisuusmittausten ja eriarvoisuusasenteiden välillä eivät ole yksioikoiset.

Eräs mahdollinen selitys sille on niin sanottu tunneliefekti, jonka formalisoi kehitystutkija Albert O. Hirschman 1970-luvun alussa.⁴³ Hänen ajatustaan voi havainnollistaa erimerkillä kaksikaistaisesta tunnelista, jonka molemmat kaistat ovat täynnä samaan suuntaan meneviä, mutta paikallaan seisovia autoja. Kun molemmat kaistat seisovat kaikki ovat samassa asemassa ja yhtä tyytyväisiä tai tyytymättömiä. Kun toinen kaista alkaa liikkua, autossa istuvien henkilöiden tyytyväisyys nousee sekä jo liikkuvalla kaistalla että edelleen paikallaan olevalla kaistalla, koska edelliset tietävät oman kaistansa autojen liikkuvan ja jälkimmäisten odottavat oman kaistansa autojen alkavan liikkua lähitulevaisuudessa. Kuitenkin mikäli paikallaan oleva kaista ei alakaan liikkua, sillä olevien tyytyväisyys laskee,

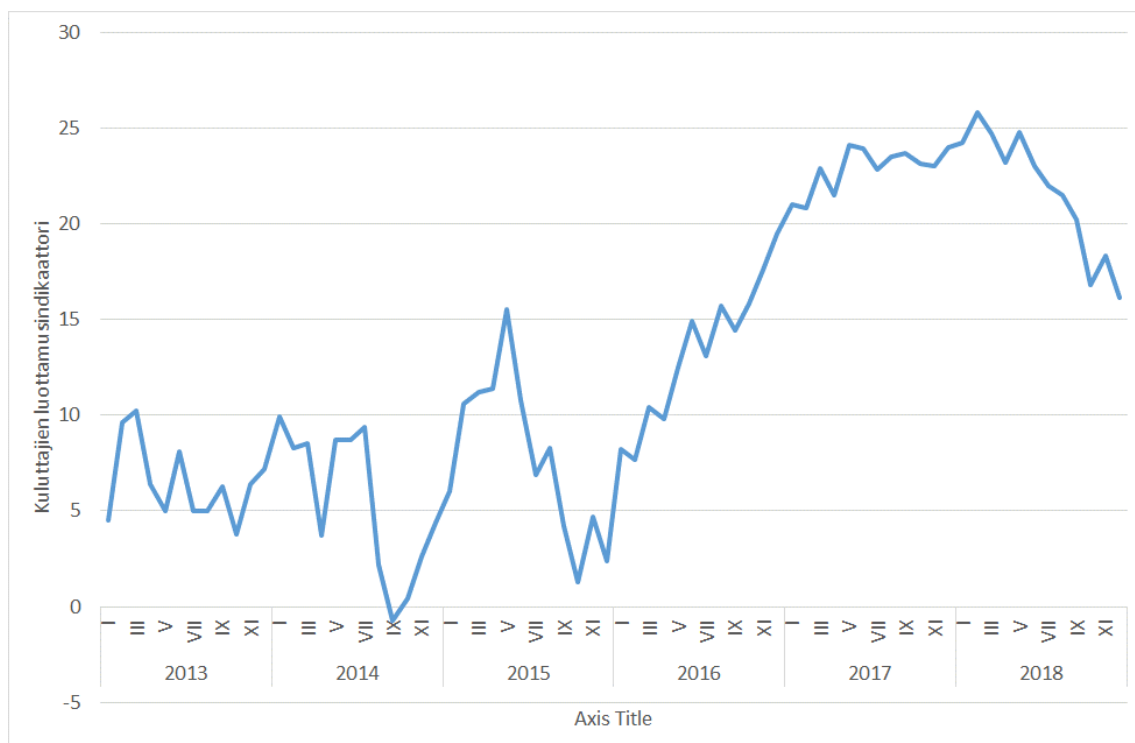
⁴² <https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2013/09/Intohimo-tasa-arvoon.pdf>

⁴³ Hirschman 1973. Artikkelissa on lisäksi matemaattinen malli, jonka teki Michael Rothschild

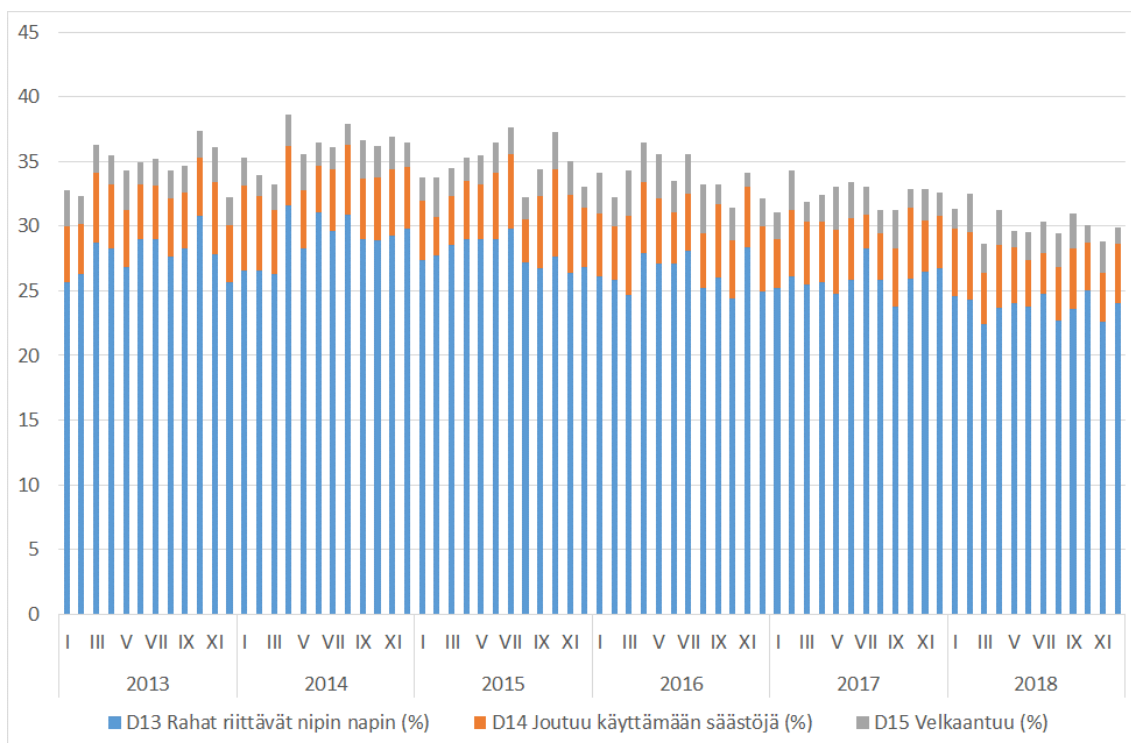
vaikka objektiivisesti heidän asemansa ei ole muuttunut miksikään. Liikkuvalla kaistalla olevien tyytyväisyys puolestaan edelleen nousee, koska heidän suhteellinen asemansa vahvistuu entisestään. Näin keskimääräinen tyytyväisyys pysyy entisellään, mutta sen hajonta kasvaa.

Hirschmanin kuvaama tunnelimekanismi soveltuu suomalaisen yhteiskunnan nykytilan analysointiin. Yhteiskunnan tilaa voidaan arvioida kuluttajabarometrin luottamusindikaattorilla (CCI). Sen keskiarvo on jo reippaasti ylittänyt edellisen huippunsa vuodelta 2010. Kuvioon 10 on tiivistetty vuosien 2013-2018 kehitys. Se osoittaa suomalaisten tulevaisuusodotusten vahvistuneen voimakkaasti syksystä 2015 eteenpäin. Hallitus kuitenkin teki ohjelmansa tilanteensa, jossa kuluttajien tulevaisuusodotukset olivat alavireisiä.

Syksyllä 2016 suomalaisten tulevaisuudenodotukset olivat poikkeuksellisen myönteiset. Suomalaiset ovat kuitenkin kulutusodotusten suhteen eri kaistoilla. Tarkemmassa tarkastelussa erot ovat varsin mittavia. Suurituloisimman neljänneksen kaista on vetänyt jo parin vuoden ajan. Heidän CCI-arvonsa on ollut jo erinomainen. Myös pienituloisimman neljänneksen CCI muuttui muutaman vuoden tauon jälkeen positiiviseksi vuonna 2015. Se on sittemmin edelleen noussut hivenen, mutta on edelleen aikaisemman huipputasoa alla. Samaten havaitaan, että niukkuudesta kärsivien kuluttajien (kotitalouksien) osuudesta kaikista kuluttajista ei ole tapahtunut merkittävää vähentymistä (tai sen puoleen nousemista). (Kuvio 11.) Kuluttajien nousukausi ei kohdentunut samalla tavalla kaikkiin väestöryhmiin.



Kuvio 10. Kuluttajien luottamusindikaattori 2013-2018, kuukausittain



Kuvio 11. Niukkuuskokemukset kuluttajabarometrissa 2013-2018, % vastaajista

Hirschmanin käsitteillä ilmaistuna keskimäärin meni siis hyvin, mutta työssäolevien isotuloisempien kaista on liikkunut poikkeuksellisen nopeasti ja pienituloisempien ja työelämän ulkopuolella olevien kaista on liikkunut aikaisempaa hitaammin. Kaikki kuitenkin haluavat päästä eteenpäin. Tietoisuus siitä, että pienituloisten kaista ei hallituksen päätösten pitäessä tule jatkossakaan merkittävästi nopeutumaan purkautui yhteiskunnallisiksi jännitteiksi syksyllä 2016. Merkittävä osa näistä jännitteistä kanavoitui sitten eriarvoisuustyöryhmään sekä myönteisesti että kielteisesti ajatellen. Myönteistä kanavoituminen sikäli, että poliittinen jännite loi agenda eriarvoisuuden vähentämiselle, mikä on sinänsä myönteinen tavoite. Kielteinen piirre odotuksissa oli se, että työryhmän mahdollisuudet odotusten täyttämiseen olivat niukat tai olemattomat, koska käytössä ei ollut lisäresursseja nykytilanteen ja odotuksissa olevien kuilujen kokoonkursimiseen.⁴⁴

Hirschmanin malli on tietysti yksinkertaistus. Reaalimaailmassa kaistoja on useampia ja niiden välillä on enemmän liikkuvuutta. Valikoituminen kaistoille ei myöskään ole satunnaista, vaan ihmisten omat ominaisuudet vaikuttavat siihen, mille kaistalle kukin on päätynyt. Yksinkertaisenkin malli kuitenkin kuvaa varsin osuvasti yhteiskuntapolitiikan perushaasteita ja -mekanismeja.

⁴⁴ Parhaimmillaan kansalaisilta tuli toistasataa viestiä päivässä.

Ratkaisu tunneliefektiin oli yksioikoinen. Tämän päivän Suomeen sovitettuna Hirschman tiivistä, että hitaampaa kaistaa tulee nopeuttaa silloin, kun yhteiskunnalliset jännitteet alkavat jäykistää yhteiskuntaa, vähentää väestöryhmien välistä luottamusta ja alentaa yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion uudistumiskykyä. Reaalimaailman poliitikko lisännee tähän listaan vaalitappion tai -voiton todennäköisyyden.

Yhtä oikeaa ratkaisua tunneliefektiin ei ole ja myös politiikan mahdollisuudet ovat rajalliset. Tärkeintä lienee, että kokonaisliikkuvuus eteenpäin näissä yhteiskunnan tunneleissa pysyy mahdollisimman suurena. Joku yhteiskuntapoliittinen raja on silläkin, kuinka kauan jotakin kaistaa voidaan seisottaa ja kuinka paljon takamatkaa voi osalle väestöstä kertyä demokraattisessa yhteiskunnassa. Selvää on myös, että tällä tunnelilla ei ole päätä. Poliitikot joutuvat koordinoimaan eri kaistojen liikkumista myös tulevaisuudessa.

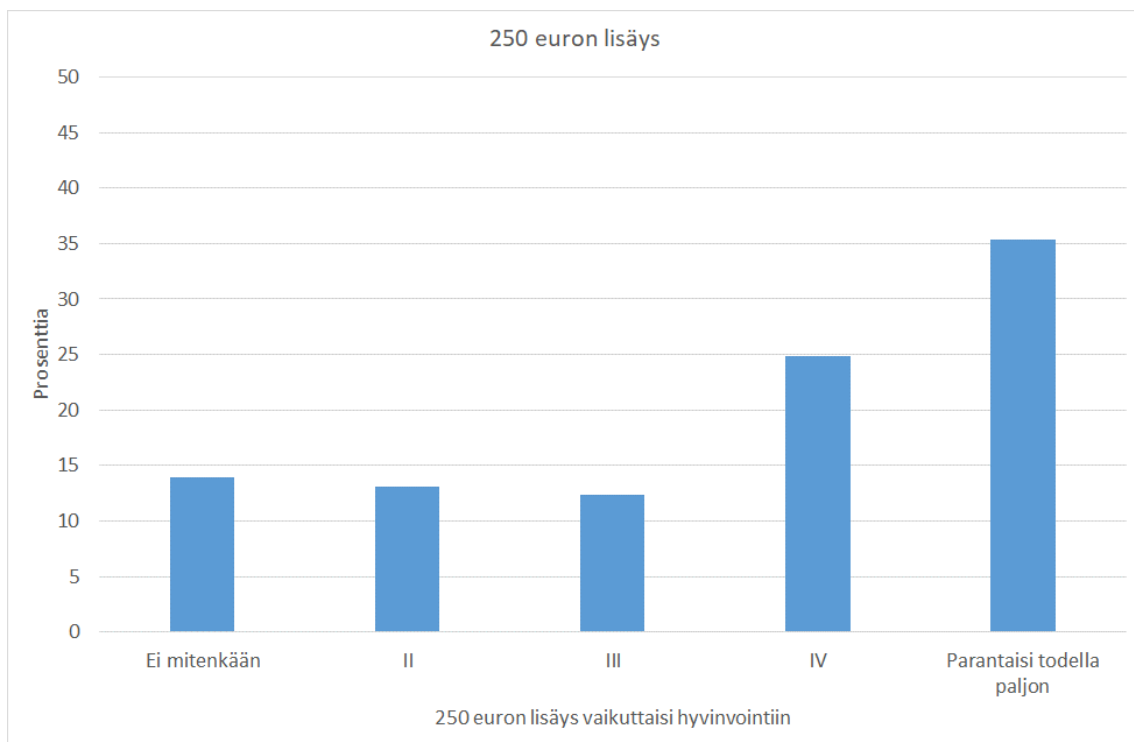
Eriarvoisuus ja vauraus

Suomalaiset ovat vaurastuneet vuosisadan ajan. Köyhinkin suomalainen on nyt varakkaampi kuin suuri enemmistö oli sata vuotta sitten: heidän arjessaan on paljon asioita, joita sata vuotta sitten ei olisi voinut sen paremmin kuvitella kuin ostaa. Siten voi perustellusti kysyä, onko suomalaisessa yhteiskunnassa sellaista eriarvoisuutta ja köyhyyttä, jonka takia poliitikkojen tulisi uudelleen kohdentaa julkisista varoja seuraavalla kaudella. Kysymys voisi pikemmin olla, osaammeko elää vauraassa yhteiskunnassa.

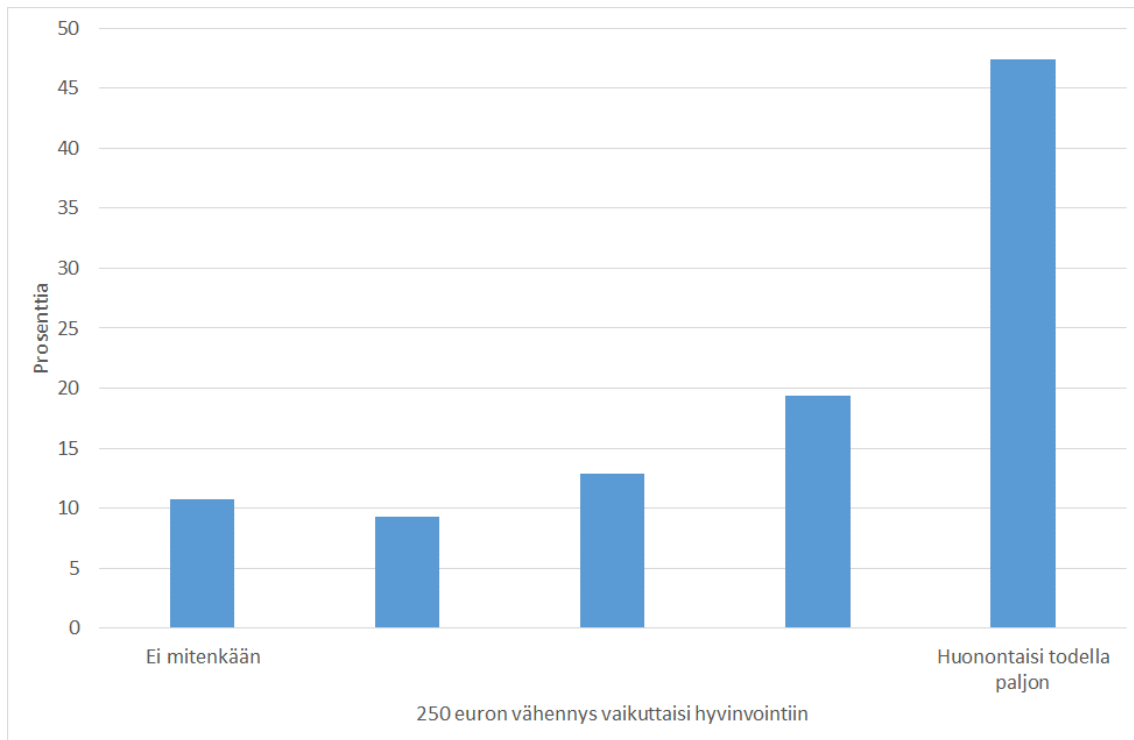
Vastausta tähän kysymykseen voi hakea monesta eri suunnasta. Suurin osa lienee tyytyväinen Tilastokeskuksen ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen tuottamiin tilastoihin, jotka kartoittavat suomalaisten elämän eri ulottuvuuksia. Niiden avulla saadaan varsin kattava kuva suomalaisten elämän edellytyksistä. 2010-luvun lopulla yli 30-vuotiaista suomalaisista toimeentulo oli riittävää noin kolmella viidestä, elämänlaatu on hyvä noin kolmella neljästä ja terveys kolmella viidestä, ja terveyteen liittyvät elämäntavatkin ovat useimmilla mittareilla hyvät tai erinomaiset noin neljällä viidestä.⁴⁵ Kaikilla kolmella nyt tarkastellulla ulottuvuudella – elintaso, elämänlaatu, elämäntavat - enemmistön elämän edellytykset ovat kunnossa ja heidän elämänsä on (ollut jo vuosikymmeniä) hyvinvointia. Hyvinvointivaltion varjossa on kuitenkin ryhmiä, joiden elämän edellytykset eivät ole riittävän hyvin. Käsillä olevassa raportissa ei ole tarvetta toistaa näitä tietoja, jotka ovat helposti saatavissa ja selkeitä

⁴⁵ ks. esim. Koponen ym. 2018. Elämäntapaan liittyvät haasteet liittyvät muun muassa kasvisten syöntiin, rasvojen käyttöön ja ylipainoon. Koettu terveys on alentunut, mutta ero on aiheutunut osin metodisista kysymyksistä.

Niitä täydentävä lähestymistapa pohtii, kuinka monen suomalaisen elämää viimesijaisen turvan alhaisuus kuormittaa ja kuinka monen suomalaisen elämää voitaisiin perusturvaa kohentamalla parantaa. Asiaan saadaan ajantasainen vastaus vasta keväällä 2019, kun THL julkaisee lakisääteisen, kerran vaalikaudessa tehtävän perusturvan riittävyttä koskevan selvityksensä. Kohtuullisen varmaa viitettä asiasta saadaan kulutuskoritutumusten perusteella. Niiden mukaan perusturva on selvästi riittävän kulutuksen tason alapuolella. ⁴⁶



⁴⁶ https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135425/Suomensosiaalinentila_4_2017_final2_korjattu.pdf?sequence=1&fbclid=IwAR1mSyp39KUqhNIFZFbLa481-uWc_ZW9iCO343ohElu0IAMs0vin6JW5U_U



Kuvio 12. 250 euron leikkauksen ja lisäyksen vaikutus hyvinvointiin (N=1000, Lähde LSKL –aineisto).

Samaa asiaa voidaan haarukoida liikkumavaran näkökulmasta kysymällä, kuinka suuri osa ihmisistä hyötyisi tai kärsisi merkittävästi sosiaaliturvan tason muutoksesta. Kuviossa 11. on laskettu vaikutukset 250 euron muutokseen kuukausituloissa. Tulonlähdeä ei ole määritetty. Se voi siis tulla sekä tuotannontekijätulosta että tulonsiirroista. Vaikutusta on kysytty ”hyvinvoinnin” muutoksina tietoisena käsitteen monimerkityksellisyydestä. Se on tässä likiarvoa elämänlaadun muutoksille. 250 euroa on suurin piirtein kymmenen euroa lisää arkipäivää kohden. Mikäli etuuden nostolla tai laskulla ei ole mitään merkitystä hyvinvoinnille, sitä koskevaa uudistusta ei ole mielekästä toimeenpanna.

Väestötason tulokset ovat tässä kohden varsin yksiselitteisiä. Mikäli joku on ajatellut, ettei sosiaaliturvan muutoksilla ole merkitystä vaurastuneiden suomalaisten elämänlaadulle, nämä tulokset viestivät voimakkaasti päinvastaisesta tilanteesta. 250 euron lisäys parantaisi merkittävästi reilusti yli puolen hyvinvointia. Täysin yhdentekevä lisäys olisi noin viidennekselle. Suomalaisten käytössä olevaa taloudellista puskuria puolestaan arvioitiin kysymällä 250 euron tulojen leikkausta. Noin puolet vastaajista menettäisi merkittävästi hyvinvointiaan moisen tuloleikkauksen seurauksena. Tulos on pitkälti yhdenmukainen aikaisemmin käsiteltyjen kuluttajabarometrin tulosten kanssa. Huomattava osa suomalaisista elää niukkuuden rajoilla kädestä suuhun. Tuloksiin voi vaikuttaa ns. ankkuriefekti, jonka mukaan ihmiset arvottavat enemmän tulojen menetystä kuin lisätulojen saamista.

Kaiken kaikkiaan suurin osa suomalaisista on edelleen tiukasti sosiaaliturvan piirissä sikäli, että etuuksien muutoksilla on merkittäviä hyvinvointivaikutuksia. Tarkempi tarkastelu osoittaa myös, että vaikka sosioekonomisen aseman vahvistuminen vähentää tulojen laskusta syntyvää hyvinvointivajetta, hyvin harvalla suomalaisella on niin paljon tuloja ja varallisuutta, etteikö tulomenetyksellä olisi olennaista merkitystä. Samaten millä tahansa tulotasolla ja sosioekonomisella asemalla 250 euron lisäys on merkittävä, mutta se on olennaisesti merkittävämpi alhaisilla tulotasolla ja työelämän ulkopuolella oleville ryhmille. Eriarvoisuus ei ole menettänyt merkitystään vaurastuneessa yhteiskunnassa.

Transformaatio-ongelma

Elintason ja elämänlaadun välisistä yhteyksistä on yhteiskunnallisessa keskustelussa useita virheellisiä tai vääristyneitä käsityksiä. Ehkä yleisin näistä virheellisistä väitteistä on, että elintason nousu ei nosta elämänlaatua tietyn tason jälkeen. Systemaattiset historialliset ja vertailevat tutkimukset ovat osoittaneet tämän väitteen virheelliseksi.⁴⁷ Elintason nousu nostaa kuin nostaakin elämänlaatua, mutta vain mikäli henkeä kohden nouseva elintaso kohdentuu suhteellisen tasapuolisesti kaikkiin henkilöihin. Mikäli elintason keskimääräinen (henkeä kohden laskettu) nousu jakautuu epätasaisesti, sillä ei ole keskimääräistä (väestötasosta) elämänlaatua parantavaa vaikutusta.

Tästä kysymyksestä ei ole enää ole epäselvyyttä tutkijoiden keskuudessa. Todennäköisin syy tämän väitteen sitkeydelle kansalaiskeskustelussa on se, että se avaa mahdollisuuden pohdiskella suhteellisen matalan elintason ja korkean elämänlaadun yhdistelmää kestävästä yhteiskuntamallin perustana. Tällöin yhteiskunnan elintaso rajattaisiin julkisen vallan ohjauksella tai päätöksellä tutkimuksissa määritellylle tasolle, jonka jälkeisellä elintason lisäyksellä ei enää ole vastaavaa elämälaatu parantavaa vaikutusta.

Toinen yhtä yleinen väärinkäsitys on, että hyvinvointivaltio ei paranna elämänlaatua. Tämän kysymyksen kohdalla tutkijat ovat pitkään olleet eriseuraisia. Keskeinen haaste on, että hyvinvointivaltiota on mitattu sosiaalimenojen suhteella BKT:hen. Sosiaalimeno- ja elämänlaatumittareissa tapahtuneet muutokset ovat olleet vähäisiä sikäli, että sosiaalimenojen suhteellisen osuuden kasvulla ei ole merkittävää vaikutusta elämänlaatuun. Tämä tulkinta on kuitenkin virheellinen sikäli, että sosiaalimenojen vuosikasvu voi olla sekä päätösperäistä että kysynnän (esimerkiksi työttömyyden) kasvusta aiheutuvaa. Se ei ylipäätään ole kovin onnistunut hyvinvointivaltion laajuuden mittari.

⁴⁷ <http://www.oecd.org/sdd/how-s-life-23089679.htm>

Systemaattisemmat tutkimukset ovat ymmärtäneet hyvinvointivaltion lukuisten ominaisuuksien muodostamaksi kokonaisuudeksi. Sen keskeisiä piirteitä ovat tulonsiirtojen ja palvelujen laajuuden ohella laadukas (korruptoitumaton) hallinto, toimivat hallinnolliset ja demokraattiset prosessit sekä luottamus julkiseen valtaan ja kansalaisiin. Näin määriteltynä hyvinvointivaltiolla on elämänlaatua lisäävä vaikutus. Itse asiassa sen vaikutus on suurempi kuin BKT:n tason. Siten hyvin järjestetty yhteiskunta tuottaa elämänlaatua.⁴⁸

Osallistavalla talouskasvulla ja laajalla hyvinvointivaltiolla on siis elämänlaatua lisäävää vaikutusta. Julkisen talouden niukkuus kuitenkin aiheuttaa 2020-luvun sosiaali- ja terveyspolitiikassa kylmän kauden, mitä tulee päätösperäiseen etuuksien ja palvelujen laajentamiseen. Parhaimmillaankin voidaan odottaa indeksijäädytysten purkamista ja palvelujen tuottavuuden kasvun kautta saatavaa palvelujen lisäystä. Näiden vaikutukset tulonsiirtojen tasoon ja palvelujen saatavuuteen voivat olla merkittäviä. Ne eivät kuitenkaan ole hyvinvointivaltion rakenteellisen uudistumisen kannalta ratkaisevia. Kysymys on muutamasta prosentista suuntaan tai toiseen etuuksien tasossa tai palvelujen saatavuudessa.

Perinteinen resurssien lisäämisen avulla tapahtuva elämänlaadun parantaminen ei lähitulevaisuudessa ole paras mahdollinen tapa vähentää eriarvoisuutta ja lisätä elämänlaatua. Sitä ei myöskään ole elintason tietoinen alentaminen kestävän kehityksen nimissä. Siihen ei ole poliittista tahtoa eikä toimeenpanokelpoisia välineitä. Näitä perustavanlaatuisempi kysymys on, voidaanko nykyisistä resursseista (elintasosta) saada aikaisempi aikaisempaa enemmän elämänlaatua muokkaamalla sosiaali- ja terveyspolitiikan institutionaalista rakennetta.

Suomen kannalta tilanne on jo lähtökohtaisesti varsin hyvä. Suomi on eräs niistä kehittyneistä maista, joissa materiaalin elintaso tuottaa jo nyt keskimääräistä enemmän elämänlaatua, eli sen kyky muuttaa resurssit elämänlaaduksi ovat keskimääräistä paremmat. Itse asiassa Suomi on tässä suhteessa eräs maailman parhaista maista. Suomi esimerkiksi saavuttaa Ruotsin kanssa saman elämänlaadun tason selkeästi alhaisemmalla materiaalisella elintasolla.⁴⁹

Suomalainen yhteiskuntapolitiikka on tuottanut korkean elämänlaadun ikään kuin muun toiminnan sivutuotteena, sillä elämänlaatu ei ole ollut harjoitetun politiikan julkilausuttu tavoite. Mielenkiintoinen kysymys on, voidaanko tätä resurssien ja elämänlaadun välistä jo nyt vertailevasti arvioiden korkeaa ”hyötysuhdetta” edelleen parantaa sosiaali- ja terveyspolitiikkaa uudistamalla. Tämä tutkijoita vuosikymmeniä vaivanneen

⁴⁸ Saari 2012; systemaattinen katsaus aiheeseen on Clark ym. 2018.

⁴⁹ https://www.weforum.org/agenda/2018/01/how-s-life-where-you-are/?fbclid=IwAR1jb4jmySRQZZ-dTsQ-FN9vRxOOVMLKzk-sGIWD93At9fC7HtmMgm_WYD5U

transformaatio-ongelman pohdinta edellyttää resurssien ja elämänlaadun *väliin tulevien* välittävien mekanismien systemaattista analysointia.

Perinteinen tapa parantaa ihmisten kykyä käyttää yhteiskunnallisia palveluja ja tulonsiirtoja yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi on nojannut kannustin- ja byrokratialoukkujen purkamiseen. Näillä alueilla onkin saavutettu niin paljon menestystä kuin sitä on mahdollista saavuttaa muokkaamatta perusturvan rakennetta perustavanlaatuisella tavalla. Paljon nykyistä pidemmälle ei yksittäisiä parametreja muokkaamalla päästä, koska riittävän tulotason ja kannustinten välinen poissulkevuusongelma on ilmeinen ja pääosin ratkaisematon ilman institutionaaliseen rakenteeseen muuttamista. Tärkeä osa tätä työtä on ollut laskenta- ja simulaatiomallien perustaminen, uudistaminen ja ajantasaistaminen. Epäselvyyttä ei myöskään ole siitä, etteikö erilaisia loukkuja tulisi mahdollisuuksien mukaan lieventää, jotta ihmiset kokisivat institutionaalisen rakenteen legitiimiksi.

Vähäinen, mutta kuitenkin maininnan arvoinen valuvika tässä kannustinloukkujen ensisijaisuutta korostavassa lähestymistavassa on ollut se, että se olettaa ihmisten valintojen olevan parametrisesti rationaalisia: riittävää informaatioon perustuvat valinnat tähtäävät lyhyen aikavälin (materiaalisten) etujen valvontaan, jossa vapaa-aika katsotaan arvokkaaksi ja työ taakaksi tai rasitteeksi. Tämä on sinänsä perusteltu laskelmien lähtökohta. Kuitenkin ne menettävät jonkin verran mielekkyyttään, mikäli otetaan huomioon työikäisenä työelämän ulkopuolella olemiseen liittyvät kuormittavat tekijät (kuten häpeä, ahdistus ja taloudellisen niukkuuden aiheuttama kuormitus) ja työhön liittyen työn merkitys paitsi tulon myös oman identiteetin ja yhteiskunnallisen arvostuksen lähteenä. Toiseksi niiden mielekkyyttä vähentää ihmisten kyky tehdä strategisia investointeja, joissa loukuista aiheutuvat lyhyen aikavälin haitat kompensoituvat koulutuksesta, kuntoutuksesta ja työssäkäynnistä pitkän aikavälin hyödyillä. Kolmanneksi oma merkityksensä ihmisten käyttäytymiselle on toiminnan sosiaalisella hyväksyttävyydellä. Monet sosiaaliseen hyväksyntään tai paheksuntaan arvostukset ovat kytköksissä siihen, kuinka moni henkilö käyttää esimerkiksi toimeentulotukea tai käy leipäjonoissa.

Näillä on oma merkityksensä sille, kuinka paljon kannustin- ja byrokratialoukut tosiasiallisesti vaikuttavat eri väestöryhmien käyttäytymiseen. Kaiken kaikkiaan loukkujen merkitystä ihmisten käyttäytymiselle tulee mahdollisuuksien tarkastella simulaatioiden sijasta arvioimalla väestön tosiasiallista käyttäytymistä, johon luonnolliset koeasetelmat antavat mahdollisuuden. Sitä ennen kannustin- ja byrokratialoukkujen poistamisella ei tulisi olla perustelemattoman painavaa roolia sosiaaliturvan uudistamisessa.

Transformaatio-ongelman on väistämätöntä ja välttämätöntä kiinnittää huomiota neljään toimintakykyjä vahvistavaan mekanismiin, jotka vaikuttavat ratkaisevasti ihmisten elämänlaatuun. Nämä ovat niukkuus, status, kimmoisuus, sopeutuminen (adaptaatio). Näitä niin sanottuja *midfare*-muuttujia yhdistää sijoittuminen resurssien ja kokemuksen väliin ja niillä on voimakas välittävä vaikutus. Esimerkiksi resurssien ja elämänlaadun välillä on varsin vähäinen korrelaatio. Kuitenkin mikäli resursseihin liittyy niukkuutta, tuolla niukkuudella on puolestaan elämänlaatua alentava vaikutus. Vähentämällä niukkuutta voidaan puolestaan parantaa elämänlaatua voimakkaammin kuin nostamalla yleistä elintasoja. Kukin näistä *midfare*-muuttujista on sen luonteinen, että niiden huomioonottaminen sosiaali- ja terveystaloudessa edellyttää sekä lähtökohtien että tavoitteiden uudelleenajattelua. Samalla ne merkitsevät siirtymää resurssipohjaisesta sosiaali- ja terveystaloudesta askeleen verran kohti aikaisempaa älykkäämpää sosiaali- ja terveystaloutta.

Elämänlaadun paikka sosiaali- ja terveystaloudessa on usein ymmärretty väärin. Elämänlaadusta *ei ole* politiikan *perustaksi*. Ensimmäisenä ja perustavanlaatuisimpana esteenä on tämänkaltaisten perustojen huono yhteensopivuus perustuslain ja kannustintien suhteen. Elämänlaatu vaihtelee samalla tulotasolla tai samassa elämäntilanteessa olevien keskuudessa sen verran, että politiikasta tulisi aika lailla satunnaista ja epäohdonmukaista. Jatkossakin politiikan perustana ovat perustuslainmukaisuus ja kannustintien johdonmukaisuus. Edellinen asettaa julkiselle vallalle selkeähköt perusteet, joita eduskunnan perustuslakivaliokunta on omilla mietinnöillään ja lausunnoillaan vähitellen tarkentanut. Jälkimmäinen puolestaan tukee kansalaisten oikeustajun mukaisia periaatteita, kuten vaikkapa ajatuksia työn ensisijaisuudesta ja ponnistusten palkitsemisesta. Nämä kytkeytyvät väistämättä materiaaliin intresseihin.

Toinen, käytännössä yhtä tärkeä este on, että hallinto ei ainakaan toistaiseksi pysty käsittelemään elämänlaadun kaltaisia asioita, mitä tulee konkreettisten poliittisten linjausten tekemiseen. Elämänlaatu on ilmiö, joka ei kiinnity hallinnollisiin rakenteisiin, vaan jakautuu valtioneuvoston sisäisen työnjaon mukaisesti erillisiksi toimenpiteiksi, kuten vaikkapa liikunnan edistämiseksi, ylipainon vähentämiseksi ja mielenterveyden parantamiseksi. Ne määrittävät ”pehmeiksi” asioiksi, joilla ei ole asiaa hallituksen esityksiin.

Perustan sijasta on kuitenkin mahdollista ottaa elämänlaatua edistävät mekanismit huomioon politiikan *tavoitteita* arvioitaessa. Elämänlaatu on kiistatta keskeinen politiikan tavoite, kun asiaa tarkastellaan kansalaisten näkökulmasta. Heidän kannaltaan BKT:n taso ja muut samankaltaiset makrotason talouden tasomittarit ovat toki mielenkiintoisia. Ne eivät kuitenkaan ole ihmisten elämää suuntaavia mittareita. Vähän suurempi merkitys niillä on mikrotasolla. Kuitenkin vain harva suomalainen tavoittelee

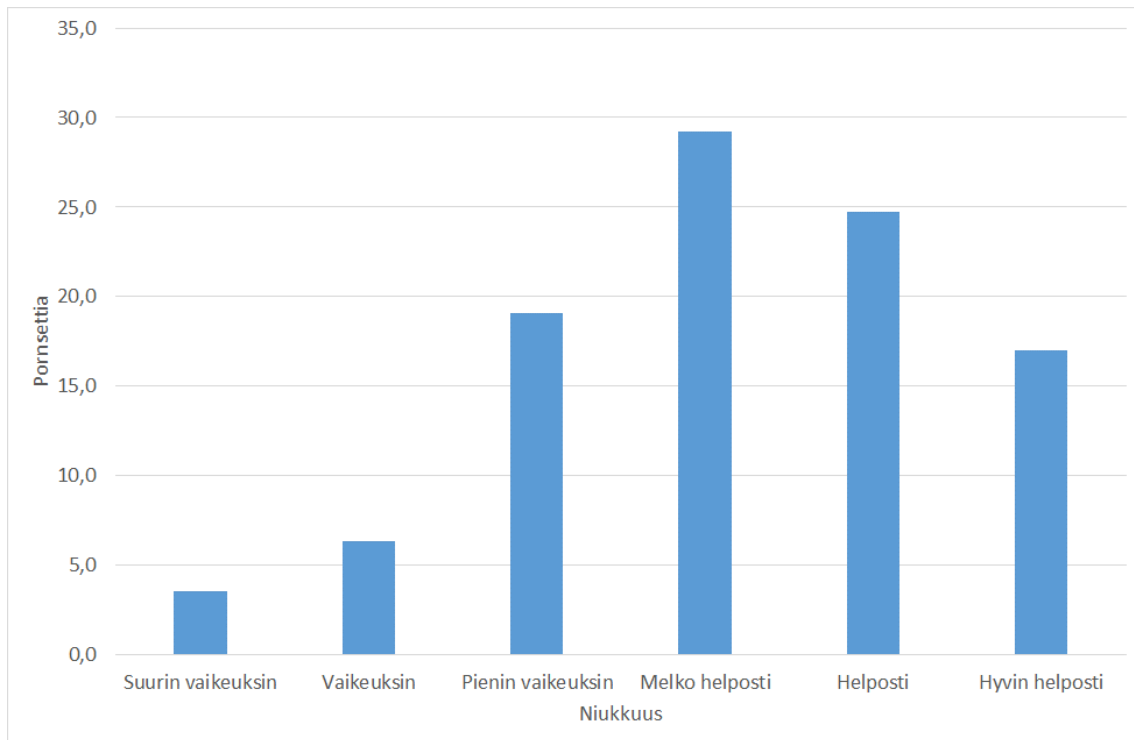
nimenomaisesti elintason korottamista ottamatta huomioon sen vaikutusta elämänlaatuunsa. Itse asiassa on systemaattinen näyttö siitä, että hyvin materialistinen maailmankuva alentaa ihmisten elämänlaatua.⁵⁰

Elämänlaadun edistämisen mekanismit tunnetaan hyvin ja tietovaranto lisääntyy jatkuvasti. Niihin aina väliin liittyvä aversio on enemmänkin periaatteellinen kuin tietoperustainen. Silloin esitetään kysymys, onko parhaan tietämyksen valossa niin, uudistukseen liittyy elämänlaatua lisääviä mekanismeja. Käytännössä kyse on ns. *second best* arvioinnista, jossa mikään yksittäinen ulottuvuus ei saa muita suurempaa painoarvoa, vaan kaikilla ulottuvuuksilla edellytetään samanaikaisesti oikeansuuntaista etumerkkiä. Neljästä tarkasteltavasta mittarista kaksi ensimmäistä on empirisinä mittareina jo vakiintuneita; kaksi jälkimmäistä vaativat vielä operationalisointia. Siksi esittelyn jälkeen huomio kohdennetaan kahteen ensimmäiseen.

Niukkuutta on jo pitkään mitattu kysymällä tulojen riittävyttä menoihin.⁵¹ Sinänsä tässä ei ole uutta ja tulokset ovat vuodesta toiseen johdonmukaisia. Resurssien vähäinen määrä aiheuttaa niukkuutta ja niukkuus aiheuttaa puolestaan alhaista elämänlaatua. Keskeistä on ymmärtää niukkuusmekanismin elämänvalintoja kuormittava vaikutus. Niukkuus kohdistaa ihmisten huomion lyhyellä aikavälillä ratkaistaviin kysymyksiin ja vähentää investointeja koulutukseen, kuntoutukseen ja työelämään. Ne vähentävät pitkän aikavälin suunnitelmallisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa.

⁵⁰ Aihetta koskevaa tutkimustamme ei ole (vielä) julkaistu, mutta yhteys materialismia mittaavan ns. Kasser – indeksin ja elämänlaadun välillä on käänteinen.

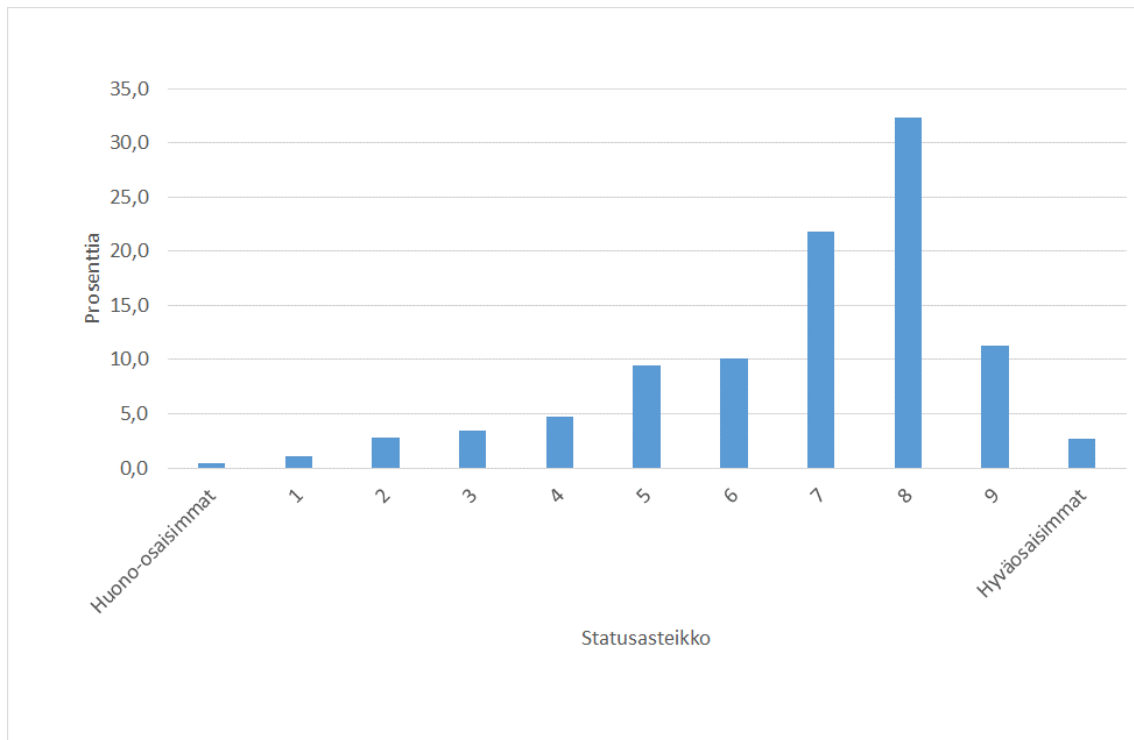
⁵¹ Klassinen tutkimus Mullainathan & Shafir 2013.



Kuvio 13. Niukkuuskokemus suomalaisessa yhteiskunnassa, %

Statuksen merkitys elämänlaadulle on myös tiedostettu jo pitkään.⁵² Myös statushierarkiaan liittyvistä mekanismeista tiedetään yhä enemmän. Ihminen on poikkeuksellisen statustietoinen nisäkäs ja tunnistaa hyvin yhteiskunnalliset nokkimisjärjestykset ja arvottaa korkeaa (suhteellista statusta) absoluuttisen tulotason yläpuolelle. Yhä uudestaan havaitaan ihmisten olevan mieluummin huipulla köyhässä yhteiskunnassa kuin pohjalla rikkaassa yhteiskunnassa jopa niin, että he valitsevat korkean statuksen myös tilanteessa, jossa köyhän yhteiskunnan huippu on rikkaan yhteiskunnan pohjaa alempana. Tietystikään ihmiset eivät pysty tekemään tätä valintaa arjessa, mutta tulos indikoi selkeästi statuksen merkitystä ihmisten hyvinvoinnille ja terveydelle. Yleisemmin on väitetty suhteellisten erojen selittävät lukuisia sosiaaliterveydellisiä ongelmia. Sitä mitataan statusasteikolla, jossa yhteiskunnan kerrotaan jakautuvan viiteen tai kymmeneen kerrokseen ja ihmisiä pyydetään asettamaan itsensä tuolle asteikolla. Yhä uudestaan tutkimukset osoittavat alhaisen statuksen yhdistyvät yhtäältä alhaisiin resursseihin ja toisaalta alhaiseen elämänlaatuun.

⁵² Klassinen tutkimus on Marmot 2004.



Kuvio 14. Suomalaisen yhteiskunnan statusasteikko, %

Taulukko 1. Välittävät mekanismit resurssien ja elämänlaadun välissä

	Mekanismi	Politiikkasuositus
Niukkuus	Lyhytjännittisyys	Pakollisten menojen alentaminen asuntopolitiikan avulla
Status	Arviointiahdistus	Hierarkkisten rakenteiden kyseenalaistaminen
Kimmoisuus	Palautumiskyky	Joustoturvan systemaattinen kehittäminen
Sopeutuminen	Muutosvastarinta	Aktivointitoimenpiteet ja osallisuuden edistäminen

Resilienssi eli kimmoisuus viittaa yksilöiden ja ryhmien erilaisten kolhujen jälkeen tapahtumaan palautumiseen. Tavanomaisia esimerkkejä ovat erilaiset nopeat muutokset, kuten työttömyys- tai sairastuminen, mutta samaan ryhmään kuuluvat myös väkivallan kohteeksi joutuminen tai parisuhteen päätyminen. Ihmisten ja ryhmien välillä on huomattavia eroja, mitä tulee tämänkaltaisista kolhuista toipumiseen. Samaten yhteiskunnan

eri kerroksissa olevat ihmiset kohtaavat näitä toimintakykyä kuormittavia kolhuja eri määriä. Niillä on taipumus lisääntyä lineaarisesti siirryttäessä ylemmistä keskiluokista kohti yhteiskunnan alempia kerroksia. Samaten ihmisillä on yleensä vähemmän kokemusta näistä kolhuista lähipiirissä ja ystävissä. Mitä vahvemmassa asemassa ihmiset ovat, sitä vähemmän heillä on elämässään tämänkaltaisia toimintakykyä kuormittavia tekijöitä.

Adaptaatio eli sopeutuminen viittaa nimensä mukaisesti tilanteeseen, jossa ihmiset eivät halua elämäänsä muutoksia, vaan sopeuttavat elämäntavoitteensa vallitseviin olosuhteisiin. Tavanomainen esimerkki on elämän sopeuttaminen toimeentulotuella elämiseen. Elämänlaatu voi tällöin olla kohtuullinen, mutta elämän tavoitteet ovat alentuneet ja ovat usein kulutuskeskisiä. Adaptaatio on teema, joka korostuu sosiaaliturvariippuvuudesta käytävän keskustelun yhteydessä. Siitä ei kuitenkaan ole toistaiseksi systemaattisia empiirisiä tutkimuksia.⁵³

2020-luvun sosiaalipolitiikalle ei olisi haitaksi se, että politiikkalinjauksia arvioitaessa kiinnitettäisiin systemaattista huomiota näiden *midfare*-muuttujien merkitykseen resursseja ja elämänlaatua välittävänä tekijänä. Taulukkoon 1. on sisällytetty joitakin esimerkkejä, mitä nämä sovellutukset käytännössä voisivat olla. Ne eivät tietenkään ole kaiken kattava ratkaisu sosiaaliturvan rakenteita ja mitoitusta koskevaan haasteeseen. Uusien kriteerien lisääminen ei ylipäätään tuo ratkaisua tähän teemaan. Mutta niiden avulla olisi mahdollista luoda sosiaali- ja terveystalouden institutionaalinen rakenne, joka olisi kansalaisten kannalta sekä laadukkaampi että legitimiimpi.

Eriarvoisuus ja yksinäisyys

Eriarvoisuustyöryhmä ei ottanut kantaa yksinäisyyden vähentämiseen elintason ja elämänlaadun väliin tulevana *midfare*-tekijänä. Tämä ei johtunut siitä, että työryhmällä ei olisi ollut yhteistä ymmärrystä eriarvoisuuden, yksinäisyyden ja elämänlaadun välisistä mekanismeista tai yksinäisyyden kielteisestä vaikutuksesta osallisuuteen, toimintakykyyn tai elämänlaatuun. Työryhmällä päinvastoin ei ollut minkäänlaista epäselvyyttä näistä mekanismeista. Tutkimus toisensa jälkeen oli osoittanut yhteiskunnallisen aseman ja yksinäisyyden väliset yhteydet.

Yksinäisyyttä löytyi esimerkiksi leipäjonosta kaksi kertaa enemmän kuin väestöstä keskimäärin. Samaten yksinäisyys on yhä uudestaan osoittautunut keskeiseksi elämänlaatua alentavaksi tekijäksi, jolla oli myös voimakas vaikutus objektiiviseen hyvinvointiin ja terveyteen, mitattiin niitä millä mittarilla tahansa. Yhä uudestaan saamme tuloksia, joiden mukaan

⁵³ Maininnan arvoista on kuitenkin havainnot työttömien henkilöiden elämäntyytyväisyydestä. Se viestii paitsi sosiaaliturvan toimivuudesta, myös sopeutumisesta elämäntilanteeseen.

köyhät ovat yksinäisempiä ja yksinäisten elämänlaatu on alhaisempi. Samaten yksinäisyydestä välittävänä mekanismia tiedetään yhä enemmän. Se on evolutiivinen mekanismi, joka sosiaalisen kivun muodossa kertoo merkittävästä hyvinvointivajeesta.⁵⁴ Kaiken kaikkiaan eriarvoisuuteen kytkeytynyt yksinäisyys oli siis kiistatta elämänlaatua alentava tekijä.

Perustelu teeman sivuuttamiseen, sikäli ettei siitä linjattu työryhmän suosituksissa, oli yksioikoinen: STEA:n Yksinäisyyden vähentämisen teemarahoituksesta rahoitetuista hankkeista ei ole vielä systemaattista näyttöä tai valikoitunut hyviä käytäntöjä.⁵⁵ Työryhmässä ei myöskään ollut laajapohjaista ymmärrystä yksinäisyyden paikasta yhteiskuntapolitiikassa. Vuosien 2015-2019 hallitusohjelmassa oli aihetta koskeva linjaus, mutta sen toimeenpanosta ei ole vielä riittäviä kokemuksia. Käytännössä se toimeenpantiin osana hallituksen terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen ja eriarvoisuuden vähentämisen kärkihanketta. Sen puitteissa yksinäisyyttä lähestyttiin lähinnä ruoka-aputoiminnan kehittämisen näkökulmasta.⁵⁶ Yksinäisyyden vähentäminen ei kuitenkaan korostunut kärkihankkeen hyvissä käytännöissä.⁵⁷ Ylipäätään sen painoarvo kärkihankkeessa jäi varsin vähäiseksi.

Eriarvoisuustyöryhmän raportin jälkeen on kertynyt enenevässä määrin kokemusta yksinäisyyden paikasta yhteiskuntapolitiikassa. Suurin osa näistä kokemuksista on peräisin Isosta Britanniaasta, jossa julkinen valta on nimennyt yksinäisyyden vähentämistä vastaavan ministerin. He ovat myös julkaisseet kattavan strategian, jossa on yhdistetty kansalaisjärjestöjen ja julkisen vallan mahdollisuudet yksinäisyyden vähentämisessä. Kokonaisuus on poikkeuksellisen kattava ja hyvin resursoitu. Isossa-Britanniassa yksinäisyyden vähentäminen on osa kansalaisyhteiskunnan aktiivointia, mutta sillä on myös merkittävä osa julkisten palvelujen uudelleenarvioinnissa.⁵⁸ Samaten on alkanut kertyä kokemuksia yksinäisyyden vähentämisen vaikutuksista palvelujen ja tulonsiirtojen kysyntään. Yksinäisyyden vähentämisellä on myös ilmeinen yhtymäkohta mielenterveyteen. Suurin osa tutkimuksista viittaisi siihen, että yksinäisyys on vahva mielen-terveysongelmia selittävä tekijä, jolloin syy-seuraussuhteet menevät siis yksinäisyydestä mielenterveyteen, eikä niinkään päinvastoin.

⁵⁴ Kattava katsaus aiheeseen on Saari 2016. Sittemmin aiheesta on tehty runsaasti systemaattista tutkimusta. Se on myös edennyt politiikan kentällä erityisesti nuorten syrjäytymiseen ja integraatioon liittyvissä linjauksissa.

⁵⁵ <https://www.stea.fi/documents/2184241/2348706/Linjaukset/51fab9b5-6c29-4554-ba5a-c0939bf8cbd2/>

⁵⁶ http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75362/Rap_ja_mui_2_2016__.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁵⁷ <https://stm.fi/documents/1271139/10830429/Toimivia+k%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6j%C3%A4+ja+tuloksia.pdf/c7079cfe-105e-145e-fb1e-02139068b3e7/Toimivia+k%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6j%C3%A4+ja+tuloksia.pdf.pdf>

⁵⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/a-connected-society-a-strategy-for-tackling-loneliness>

Kaiken kaikkiaan päättymällä vaalikaudella toimeenpannut ohjelmat ja hankkeet tulivat hivenen liian aikaisin, jotta niitä olisi osattu maksimaalisesti hyödyntää yksinäisyyden vähentämisessä. Tulevalla vaalikaudella olisi kuitenkin mahdollisuus systemaattisesti hyödyntää näitä kokemuksia osallistavien yhteisöjen rakentamisessa ja organisoinnissa. Suomessa on paljon erilaisia matalan kynnyksen kohtaamispaikkoja, jotka sijoittuvat maakunnan ja kuntien yhdyspintaan ja joita ei ole systemaattisesti arvioitu ja hyödynnetty erityisesti haavoittuvien ryhmien elämänlaadun parantamisessa. STEA:n ohjelmaskuun sopisi oivallisesti näiden osallistavien yhteisöjen kehittäminen, sillä ne eivät kuulu sen paremmin maakunnille kuin kunnillekaan, eikä niillä ole markkinoista vähäistä enempää vääristävää vaikutusta. Tämän kokonaisuuden parempi hallinta yhtenä ohjelmana olisi kansallinen mahdollisuus, jota ei ole syytä jättää käyttämättä.

Eriarvoisuus ja hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne

Sosiaali- ja terveystaloudella on eri vaiheissa ja areenoilla määritelty erilaisia tehtäviä. Eräissä linjauksissa sillä on keskeinen rooli kasvun ja työllisyyden edistäjänä. Keskeisenä ajatuksena on, että hyvinvoiva ja terve työvoima on tuottavampaa. Laajemmin sosiaali- ja terveystalouden tavoitteena on ollut erilaiset sosiaaliset innovaatiot ja investoinnit, jotka aikaa myöten maksavat itsensä takaisin palvelujen ja tulonsiirtojen vähentyneenä tai ainakin lyhytaikaisempana käyttönä. Aina väliin tutkijat, virkamiehet ja poliitikot korostavat sen merkitystä julkisen talouden automaattisena vakauttajana ja rakennemuutospolitiikan edistäjänä. Samaten se on nähty innovaatioiden juurruttamisen alustana, jolloin esimerkiksi teknologiapalvelujen tuottajat saavat julkiselta sektorilta ensimmäisen referenssin. Joskus sitä on pidetty myös keskiluokan laajentamisen välineenä, tarjoaahan se mittavasti työpaikkoja koulutetulle työvoimalle.

Taulukko 2. Sosiaali- ja terveystalouden toissijaisia tehtäviä

	Mekanismi	Toivottu seuraus	Haaste
Kasvun ja työllisyyden edistäjänä	Hyvinvoiva ja terve työvoima on tuottavampaa	Tuottavuuden ja työllisyyden nousu	Kohdistuu jo hyvinvoivaan ja terveeseen työvoimaan
Sosiaalisten investointien tuottaminen	Lyhyen aikavälin menolisäys säästää pitkällä aikavälillä	Julkisten menojen kasvun hillintä ja hyvinvoinnin ja terveyden lisäys	Palvelujen tarjontaa ei jousta kysynnän mukaan.
Kansantalouden automaattinen vakauttaja	Laskukausien menolisäys ylläpitää kulutusta	Talouden taantumukset jäävät lyhytaikaisemmiksi.	Menolisäykset eivät palaa lamaa

			edeltäneelle tasolle
Yksityisten yritysten uusien innovaatioiden alusta	Yritykset saavat ensimmäisen onnistuneen kaupan.	Pienet ja keskisuuriset yritykset pääsevät markkinoille.	Uudistukset ovat organisaatiospesifejä, mikä johtaa osaoptimointiin.
Keskiluokan vahvistaminen.	Avaa työpaikkoja uusille ammattikunnille.	Yhteiskunnallinen vakaus ja uudistuminen.	Intressiryhmien ja ammattikuntien organisoituminen.

Taulukossa 2 kuvatuksi kaikki nämä perustelut ovat varsin hyviä sikäli, että niihin liittyy intuitiivisesti perusteltuja mekanismeja. Samalla on kuitenkin syytä pitää mielessä, että yksikään näistä ei ole ongelmaton perustelu. Vasta-argumentteja on kuvattu taulukko 2 oikeassa laidassa. Ei ole itsestään selvää, että myönteiset vaikutukset ovat pysyviä ja odotusten mukaisia. Lisäksi hyödyt ja haitat kohdentuvat eri ryhmille. Mikään näistä sinänsä perustelluista sivuvaikutuksista ei ole sosiaali- ja terveystalouden ydintehtävä. Sosiaali- ja terveystaloutta ei ole rakennettu talouden vakaudeksi tai investointien alustaksi. Ei niistä varsinaisesti haittaakaan ole taloudellisesti rationaalista argumentaatiota arvostavassa keskustelu-ympäristössä, jossa ministeriöt, etujärjestöt ja puolueet pyrkivät väliin turhankin innokkaasti selittämään toimintansa kasvua ja työllisyyttä tukeville väitteille. Niillä saattaa jossakin päätöksentekotilanteessa olla merkittävääkin vaikutusta.

Sosiaali- ja terveystaloutta ei kuitenkaan ole luotu myönteisten toissijaisten vaikutusten takia, eikä niiden tavoittelu voi legitimiä olla sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen tavoite. Sosiaali- ja terveystalouden luovuttamattomat ydintehtävät ovat eriarvoisuuden vähentäminen erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien suhteellista asemaa parantamalla ja hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen koko väestössä. Kaikki muut tehtävät, mukaan luettuna taulukossa 2 luetellut, ovat näille ydintehtäville alisteisia. Siten silloin kun ydintehtävät ja sivuvaikutukset ovat ristiriidassa keskenään tai niiden välillä on poissulkevuutta (*trade-offs*), ydintehtävien tulee muodostaa sosiaali- ja terveystalouden perusta.

Hyvinvointivaltion kannalta haavoittuvassa asemassa olevien kasvavaksi takamatkaksi määritelty eriarvoistuminen on neljällä tavalla haasteellista. Ensinnäkin liian suuret väestöryhmien väliset erot estävät sosiaalisten riskien vastaisen *kollektiivisen* varautumisen ja suojautumisen.⁵⁹ Varautuminen ja suojauminen erilaisilla sosiaalisilla riskeillä on rationaalisille ihmisille (ja kotitalouksille) pitkällä aikavälillä mielekäästä vain, mikäli

⁵⁹ Barr 2012.

organisoiduneiden rakennepoliittisten ryhmien välillä ei ole ratkaisevan suuria eroja tiettyjen riskien toteutumisessa. Mitä epätodennäköisemmin toteutuvasta riskistä suhteessa potentiaalisesti riskinkohtaavaan väestöön ja mitä pienempi suhteessa koko väestöön potentiaalisesti riskinkohtaava väestö on, sitä todennäköisempää on, että rationaaliset ryhmät hankkivat ryhmäkohtaisen turvan kollektiivisen järjestelmän sijasta tai kieltäytyvät kokonaan osallistumasta sosiaalisen riskin vastaiseen varautumiseen ja suojautumiseen. Samaten käänteisen valikoitumisen riski kasvaa niin, että vakuutukset ottavat vain niitä todennäköisesti tarvitsevat ryhmät, jolloin maksut nousevat varsin korkeiksi. Ratkaisu on ollut pakollinen järjestelmä.

Suomalaisen hyvinvointivaltion rakentaminen on perustunut tähän periaatteeseen. Lapsuuden, sairauden, vammaisuuden (ml. työkyvyttömyyden) ja vanhuuden vastaiset kattavat riskinhallintajärjestelmät on voitu rakentaa pääosin, koska ne ovat olleet useimpien organisoiduneiden kansalaisryhmien intressien mukaisia. Tulonsiirtojen ja palvelujen rahoitus ei ole ratkaisevasti poikenneet vakuutusperiaatteista, joten maksujen ja saatujen hyödykkeiden (etuuksien ja palvelujen) kohtaanto on ollut (nettomaksajille) kyllin legitiimi. Asumiseen, (peruskoulun jälkeiseen) koulutukseen, työttömyyteen ja työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvät hallintajärjestelmät ovat hajanaisempia, koska niihin liittyvä intressien ja sosiaalisten riskien vuorovaikutus on epätasaisempi. Kaikissa näissä on osaoptimoinnin mahdollisuus huomattavan suuri ja tulonsiirtojen ja palvelujen koordinaatiossa parantamisen varaa. Tämä näkyy riskinhallintajärjestelmien rakenteessa. Esimerkiksi vuokra- ja omistusasumisen tuet ovat kehittyneet pitkälti toisistaan riippumatta. Samaten erot tulonsiirtojen ja palvelujen laadussa ovat merkittäviä. Haastavimmassa asemassa ovat maahanmuuttoon ja (yli)velkaantumiseen liittyvät palvelut ja tulonsiirrot, joissa intressien ja riskien vuorovaikutus on johtanut hyvinkin hajanaisiin hallintajärjestelmiin.

Taulukko 3. Sosiaalipolitiikan historiallinen kehitys

	Sosiaalinen riski	Yhteiskuntapoliittiset kriteerit				
		Julkistaloudellinen merkitys	Työkykyisyys	Moraalirikadon todennäköisyys	Kollektiivisuuden tarpeellisuus	Suhdanneherkkyys
Ensimmäinen aalto	Lapsuus	Suuri	Ei	Pieni	Suuri	Pieni
	Vammaisuus ja työkyvyttömyys	Suuri	Ei	Pieni	Suuri	Pieni
	Sairaus	Suuri	Ei	Pieni	Erittäin suuri	Pieni

	Vanhuus	Suuri	Ei	Pieni	Erittäin suuri	Pieni
Toinen aalto	Asuminen	Merkittävä	Vaihtelee	Suuri	Keskisuuri	Suuri
	Koulutus	Merkittävä	Kyllä	Suuri	Keskisuuri	Suuri
	Työttömyys	Merkittävä	Kyllä	Suuri	Suuri	Suuri
	Työ/perhe	Merkittävä	Vaihtelee	Suuri	Suuri	Suuri
Kolmas aalto	Ylivelkaantuminen	Pieni	Vaihtelee	Merkittävä	Vähäinen	Merkittävä
	Maahanmuutto ja siirtolaisuus	Pieni	Vaihtelee	Merkittävä	Vähäinen	Merkittävä

Kukin organisoitunut ryhmä on voinut hyväksyä riskinhallintajärjestelmän omien intressiensä kanssa riittävässä määrin sopusoinnussa olevana järjestelmänä. Käytännössä suomalaiset riskinhallintajärjestelmät ottavat nämä erot huomioon sallimalla vaihtelua maksuihin, etuuksiin ja palvelu(asiakas)maksuihin. Siten rahoitusvastuuta kantavat tahot eivät irrottaudu riskinhallintajärjestelmästä erillisiin järjestelmiin tai sulje joitakin ryhmiä riskinhallintajärjestelmien ulkopuolelle.

Eriarvoisuuden kannalta nykyisenkaltaisessa riskinhallinnassa on neljä haastetta. Ensinnäkin riskihallintajärjestelmissä on rationaalista pyrkimystä sulkea ulos niitä ryhmiä, joiden suorittamien maksujen ja kuluttamien etuuksien/palvelujen määrä on pysyvästi epätasapainossa. Riskinhallintajärjestelmät "sietävät" huomattavan määrän niiden sisäistä uudelleenjakoa. Väistämättä jossakin vaiheessa rahoituksen ja kulutuksen välinen epätasapaino johtaa etuuksien ja palvelujen käytön rajoittamiseen. Tämä on havaittavissa kaikissa työikäiseen ja -kykyiseen väestöön kohdennetuissa tulonsiirroissa ja palveluissa. Pienessä määrin haasteena on ollut myös rahoittajien integrointi, joskin suomalaisen yhteiskunnan veronmaksuhalukkuus on edelleen pysynyt varsin korkeana.

Toiseksi eriarvoistuminen voi aiheuttaa sosioekonomisten ryhmien välisiä laatueroja tulonsiirtoihin ja palveluihin. Keskeinen kysymys on, kuinka eri ryhmät vastaavat näihin laatuongelmiin erityisesti silloin, kun laatu heikkenee toistuvasti tai jatkuvasti. Tämänkaltaisen tilanne voi tapahtua kotitalouksien tasolla, mikäli etuuksien taso laskee suhteessa keskipalkkaan tai palvelujen taso laskee suhteessa aikaisempaan saatavuuteen. Perinteisesti laatuongelmiin on vastattu joko painostamalla, poistamalla tai lojaalisuudella. Painostamalla on haettu lisäresursseja, poistamalla vaihtoehtoisia ratkaisuja ja lojaalisuudella on luotettu viranomaisten ja poliitikkojen kykyyn ratkaista laatuongelmat toimintaa tavalla tai toisella kehittämällä. Tämä laatuongelmiin vastaaminen on nyt muuttumassa

asiakas/potilaslähtöisyyden korostumisen myötä niin, että ihmiset ja kotitaloudet valitsevat enenevässä määrin. Kuitenkin ihmisten ja kotitalouksien kyky tosiasiallinen kyky tehdä valintoja vaihtelee merkittävästi. Mitä vahvemmassa asemassa oleva ryhmä on kyseessä, sitä aktiivisemmin se voi tehdä palvelujen ja tulonsiirtojen rakennetta, laatua ja kattavuutta koskevia valintoja myös riskinhallintajärjestelmien välillä.

Kolmanneksi rahoituksen ja asiakkaiden (tulonsiirtojen ja palvelujen käyttäjien) polarisaatio voi aiheuttaa tarpeettomia vastakkainasetteluja. Suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden erityinen piirre on se, että vuosikymmenten kuluessa valtion vastuu kaikkein heikoimmassa asemassa olevien (käytännössä köyhien) sosiaaliturvan rahoituksesta on muuttunut. Tulonsiirroissa valtion vastuu on kasvanut työntajien ja vakuutettujen maksujen kohdistuessa vähän vauraampaan, vakaahkon työuran omaavaan kansanosaan. Samaten myös kunnan ja valtion välillä on tapahtunut siirtymää valtion suuntaan.

Valtion roolin korostunut eriarvoisuuden vähentämisessä on aiheutunut kahdesta tekijästä. Yhtäältä pienituloisten väestöryhmien kokoonpano on muuttunut. Kun aikaisemmin ryhmään kuului ennen kaikkea lapsia ja vanhuksia, nyt enenevässä määrin mukana on työikäistä väestöä. Toisaalta rahoituksessa on selkeytetty työnjakoa niin, että työntajat ja työntekijät ovat vetäytyneet muiden kuin vakuutusetuksien rahoituksessa. Viimeinen, pitkän siirtymäkauden päättänyt uudistus oli työntajan kansaneläkemaksun poisto.⁶⁰ Palveluissa siirtymä ei ole yhtä selkeä, koska valtionosuusjärjestelmä on lähtökohtaisesti laskennallinen. Kuitenkin kun katsotaan tarkemmin toistaiseksi voimassaolevia kertoimia, havaitaan valtion tasaavan haavoittuvien ryhmien maksuja. Siten myös tällä puolella on siirtymää kunnilta valtiolle, joskin siirtymä on kunnan kannalta laskennallinen.

Valtion (Kansaneläkelaitoksen) vastuun kasvulla on sekä myönteiset että kielteiset seuraukset. Myönteistä on paikallisen harkinnan vähentäminen, joka on usein tapahtunut asiakkaan tappioksi kunnan pyrkiessä pitämään tulonsa ja menonsa tasapainossa ja välttämään sille kustannuksia aiheuttavia viimesijaisen turvan pitkäaikaisasiakkaita. Samaten myönteistä on valtion kyky kattaa menot viime kädessä velkaantumalla, joka yhdessä perustuslain kanssa on luonut sekä jatkuvuutta että ennustettavuutta valtion rahoittamiin etuuksiin erityisesti talouden laskusuhdanteessa. Kielteinen seuraus yhdistyy valtiontalouden pitkäaikaiseen alijäämään, joka vähentää kestävyysvajeesta kärsivän valtion(talouden) mahdollisuuksia lisätä sen rahoittamia tulonsiirtoja ja palveluja. Siten valtiontalouden alijäämä on väistämättä etuuksien ja palvelujen tason korottamisen kannalta

⁶⁰ Saari 2009

haasteellinen asia. Vanhan sanonnan mukaisesti ylijäämäinen valtiontalous on köyhän paras ystävä.⁶¹ Alijäämäinen valtiontalous auttaa sekin köyhää ihmistä ottamalla velkaa, mutta pitkällä aikavälillä se tarjoaa enemmän vakauttavia toimenpiteitä kuin parantuvaa turvaa.

Neljänneksi eriarvoistuminen luo sosiaalista etäisyyttä etuuksien maksajien ja saajien välille. Tämä on perinteisesti aiheuttanut empatiakuiluja. Empatiakuilulla viitataan myötätunnon rajaan, jonka ulkopuolelle jäävien ryhmien sosiaalisten oikeuksien toteutumista veron- ja sosiaalivaikutusmaksujen maksajat eivät ole valmiita kattamaan. Empatiakuilun asemointiin vaikuttaa ihmisten käsitys tuen tarpeessa olevien ryhmien kunniallisuudesta. Nämä käsitykset ovat varsin laajalti jaettuina, joskin puolueiden välillä on tilastollisesti merkitseviä eroja.⁶² Empatiakuiluihin liittyy myös moraalipaniikkeja, joissa esimerkiksi viimesijaista sosiaaliturvaa pitkäaikaisesti käyttäviä ryhmiä leimataan sosiaaliturvalla vapaaehtoisesti eläviksi sosiaalipummeiksi. Empiiristen tutkimusten mukaan tämänkaltaisen sosiaalista etäisyyttä luova leimaaminen on tasaisesti lisääntynyt viimeisten reilun kymmenen vuoden aikana. Sen taustalla on muun ohella kansalaisten pyrkimys selittää itselleen, miksi työllisyyden parantuminen ei johda eräiden väestöryhmien työllistymiseen.⁶³

Eriarvoisuuden yhteiskunnallinen sääntely

Hyvinvointivaltiossa käydyssä keskustelussa korostaa toistuvasti tai jatkuvasti usko julkisen vallan kykyyn ohjata yhteiskunnan kehitystä institutionaalisten uudistusten avulla. Epäselvempää kuitenkin on, miten tämänkaltaisen ohjaus on käytännössä mahdollista rakentaa ja toimeenpanna jälkiteollisessa ja eriarvoistuneessa yhteiskunnassa, jossa useimmat sektorit ovat luoneet vakiintuneet institutionaaliset rakenteet.⁶⁴ Uudistusehdotukset kohtaavat poikkeuksetta hallinnollisia esteitä ja toimeenpanolla on omat organisatoriset ja oikeudelliset rajoitteensa. Oma haasteensa on yksittäisten uudistusten väliset interaktio- ja kasautumisvaikutukset, jotka edellyttävät sekä systemaattista kartoitusta päätöksentekovaiheessa että huolellista seuranta- ja toimeenpanovaiheessa, jotta leikkaukset ja lisäykset eivät kohdennu eri tahoilta samoille kotitalouksille. Näiden haasteiden

⁶¹ Tilanteen haasteellisuutta lisää jossakin määrin se, että valtio viime kädessä vastaa koko julkisen talouden kestävydestä. Se toki pyrkii vyöryttämään maksuja muille tahoille. Mikäli tämä ei kuitenkaan ole mahdollista ja valtiontalouden tilanne on pysyvästi niukka, Euroopan unionin jäsenmaiden välinen finanssipoliittinen sopimus (FIPO) edellyttää (suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa) julkisen talouden vakauttamista valtion menojen supistamalla, vaikka tätä tavoitetta ei olisi vaivatta sovittavissa yhteen perustuslain asettamien vaatimusten kanssa.

⁶² Kainulainen & Saari 2018.

⁶³ Saari ym. 2017a; Saari 2017b.

⁶⁴ Asia on vaivannut myös Strategisen tutkimuksen neuvostoa (STN), joka rahoittaa vuodesta 2019 lukien aihetta koskevan tutkimusohjelman.

edessä asialistan asettamiseen liittyvä kunnianhimoisuus muuntuu vaiheittain käytännönläheiseksi toiminnaksi, joka enemmän sopeutuu institutionaaliseen rakenteeseen kuin muuttaa sitä.

Päivittäinen sosiaali- ja terveyspolitiikka keskittyy metsän sijasta puihin, se ei ole suunnitelmallista metsänhoitoa, vaan yksittäisten metsiköiden istuttamista ja hakkuita. Julkinen valta tekee sosiaali- ja terveyspolitiikan institutionaaliset muutokset yleensä lakiin tehtävien yksityiskohtien kautta. Se muokkaa lainsäädännöstä pykälän sieltä ja täältä. Parhaimmillaankin kokonaisuudistukset ovat sektorikohtaisia, kuten esimerkiksi pitkään valmisteltu sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen.

Suuremmalla visiolla ei yleensä ole olennaista merkitystä, eivätkä ne suuntaa päivän politiikkaa tai hallitusohjelmien valmistelua. Esimerkiksi hyvinvointivaltion tulevaisuutta käsitellyt laaja tulevaisuusvaliokunnan raportti⁶⁵, sosiaaliturvan kestävyyttä SOMERA-toimikunnan mietintö⁶⁶ ja kokonaisuudistukseen tähdännyt SATA-komitea⁶⁷ eivät olennaisesti tai merkittävästi ole muokanneet suomalaisen sosiaali- ja terveyspolitiikan institutionaalista rakennetta, vaikka tehtäväksiantojen pohjalta tehnyt raportit olisivat sen mahdollistaneet.

Kokonaisuudistusten toistuvaan epäonnistumiseen on ollut useampi ilmeinen syy. Keskeisin niistä on se, että sosiaaliturva on paitsi tulonsiirtoja ja yhteiskunnallisia palveluja ja sääntelyä, myös yhteiskunnallisen vallan perusta, varallisuuden lähde ja neuvottelujen kohde. Merkitystä vailla ei ole se, kuka tuota yhteiskunnallista valtaa käyttää ja kenen intressien mukaan institutionaalista rakenteesta neuvotellaan. Vallan saaneet pitävät siitä kiinni ja pitävät etäisyyttä valtaa hamuaviin tahoihin. Useissa uudistuksissa pohditaan paitsi sisältöjä myös uudistamisen tapoja ja siihen osallistuvia tahoja.

Mitä laajemmasta kokonaisuudesta neuvotellaan, sitä useamman tahon intressit kytkeytyvät prosessin osaksi. Samalla se mahdollistaa tapahtumasarjaan liittyvien harvinaisten hetkien hyödyntämisen organisoituneiden intressien edistämisessä. Näistä esimerkkinä voidaan mainita SATA-komitean agendan ohittanut ns. sosiaaliturvan johtanut prosessi.⁶⁸ Siinä työmarkkinaosapuolet ja valtio (käytännössä valtiovarainministeriö) neuvottelivat työnantajien Kelamaksun poiston, joka puolestaan kompensoitiin työttömyysturvan uudistuksilla. Se on hyvä ajankuva viime vuosikymmenen lopulta suomalaisen yhteiskunnan sen aikaisesta tosiasiallisesta valtarakenteesta sosiaaliturvan uudistamisessa.

⁶⁵ https://www.eduskunta.fi/fi/tietoaeduskunnasta/julkaisut/documents/tuvj_5+2010.pdf.

⁶⁶ <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70960/Jul200221.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁶⁷ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/73327/URN%3ANBN%3Afi-fe201504226092.pdf?sequence=1>

⁶⁸ Saari 2009.

Kokonaisuudistusten ohella myös yhteisen ymmärryksen rakentamisella on oma paikkansa sosiaaliturvan uudistuksessa. Erityisesti 1970-luvun jälkipuoliskolla Kalevi Sorsan toisen hallituksen aikaan talouspolitiikan uudistamisen yhteydessä haettiin myös uutta poliittista konsensuskulttuuria, joka sai sittemmin kokouspaikan mukaan nimen Korpilammen henki.⁶⁹ Uutta henkeä puhallettiin poliittiseen järjestelmään kahdessa Korpilammen jatkokonferenssissa. 1990-luvun alkupuolella ei järjestetty samankaltaista hengenkohotustilaisuutta. Samaan tulokseen kuitenkin pyrittiin kartoittamalla kansakunnan tilaa.

2010-luvulla Korpilammen henkeä kaipahtiin syksyllä 2013, jolloin samankaltainen konferenssi järjestettiin Vantaalla Heurekassa.⁷⁰ Se ei saavuttanut sille asetettuja tavoitteita olennaisin osin. Tilaisuus oli enemmänkin monologinen kuin keskusteleva ja puhujat edustivat yksinomaan yhtä ammattialaa ja näkökulmaa suomalaisen yhteiskunnan uudistumiseen. Samankaltaiselle, mutta paremmin organisoituneelle konferenssille olisi kysyntää myös alkusyksystä 2019, kun uusi hallitus on päässyt yhteisymmärrykseen talous- ja sosiaalipolitiikan suuntaviivoista. TOIMI-hankkeen panos on tässä suhteessa ratkaiseva.

Suositus suositusten uudistamisesta

Sosiaali- ja terveystalouden keskeinen uudistamisen väline on ”ehdotus”, ”suositus” ja ”suuntaviiva”. Suomi onkin ehdotuksia tekevien työryhmien ja selvityshenkilöiden luvattu maa. Se on myös itseään täydentävä, koska useimmiten suositusluettelo päättyy toivomukseen lisäselvityksistä sekä parin vuoden päästä tehtävästä nyt suositusten arvioinnista sekä niiden pohjalta tehtävistä uusista suosituksista. Myöskään Eriarvoisuustyöryhmä ei ollut tästä menettelystä vapaa. Lieventävä asianhaara oli se, että sen sijaan että se olisi ehdottanut kaikki suositukset ominaan, se yhtyi lukuisiin muihin suosituksiin ja linjauksiin omasta näkökulmastaan käsin. Ehdotuksia, suosituksia ja suuntaviivoja valmisteleavassa hallinnollisessa koneistossa on kuitenkin muutama valuvika, jotka aiheuttavat hallinnollista tyhjäkäyntiä ja vähentävät suositusten vaikuttavuutta.

Suurin osa työryhmien ja selvityshenkilöiden ehdottamista uudistuksista on julkisia menoja lisääviä. Uudistus aiotaan lisätä olemassa olevaan institutionaaliseen rakenteeseen uutena teemana tai alakokonaisuutena. Yhä uudestaan työryhmät korostavat keskityn uudelleenjaon ja sääntelyn avulla tapahtuvia muutoksia, ja ehdottavat kohdennettuja menolisäyksiä yleensä ilman yksityiskohtaista rahoitussuunnitelmaa. Lopputuloksena on

⁶⁹ Saari 2010

⁷⁰ Saari 2013

yhä enemmän yhä yksityiskohtaisempia ehdotuksia, jotka täydentävät olemassa olevaa institutionaalista rakennetta.

Lopputuloksena on kohdennettujen uudistusten kompleksinen kokonaisuus, jonka toimivuus – poliittinen ja hallinnollinen toimeenpanokelpoisuus ja sopivuus olemassa olevan institutionaalisen rakenteen kanssa - ei välttämättä avaudu sen paremmin poliitikoille kuin kansalaisillekaan. Suomalaisesta sosiaaliturvasta ei siis puutu sosiaali- ja terveystalouden menoja lisääviä uudistusehdotuksia. Sen sijaan puuttuu ehdotuksia sellaisista rakenteellisista (tarkkaan ottaen institutionaalista, sääntöihin liittyvistä) uudistuksista, jotka olisivat sekä hallinnollisesti, poliittisesti ja institutionaalisesti toimeenpanokelpoisia että kustannuskehityksen suhteen maltillisia.

Työryhmät ja selvityshenkilöt hyötyisivät merkittävästi uudesta hallinnollisesta toimintakulttuurista, jossa raporttien suositukset jaettaisiin rakenteellisiin ja ekspansiivisiin uudistuksiin. Siten jokainen raportti sisältäisi ensimmäisenä ehdotukset tulonsiirtojen ja palvelujen aikaisempaa vaikuttavammasta kohdentamisesta ja sääntelyjärjestelmän uudistamisesta. Näiden yhteydessä olisi syytä siirtyä yksityiskohtaiseen vastuiden jakamiseen ja kohdentamiseen. Vasta sen jälkeen, kun työryhmä tai selvityshenkilö on tehnyt tämänkaltaisen rakenteellisen uudistusehdotuksen, se voisi tehdä ehdotuksia menolisäyksistä.

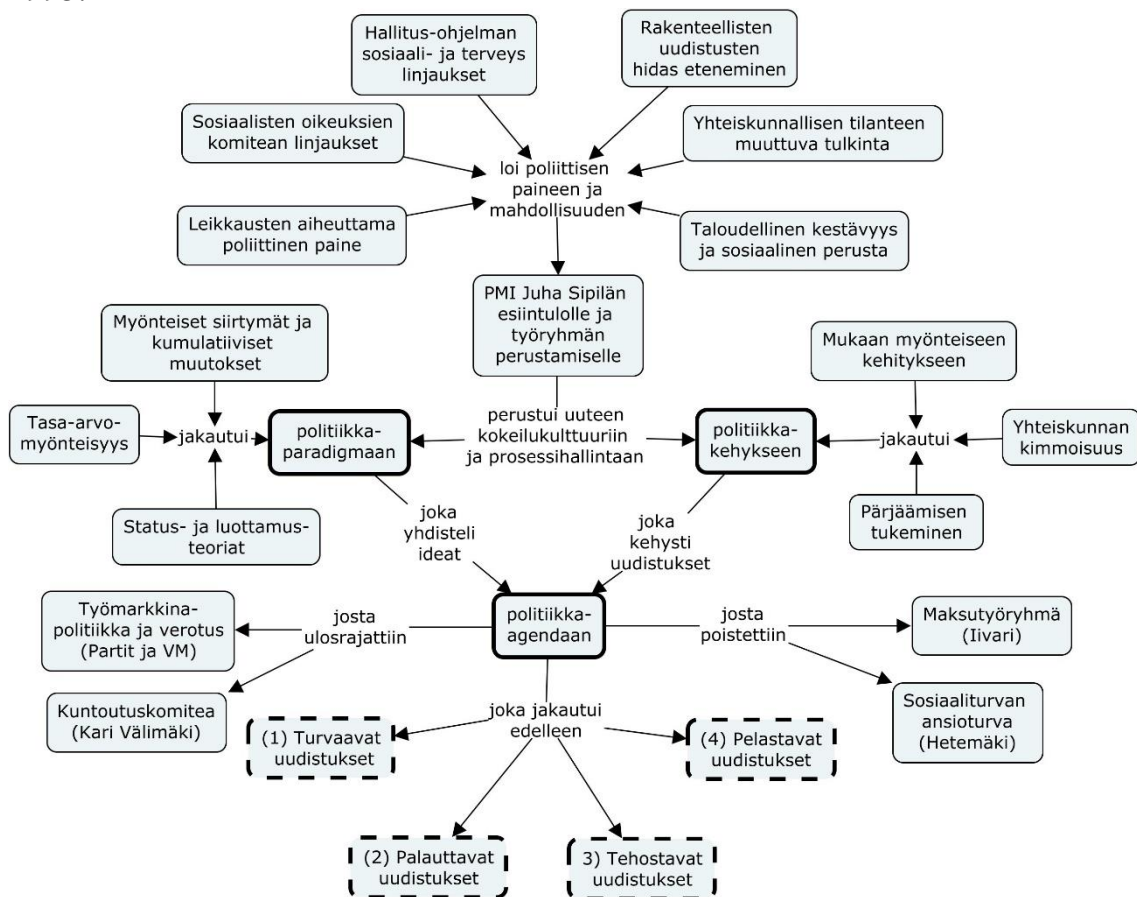
Vailla selkeästi määriteltyä toimijaa, tehtävää kohdetta ja vastuutusta olevien ”kehitetään, uudistetaan, jatketaan, parannetaan, vahvistetaan”-tyyppisten passiivilauseiden käyttöä tulisi niiden yhteydessä systemaattisesti vähentää mieluusti siihen saakka, ettei niitä käytettäisi lainkaan. Samaa vähennettävien lauseiden sakkiiin voisi laittaa kaikkien vastuun. Jokaisen suosituksen arvioinnissa keskeistä olisi niiden rahoitusmalli, vaihtoehtoisten mallien punninta, toimeenpanokelpoisuus ja sijoittuminen institutionaalisen rakenteen osaksi. Vaikuttavuus tulisi arvioida jo työryhmässä samalla tasolla, kuin mitä nyt on edellytetty hallituksen esitysten vaikuttavuuden arvioinnissa. Tämänkaltaisen menettely työryhmäraporttien ja selvitysmiesehdotusten yhteydessä vähentäisi merkittävästi erilaisten suositusten määrää ja parantaisi niiden vaikuttavuutta yhteiskuntapoliittisessa valmistelussa, päätöksenteossa ja toimeenpanossa.

Strategiat uudestaan käytettävänä mahdollisuutena

Strategiat ovat pyrkimys ohjata julkisen vallan organisaatioiden toimintaa. Yleensä nämä kytkeytyvät toimenpideohjelmiin. Tavanomainen esimerkki on kestävä kehityksen strategia. Strategioiden ohjaava vaikutus on aikaisempien kokemusten mukaan yleensä niukahko. Usein niiden merkitys on enemmänkin valmisteluprosessissa kuin toimeenpanossa, joka jää pääsääntöisesti varsin (tai jopa hämmästyttävän) vähäiseksi. Sama koskee

myös politiikkaohjelmia, joita koskevat arvioinnit eivät ole kovin kannustavia: ne osoittavat hallinnonalojen olevan varsin varauksellisia, mitä tulee resurssien ja tavoitteiden yhteensovittamiseen.

Strategioilla on kuitenkin oma paikkansa kolmella alueella sosiaali- ja terveystaloudessa. Ensinnäkin niiden avulla voidaan ottaa haltuun tietyn ilmiön muodostama monialainen ja –sektoraalinen käsitteellinen kenttä ja ohjata sen sitä vastaavia toimenpiteitä. Se edellyttää tilannekuvausta, teoreettista (tai paradigmaattista) ilmiön haltuunottoa ja sen kehystämistä keuhkolliseen muotoon sekä agendojen asettamista. Kuvioon 13 on tiivistetty eriarvoisuustyöryhmän työ tästä näkökulmasta tarkasteltuna. Se ei välttämättä ole paras mahdollinen esimerkki. Ehkä olennaisempaa on, että samankaltainen rakenne löytyy muun muassa Pekka Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikasta* että Kataisen hallituksen rakennepoliittisesta ohjelmasta syksyiltä 1993.⁷¹



Kuvio 15. Eriarvoisuustyöryhmän strategisen kehys

Toiseksi strategioilla on paikkansa eri hallinnonaloilla tapahtuvan toiminnan samansuuntaistamisessa. Eriarvoisuustyöryhmä ehdotti tämän vuoksi eriarvoisuutta koskevan strategisen ohjelman perustamista. Esitys ei mennyt lävitse valtioneuvoston valmistelussa Vastuullinen ministeriö vetosi

⁷¹ Saari 2013.

joka vaalikaudella kerran tehtävään perusturvan riittävyttä koskevaan selvitykseen, ja piti sitä riittävänä avauksena. (Lisäksi vähän myöhemmin valtioneuvosto päätti tehdä Lapsistrategian⁷² ja Mielenveysstrategian⁷³). Tässä ministeriö arvioi kuitenkin strategian tavoitteen ja vaikuttavuuden väärin.

Ehdotetun ohjelman vaikuttavuus kytkeytyi kahteen kriteeriin. Ensinnäkin sen täytyy rakentua alhaalta ylöspäin koordinoitusti niin, että ministeriöt ja soveltuvien osien työmarkkinaosapuolet ehdottavat strategiaan tietyn mittaluokan yläpuolella toimenpiteitä, joista valtioneuvosto valitsee toimeenpantavat kokonaisuudet. Siten prosessissa valikoituu vaikuttavimmat hankkeet etukäteen sovittujen kriteerien mukaisesti hallituksen asettaman kehityksen puitteissa. Tämänkaltaiset ehdotukset voisivat sisältää sekä rakenteellisen että ekspansiivisen osuuden. Toiseksi eriarvoisuuden vähentämiseen tähtäävissä ehdotuksissa tulisi tulla selkeästi ja etukäteen sovittujen kriteereiden mukaisesti esiin, miten nämä uudistukset parantaisivat niiden ryhmien asemaa, joiden mahdollisuudet saavuttaa yhteiskunnassa tavanomaiset elämän edellytykset (elintaso, elämänlaatu ja elämätavat) ovat keskimääräistä merkittävästi heikommat. Näin voitaisiin välttyä hallitusneuvottelujen perinteiseltä neuvottelutilanteelta, jossa ministeriöt esittävät ehdotuksia omien linjaustensa mukaisesti niiden sisältöä muuttamatta, mutta kehystäen ne poliitikkojen tavoitteiden mukaisiksi. Valtioneuvoston tehtävänä on pitää huolta siitä, että ministerit edistävät ohjelman ulkopuolisia hankkeita vain vakaasti harkiten.

Näiden ohella strategialla oli kysyntää saman riskinhallintajärjestelmän sisäisen johdonmukaisuuden lisäämisessä. Sosiaalisten riskien hallintajärjestelmät perustuvat tulonsiirtoihin ja palvelujen kaltaisten resurssien keskitettyyn uudelleenjakoon ja sääntelyyn. Kuitenkin käytännön politiikassa riskinhallintajärjestelmät ovat jakautuneet tulonsiirto- ja palvelujärjestelmään ja erilaiset sääntelyjärjestelmät kulkevat koko lailla omaa elämänsä. Niitä tukee myös vakiintuneet päätöksentekomallit, joissa tulonsiirtojen ympärillä on kolmikantaisia päätöksentekorakenteita ja palvelujen ympärillä ovat rakentuneet kuntien, valtion ja sairaanhoitopiirien (ja muiden samankaltaisten organisaatioiden) sekä erilaiset kelpoisuusehdot täyttävien ammattiryhmien intressit.

Hallinnolliset, organisatoriset ja kulttuuriset ja rahoitusrakenteisiin perustuvat erot riskinhallintajärjestelmien sisällä ovat historian ehdollistamia ja yhteistyö on enemmän seremoniallista kuin toiminnallista. Käytännön politiikan kannalta ei kuitenkaan ole haitallista selvittää, mitä lisäarvoa saataisiin esimerkiksi samaan riskiin liittyvien palvelujen ja tulonsiirtojen sekä sääntelyjärjestelmien samanaikaisesti tarkastelusta kotitalouden

⁷² <https://stm.fi/lapsistrategia>

⁷³ https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/mielenveysstrategia-tuo-jatkuvuutta-pitkan-aikavalinmielenveysstyohon

näkökulmasta käsin. Pelkkä asian esiintuominen nostaa väistämättä vastustusta ja suojautumisreaktioita eri intressiryhmissä ja organisaatioissa, mutta tämänkaltaisen harjoitus olisi paikallaan eriarvoisuuden vähentämisen näkökulmasta. Mikäli tähän ei ole muuta valmiutta, kohteena voisi olla Kansaneläkelaitoksen ja maakuntien toiminnan yhteensovittaminen niiden ”yhdyspinnoissa”, jolloin kartoitettaisiin sekä aukot että päällekkäisyydet. Muuten yhteiskunnassa takamatkalla olevien ryhmän mahdollisuudet riittävään sosiaaliseen turvaan jäävät puutteelliseksi.

Jotkut asiat ovat sen luonteisia, ettei yksi hallituskausi ole niiden käsitteeseen ja toimeenpanoon riittävän pitkä. Siksi tulevan hallituksen olisi tehtävä myös pidemmän aikavälin muutokseen vastaavia selvityksiä eriarvoisuuden näkökulmasta. Hallituskaudella olisi mahdollista tehdä (korkeintaan) kaksi ilmiölähtöistä tarkastelua, joilla voisi olla merkittävä eriarvoisuuden vähentämiseen tähtävää valmistelua, päätöksentekoa ja toimeenpanoa koskevaa informaatiovarantoa vahvistava merkitys. Molemmat antaisivat Suomelle mahdollisuuksia valmistautua 2020-luvun lopun haasteisiin. Ne ovat myös sikäli välttämättömiä, että ne joudutaan joka tapauksessa tekemään jossakin vaiheessa. Ne sopisivat myös tulevaisuusvaliokunnan agendalle.

Ensinnäkin olisi syytä arvioida sopeutustehokkuuden ja –kustannuksen välisestä vuorovaikutuksesta syntyvät julkistaloudelliset kustannukset ja esittää niiden hallintaan tähtäävät uudistukset. Käytännössä tämä hieinan monimutkainen ilmaisu tarkoittaa niitä työikäiselle väestölle ja väestöstä syntyviä kustannuksia, jotka aiheutuvat työttömyyden kautta työpäikasta toiseen siirtymisestä aiheutuvia kustannuksia. Näitä kustannuksia on muun muassa työttömyyden alun työttömyysturvamenot, menetetyt verotulot, käyttämättä jääneet verovähennykset, alentuneet päivähoito- ja muut maksut, kuntouttavien, terveydenhuollon palvelujen sekä uudelleen koulutuksen kustannukset ja muuttokorvaukset. Näin syntyvät kustannukset ovat todennäköisesti huomattavat ja niiden jakautumassa eri rahoittajatahojen välillä suurta vaihtelua. Teknologisen kehityksen ja instituutioiden yhteensovitus voi sekä hillitä että lisätä julkisia menoja. Asiasta ei kuitenkaan ole edes perustietoja. Niitä voidaan hillitä palvelujen ja tulonsiirtojen yhteensovitusta (erilaisia odotus- ja siirtymäaikoja) parantamalla.

Toiseksi kestävä kehityksen haasteet asemoituvat osaksi sosiaali- ja terveystaloutta tavalla, joka vaatii julkiselta vallalta seuraavalla hallituskaudella systemaattista huomiota. Ilmastomuutoksen integroiminen sosiaali- ja terveystalouteen on jäänyt toistaiseksi sanojen tasolle. Se on rajautunut keskusteluun sosiaalisesta kestävästä kestävä kehityksen yhtenä ulottuvuutena. Sosiaalisen kestävä kehityksen yksityiskohtaisempi määrittely ei kuitenkaan ole vaikuttanut harjoitettuun sosiaali- ja terveystalouteen. Näkökulma aiheeseen enemmänkin globaali kuin kansallinen:

Suomessa sillä ei ole ollut olennaista vaikutusta harjoitettuun sosiaali- ja terveystalouteen. Enemmänkin on korostettu kestävä kehityksen kolmen tavoitteen olevan toisiaan vastavuoroisesti vahvistavia. Työnjakoa on täydennetty yhteistoiminnalla ilman sen suurempaa poliittista kunnianhimoa. Ylipäätään sosiaali- ja terveysministeriön tosiasiallinen rooli kestävä kehityksen politiikassa on ollut ohut.

Kestävä kehityksellä ja sosiaaliturvalla on eriarvoisuuden näkökulmasta kolme rajapintaa, jotka vaativat systemaattisempaa tarkastelua. Ensimmäinen on, kuinka kestävä kehityksen tavoitteet muokkaavat suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden rahoitusrakenteita. Käytännössä tarkastelu kohdistuu valtion veropohjien muutoksiin sekä rahastoivien sosiaaliturvan osien sijoituspolitiikkaan. Muutokset voivat olla sekä rahoituspohjia haurastuttavia että niitä vahvistavia, mutta tietoa asiasta ei toistaiseksi ole. Toinen on kaupungistumisen ja sosiaali- ja terveystalouden välinen yhteys. Kaupungistuminen johtaa aikaisempaa tiiviimpään asunto- ja elinkeinorakenteeseen, jolla on merkittäviä vaikutuksia omaisuusarvoihin maaseudulla ja kaupungissa. Siten olisi paikallaan selvittää, kuinka paljon tämä muutos maksaa ja miten siitä syntyvät voitot ja kustannukset jakautuvat. Kolmanneksi tarkastelun kohteena tulisi olla kestävä kehityksen aktiivisesta edistämisestä aiheutuvien hyötyjen ja haittojen systemaattinen analysointi. Mikäli hallitus asettaa tavoitteekseen kestävä kehityksen edistämisen, sen tulee ottaa huomioon myös sen vaikutukset yhteiskunnan rakenteellisiin jakoihin ja kulttuurisiin eroihin. Esimerkkejä aiheista olisi liikenteen ja energian hintojen muutosten jakautuminen. Aikaisempien kokemusten valossa tämänkaltaisten kustannusten kompensointi haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille ei ole ongelmattonta. (Jo yksinomaan veroluonteisten maksujen nostamisen kompensointi toimeentulotuessa ei ole yksinkertaista).

Perusturvapalkki

Edellä on tarkasteltu sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien uudistamista. Niiden ohella tulevan vaalikauden keskeinen haaste on sosiaalisten riskien ja sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmien yhteensovitus. Julkisen talouden niukkuus aiheuttaa väistämättä pyrkimystä rajata pääsyä riskinhallintajärjestelmien piiriin ja toisaalta lyhentää tai rajoittaa asiakkaiden/potilaisen oikeutta käyttää niihin kuuluvien tulonsiirtoja ja palveluja. Eri riskinhallintajärjestelmissä on tähän liittyviä erilaisia ja eriasteisen julkilausuttuja mekanismeja. Lopputulos on joka tapauksessa sama. Niukkuus johtaa ihmisten ja kotitalouksen ulosrajaamiseen.

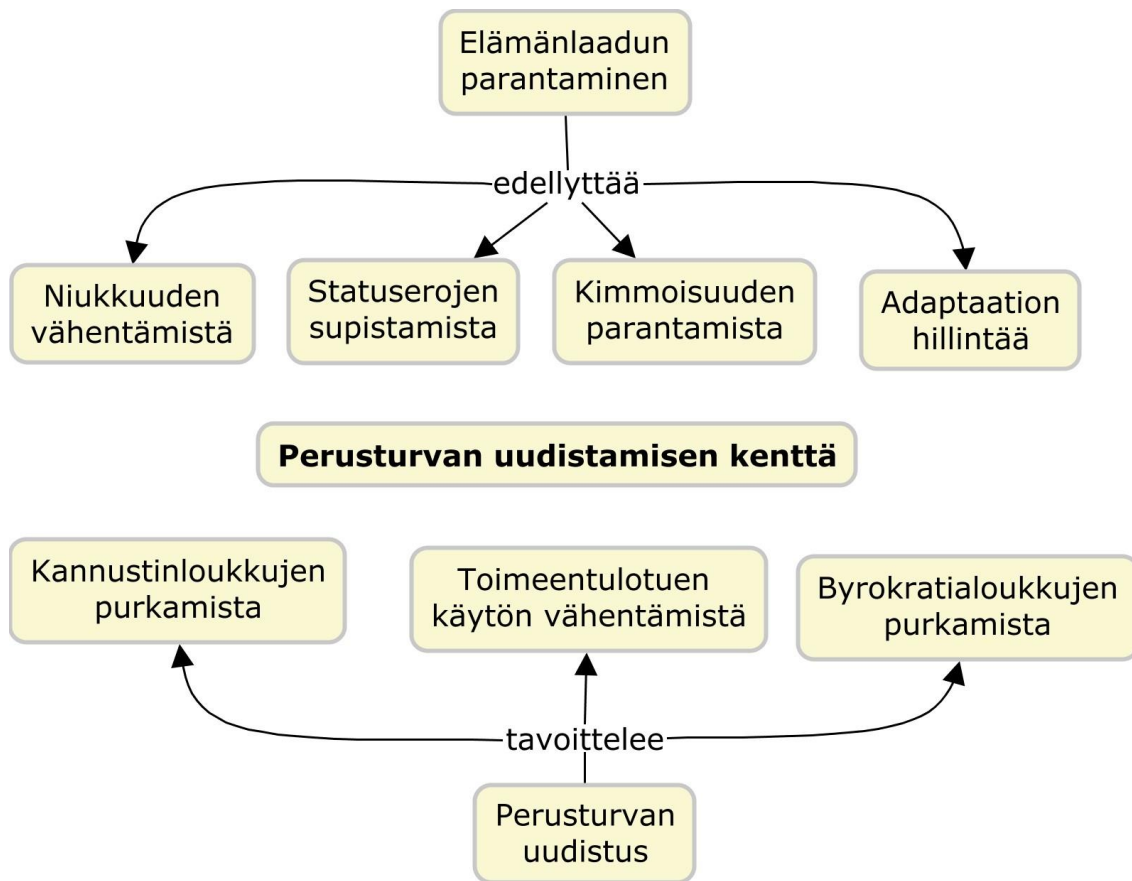
Ulosrajaamisen vähentäminen edellyttää periaatteellista muutosta sosiaalisten riskien ja sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmien rajapin-

taan. Sosiaalisten riskien ja ongelmien yhdyspintaan olisi rakennettava institutionaalinen rakenne, joka aikaisempaa tiiviimmin suojaisi sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien piirissä olevia kotitalouksia ”valumasta” sosiaalisten ongelmien alueelle, ennen kaikkea toimeentulotuen piiriin. Tämä on perusturvauudistuksen ehkä keskeisin tavoite kannustin- ja byrokraatialoukkujen lieventämisen ohella.

Eriarvoisuustyöryhmä ehdotti ratkaisuksi tasamääräisten etuuksien mahdollisimman pitkälle menevää harmonisointia yhdeksi palkiksi, jonka muodostavien etuuksien taso olisi käytännössä sama kaikissa työikäistä väestöä koskevissa eri riskinhallintajärjestelmissä. (Poikkeuksen muodostavat maahanmuuttajien ja ylivelkaantuneiden sosiaaliturva). Tämän ratkaisun tekee mahdollisesti vuosien hallituksen kehysriihessä (2018) tekemä linjaus alhaisimpien etuustasojen nostamisesta, jonka jälkeen etuuksien väliset erot ovat varsin pieniä.⁷⁴ Näkyvissä ei ole parempaa toimeenpanokelpoista mallia.

Perusturvan uudistus on monimutkainen, koska siihen liittyvät lakisat lait ovat kytkeytyneet sekä toisiinsa että ansiosidonnaiseen turvaan. Se on kuitenkin hallinnollisesti ja institutionaalisesti valmisteltavissa seuraavalla hallituskaudella. Uudistus olisi samansuuntainen useimpien puolueiden ehdotuksen kanssa. Palkkiin liitettävät etuudet voivat olla oikeudellisesti (ja perustuslain syyperustaisuuden vuoksi) pysyä edelleen osana erillisiä riskinhallintajärjestelmiä, mutta asiakkaan kannalta ne muodostavat kokonaisuuden. Se vähentäisi kannustin- ja byrokraatialoukkuja sekä supistaisi toimeentulon käyttöä. Parametreja muotoiltaessa siihen voisi kytkeä myös aikaisemmin käsitellyt transformaatio-ongelmaa ratkovat mekanismit. Näin muodostuu perusturvan uudistamisen kenttä. (Kuvio 16.)

⁷⁴ https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/muutoksia-vahimmaismaaraisiin-paivarahoihin-takuuelakkeeseen-ja-nuorten-kuntoutusrahan-laakekatto-alenee



Kuvio 16. Perusturvan uudistaminen ja elämänlaatu

Perusturvapalkki ei ratkaise kaikkia perusturvan ongelmia. Se ei esimerkiksi poista suorittavaa työtä tekevien osa- ja määräaikaisten työntekijöiden työelämän ja perusturvan yhteensovittamisen haasteita. Pitkällä aikavälillä ei ole julkisen talouden ja elinkeinotoiminnan kannalta kestävä tilanne, että palkkatyössä olevat henkilöt joutuvat täydentämään toimeentuloaan asumistuella tai sovitelluilla päivärahoilla.⁷⁵ Samaten se ei ota huomioon perherakenteiden ja parisuhteen keston sekä lasten perhe-asemassa olevia sosioekonomisia eroja, jotka kuormittavat eri asemassa olevia ihmisiä eri tavoin.⁷⁶ Erityisen haastava tilanne on suorittavaa työtä tekeville naisille, joiden parisuhteiden (ja lapsen kannalta kahden vanhemman läsnäolon) kesto on selvästi keskimääräistä lyhyempi. Näiden perheiden elämää kuormittaa myös asuntomarkkinoiden toimimattomuus ja korkeat asumiskustannukset. Se on kuitenkin merkittävä askel oikeaan suuntaan.

⁷⁵ https://www.pam.fi/media/1.-materiaalipankki-tiedostot-nakyvat-julkisessa-materiaalipankissa/tilastot-ja-tutkimukset/1130_tanner_selvitys_palkkatyokoyhyden-kustannuksista_2017.pdf

⁷⁶ <https://blogit.utu.fi/tita/sosiaalisen-aseman-ja-lasten-perhemuotojen-yhteys-vahva/>

Sosiaalisten ongelmien hallintarakenne

Perusturvan harmonisoinnin toinen tavoite on toimeentulotuen perusosan pitkäaikaiskäytön vähentäminen. Se on monella tapaa erityinen etuus suomalaisen sosiaalipolitiikan institutionaalisessa rakenteessa. Ensinnäkin se ei vastaa mihinkään tiettyyn sosiaaliseen riskiin ja sen asiakaskunta on hajanainen ryhmä erinäisine elämäntilanteineen. Etuutta käytetään elämänsä eri vaiheissa lapsuudesta vanhuuteen, mikä näkyy muun muassa käyttäjäkunnan sosioekonomisesta rakenteesta. Sosioekonominen luokitus ei tosin välttämättä ole kovin käyttökelpoinen toimeentulotuen käytön analysoinnin väline. Tässä luokituksessa huomattava osa toimeentulotuen hakijoista sijoittuu kategoriaan ”Muut”: 2010-luvulla heidän osuutensa kaikista toimeentulotuen asiakkaista on sijoittunut tähän ryhmään. Kaatoluokka muut kertoo ennen kaikkea pitkäaikaistyöttömyydestä, mutta myös asiakaskunnan moniongelmaisuudesta: etuutta pitkään käyttävät ihmiset eivät asetu niihin jälkiteollisen yhteiskunnan kategorioihin, joilla julkinen valta pyrkii seuraamaan kansalaisten elämän edellytyksissä tapahtuneita muutoksia.⁷⁷

Toiseksi suurin osa toimeentulotuesta aiheutuvista menoista kohdistuu pitkäaikaisesti etuutta käyttäville kotitalouksille (joista suurin osa on yhden hengen talouksia). Pitkäaikaisen käytön suhteellinen osuus on vuosien lisääntynyt myös niinä aikoina, jolloin toimeentulotuen muu käyttö on vähentynyt. Tärkeä selittävä tekijä on työmarkkinatuen työssäkäyntivaatimuksia kiristänyt työmarkkinatuen uudistus (2006), joka siirsi osan työmarkkinoiden ja sen ulkopuolisen elämän rajalla olevista työmarkkinatuen asiakkaista toimeentulotuen piiriin. Asiakkuuden keston pidentymisessä ei siis ole yksioikoisesti kyse toimeentulotukiriippuvuuden kasvusta, vaan myös toimeentulotulo- ja työmarkkinatuen välisen työnjaon selkeyttämisestä. Samankaltaista työnjakoa on tehty vaiheittain myös työttömyyseläkeputken sulkemisen yhteydessä, mikä on ohjannut aikaisemmin eläkkeelle päätyneitä pitkäaikaistyöttömiä työttömyysturvan ja toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaiksi. Muun muassa näiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta suomalaiseen yhteiskuntaan on rakentunut pitkäaikaisesti toimeentulotukea käyttävä ryhmä.

Kolmanneksi toimeentulotuen pitkäaikainen käyttö kertoo syy- tai riskiperustaisen sosiaaliturvan valuviasta. Pienituloiset kotitaloudet joutuvat turvaamaan viimesijaiseksi määriteltyn tuen muotoon ensisijaisiksi määriteltujen etuuksien ja syyperustaisen sosiaaliturvan riittämättömyy-

⁷⁷Ennen toimeentulotuen Kelasiirtoa kerättyjen toimeentulotukitilastojen laatuun vaikuttaa ”syy” tai ”sosioekonomisen aseman” osalta tiedon keräämistapa: se perustuu etuuskäsittelijän tai sosiaalityöntekijän tekemään arvioon. Sitä voi kuitenkin käyttää trendien karkeaan arviointiin, koska ei apriori ole syytä olettaa luokittelussa tapahtuneen muutoksia.

den vuoksi. Erityisen haasteellista on asumiseen, sairauteen, työttömyyteen ja opiskeluun liittyvän turvan taso, joka ei näissä tapauksissa riitä kattamaan välttämättömiä elinkustannuksia. Syyperustaisen sosiaaliturvan asiakkaiden valuminen toimeentulotukeen on yleensä epätarkoituksenmukaista sekä avun tarvitsijan että sosiaalityön kannalta.

Institutionaalisen rakenteen näkökulmasta toimeentulotuki on kotitalouskohtainen, tulovähenteinen, tarveharkintainen, kontrolloiva ja työhön nähden viimesijainen etuus. Kotitalouskohtaisuus tarkoittaa, että sitä myönnettäessä otetaan huomioon kotitalouden kaikkien jäsenten tulot ja menot. Kotitalous määritellään perheen käsitteellä, jolla tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman ala-ikäistä lasta ja ottolasta, aviopuolisoita sekä miestä ja naista, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa.⁷⁸ Kotitalouden määrittely on ollut monella tavalla haasteellinen asia ja muuttunut yhä haasteellisemmaksi vuosien mittaan perherakenteiden moninaistumisen myötä. Tulovähenteisyys tarkoittaa sitä, että kotitalouden kaikki muut tulot ja varallisuus vähentävät toimeentulotukea, jollei jotakin tuloa tai varallisuuden muotoa tai erää ole erikseen rajattu ulos. Nämä ensisilmäyksillä yksiselitteiset käsitteet eivät sitä tarkemmassa tarkastelussa ole.⁷⁹ Haasteita aiheuttaa muun muassa aikaisemmin hankitun työtulon vyörytys seuraaville kuukausille ja veronpalautusten kohdentaminen.

Tarveharkintaisuus kytkee etuuden ihmisen ja kotitalouden elämäntilanteeseen, mikä antaa jonkin verran harkinnanvaraa etuuden myöntämisessä. Käytännössä toimeentulotuki on kuitenkin varsin tarkoin ohjeistettu ja normitettu myös ehkäisevässä toimeentulotuessa.⁸⁰ Lisäksi etuuteen liittyy kohtuullisten (käytännössä korkeimpien hyväksyttävien) menojen käsite, jota sovelletaan muun muassa asumiskuluihin, hautauskuluihin ja hankintoihin. Mikäli asumiskulut ylittävät kohtuullisuudelle asetetut rajat, hakijaa on ohjattava hankkimaan edullisempi asunto ja/tai ottamaan yhteyttä kuntaan asuntoasian selvittämistä varten

Kontrolloivalla viitataan toimeentulotuen erityisasemaan sosiaaliturvajärjestelmässä. Ensinnäkin siihen liittyy keskimääräistä suurempia valvonta- ja seurantakustannuksia. Yhden etuusmyönnön hallinnollinen hinta on varsin korkea, koska se vaatii etuskäsittelijältä tai sosiaalityöntekijältä yksityiskohtiin menevää harkintaa, mikä puolestaan edellyttää huomattavan suurta määrää liitteitä ja täydennyspyyntöjä. Toiseksi toimeentulotukeen liittyy myös asiakkaiden käyttäytymistä koskevia ohjeita ja rajoitteita, joista merkittävimmät liittyvät työn vastaanottovelvollisuuteen.

⁷⁸ Samassa kotitaloudessa voi kuitenkin asua useita perheitä: esimerkiksi aikuiset lapset voivat muodostaa omat perheet saman kotitalouden sisällä.

⁷⁹ Jo yksinomaan käsite palkka on osoittautunut moniselitteiseksi käsitteeksi, kun on haettu etuuskäsittelijältä tai sosiaalityöntekijältä yksityiskohtiin menevää harkintaa, mikä puolestaan edellyttää huomattavan suurta määrää liitteitä ja täydennyspyyntöjä. Toiseksi toimeentulotukeen liittyy myös asiakkaiden käyttäytymistä koskevia ohjeita ja rajoitteita, joista merkittävimmät liittyvät työn vastaanottovelvollisuuteen.

⁸⁰ ks. Kuivalainen 2013

Etuuksia voidaan alentaa, mikäli toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työvoimatoimistoon työnhakijaksi tai ei osallistu kuntouttavan työtoiminnan tai kotouttamissuunnitelman toimeenpanoon.⁸¹ Kontrolliin liittyy myös poikkeuksellisen laaja toimeentulotuen myöntävän tahon tiedonsaantioikeus ja vastaavasti asiakkaan velvollisuus luovuttaa päätöksenteon kannalta tarpeelliset tiedot. Pykälän teksti on selkeä: ”Toimeentulotuen hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja edunvalvojansa on annettava toimielimelle kaikki tiedossa olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot”. Käsitteet ”kaikki” ja ”välttämättömät” antavat virkamiehelle sekä merkittävästi harkintavaltaa että mahdollisuuden selvittää yksityiskohtaisesti hakijan elämäntilannetta. Samaten viranomaiset voivat (ja heidän tulee) oma-aloitteisesti yhdistellä asiakasta koskevia tietoja.⁸²

Viimesijaisuus puolestaan liittyy sekä etuuden asemaan etuus- ja palvelujärjestelmässä että ihmisen velvoitteisiin huolehtia omasta hyvinvoinnistaan ja terveydestään. Ihmisten tulee ensin ponnistella itse toimeentulonsa turvaamiseksi ja viimesijaista turvaa voidaan myöntää vasta, mikäli henkilö ei ole tähän kyennyt. Käytännössä toimeentulotukea hakevan henkilön tulee ensin ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi (tai sairaaksi) ja vasta sen jälkeen, kun nämä etuudet on myönnetty tai evätty, myönnetään toimeentulotuki.

Ensi vaalikauden kannalta keskeinen kysymys on, pitäisikö toimeentulotuen rakennetta muuttaa jollakin olennaisella tavalla. Keskeisemmät ehdotukset ovat liittyneet asumismenojen huomioon ottamiseen ja vastikkeellisuuteen. Asumismenojen osalta ehdotus on kuntakohtaisten hyväksytyjen asumismenojen korvaaminen työssäkäyntialueen mukaisilla menoilla. Vastikkeellistaminen kytkee toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaiden johonkin osallistavaan toimintaan (nykyisin käytössä olevan kuntouttavan työtoiminnan ohella). Oma käsitykseni on, että mahdollisesti lukuunottamatta asumiskulujen huomioon ottamisen periaatteita toimeentulotukeen ei näiltä osin tulisi tehdä muutoksia ennen kuin saadaan kokemuksia tasamääräisten etuuksien uudistuksesta. Tämä helpottaisi myös perusturvauudistuksen toimeenpanoa.

Eriarvoisuuden kannalta mielekkäämpää olisi uudistaa haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien muuta sosiaalihuoltoa sekä parantaa toi-

⁸¹ Erikseen on linjattu, että ”perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista, yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työ- ja elinkeinoviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi”.

⁸² Vuoden 2017 vaihteen jälkeen kansaneläkelaitoksella on oikeus saada kunnan sosiaalihuollon viranomaiselta pyynnöstä salassapitosäynnösten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan toimeentulotukiasian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi välttämättömät kunnan sosiaalihuollon viranomaisen hallussa olevat tiedot ja selvitykset. (ks. myös laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000, erityisesti sen 21–23 §.) Samalla syntyy myös merkittävä rekisteri etuuksien käytöstä.

meentulotuen ja palvelujärjestelmän yhteistoimintaa. Perinteisesti sosiaalihuollon uudistamisen yhteydessä on esitetty ratkaisuuina koulutukseen ja henkilökuntaan kohdentuvaa lisäresursointia, ongelmien syntyä ja paahemista ehkäisevän toiminnan vahvistamista ja moniammatillisen työn edistämistä. Palvelut tulee tuottaa asiakkaiden tarpeisiin oikea-aikaisesti ja riittävässä määrin. Erilaiset ja eri osapuolia eriasteisessa määrin sitovat asiakassuunnitelmat tuovat toimintaan rakennetta ja tulevaisuusorientaatiota.

Kaikki resursointiin, ennaltaehkäisyyn ja moniammatilliseen työhön liittyvät uudistukset epäilemättä parantavat palvelujen laatua ja vaikuttavuutta niiden ryhmien osalta, joilla on kykyä käyttää näitä palveluja. Varsin vähän, jos lainkaan on kuitenkin näyttöä siitä, että nämä toimenpiteet parantaisivat olennaisella tavalla kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien työkäisten ryhmien hyvinvointi ja terveyttä. Siten heidän asemaansa tulisi lähestyä miettimällä lainsäädännön lähtökohtia.

Keskeiseksi tavoitteeksi tulisi tarpeeseen vastaamisen sijasta toimintakyvyn edistäminen monista sosiaalista ongelmista kärsivien ryhmien osalta. Tällöin keskeinen kysymys olisi asiakkaan/potilaan *kyky* hyödyntää käytettävissä olevia palveluja (ja tulonsiirtoja). Painopiste olisi kanssakulkijuuden edistämässä, jolloin asiakas valitsi hänen kanssaan työtätekevien henkilöiden joukossa hänen mielestään itselleen sopivimmat henkilöt. Samalla tavalla kuin ihmisellä on oikeus valita hammaslääkäriinsä, sosiaalitoimen asiakkaalla olisi oikeus valita sosiaalialan työntekijänsä. Lainsäädännön toimeenpanoa ohjaavan keskeisenä periaatteena olisi todennettavissa oleva vaikuttavuus, joka olisi myös keskeinen sosiaalialan toimintaa ohjaava eettinen periaate. Toimintamallia, jonka vaikuttavuudesta myönteisten siirtymien lähteenä ei ole minkäänlaista systemaattista näyttöä, ei pitäisi asiakkaalle ehdottaa.

Näihin haasteisiin vastaava toimintakykyä edistävä laki kattaisi muun muassa asunnottomuuden vähentämiseen liittyvien asumistaitojen kohentamiseen, ylivelkaantumisen hillintään, osatyökykyisyyteen, kuntouttavan työtoiminnan osallistavaan osaan ja työllistymistä edistäviin monialaisiin yhteispalveluihin liittyviä toimenpiteitä. Samassa yhteydessä sosiaalihuoltolain mukainen lastensuojelun jälkihuolto voitaisiin muuttaa aikuistumisen tueksi. Siihen liittyvä palvelujärjestelmä ja siihen liittyvä etuus (aikuistumisraha) olisi eteenpäin katsova ja soveliaassa määrin vastikkeellinen palvelu- ja etuuskokonaisuus. Samalla voitaisiin määritellä nyt sosiaalihuoltolaissa määritelty sosiaalinen kuntoutus tavalla, joka mahdollistaa käsitteen asiakaslähtöisen hyödyntämisen sekä maakuntien, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan toiminnassa. Ilmiölähtöisenä se yhdistäisi tällä hetkellä eri ministeriöihin jakautuneita, mutta samaan kohderyhmään toimintapiteitä.

Sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmän uudistamisen yhteydessä erityistä huomiota tulee edellä todetusti kiinnittää palvelujen ja tulonsiirtojen väliseen rajapintaan. Suomessa on varsin vähän hyviä esimerkkejä onnistuneista ilmiölähtöisistä (ja sektorirajat) rakenteellisista uudistuksista. Kuitenkin asunnottomuuden vähentämisen ohjelma on hyvä esimerkki tämänkaltaisesta toimintamallista, jossa lukuisat ministeriöt, kaupungit ja poliitikot rakensivat *Asunto ensin* periaatteeseen perustuvan mallin.⁸³ Se edellytti yhteistä ymmärrystä uudesta mallista, toimijoiden sitouttamista vastuunjaon selvittämiseksi, palveluntuottajien valmiutta uudistua ja palvelutuotannon rahoittamista useista lähteistä samanaikaisesti. Ratkaisevaan rooliin nousi ministereiden ja virkamiesten yhteistyö. Samankaltaista toimintamallin lähtökohtia ja tavoitteita koskevaa uudistamishanketta olisi syytä harkita sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmän uudistamiseksi. Se edellyttäisi haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien toimintakyvyn tukemista ja vahvistamista koskevaa lainsäädäntöä.

Sosiaalisin ongelmiin vastaavien organisaatioiden uudistamisen mallissa on parantamisen varaa. Innovaatiot eivät siirry organisaatiosta (ja yksiköstä) toiseen. Tähän on lukuisia syitä, mutta tärkeimpien joukossa on se, ettei toimijoilla ole selkeää ymmärrystä siitä, mikä siirrettävä innovaatio tai malli tarkkaan ottaen on ja kuinka se asettuu heidän organisaationsa osaksi. Tehdyt kartoitukset eivät anna kovin rohkaisevia tuloksia. Varsin vähän on näyttöä myös tietoperustaisesta uudistamisesta, jossa organisaatio olisi muuttanut olennaisesti toimintaansa uuden informaation kertoessa toiminnassa olevista haasteista tai mahdollisuuksista.

Uudistamisen alueella kokeilemisen arvoinen väline on kokeneiden viranhaltijoiden tai toiminnanjohtajien siirtäminen organisaatiosta toiseen määrääjäksi. Tavoitteena on onnistuneiksi osoittautuneiden käytäntöjen perusteella tapahtuva oppiminen, jossa ulkopuolisen konsultin sijasta uudistamisesta vastaa kyseisellä kentällä eri tavoilla menestynyt toimija. Hän tehtävänsä ei ole heiluttaa piiskaa tai tarjota porkkanoita, vaan analysoida yhdessä organisaation kanssa sen toiminnassa olevia sosiaalisia käytäntöjä ja osallistua uusien toimintamallien käyttöönottoon. Tämänkaltaista toimintaa voisi määrääikaisesti kokeilla kuntouttavassa työtoiminnassa ja erilaisissa osallistavissa yhteisöissä.

Informaatiovaranto ja eriarvoisuus

Tutkimuksen tilanne on jo varsin hyvä, mitä tulee yksittäisten uudistusten ja hankkeiden informaatiovarantoon ja resursointiin. Mikäli valtioneuvosto haluaa tehdä sosiaali- ja terveystieteitä tietoperustaisesti, siihen

⁸³ Mallia käsitellään teoksessa Saari 2015; Fredriksson 2018.

on useimmiten saatavissa riittävä informaatiovaranto. Mikään ei tietystikään ole täydellistä epätäydellisessä maailmassa ja lisäresursseille on aina kysyntää,⁸⁴ mutta tutkijoiden kyky muokata informaatiota politiikkarelevanttiin muotoon on olennaisesti parantunut. Jäljellä on ainakin muutama merkittävä kehittämiskohde.

Ensinnäkin tutkijoilla on varsin vähän osaamista, mitä tulee julkisia menoja vähentäviin uudistuksiin. Poikkeuksetta tutkijoiden ehdotukset merkitsevät merkittäviä menolisäyksiä, joiden rahoituspohja jää vähintäänkin epäselväksi. Samaten tutkijat eivät perustele, miksi resurssi on mielekkäämpää kohdentaa kohteeseen A kuin kohteeseen B, puhumattaakaan että he ehdottaisivat resurssien siirtoa kohteesta B kohteeseen A saman sektorin sisällä. Kokemukseni mukaan tämänkaltaisen pohdinnan puuttuminen siirtää suurimman osan tutkijoiden aloitteista poliittisten agendojen ulkopuolelle, ns. tärkeiden asioiden laatikkoon.

Toiseksi haasteena on työnjaon syventyminen, jonka seurauksena tutkijoiden suuri enemmistö lähestyy askel askeleelta tilannetta, jossa he tietävät lähes kaiken jostakin yksityiskohdasta. Sosiaali- ja terveystieteiden ilmiölähtöisyydestä huolimatta sosiaali-, terveys- ja taloustieteet ovat edelleen eriytyneitä ja kukin niistä paaluttaa ahkerasti omaa tonttiaan tarvittaessa kokonaisuuden kustannuksella. Samaten kilpailurahoituksesta sekä luo mahdollisuuksia yhteistoimintaan että rakentaa uusia raja-aitoja.

Kolmas haaste ja osin myös tragedia on samaan riskinhallintajärjestelmään liittyvien tutkijoiden jakautuminen tulonsiirtojen ja palvelujen tutkijoiksi. Erottautuminen perustuu enemmänkin historialliseen kehitykseen ja siilojen rakentamisen taitoon kuin kansalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Kotitalouden näkökulmasta uudelleenjakavat tulonsiirrot ja palvelut muodostavat yhden kokonaisuuden, jonka eri osat ovat osin toistensa funktionaalisia substituutteja ja jotka yhdessä ovat kotitalouden hyvinvoinnille keskeisiä.

Sosiaali- ja terveystieteiden yhteistoimintaa on syytä rakentaa enemmänkin siltoja kuin rajoja samaa sosiaalista riskiä – esimerkiksi asumista, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista, koulutusta ja työttömyyttä – tutkivien tutkijaryhmien välille kuin edistää siiloutumista ja tutkimusrahoituksen osioimintaa. Eriarvoisuus ei Suomesta vähene, jollei näitä rajapintoja systemaattisesti tarkastella ja tutkijaryhmät korvautu ilmiölähtöisillä verkostoilla, jotka muodostavat tiettyä ilmiötä pohtivia monitieteellisiä tutkijaryhmiä.

Kokemukset sosiaali- ja terveysalan tutkimuksen yhteistoimintaa lisäävistä aloitteista kuitenkin osoittavat lähinnä sen, että eri tutkimussuuntauksia lähentävä yhteistyö ilman selkeää rakennetta ja johtajuutta on enemmänkin seremoniallista kuin vaikuttavaa. Siten ei ole oikeastaan

⁸⁴ Haila ym. 2018

muuta vaihtoehtoa, kuin rakentaa eriarvoisuuden ympärille riittävä tutkimusohjelma, joka yhdistää sektoritutkimuslaitosten, kansaneläkelaitoksen ja yliopistojen relevanttien tahojen tutkijoita. Koska tämä tutkijat eivät haikudu yhteistyöhön ilman riittävää ulkopuolista ohjausta, sellainen on valtioneuvoston taholta syytä rakentaa.

Neljäs tutkimukseen perustuva haaste on innovaatiopolkujen puutteellinen hallinta. Tutkimuksen integroiminen päätöksenteon tueksi edellyttää tutkijoilta nykyistä systemaattisempaa politiikan syklien seuranta. Tutkimuksella on poliittista päätöksentekoa ohjaavaa vaikutusta lähinnä, mikäli tutkimusohjelma tuottaa päätöksentekoon osallistuvan tutkijan. Jokin asia on poliittisesti todella kuuma vain kerran vaalikaudessa, ja tutkijan on syytä olla paikalla tuona hetkenä.

Mikään näistä haasteista ei ole mahdoton hallittavaksi. Ne kuitenkin edellyttävät vankkaa tutkimuksen johtajuutta ennen kaikkea sektoritutkimuslaitoksissa. Tämä on mahdollista saavuttaa lähinnä rakentamalla tutkimus systemaattisemmin osaksi innovaatiopolkuja siten, että tutkimuslaitokset pystyvät paremmin integroitumaan päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin ja poliitikot ja virkamiehet oppivat hyödyntämään tutkimusta aikaisempaa aktiivisemmin ja johdonmukaisemmin omissa prosesseissaan. Eriarvoisuustyöryhmä teki tätä rakennetta koskevan ehdotuksen. Sitä voisi edelleen kehittää ottamaan huomioon tutkijoiden autonomian ja akateemisen tavoitteenasettelun.

Eriarvoisuuden vähentäminen 2020-luvun Suomessa

Suomalaisen hyvinvointivaltion institutionaaliset perusteet ovat säilyneet muuttumattomina viimeisen kolmenkymmenen vuoden ajan. Ne muodostuvat muun muassa yksilöllisistä oikeuksista ja velvollisuuksista, sosiaalisten riskien määrittelystä, liikkuvuutta edistävästä rakenteista ja riskinhallintajärjestelmistä. Niitä on koeteltu sekä teollistuvan ja jälkiteollistuvan yhteiskunnan haasteissa ja kolmessa kansainvälisen ympäristön shokissa (1970-luvun puolivälissä, 1990-luvun alussa ja 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopussa). Institutionaaliset rakenteet ovat sopeutuneet muuttuviin olosuhteisiin. Näin tul(lee) tapahtumaan myös lähitulevaisuudessa. Perusperiaatteet ovat sitten kohdallaan. Yleistä tai erityistä syytä muuttaa etuuksia ja palveluja kotitalouskohtaisemmiksi tai lisätä sukupolvien välisiä vastuita ja oikeuksia ei ole. Sosiaalisten riskien hallintajärjestelmät ovat pääsääntöisesti myös aikaisempaa paremmin hallittavissa. Niiden rahoitus on aikaisempaa kestävämmällä pohjalla, ne ovat aikaisempaa johdonmukaisempia ja niiden mahdollisuudet vastata kansalaisten tarpeisiin ja odotuksiin.

Kaiken kaikkiaan suomalaisen hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne on kehittymässä myönteiseen suuntaan myös seuraavalla vaalikaudella. Huonossakin tapauksessa sen sopeuttaminen alkaa maailman parhaan maan asemasta. Mahdollinen esimerkiksi maailmantalouden taantumasta tai ilmastomuutoksesta aiheutuva alamäki pudottaa Suomen ehkä maailman kahdenkymmenen parhaan maan joukkoon. Suomi myös pystyy proaktiiviseen uudistumiseen. Sen ei tarvitse jatkaa indeksileikkausten seurauksena syntyvien aukkojen paikkaamista uusilla toimenpiteillä. Sillä on myös kykyä tehdä rakenteellisia uudistuksia.

Epätäydellisessä maailmassa mikään institutionaalinen rakenne ei kuitenkaan ole täydellinen. Sitä ei myöskään ole suomalainen hyvinvointivaltio. Voidaan perustellusti kysyä, onko sen rakenne eriarvoisuuden vähentämisen kannalta paras tavoitettavissa oleva siltä osin, kun se on politiikan tavoitteena. Kaikki politiikkahan ei tähtää eriarvoisuuden vähentämiseen: myös jatkossa suomalaista sosiaali- ja terveyspolitiikkaa ohjaa ”trimmian” ratkaiseminen ja sen tavoitteet eivät ole eriarvoisuuden vähentämisessä. Samaten eriarvoisuuden vähentäminen ei ole sosiaali- ja terveyspolitiikan erilaisten myönteisten sivuhyötyjen tavoitteena.

Näiden muiden tavoitteiden rinnalla eriarvoisuustavoitetta olisi syytä kirkastaa. Sen ohella on syytä edelleen pohtia, kuinka uudelleenjaakoon perustuva hyvinvointivaltio ja markkinaperiaatetta hyödyntävä kapitalistinen markkinatalous voidaan sovittaa yhteen kestäväällä tavalla. Näiden jälkeen on perusteltua kartoittaa riskinhallintajärjestelmien sisäisen koordinaation ja sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmien tavoitteenasettelun uudistamisen mahdollisuudet. Tämän mukaisesti käsillä olevassa selvityshenkilöraportissa on käsitelty Eriarvoisuustyöryhmän raporttia täydentävästi niitä institutionaalisen rakenteen muutoskohtia, joihin seuraavalla hallituskaudella on mahdollista tehdä poliittisesti, hallinnollisesti ja institutionaalisesti toimeenpanokelpoisia ratkaisuja. Nähtäväksi jää, miten varsin yleiset linjaukset on mahdollista kääntää toimeenpanokelpoiksi uudistuksiksi. Kaikissa tapauksissa on keskeistä ylläpitää sosiaali- ja terveyspoliittisen järjestelmän legitimitettä myös 2020-luvun Suomessa.

Kirjallisuus

- Barr, Nicholas (2012). *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Clark, Andrew & Sarah Fleche & Richard Layard & Nattavudh Powdthavee, George Ward (2018). *The Origins of Happiness. The Science of Well-being over the Life Course*. Princeton: Princeton University Press.

- Fredriksson, Peter (toim.) (2018). Yömajasta omaan asuntoon. Suomalaisen asunnottomuuspolitiikan murros. Helsinki: Into.
- Hirschman, Albert O. [& Rothschild, Michael] (1973). The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development. *Quarterly Journal of Economics* 87: 4, 544–566.
- Kainulainen, Sakari & Juho Saari (2018). Samassa veneessä. Empatiakuilujen poliittinen ulottuvuus Suomessa. *Politiikka* 60: 4, 310–323.
- Koponen, Päivikki & Katja Borodulin & Annamari Lundqvist & Katri Sääksjärvi & Seppo Koskinen (toim.) (2018). Terveys, toimintakyky ja hyvinvointi Suomessa. FinTer-veys 2017 tutkimus. Helsinki: THL raportti 4/2018.
- Kuusi, Pekka (1961). 60-luvun sosiaalipolitiikka. Helsinki: WSOY.
- Laihiala, Tuomo (2018). Kokemuksia ja käsityksiä leipäjonoista. Huono-osaisuus, häpeä ja ansaitsevuus. Kuopio: Publications of the University of Eastern Finland. *Dissertations in Social Sciences and Business Studies.*, no 163
- Laitinen, Kristiina, Saara Uhlbäck, Niko Eskelinen & Juho Saari (2017). Sumuisten sielujen hyvinvointi - Terveysneuvontapisteiden asiakkaiden hyvinvointi ja palvelu-järjestelmään kiinnittyminen Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja Diak työelämä, 9.
- Le Grand, Julian (1991). *Equity and Choice. An Essay in Economics and Applied Philosophy.* London: Harper Collins.
- Marmot, Michael (2004). *The Status Syndrome. How Social Standing Affects Our Health and Longevity.* New York: Henry Holt and Company.
- Mullainathan, Sendhil & Eldar Shafir (2013). *Scarcity – Why having too little means so much.* New York: Times book – Henry Holt and Company.
- Niemelä, Mikko & Juho Saari (toim.) (2013). *Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa.* Helsinki: Kela.
- Niemelä, Mikko & Juho Saari (toim.) (2011). *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos.* Helsinki: Kela
- Ohisalo, Maria (2017). *Murusia hyvinvointivaltion pohjalla. Leipäjonot, koettu hyvinvointi ja huono-osaisuus.* Kuopio: Publications of the University of Eastern Finland. *Dissertations in Social Sciences and Business Studies.*, no 148.
- Piirainen, Timo & Juho Saari (toim.) (2002). *Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö?* Helsinki: Gaudeamus.
- Pyöriä, Pasi (toim.) (2017). *Työelämän myytit ja todellisuus.* Helsinki: Gaudeamus.
- OECD (2018). *How's Life? 2017 Measuring Well-being.* Paris: OECD.
- Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.) (2017). *Reunalla vai ytimessä. Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus.* Helsinki: Gaudeamus.
- Scanlon, T.M. (2018). *Why Does Inequality Matter?* Oxford: Oxford University Press.
- Saari, Juho (2012). *Onnellisuuspolitiikka. Kohti sosiaalisesti kestävää Suomea.* Helsinki: Kalevi Sorsa säätiön julkaisuja 1/2012.
- Saari, Juho (2009). *Harvinainen hetki - Tammikuu 2009 ja suomalaisen sosiaalipolitiikan tulevaisuus.* *Yhteiskuntapolitiikka* 74: 3, 239-255.
- Saari, Juho (2010). *Suomalainen konsensus – Korpilammen konferenssi (1997) käännekohtana.* *Yhteiskuntapolitiikka* 75: 5, 469-487.
- Saari, Juho (2015). *Huono-osaiset. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla.* Helsinki: Gaudeamus.

- Saari, Juho (2017). Hyvinvointivaltio markkinayhteiskunnassa. Yhteiskuntapolitiikka 82: 4, 479-485.
- Saari, Juho & Niko Eskelinen & Liisa Björklund (2020). Takamatka. Ylisukupolvinen huono-osaisuus Suomessa. Kirjan äsikirjoitus.
- Saari, Juho (toim.) (2006). Suomen malli – Murroksesta menestykseen. Helsinki: Yliopistopaino.
- Saari, Juho (toim.) (2005). Köyhyyspolitiikka - Johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Saari, Juho (toim.) (2010). Tulevaisuuden voittajat - Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Helsinki: Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010.
- Saari, Juho (toim.) (2011). Hyvinvointi. Suomalaisen yhteiskunnan perusta.
- Saari, Juho (toim.) (2013). Suomen sillat tulevaisuuteen. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskuksen kirjoja 8.
- Saari, Juho (toim.) (2016). Yksinäisten Suomi. Helsinki: Gaudeamus.
- Saari, Juho (toim.) (2017). Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Tampere University Press.
- Saari, Juho, Miia Behm & Laura Meriluoto (2017). Oman elämänsä sankarit? Selviytyminen viimesijaisella turvalla. Teoksessa Saari, Juho (toim.): Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Tampere University Press, 284–315.
- Siipi, Jouko (1967). Ryysyrannasta hyvinvointivaltioon. Helsinki: Tammi.
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö] (2002). Sosiaalimenojen kehitystä ja sosiaaliturvan rahoituksen turvaamista pitkällä aikavälillä selvittäneen toimikunnan mietintö (SOMERA-toimikunta). Helsinki, sosiaali- ja terveysministeriö: Komiteamietintö B: 2002:4
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö] (2002). Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. SOMERA-toimikunnan taustaraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:21
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö] (2009). Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62
- VNK [Valtioneuvoston kanslia]. (2018). Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018
- Haila, Katri, Timo Aarrevaara, Mari Hjelt, Heli Paavola, Santeri Palomäki, Kirsi Pulkinen, Tuomas Raivio, Heikki Rannikko, Susanna Sepponen & Mikko Valtakari (2018). Valtion tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA-uudistuksen) arviointi. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 74/2018