



HYVINVOINTIVALTION TULEVAISUUDEN HAASTEET

ESISELVITYKSIÄ
TULEVAISUUSVALIOKUNNALLE

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2009

ISBN 978-951-53-3178-6 (nid.)
ISBN 978-951-53-3179-3 (PDF)

MISTÄ HYVINVOINTIMALLIN TABUJEN ETSINNÄSSÄ VOISI OLLA KYSYMYS?

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on ryhtynyt selvittämään hyvinvointimallimme tabuja, “pyhiä” väärinkäsityksiä ja mustia aukkoja. Ensimmäinen vaihe työssä on esiselvitys, jonka teki professori Juho Saari ja johon liittyen toiminnanjohtaja Marita Ruohonen ja tutkija Markku Nyman kirjoittivat artikkelinsa.

Sydämelliset kiitokset hyvästä työstä!

Lähtökohtana hyvinvointimallin tabuista keskustelulle on valiokunnan kannanotot 1990-luvun lopulta. Tarkoitus on jatkaa Pohjoismaisen yhteiskuntamallin arviointia siitä, mihin valiokunta yli 10 vuotta sitten päätyi tulevaisuusmietinnössään (1/1997). Tuolloin valiokunta esitti, että olisi selvitettävä hyvinvointimallin pahimmat rakenteelliset virheet, vinoumat ja väärinkäsitykset – tabut. Valiokunta kysyi: Miten on mahdollista, että 1) köyhät kuolevat ja sairastavat enemmän kuin rikkaat, 2) parhaat ja kaikkein kalleimmat koulutuspaikat lankeavat varakkaiden, hyvinkoulutettujen vanhempien lapsille pääseudulla, 3) asumisessa valtio tukee verotuksen ja muun toimintansa kautta enemmän rikkaita kuin köyhiä?

Ongelma on tiivistynyt Suomessa kuten niin monessa muussakin maassa kysymykseksi: Kenen etua valtio tosiasiaassa ajaa?

Valmistelussa on noussut esille asioita, joista osa on yleisiä arvopohdintoja vaativia ja osa käytännön ratkaisua odottavia. Näitä ovat:

1. Valtion tehtävien määrittely
2. Yleisen ja yhteisen edun selkeyttäminen
3. Oikeus ja kohtuus
4. Tulo- ja varallisuuserojen kasvu suhteessa Suomen tasaisen hyvinvoinnin jaon traditioon
5. Verotuksen hämärtynyt merkitys ja hyväksyttävyyden murentuminen
6. Rakennemuutoksien maksumiehet
7. Epävarmuuden ja epäoikeudenmukaisuuden leviäminen syrjäytyneistä muihin ryhmiin
8. Myönteisten siirtymien vähäisyys sosiaalisen nousun portailla
9. Omaisuuspolitiikka entistä selvemmin osa hyvinvointimallia
10. Toisin kuin Ruotsissa osakeomistuksen puutteen takia tavalliset suomalaiset eivät vaurastu eikä talouden perusta tervehdy
11. Muutoksenhallintapolitiikka
12. Työperusteisen mallin mukauttaminen räjähtäneeseen globaaliin työpaikkakilpailuun
13. Työn merkityksen ja työperusteiden elämäntavan muutos ympäristöongelmien ratkaisupakon edessä
14. Euroopan unionin vaikutus Pohjoismaisen yhteiskuntamallin perusasioihin

15. Moraalin ja vastuun ulkoistaminen yksityistämällä, kilpailuttamalla, siirtämällä toimintoja kauas – lopulta maihin, joissa ei ole demokratiaa eikä koko julkisen vallan ja vastuun järjestelmää
16. Kansallisen innovaatiojärjestelmän epäselvä julkinen etu
17. Vapaaehtoistyö
18. Kuntakohtaisten sosiaalimenojen tunnistaminen
19. Hyvinvointimallin pienet vaaralliset vinoumat
20. Euron pidentynyt kierto hyvinvointikoneiston rattaiden läpi .

Aivomyrsky-periaatteella tästä ensimmäisestä kysymyslistasta, jossa aihetta hahmotettiin, tuli varsin monialainen, monitasoinen ja kirjava. Näin kai tulevaisuustyössä metodisesti pitääkin alussa olla. Tutkijoiden, asiantuntijoiden ja valiokunnan tehtävänä on yhteistyössä saada esille olennaiset kysymykset, käsitellä ne erotellen ja yhdistäen asioita uusista näkökulmista ja luonnollisesti myös nimetä ne uudelleen tarpeen mukaan. Tavoitteena on saada lopuksi aikaan järkevä kokonaisuus aiheesta.

Työ ei ole helppo. Varsinkin kun ainakin alkuvaiheessa on ollut vaikea edes havaita – saati nähdä selkeästi – tabuja. Jotakin fundamentaalisesti erilaista suomalaisten maailmanhahmotuksessa on. Olemmeko menettäneet konsensushengessä kokonaan politiikan tajun? Tänäkin vappuna kaikkialla Euroopassa – erityisesti Pariisissa ja Berliinissä – ihmiset vasemmalta oikealle kokoontuvat osoittamaan mieltään vallassaolijoita vastaan taikka/ja paremman huomisen puolesta. Suomessa ollaan hiljaa. Toisaalta on jopa väitetty, että hyvinvointimalli on niin hyvä, ettei siitä löydykään kuin pieniä virheitä ja vinoumia. Suurin tabu olisikin siinä, että erinomaisen mallin hyvyttä ei reilusti rohjeta tunnustaa. Jos on näin, tämä saattaa johtaa kuitenkin siihen, että annamme muulla maailmassa ihannoidun Pohjoismaisen mallimme näivettyä pystyyn sitä pikku hiljaa nakertamalla.

Poliittisen näkemisen ja analyysin vaikeudesta huolimatta ideana kuitenkin on, että myös valiokunnan jäsenet vähitellen työn kuluessa muotoilevat käsityksensä omista tabuista eli nimeävät 5–10 tärkeintä tai muutoin mielenkiintoisinta yhteiskuntamallin keskustelematonta ongelmaa, vinoumaa tai väärinymmärrystä. Ne voivat perustua havaintoihin omasta kokemusmaailmasta taikka nojata yleiseen keskusteluun, jossa hyvinvointimallin ongelmakohdat tulevat jotenkin koskettavan ennakoivasti esille. Tulevaisuudentutkijat, joiden metodeja ja tietämystä on valiokunnassa pyritty hyödyntämään, puhuvat megatrendeistä ja mikrotrendeistä, visioista, skenaariosta ja heikoista signaaleista. Tällä kertaa tavoitellaan ilman mitään erityistä metodologiaa valiokunnan jäsenten, tutkijoiden ja muiden hankkeeseen osallistuvien hahmottamia omia suomalaisen yhteiskunnan tabulistoja. Tabuista voisi olla luonteeltaan rakenteellista ja 5 arkisempaa eli elämäntapaa ja inhimillistä yhteiseloa koskevaa.

Koska on kyse pohjoismaisen mallin tulevaisuuden arvioinnista, eräs mahdollisuus on saada muiden pohjoismaiden ja Baltian maiden parlamentit jollakin joustavan keveän luovalla tavalla mukaan esimerkiksi Pohjoismaiden neuvostoa hyödyntäen.

Parhaimmillaan hankkeen lopputuloksena on 1) hyvä poliittinen ymmärrys siitä, mistä hyvinvointimallimme kiikastaa ja mistä ei, 2) jatkopohdintoihin innostava poliittinen näkemys siitä, mitä on edessä ja 3) hahmotus siitä, mihin pitäisi ryhtyä.

Lopuksi muutama ajatus siitä, miten näin esiselvitysvaiheessa hyvinvointimallin tabut voi nähdä.

Tabu 1: Vastikkeettoman rahan jakaminen

Tulevaisuusvaliokunta on tulevaisuusmietinnössään vuodelta 1998 korostanut, että hyvinvointimallissa ei voida jakaa vastikkeetta rahaa. Keskustelua on 1960-luvun hyvinvointivaltion isoista uudistuksista lähtien käyty isojen puolueiden ollessa kukin vuorollaan hallitusvastuussa erityisesti työttömien, opiskelijoiden, alkoholistien, yksinhuoltajien ja yleensä vähempiosaisten erilaisista tukimuodoista. Varsin vähälle kritiikille on näinä vuosikymmeninä jääneet isot vastikkeettomat tuet.

Finanssimaailman kriisi on tuonut esille vauraimman väestöosan, erilaisten eliittien vastikkeettomien tukien, avustusten, verohelpotusten ja käsittämättömien palkkioiden viidakon, joka ei rajoitu pankkisektoriin. Johtajien ylisuuret palkat ja eläkkeet ovat osa tätä. Luvut käytännössä vastikkeettoman rahan siirroista ovat niin suuria, että niitä ei voi mieltää kuin hyvin harva alan asiantuntija. Vastikkeettoman tuen ja velan suuruus on saavuttamassa sellaiset mittasuhteet, että edes koko seuraava sukupolvi ei ehtine niitä maksaa.

Pienten lukujen tasolla asiaa tarkastellen monet kunnialliset ammatit ovat pitkään olleet oudossa arvotilassa. Ammattiinsa hyvän koulutuksen saaneen ja kokemusta omaavan palkkatyöläisen tai pienyrittäjän käteen jäävä tulo on yhä useammin niin pieni, että jos yhteiskunnan tuet menettää, työstä ei jää mitään palkkiota. Lähes kaikkien perhepiirissä löytyy maanviljelijä, joka vieläkin jaksaa ihmetellä: Miten ollaan päädytty tukiperusteisessa mallissa tilanteeseen, jossa maksetaan siitä, ettet harjoita ammattiasi?

Tabu 2: Oikeus olla hyödyksi ja oikeus hyötyä työstään

Tulevaisuusvaliokunnan vuoden 1998 tulevaisuusmietinnössä (1/1998) korostetaan, että jokaisella suomalaisella on oikeus olla hyödyksi ja hyötyä työstään. Työttömänä, lomautettuna, vajaatyöllistettynä tai turhassa koulutuksessa on ja on ollut eri hallitusten kautena 1960-luvun lopulta pelottavan moni suomalainen. Monet monta kertaa. Viralliset työttömyysluvut ovat kertoneet vain murto-osan ongelmasta. Palkka on liian monella jäänyt niin pieneksi, ettei sillä elätä itseään eikä ainakaan perhettä.

Todellinen työttömyys on kohta taas samalla tasolla kuin 1990-luvun lamassa. Jokaisen syrjässä olevan ja syrjäytymistä pelkäävän takana on perhe ja omaiset. Pelon hiljaisessa ilmapiirissä on lähes miljoona suomalaista.

Tulevaisuuden kannalta pahinta on, että yhä selvemmin nuoret osaajat eivät saa työtä tai heidät on jätetty liian pienen ja epävarman palkan varaan kituuttamaan. Ylipäätään työttöminä tai huonoissa oloissa eivät enää ole niinkään vanhat, tiedoilta ja

taidoilta heikot, kouluja käymättömät kuluneet suomalaiset vaan ihan uudenlaiset ihmiset. Ne, joille koulutuksella, ahkeruudella ja yrittämisellä on “luvattu” löytyvän mielekästä työtä.

Tabu 3: Paluu vanhojen, köyhien ja kipeiden julkiseen huutokauppaan

Jokin aika sitten Oulun seudun sanomalehdessä oli juttu, jossa kerrottiin säästämisen menneen niin pitkälle myös vanhustenhuollossa, että tarjouskilpailussa aina otetaan halvin. Keskusteluissa kysyttiin, eikö tämä johda siihen isovanhempiemme lapsuuden ajan tilanteeseen, jossa huutokaupataan vanhat, köyhät ja kipeet torilla ja myydään halvimman tarjouksen tehneelle jotakin tekemähän?

Internet on tämän päivän julkinen tori. Keksiiköhän joku vielä, että tämän ihmisten asioiden hoidon voi rationalisoida ja tehostaa vielä huikeasti paljon pidemmälle - viemällä toiminto Netti-huutokauppaan?

Tabu 4: Moraalin ulkoistaminen

Olemme tottuneet uskomaan, että Suomi on maailman puhtain – korruptoimattomin maa. Näin varmaan onkin kun katsomme rikollisuustilastoja ja kun tarkastelemme asiaa arjen elämän käytännön sujumisen tasolla. Poliisia, autokatsastusmiestä taikka opettajaa ei lahjota. Kansainvälisessä arvioinnissa kuitenkin usein väitetään, että maiden välillä ei ole suuria eroja, jos huomioon otetaan myös muut rehellisyyden ja oikeudenmukaisuuden tasot.

Globaalissa maailmassa vastuun asioista voi siirtää lähes huomaamatta ja ilman vastuuta eteenpäin. Moraalin ja vastuun ulkoistaminen delegoimalla, ketjuttamalla, osittamalla, yksityistämällä, kilpailuttamalla toimintoja ja siirtämällä osatoimintoja kauas – loppujen lopulta maihin, joissa ei ole paljonkaan demokratiaa, työsuojelua, yrityselämän selkeitä pelisääntöjä eikä koko julkisen vallan ja vastuun järjestelmää. Onko Pohjoismainen hyvinvointivaltio sellainen, jossa pidetään omat ihmiset hyvinvoivassa, kauniissa, puhtaassa ja turvallisessa ympäristössä ulkoistamalla pahalaatuiset osat hyvinvoinnista? Pidetään tiukkaa moraalista kuria yllä omassa maassa, mutta kun siirrytään ulkomaille, ei olekaan niin väliä. Jos oma valtio, yritys tai muu instituutio ulkomaille noudattaa hyvän hallinnon ja yritystoiminnan hyvän etiikan koodistoa, yhteistyökumppaneilta tai alihankkijoilta globaalitalouden pitkissä ketjuissa ei vaadita samaa.

Yksilö- ja yhteisötason moraalin ulkoistusta on vaikea usein erottaa. On aivan liian helppoa syyllistää esimerkiksi amerikkalaisia pankkeja ja pankkiireita. Kuinka moni meistä onkaan sijoittanut itse taikka oman eläkeyhtiönsä kautta varoja kansainvälisiin yrityksiin ja sijoitusyhtiöihin, mukaan lukien amerikkalaiset roskapankit, ja vaatineet tosiasiassa nopeinta ja korkeinta tuottoa hinnalla millä hyvänsä – moraalin perään edes vilkaisematta?

Moraaliketjut globaalissa maailmassa ovat vaikeita, mutta se ei oikeuta ummistaamaan silmiä. Yksilötasolla moraalin ulkoistusta tarkastellen Ruotsi oli maailmassa ensimmäisiä valtioita, joka alkoi vaatia samaa moraalialueita, lainkunnioitusta ja ennen kaikkea rangaistuksia ruotsalaisille, jotka ulkomailla hyväksikäyttivät lapsia. Koko läntisessä maailmassa olemme jo vuosikymmeniä tottuneet vaatimaan, ettei tavaroita saa tuottaa lapsityövoimalla. Koska alamme tosissamme vaatimaan järjestelmätasolla sitä, että vastuuketju ei katkea Suomen eikä Euroopan rajoille luonnonsuojelussa tai suurten ihmisryhmien ja väestönosien oikeudenmukaisessa kohtelussa? Koska alamme vahtia edes sitä, että meidän omia eläkevarojamme sijoitetaan luonnon ja lapsenlapsiemme tulevaisuuden kannalta hyväksyttäviin kohteisiin?

Tabu 5: Hyvän elämän oikea hinta

Kysymys on usein pohjimmiltaan siitä, mitä olemme valmiit maksamaan hyvinvointimme tavaroista ja palveluista – ennen kaikkea työstä niiden tuottamiseen. Ja jos olemme valmiit maksamaan hyvästä elämästä ”oikean” hinnan, miten turvataan jakamisen kautta säädyllinen elämä eri väestöosille?

Ilmasto-ongelman ratkaisujen näkökulmasta on kysymys elämänmuotomme oikeututuksesta – ei vähemmästä. Moraalin ja vastuun ulkoistus rehoittaa kun havaitsemme seuraavankaltaisia asioita ilman, että edes kulmakarvat kohoaisivat. Lähikaupassamme myydään Australiasta tuotua sipulia, joka on siis halpa, yksinkertainen, missä tahansa oloissa helposti kasvava peruselintarvike, huippuhalvalla. On lähes aina halvempaa ostaa uusi arkipäivän tavara kuin korjata vanha. Euroopan laidalla kuuma sisämaan pääkaupunki kehittää ylivoimaisen suuret kalamarkkinat, jossa kalaa kuljetetaan Euroopan syrjäkyliltä suihkukoneilla yhtäsoittoon näille kalamarkkinoille, josta se myydään ja kuljetaan taas pitkin Eurooppaa (ml. syrjäiset lähtöpaikat) suihkukoneilla – tuoreena ja halvalla.

Jo vuosikymmeniä läntinen hyvinvointi on perustunut siihen, että muualla maailmassa, viimeiset 20 vuotta erityisesti Kiinassa, on tuotettu meidän haluamamme tavarat järkyttävän halvalla luonnon tuhoutumisesta välittämättä.

Päävastuu ilmastomuutoksen aiheuttamasta tuhosta ei voi olla yht’äkkiä kiinalaisten. Uudet tiedot esimerkiksi arktisten alueiden kokouksesta vapun edellä tänä vuonna kertovat Kiinan hiilipäästöjen kasvusta, jäätiköiden sulamisen vauhdittumisesta ja koko ilmastomuutoksen ennakoitua nopeammasta etenemisestä tarkoittavat, että Kiina on tuottanut entistäkin tehokkaammin lännelle hyvinvointia. Koska edes avaamme iltatuutisia myöten keskustelun siitä, että Kiina on tuottanut ja tuottaa edelleen enemmän osan tavaroista aivan liian halvalla läntisten maiden hyvinvointiin meidän ulkoistaessa paitsi tuotannon myös vastuun tulevaisuudesta?

Toukokuun ensimmäisenä päivänä 2009

Liisa Jaakonsaari, kansanedustaja
Hyvinvointimallin tabut-hankkeen puheenjohtaja

SISÄLLYS

PROFESSORI JUHO SAARI

HYVINVOINTIVALTION TULEVAISUUDEN HAASTEET	9
1 Johdanto	9
2 Institutionaalinen rakenne	11
2.1 Sosiaalipolitiikan institutionaalinen perusrakenne	11
2.2 Suomi pohjoismaisena hyvinvointivaltiona	13
2.3 Riskinhallintajärjestelmien historiallinen kehitys	16
2.4 Tulevaisuuden vaihtoehdot	17
3 Sosiaalipolitiikka 2010-luvun Suomessa	21
4 Hyvinvointivaltion toimintakyky	27
4.1 Hyvinvointivaltion tila	27
4.2 Sosiaalimenot	32
5 Sopeutumistehokkuus sosiaalipolitiikan tavoitteena	35
5.1. Sopeutumistehokkuus	36
5.2 Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka	39
5.3 Joustoturvan kehittäminen	43
5.4 Elämänsäkaarinäkökulma	46
5.5 Koettu hyvinvointi	51
6 Yhteisöllisyys	53
7 Hyvinvointivaltio ja kansallinen innovaatiojärjestelmä	58
8 Euroopan unionin sosiaali- ja terveystalitiikat	61
9 Lopuksi	66

TOIMINNANJOHTAJA MARITA RUOHONEN

HYVINVOINTIVALTIO ON PELASTETTAVA!	69
Miten voi demokratia, toteutuvatko arvot, kuullaanko ihmisiä?	69
Hyvinvointipalvelut markkinoilla	70
Innovaatiopolitiikka ja sosiaali- ja terveystalvelujen tuottavuus	71
Esimerkki tilastojen ja todellisuuden välisestä kuilusta: mielenterveyden häiriöiden hoitotakuu	71
Yhteisöllisyys – tyhjä taikasana vai todellisia ratkaisuja?	72

TUTKIJA MARKKU NYMAN

AJATUKSIA HYVINVOINTIMALLIN TABUISTA, MALLIN MUUTOSPAINAISTA JA MIELENTERVEYSTYÖN POHJAN VAHVISTAMISESTA KANSALAISSYHTEISKUNNASSA .	73
--	----

HYVINVOINTIVALTION TULEVAISUUDEN HAASTEET

Esiselvitys tulevaisuusvaliokunnalle

JUHO SAARI

HYVINVOINTITUTKIMUKSEN PROFESSORI

KUOPION YLIOPISTO

1 Johdanto

Suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuus kytkeytyy sen kykyyn uudistua organisaatioiden ja instituutioiden tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävästi. Voimakkaimmin tämä uudistusvaatimus kohdistuu suomalaiseen ja Suomessa toimivaan elinkeinoelämään, joka enenevässä määrin kilpailee eurooppalaisilla ja globaaleilla markkinoilla yhteisillä yritysten (organisaatioiden) toimintaa koskevien sääntöjen alaisena. Tällöin Suomen tarjoama institutionaalinen rakenne – lainsäädäntö, julkisen vallan tarjoamat palvelut, infrastruktuuri ja kansalaisten jakamat sosiaaliset normit – on tärkeä sijoittumiseen vaikuttava tekijä. Sama uudistusoletus tai -vaatimus koskee kuitenkin myöhemmin tarkemmin kuvattavasti myös hyvinvointivaltion institutionaalista rakennetta, josta sosiaalipoliittinen järjestelmä muodostaa tärkeimmän osan.¹ Nämä uudistusvaatimukset ovat olleet osa sosiaalipoliittikkaa 1990-luvun alun syvästä lamasta lähtien, jonka jälkeen tulevan demografisen muutoksen aiheuttamat haasteet ovat olleet näkyvissä.

Keväällä 2008 Yhdysvalloista alkanut ja syksyllä 2008 täydellä voimalla Suomeen rantautunut maailmantalouden globaali taantuma – eräiden tutkijoiden ja poliitikkojen mukaan odotettavissa olevilta seurauksiltaan 1930-luvun lamaan verrattavissa oleva kriisi – asettaa suomalaisen sosiaalipoliitiikan institutionaaliset rakenteet ja poliittiset tavoitteet koko lailla uuteen tilanteeseen. Ennen vuoden 2008 globaalia taantumaa sosiaalipoliitiikan tulevaisuuteen voitiin suhtautua varsin luottavaisesti ainakin mitä tulee sen rahoituksen keskipitkän aikavälin kestävyYTEEN. Suomalainen julkisen talouden ylijäämä oli varsin mittava, julkisen talouden velkaantuminen vähentyi (suhteessa BKT:een) ja keskeisimpiä järjestelmiä (kuten työeläkejärjestelmä) oli joko jo uudistettu tai ainakin uudistusten toimeenpano oli jo varsin pitkällä (kuten kunta- ja palvelurakennetta uudistava PARAS-hanke). Tämän ohella syksystä 2007 alkaen oli

¹ Saari, Juho: Sosiaalisten innovaatioiden aika. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos*. STKL, Helsinki 2008, 7–46.

toiminut SATA-komitea, jonka tehtävänä oli sosiaaliturvan kokonaisuudistus, ja joka saattaa loppuun viime vuosituhannen lopulla alkaneen sosiaaliturvauudistusten aallon. (Tämän jälkeen perusuudistus on sosiaalivakuutuksen peruslohkoista vielä kesken tapaturmavakuutuksessa). Kaiken kaikkiaan Suomi menestyi monilla politiikka-alueilla ja vertailuissa useimpia muita maita ja omaa tavanomaista vertailuryhmäänsä paremmin.²

Globaalin taantuman vaikutukset Suomeen alkoivat näkyä täydellä voimalla marraskuussa 2008. Sen jälkeen kysymys on ollut yksioikoisesti siitä, minkälaisen reunaehtoien puitteissa hyvinvointivaltiota pystytään ylläpitämään nykymuodossaan 2010- ja 2020-luvuilla väestön ikääntyessä, talouden globalisoituessa ja työmarkkinoiden toimintaperiaatteiden muuttuessa. Edelleenkin Suomen tilanne ei ole verrattavissa 1990-luvun alun lamaan, joka oli pitkälti kotikutoinen, suomalaisten yritysten valintoihin ja kotitalouksien velkaantumiseen perustuva tapahtumasarja, jota Neuvostoliiton (kaupan) romahdus ja kansainvälinen valuuttakeinottelu osaltaan vahvistivat. Ylipäättään julkisen talouden tunnusluvut ovat edelleenkin vertailevasti tarkastellen suhteellisen hyvässä kunnossa. Tämä kuitenkin kertoo myös siitä, että tunnusluvut ovat heikentyneet useimmissa Euroopan unionin jäsenmaissa hyvin nopeaan tahtiin: aikaisemmin menestyneistä malleista erityisesti entinen talouskasvun mallimaa, kelttitiikeri Irlanti on kokenut kovia, minkä seurauksena sen julkisen talouden alijäämä lähestyy ennusteissa kymmenen prosentin tasoa – tai jopa ylittää sen.³ Myös Euroopan suurten talouksien julkiset taloudet ovat velkaantuneet enemmän kuin talous- ja rahaliiton toimintaa sääntelevän vakaus- ja kasvusopimuksen (1997, uudistettu 2005) asettamat reunaehdot periaatteessa sallisivat: poikkeusoloissa kuitenkin sovelletaan poikkeuksellisia sääntöjä varsinkin näiden suurten talouksien osalta.

Tehtäväksiannon mukaisesti tässä esiselvityksessä kartoitetaan hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tulevaisuuden haasteita sekä nimetään jatkoselvitystä vaativat keskeiset teemat. Selvityksen toisessa jaksossa kuvataan sen lähtökohdat, eli sosiaalipolitiikan uudistamisen näkökulman siirtäminen vuosien 1992–1993 syvästä murroksesta 2010-luvulle, pyrkimys määrittää uudelleen sosiaalipolitiikan tavoitteet sen omilla ehdoilla, päätösperäisen menolisäyksen rajalliset mahdollisuudet, ja hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan uudistaminen nykyiseltä pohjalta. Sitten huomio kohdennetaan hyvinvointivaltion nykytilaan. Tämän jälkeen tarkastellaan neljää laajaa kokonaisuutta, jotka ovat avainasemassa hyvinvointivaltion tulevaisuutta kartoitettaessa. Nämä ovat sopeutumistehokkuuden lisääminen, hyvinvointivaltion ja kansallisen innovaatiojärjestelmän väliset kytkennät, yhteisöllisyys ja Euroopan unionin sosiaali- ja terveystaloudelliset politiikat. Selvitys päättyy yhteenvetoon ja jatkosuosituksiin.

2 Saari, Juho: Suomi vertailevissa indekseissä. Teoksessa, Saari, Juho (toim.): *Suomen malli – Murroksesta menestykseen?* Yliopistopaino, Helsinki 2006, 38–65.

3 Euroopan yhteisöjen komission ennusteiden mukaan, jotka perustuvat tammikuun 2009 arviointeihin EU-talouden tulevasta kehityksestä. Toinen syvästi velkaantuva maa on Iso-Britannia.

2 Institutionaalinen rakenne

Hyvinvointivaltiolla tarkoitetaan niitä julkisen vallan toimeenpanemia politiikkoja, joiden avulla uudelleen jaetaan ja kohdennetaan resursseja poliittisten kriteerien mukaisesti. Sen keskeiset politiikkalohkot ovat talous-, työllisyys-, koulutus- ja sosiaali-politiikat: näiden ohella viimeisten kymmenen tai viidentoista vuoden aikana tietoyhteiskunta- ja kestävä kehityksen politiikat ovat vakiintuneet hyvinvointivaltion tärkeiksi osiksi.⁴ Sosiaalipolitiikka on hyvinvointivaltion politiikkalohkoista tärkein, kun sitä arvioidaan siihen kohdennetuilla resursseilla ja sen välittömällä vaikutuksilla resurssien kohdentumiseen ja koettuun hyvinvointiin.

2.1 Sosiaalipolitiikan institutionaalinen perusrakenne

Sosiaalipolitiikalla tarkoitetaan sosiaalisten riskien vastaisia institutionaalisia hallintajärjestelmiä, jotka muodostuvat erilaisista tulonsiirroista (ansiosidonnaiset, tulovähenteiset, tasamääräiset, tarveharkintaiset), sosiaali- ja terveyspalveluista, asumiseen, eläkkeisiin ja opiskeluun liittyvistä verovähennyksistä ja luontoiseduista. Nämä sosiaaliset riskit liittyvät lapsuuteen, sairauteen, vanhuuteen, asumiseen, työ- ja perhelämän yhteensovittamiseen, koulutuksen taloudelliseen tukeen, työttömyyteen, sekä siirtolaisuuteen, ylivelkaantumiseen ja pitkäaikaistyöttömyyteen/syrjäytymiseen. Sosiaalipolitiikka ei siis rajaudu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan, vaan kattaa sen ohella tärkeitä osia mm. opetus-, oikeus-, sisäasiain-, työ- ja elinkeino-, ja ympäristöministeriöiden toimialoista. Kaikilla näillä ministeriöillä on myös omia näkemyksiään siitä, kuinka sosiaalipolitiikkaa tulee Suomessa harjoittaa. Yhdessä eri intressiryhmien voimakkaan osallistumisen kanssa, tämä moniministeriaalinen johtamisjärjestelmä on johtamassa harjoitetun sosiaalipolitiikan moninapaistumiseen, kansallisen yhteisymmärryksen ohentumiseen sekä eri organisaatioiden välisen yhteistoiminnan ja työnjaon kehittämistä koskeviin vaatimuksiin.

Suomalaisessa perinteessä sosiaalipolitiikka on myös terveystalouden kattava käsite. Sosiaali- ja terveystalouden yhdistävä hallintomalli edustaa eurooppalaisessa kehityksessä väistyvää hallintomallia. Eurooppalaisessa hallinnon uudistamisen valtavirrassa työ- ja sosiaaliasioiden kytkeytyvät enenevässä määrin toisiinsa aktiivisen sosiaalipolitiikan yhteydessä, mikä näkyy myös hallintorakenteissa sekä EU:n jäsenmaissa että Euroopan yhteisöjen komission pääosastojen rakenteissa. Terveys on yleensä erillään omana kokonaisuutenaan ja sosiaalipalvelut edelleen erillään esimerkiksi kuntasasioista vastaavassa ministeriössä tai yhdessä opetuksen kanssa. Suomalaisen (ja eräissä muissa Pohjoismaissa osin samankaltaisena sovellettavan) mallin tärkeä vahvuus on kuitenkin siinä, että se ensinnäkin yhdistää sosiaali- ja terveystalouden toisiinsa. Tämä hallinnollinen integrointi mahdollistaa myös palvelujen toimeenpanon yhteensovittamisen. Toiseksi suomalaisen mallin erinomainen vahvuus on siinä, että sosiaalivakuutukseen ja -avustukseen sekä sosiaali- ja terveystalouteen liittyvät asiat muodostavat

4 Saari, Juho: Suomen malli – Instituutioita ja politiikkaa. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Suomen malli – Murroksesta menestykseen?* Yliopistopaino, Helsinki 2006, 11–37.

yhden hallinnollisen kokonaisuuden, mikä mahdollistaa yhteisen johdon ja politiikan. Hallinnollisesti hankalia rajatapauksia ovat asumiseen liittyvien etuuksien, verovähennysten ja palvelujen hajanaisuus ja koordinoimattomuus, eräät opintososiaaliset etuudet ja palvelut sekä vapaaehtoinen eläkevakuutus.

Suomen sosiaali- ja terveystaloudellisen järjestelmällä ovat tyypillisiä seuraavat piirteet:

- *Riskiperustaisuus*: sosiaalipoliittinen järjestelmä on eriytynyt vastaamaan erikseen nimettyihin sosiaalisiin riskeihin sen sijaan että sen ytimessä olisi esimerkiksi köyhyys tai sosiaalinen syrjäytyminen. Osa näistä riskeistä on mainittu perustuslain 19 §:ssä.
- *Yksilöllisyys*: sekä tulo- ja varallisuusverotus että vakuutusetuudet perustuvat yksinomaan henkilön omiin maksuihin ja tuloihin sen sijaan että ne laskettaisiin perhekohtaisesti perheverotuksena tai ns. johdettuina etuuksina. Poikkeuksen muodostavat esimerkiksi yksilölliset vanhuuseläkkeet, eräät lesken- ja orvoneläkkeet, ja eräät verovähennykset.
- *Riippumattomuus*: täysi-ikäisten sukupolvien välillä ei ole oikeudellisia hoivatai ylläpitovelvoitteita ylenevään tai alenevaan polveen nähden. Aikuisilla lapsilla ei ole velvoitetta hoitaa vanhempiaan, eikä aikuisilla täysi-ikäisiä lapsiaan (eräitä elatusvelvollisuuslain piirissä olevia poikkeuksia lukuun ottamatta).
- *Kollektiivisuus*: kaikki suomalaiset ovat lähtökohtaisesti samojen järjestelmien piirissä, ja kotitalouksien saamien palvelujen ja tulonsiirtojen institutionaalinen rakenne (resurssipaketti) määräytyy ensisijassa kotitalouden kohtamasta sosiaalisesta riskistä, eikä yksityisen henkilön vakuutussalkun rakenteesta.
- *Katottomuus*: Suomessa ei ansiosidonnaisissa tulonsiirtojärjestelmissä ole korvauskattoja, vaan kompensatioasteita lasketaan asteittain tulojen kasvaessa. Vastaavasti Suomessa ei myöskään ole muille maille tavanomaisia maksukattoja tulonsiirroissa. Niinpä vaikkapa palkansaajamiljonääri maksaa täsmälleen saman osuuden palkastaan kuin sadasosan hänen palkastaan ansaitseva henkilö. Palveluissa on asiakasmaksuille kattoja mm. terveydenhuollossa ja lääkemenossa. Palvelut puolestaan mitoitetaan lääkärin tai muun viranhaltijan määrittämän tarpeen mukaan; niitä tai niiden kestoja ei ainakaan julkilausutusti rajoiteta niistä aiheutuvien kustannusten takia, mikä on tavannoimaista yksityisessä sairausvakuutuksessa.
- *Koordinoitavuus*: Suomessa henkilö voi yleensä siirtyä kunnasta ja työpaikasta toiseen menettämättä sosiaaliturvaoikeuksiaan. Poikkeuksen muodostavat laitoksissa asuvat henkilöt (ja eräät muut ryhmät), joiden kotikunnan vaihto-oikeutta on rajoitettu kunnallistaloudellisista syistä.
- *Lakisääteisyys*: Suomen sosiaaliturva perustuu lakeihin ja asetuksiin. Niin sanottujen toiseen pilariin kuuluvien työehtosopimus pohjaisten etuuksien ja palvelujen rooli on suhteellisen vähäinen, joskin kasvava. Yksityisten palvelujen ja vakuutusten markkinat ovat laajentuneet nopeasti ennen kaikkea

henkivakuutuksessa. Sen sijaan hoivavakuutukselle ei Suomessa ole ollut kysyntää. Myös näiden järjestelmien osalta kyse on laeilla säädellyistä, pitkälti verovähennysoikeuteen perustuvista järjestelmistä.

- *Asumisperustaisuus*: etuuskien ja palvelujen saatavuuden ensimmäisenä kriteerinä on asuminen, eikä työnteke. Näin vakuutusjärjestelmät ovat kattavampia kuin useimmissa muissa Euroopan unionin (EU15) maissa Alankomaita ja muita Pohjoismaita⁵ lukuun ottamatta. Uusissa jäsenmaissa (EU10 laajemman EU25:n osana) on myös eräitä muita, pitkälti vakuutusmaksuihin nojaavia järjestelyjä.
- *Tulonsiirto- ja palveluperustaisuus*: omaisuudella ei ole eräitä poikkeustapauksia lukuun ottamatta vaikutusta palvelujen ja tulonsiirtojen saatavuuteen tai niitä koskeviin oikeuksiin. Tärkeimmät poikkeukset ovat eräät tulovähenteiset etuudet, ennen kaikkea laki toimeentulotuesta, jossa tuloina otetaan huomioon muu omaisuus kuin asuinirtaimisto, käytössä oleva asunto, opiskeluvälineet ja työkalut.

Tämä perusrakenne on sekä historiallisten sattumien että vakaan harkinnan tulosta. Jokaisen maan perusrakenteet ovat erilaisia. Vertailevasti ajatellen Suomen mallin perusrakenteet ovat eräät joustavimmista, muun muassa koska ne perustuvat yksilön vastuuseen omasta verotuksestaan ja sosiaaliturvasta. Tämä mm. lisää naisten työssäkäyntiä. Toisaalta kattava järjestelmä muodostaa ”samassa veneessä” -periaatteeseen nojaavan kollektiivisesti ohjatun rakenteen, jonka uudistaminen ”politiikkapakettien” avulla on mahdollista.

2.2 Suomi pohjoismaisena hyvinvointivaltiona

Vertailevasti ajatellen suomalainen sosiaalipolitiikka- ja hyvinvointivaltiomalli sijoittuu pohjoismaiseen regiimiin tai hyvinvointivaltioperheeseen, johon lukeutuvat myös Norja, Ruotsi ja Tanska (Islanti on rakenteeltaan oma lukunsa).⁶ Yhtäältä ne jakavat maantieteellisen tilan ja osin myös poliittisen historian. Toisaalta niitä yhdistää institutionaalinen ja kulttuurinen perinne alkaen kansalaisten ja hallitsijoiden välisestä suhteesta ja päättyen käsityksiin miesten ja naisten asemasta. Kolmanneksi niiden hyvinvointivaltiot ja sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat kehittyneet vuorovaikutuksessa toistensa kanssa: eräissä tapauksissa Pohjoismaat ovat kopioineet toistensa järjestelmiä, toisissa tapauksissa ne ovat vältäneet tekemästä muiden Pohjoismaiden aikaisemmin

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

6 Ks. esim. Kangas, Olli & Joakim Palme (toim.): *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Palgrave, London 2005.

tekemiä virheitä.⁷ Yleisesti ottaen Pohjoismaiset järjestelmät ovat olleet varsin kattavia muihin maihin verrattuna ja niissä myös hyvinvointivaltiot koetaan legitimeiksi.

Pohjoismaiden lähtökohtaiset, poliittiset, institutionaaliset ja kulttuuriset samankaltaisuudet eivät kuitenkaan saa peittää näiden valtioiden erilaisuutta. Ensinnäkin niiden julkiset taloudet käyttäytyvät eri tavalla talouden taantumassa, kuten esimerkiksi Tanskan, Ruotsin ja Suomen lamapolitiikkojen vertailu osoittaa. Suomi on näistä maista kokenut perinteisesti suurimmat suhdannevaihtelut ja sillä on voimakkain pyrkimys julkisen talouden vakauden säilyttämiseen. Toiseksi Suomen julkinen sektori on kasvanut varsin maltillisesti verrattuna muihin Pohjoismaihin, joissa myös työllisyysasteet ovat korkeammat. Empiirisesti on epäselvää, missä määrin julkisen sektorin kasvu on syrjäyttänyt yksityistä työllisyyttä kansantaloudessa, mutta sillä on yksityistä palvelutarjontaa supistava vaikutus.

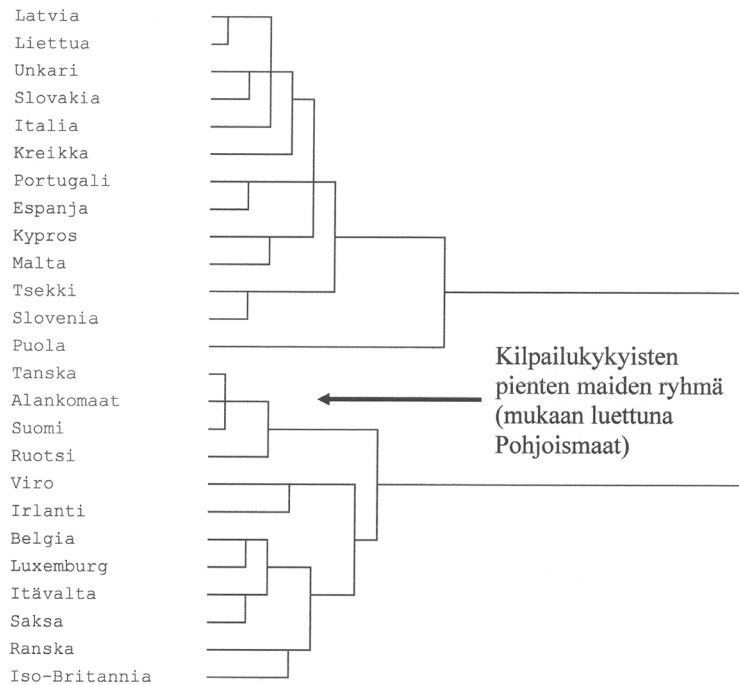
Kolmanneksi niiden EU-politiikat eroavat toisistaan. Norja on kokonaan EU:n ulkopuolella. Ruotsi ja Tanska eivät ole talous- ja rahaliitossa (EMU), kun taas Suomi on EMU:n jäsen ja pyrkii – tai on ainakin toistaiseksi pyrkinyt – aktiivisesti unionin kaikkiin ytimiin. Myöskään EU-politiittisesti ei ole olemassa aktiivisesti toimivaa Pohjoismaiden ryhmää. Tässä suhteessa Suomen etujen mukaista on hakea joustavia koalitioita niiden maiden kanssa, jotka pyrkivät EU-politiikkassaan uudistumaan yhteen sovittamalla talouskasvun, työllisyyden ja hyvinvointivaltion uudella tavalla.

Edellä oleva ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö Suomea olisi mielekästä tarkastella myös sekä Pohjoismaisessa että Euroopan unionin jäsenvaltioita vertailevassa perspektiivissä. Syy tähän on se, että kansalliset mallit rakentuvat politiikkapaketteina, jossa saman valtion politiikkalohkot ehdollistavat toistensa kehitystä. Tästä näkökulmasta Suomen sosiaalipolitiikkaa tulee siis tarkastella osana Suomen mallia, johon sosiaalipolitiikan ohella sisältyvät myös muut politiikkalohkot.

Tätä politiikkalohkojen komplementaarisuutta voidaan havainnollistaa kuviolla 1. Siinä on rakennettu klusterimallit Euroopan unionin jäsenvaltioille käyttämällä Maa- ilman talousfoorumia (*World Economic Forum*) tekemään moniulotteista kilpailukykyarviointia vuodelta 2006. Tuossa kilpailukykyarviointissa tarkastellaan informaatioteknologiaa, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopolitiikkaa, markkinoiden sääntelyn purkamista, talouden ns. verkostosektoreita, rahoituspalveluja, yrityksiä, sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja kestävästä kehitystä. Tätä tarkastelua varten eri ulottuvuudet on kalibroitu vertailukelpoisiksi. Klusterianalyysin perusajatus on, että samankaltaiset (jäsen)maat kytkeytyvät toisiinsa lähempänä kuvion vasenta reunaa.

Tämänkaltaisia indeksejä voidaan toki perustellusti kritisoida huonosta ennustekyvystä ja indikaattorien laskentaperustelujen epämääräisyydestä. Tästä huolimatta ne kuitenkin osoittavat kaksi asiaa. Ensinnäkin maat ryhmittyvät näissä indekseissä varsin johdonmukaisesti. Tasapainoisimman ”kilpailukykyyn” ryhmän muodostavat EU:ssa olevat Pohjoismaat yhdessä Alankomaiden kanssa. Myös muut jäsenmaat ryh-

⁷ Esimerkiksi vuoden 1961 eläkeratkaisuun vaikutti olennaisesti se, että Ruotsin työnantajat suosittelivat Suomen työnantajille suostumista työeläkejärjestelmän luomiseen sillä reunaehdolla, että eläkevarat ovat ns. takaisinlainattavia varoja.



Kuvio 1. Euroopan unionin jäsenmaat 2006 – Klusterianalyysi: samankaltaisuus lisääntyy vasemmalle mentäessä (Data: World Economic Forum 2006).

mittyvät varsin johdonmukaisesti maantieteellisesti ja historiallisesti. Entisistä sosialistisista maista vain yksi (Viro) on siirtynyt hyvän kilpailukykyyn omaavien maiden ryhmään. Italia, Kreikka, Portugali ja Espanja näyttävät puolestaan asemoituvan kilpailukyvyltään haasteellisten maiden ryhmään entisten realisosialististen maiden ja Maltan kanssa. Kaiken kaikkiaan tämä jäsenmaita voimakkaasti ryhmittelevä tulos kertoo osaltaan siitä, että kansallisia malleja tulee tarkastella monien politiikkalohkojen muodostamina paketteina, pikemmin kuin yksittäisten politiikkalohkon kautta.

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

Pohjoismaiden poikkeuksellinen menestys kertoo sekä edellä esitellyssä että muissa vertailuissa myös siitä, että Pohjoismainen malli pystyy ”lentämään”, vaikka sillä ei ole perinteisen uusklassisen taloustieteen käsityksen mukaan siihen teoreettisia edellytyksiä korkeiden veroasteiden ja heikkojen taloudellisten kannustinten takia. Tutkijat ovatkin pyrkineet selvittämään tätä mysteeriä eri näkökulmista käsin. Histo-

riallinen evidenssi näiden valtioiden sopeutumiskyvystä on myös varsin myönteinen. Ne selvisivät varsin hyvin sekä 1970-luvun öljykriisistä että 1990-luvun alun lamasta – tosin toiset paremmin kuin toiset. Historiasta ei toki voi päätellä valtioiden tulevaa kehitystä. Suomen osalta näyttää siltä, että erityisesti suomalaisen elinkeinoelämän perinteiset klusterit – metsä-, metalli- ja informaatioteknologia – ovat menettämässä sekä rakenteellista suhteellista etuansa että jalansijaansa globaalissa kilpailussa, ja ettei uusia samankaltaisia kasvuklustereita ole näkyvissä.⁸ Tässä tilanteessa Suomen mallin institutionaalinen rakenne, julkisen sektorin kestävyys ja julkisen vallan politiikka ovat niitä vakautta, joustavuutta ja ennustettavuutta luovia tekijöitä, joiden kestävyys ja toimivuus ovat keskeisiä suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuuden reunaehtoja.

2.3 Riskinhallintajärjestelmien historiallinen kehitys

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

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

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

8 Sabel, Charles & AnnaLee Saxenian: *A Fugitive Success – Finland's Economic Future*. Sitra 80, Helsinki 2008.

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

Suomalainen hyvinvointimalli on ollut varsin menestyksellinen. Resurssiperustainen hyvinvointi on viime vuosien aikana lisääntynyt, terveydentila parantunut ja taloudellinen turvallisuus kohentunut. Taustalla on pitkään jatkunut tuottavuuden nousu ja talouskasvu. Myönteinen kehitys ei kuitenkaan ole kohdistunut samalla voimalla kaikkiin väestöryhmiin. Samanaikaisesti yhteiskunnan sosioekonomisessa rakenteessa on tapahtunut huomattavia muutoksia, jotka vaikuttavat keskeisesti resurssien kohdentumiseen.

Suomalainen sosiaalipoliittikka rakentuu jatkossa enenevässä määrin eurooppalaisessa kehityksessä. Euroopan unionin sosiaali- ja terveystalouteen liittyvät lainsäädäntöohjauksen merkitys on toistaiseksi ja lähitulevaisuudessa suhteellisen vähäistä. Suurempi merkitys on kuitenkin sisämarkkinoiden (tavaroiden, palvelujen, pääomien ja työvoiman/henkilöiden) ja sosiaali- ja terveystalouden yhteensovittamisella. Vuonna 2008 Euroopan yhteisöjen komissio avasi keskustelun viidennestä vapaudesta, jonka aiheena olisi tiedon ja informaation vapaa liikkuvuus. Tärkein vaikutuskanava on poliittinen ohjaus, joka välittyy suomalaiseseen sosiaali- ja terveystalouteen mm. Lissabonin strategian ja kestävä kehityksen strategian välitykselle. Nämä strategiat pääsääntöisesti tukevat suomalaisen sosiaalipoliittikan uudistamista, mutta asettavat myös joitakin reunaehdotuksia harjoitetulle politiikalle.

2.4 Tulevaisuuden vaihtoehdot

Esiselvityksen kirjoittamisen aikana loppusyksystä 2008 ja alkuvuodesta 2009 kansainvälisen talouden taantuma nosti hyvinvointivaltion ja sosiaalipoliittikan uudistamisen aikaisempaa keskeisemmäksi yhteiskunnalliseksi tavoitteeksi. Sitä ennen ennusteet antoivat tukea näkemykselle, jonka mukaan julkisen talouden liikkumavara olisi Suomessa haasteellinen kysymys, mutta joka tapauksessa ”jakovaraa” olisi jonkin verran ilman julkisen velan lisäämistä. Vuoden 2008 kriisi poisti jakovaran ja pakottaa valtion ottamaan lisävelkaa.

Hallitusohjelman mukaan ”valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2.5 % bruttokansantuotteesta. Jos alijäämä uhkaa

ennusteiden valossa muodostua tätä suuremmaksi, hallitus esittää viipymättä tarvittavat menojen vähentämistoimenpiteet ja muut toimenpiteet ylityksen välttämiseksi.” Tam-mikuussa 2009 edessä olevien näkymien mukaan valtiontalouden alijäämä on kuluvana vuonna 2.3 %, joten pelivaraa on varsin niukasti. Mikäli hallitus noudattaa ohjelmaansa, valtion velan 2.5 prosentin kriteerin ylittäminen pakottaa priorisoimaan julkiset investoinnit ja elinkeinoelämän tarpeet sillä seurauksella, että nämä menoerät syrjäyttävät sosiaalimenoja julkisen talouden, erityisesti valtiontalouden sisällä.

Muutos on ollut varsin nopea. Kun Suomi antoi vakausohjelman mukaisen raport-tinsa loppuvuodesta 2008, siinä tulevaisuuden näkymät olivat varsin lohdulliset. Jul-kisen talouden piti niiden ennusteiden perusteella olla 2010 vielä reilun prosentin yli-jäämäinen.⁹ Vuodenvaihteen 2009 jälkeen tehtyjen ennusteiden mukaan julkinen talous on kokonaisuudessaan n. 0.5 prosenttia alijäämäinen 2009, ja selvästi alijäämäinen myös 2010. Maaliskuun lopussa 2009 tulevaisuuden perusskenaariot antoivat vielä synkemmät arvot. Vuoden 2009 talouskasvun ennustettiin olevan miinus 5 %, mikä verrattavissa 1990-luvun alun lamavuosiin¹⁰ ja myös vuodet 2010 ja 2011 ovat vielä mahdollisesti matalan tai negatiivisen kasvun vuosia. Julkisen talouden ennustetaan olevan noin 2 % alijäämäinen vuonna 2009 ja reilusti yli 3 % sitä seuraavana vuonna.¹¹

Ennuste ennusteelta tulevaisuuden näkymät ovat muuttuneet synkemmiksi ja taan-tuma pitkäkestoisemmaksi. Mikäli nämä varsin jyrkkää kasvun hidastumista ja työttö-myydestä ja elvytystoimenpiteistä seuraavaa julkisten menojen kasvua ennakoivat en-nusteet toteutuvat, edessä ovat paitsi myös talous- ja rahaliiton pelisäännöt selkeyttävän vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiset vakauttavat toimenpiteet myös ikääntymisestä aiheutuvien kustannusten uudelleenpohdinta osana julkisen talouden liikkumavaran yleistä arviointia.¹²

Suomalaisen hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan haastetta ei helpota myöskään se, että Suomen talouden kannalta elintärkeä Euroopan talous on varsin heikoissa kan-timissa, mikä puolestaan heijastuu koko alueen julkisen talouden tilanteeseen. Komis-sion näkemyksen mukaan vuonna 2009 euroalueen alijäämä painuu 4 prosenttiin ja velkasuhde nousee yli 70 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Nämä luvut ovat varsin kaukana vuonna 2002 sovituista periaatteista, joiden mukaan julkisen talouden tulisi olla vakaa keskipitkällä aikavälillä. Edelleen keskustelun kohteeksi jää, kuinka euroalue kytkee 4 prosentin alijäämän vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteeseen jul-kisen talouden korkeintaan 3 prosentin alijäämästä.

9 *Suomen vakausohjelman tarkistus*. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 37a/2008. Valtionvarainministeriö, Helsinki 2008.

10 Myös 1990-luvun alun lamassa taantuma arvioitiin alun perin liian matalaksi, mutta toiselta puolen nousu arvioitiin toteutunutta hitaammaksi. Ks. Saari, Juho: *Reforming Social Policy – A Study on Institutional Change in Finland during the 1990s*. Department of Social Policy, University of Turku / Publications of Social Policy Association, Helsinki 2001.

11 VM (Kansantalousosasto): Suhdannekatsaus 24.3.2009/1. Helsinki 2009.

12 Hallituksen vastauksesta näihin haasteisiin, ks. VNK: *Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä – Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta*. Valtioneu-voston kanslian julkaisusarja 14/2009, Helsinki 2009.

Toisaalta Matti Vanhasen toisen hallituksen (2007-2011) asettama sosiaaliturvan kokonaisuudistusta valmisteleva SATA-komitea julkaisi tammikuussa 2009 raporttinsa, jonka linjauksia ehdollisti työmarkkinaosapuolten sopimus työeläkkeiden rahoituksesta sekä työttömyysturvan rakenteesta ja tasosta. Tehtyä ratkaisua voi pitää sekä aikaisemmat valtasuhteet työmarkkinajärjestöjen ja julkisen vallan välillä sementoivana että voimakkaasti tulevia sosiaalipoliittisia uudistuksia ehdollistavana. Tähän sopimukseen kytkeytyi myös päätös työnantajien kansaneläkevakuutusmaksun (vähittäisestä) poistamisesta, minkä rahoittaminen edellyttää palkkatyöhön kytkeytymättömien välillisten maksujen korottamista talouskasvun palautuessa lamaa edeltäneelle tasolle joskus vuoden 2010 jälkeen. SATA-komitean linjausten pohjalta päästiin puolestaan yhteisymmärrykseen kansaneläkettä täydentävästä ns. takuueläkkeestä ja eräiden vähimmäisturvaetuuksien nostamisesta sekä niiden sitomisesta indeksiin maaliskuusta 2011 alkaen.¹³ Näin uudistusten toimeenpano siirtyi käytännössä seuraavalle vaalikaudelle. Joitakin kiistanalaisia kohtia, kuten tiettyjen tukien siirto Kansaneläkelaitokselle, sosiaali- ja terveyspalveluihin ja lääkkeisiin liittyvät maksukatot ja asumistukijärjestelmän uudistaminen jäi edelleen pohdittavaksi. Nämä sosiaalipolitiikan tulevaisuutta suuntaavat realiteetit on otettu huomioon seuraavia linjauksia valmisteltaessa.

Sosiaalipolitiikan tulevaisuudelle on kaksi vaihtoehtoista skenaariota. Ensimmäisen skenaarion mukaan valtapolitiikka jäykistää olemassa olevat rakenteet eri intressiryhmien valtasuhteiden mukaisesti. Tällöin yhteiskunnallista eriarvoisuutta aiheuttavat institutionaaliset rakenteet muokkaavat sosiaalipoliittista järjestelmää. Näitä eriarvoistavia ja kustannuksia ulkoistavia järjestelmiä ovat muun muassa terveydenhuollon monikanavarahoitus, paikallisia tuottajamonopoleja luovat tilaaja-tuottajamallien sovellutukset sekä etuusjärjestelmissä selkeät rajapinnat avustusten, sosiaalivakuutusten ja verovähennyksiin tukeutuvien henkivakuutusten (vapaaehtoisten eläkevakuutusten) sekä muiden yksityisten vakuutusten välillä.

Nämä jakolinjat jakavat väestöä enenevässä määrin kolmen kerroksen väkeen: osa väestöstä on perusterveydenhuollon ja avustusten/perusetuuksien varassa, toinen osa on oikeutettu ansioihin suhteutettuihin sosiaalivakuutusetuuksiin ja työterveyshuoltoon ja kolmannella osalla on näiden ohella vapaaehtoisia vakuutuksia ja työnantajan hankkimaa lisäturvaa. Lopputulos on enenevässä määrin sirpaloitunut palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmä, joka institutionaalisten rakenteidensa seurauksena tuottaa perustelematonta eriarvoisuutta terveyseroissa ja tuloissa. Poliittisesti korrekti vastaus eriarvoistumiskehitykseen, joka perustuu perusterveydenhuollon vahvistamiseen ja viimesijaisten etuuksien tason täsmennettyyn nostamiseen, kertoo enemmänkin yhteiskuntapoliittisen vastuun moniulotteisuudesta kuin pyrkimyksestä näiden institutionaalisten ongelmien ratkaisuun. Eriarvoisuuden välttämiseen tähtäävän politiikan tulee puuttua edellä mainittuihin ongelmiin.

13 Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista, 27.1.2009. Ks. myös Saari, Juho: Harvinainen hetki – Tammikuu 2009 ja sosiaalipolitiikan tulevaisuus. Ilmestyy *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (2009): 3.

TABU	Mitä se on?
Hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka on asetettu kilpailutilanteeseen.	Useimmille hyvinvointivaltion instituutioille on olemassa vaihtoehto, jossa keskiryhmät näkevät yhteisiä intressejä yksityisten palvelutuottajien ja henki- ja sairausvakuutusten kuin viimesijaisen turvan kehittämisen kanssa.
Varallisuus on alkanut voimakkaasti kasautua sekä sosioekonomisesti että ikäryhmittäin.	Suomalainen yhteiskunta vaurastuu nopeaan tahtiin siirryttäessä varallisuuden kolmanteen vaiheeseen, jossa maa- ja asunto-omaisuuden rinnalle on noussut osakkeiden ja muiden sijoitusinstrumenttien omistus. Sosiaali- ja terveyspolitiikka ei kuitenkaan ota tätä huomioon muuten kuin viimesijaisen turvan etuuksissa.
Julkisen vallan harjoittama sosiaalipoliittinen ohjaus ei toimi: sosiaalipolitiikkaan on syntynyt toimeenpanovaje.	Suomalainen informaatio-ohjaukseen, projekteihin ja politiikkaohjelmiin perustuva ohjausmalli ei toistaiseksi ole tuottanut odotettuja tuloksia, mitä tulee sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvien uudistusten juurruttamiseen. Tämä aiheuttaa satunnaisuutta ja tuottaa perustelemattomia eroja erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa.
Kannustinten lisäämiseen tähtäävä politiikka ei ole tuonut oletettuja hyötyjä työllisyydessä.	Systemaattiset seurantatutkimukset osoittavat, että kannustinpolitiikan merkittävin yhteiskunnallinen seurausvaikutus on yhteiskunnallisen eri-arvoisuuden lisääntyminen, eikä työllisyydessä tai työvoiman tarjonnassa tapahtuneet muutokset.
Yhteiskunnallinen eriarvoisuus on poliittisten valintojen seurausta.	Suomalaisen yhteiskunnan eriarvoistuminen on seurausta vero-, tulo- ja sosiaalipoliittisista valinnoista, eikä esimerkiksi talouskasvuun tai teknologisiin innovaatioihin kytkeytymistä epäpoliittisista prosesseista. Ei myöskään ole perusteltua näyttöä siitä, että tehdyt ratkaisut olisivat olleet kasvu- ja työllisyyspoliittisesti välttämättömiä.
Monikulttuuristuminen syö(nee) hyvinvointivaltion kannatusta.	Monikulttuurisuuden lisääntyminen kytkeytyy paitsi yritysten ja yhteisöjen työvoimatarpeisiin myös kysymykseen siitä, kuinka jatkossa rakennetaan muita kuin sosiaalivakuutusmaksuihin perustuvia etuuksia ja palveluja, jotka kohdistuvat keskimääräistä useammin maahanmuuttajille.
Koettu luokkasamaistuminen on alkanut lisääntyä.	Suomalaisten samaistuminen luokkaan on säilynyt ennallaan tai osin jopa voimistunut 1990-luvun puolivälistä eteenpäin. Tämä kertoo jonkinasteista paluusta jo menneeksi katsottuun aikaan, jossa yhteiskunnallinen kehitys purkaisi tämänkaltaisia kytköksiä.
Rakenteelliset tekijät ovat pitäneet pintansa ihmisten käyttäytymistä selittävänä tekijänä.	Erilaiset rakenteelliset – sosioekonomiset – tekijät ovat edelleen ja osin voimistuen tärkeimpiä ihmisten elämää jäsentäviä tekijöitä alkaen tuloista ja kulutuksesta ja päättyen erilaisiin terveys- ja elinolotekijöihin: näyttöä valintojen yksilöllistymisestä on vähän.
Kasvava (mutta ei suurin) osa suomalaisten ongelmista on sellaisia, että niihin ei voida vastata palveluilla ja tulonsiirroilla.	Väestön vaurastuessa ja elintason noustessa suomalaisten hyvinvointivajeet kytkeytyvät resurssien ohella myös koettuun hyvinvointiin. Suomalainen sosiaalipolitiikka ei kuitenkaan ole käsitellyt näitä koetun hyvinvoinnin haasteita keskeisissä yhteiskuntapoliittisissa linjauksissa.
Väestön ja äänestäjien ikääntyminen voi johtaa uudistushalukkuuden vähentymiseen.	Eduskuntavaalien voittamisen kannalta keskeisen mediaaniäänestäjän ikä nousee niin, että hänen keskeisenä intressinään on olemassa olevien järjestelmien säilyttäminen ja jäljellä olevan jakovaran kohdentaminen ikääntyvän väestön etuuksiin ja palveluihin. Samalla on kuitenkin pidettävä mielessä, että ihmiset äänestävät puoleita enemmän sosioekonomisen aseman ja alueen perusteella kuin ikäryhmittäin.
Monet hyvinvointivaltion tilaan ja yhteiskunnan muutokseen liittyvät väitteet perustuvat perusteettomiin vakiintuneisiin viisauksiin.	Monet suomalaisen hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tilaan liittyvät ns. vakiintuneet viisaudet alkaen köyhyyden sukupolvisuudesta, epävarmuuden lisääntymisestä ja suomalaisten yksinäistymisestä ja "määrästä sukupolvesta" päättyen kannustin- ja talouspoliittisiin vaikutuksiin perustuvat ohueen, joskus olemattomaan empiriseen näyttöön.

Taulukko 1. Hyvinvointivaltion tabuja

Suomalaista hyvinvointivaltion uudistamista rajoittaa myös se, että monet siihen liittyvät teemat ovat luonteeltaan tabuja sikäli, että ne on suljettu ajankohtaisen poliittisen keskustelun tai agendan ulkopuolelle.¹⁴ Taulukkoon 1 on tiivistetty eräs mahdollinen luettelo. Luettelon teemat selittävät itse itsensä. Moniin niistä palataan yksityiskohtaisemmin esiselvityksen muissa jaksoissa.

Vaihtoehtoisen, tässä esiselvityksessä korostuvan näkökulman mukaan tulevaisuuden sosiaalipolitiikan ytimessä tulee olla käytettävissä olevien resurssien uudelleen kohdentaminen yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion sopeutumistehokkuutta lisäävästi. Tässä selvityksessä haetaan tätä skenaariota tukevia elementtejä, jotka ovat yhteensopivia perustuslain sosiaaliturvaa käsittelevän 19§:n, hyvinvointivaltion nykyisen institutionaalisen rakenteen, ja suomalaisen sosiaalipolitiikan aatteellisen perinnön kanssa. Ne siis edustavat enemmän jatkuvuutta kuin murrosta. Ne ovat myös samansuuntaisia valtioneuvoston maaliskuussa 2009 tekemän kasvuprojektia koskevan päätöksen kanssa. Sen mukaan:

tavoitteena on tuottaa konkreettiset politiikkasuositukset talouskasvun vauhdittamiseksi ennusteita nopeammiksi 2010-luvulla ja työllisyysasteen nostamiseksi koko maassa. Projektin tulee erityisesti arvioida, mikä on valtion ja yleensä julkisen sektorin paras rooli talouden kasvun vahvistamisessa koko maassa tilanteessa, jossa yksityisen sektorin riskinotto-kyky ja -halu saattaa useiden vuosien ajan olla totuttua heikompi.¹⁵

Tässä tilanteessa vakaa julkinen talous, toimiva julkinen sektori ja sopeutumistehokkaat instituutiot ovat suomalaisen yhteiskunnan eittämättömiä vahvuuksia.

3 Sosiaalipolitiikka 2010-luvun Suomessa

Tavoitteena on tuore ja innovatiivinen lähestymistapa hyvinvointivaltioon ja sen tulevaisuuteen. Tämän vuoksi tarkastelun reunamille on siirretty tavanomaiset hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan haasteet, kuten vaikkapa väestön ikääntyminen, työmarkkinoiden (mahdollinen) muutos (oletettu työmarkkinoiden epätyypillistyminen) ja kilpailukyky. Näillä alueilla päätöksenteon esteenä ei ole tiedon puute tai hajanainen informaatiovaranto, vaan intressien, instituutioiden ja arvojen yhteensovittamisen hankaluudet. Lisäksi ikääntymiseen liittyviä kysymyksiä on juuri käsitelty (1/2009) Talousneuvoston perustumassa työryhmässä.¹⁶ Kilpailukyvyn vaatimuksia on selvitetty kahdessa globalisaatioselvityksessä (2004; 2006) sekä kolmessa Lissabonin strategian

14 Hyvinvointivaltion tabujen esittely tuon käsitteen alla perustuu tässä yhteydessä Tulevaisuusvaliokunnan alkuperäiseen tehtäväksiantoon.

15 Hallituksen vastauksesta näihin haasteisiin, ks. VNK: *Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä – Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009, Helsinki 2009.

16 *Ikääntymisraportti – Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009, Helsinki 2009.

mukaisessa kansallisessa reformiohjelmassa¹⁷ sekä eräissä muissa valtioneuvoston asiakirjoissa. Työmarkkinoiden muutos on erillisen politiikkaohjelman aiheena. Näistä kysymyksistä on koko lailla tarpeetonta käydä sen enempää keskustelua tässä yhteydessä.

Teemojen valintaa on ohjannut kuusi lähtökohtaa. Ensinnäkin, sosiaalipolitiikan “kurkistusaukko” on siirretty 1990-luvun alun lamavuosista 2010-luvulle. Suomalaisen sosiaalipolitiikan uudistusprosessi on nojautunut vuosien 1992–1993 lamakokemuksiin ja silloin rakentuneisiin ajattelumalleihin, jonka jälkeen tuottavuus-, tehokkuus ja kannustintavoitteet saavuttivat (oikeutetusti) keskeisen aseman suomalaisessa sosiaalipolitiikassa. Tällä hetkellä toimeenpantavat keskeiset uudistusprosessit, kuten SATA-komitea ja PARAS-hanke saattavat loppuun näitä politiikkoja pikemminkin kuin avaavat uusia linjoja. SATA-komitea vie loppuun kannustinloukkutyöryhmän (1995–1997) aloittamaa työtä, joka puolestaan sai alkunsa vuosien 1992–1993 julkisen talouden vakautusratkaisuista ja eräistä järjestelmän sisään rakentuneista koordinaatio-ongelmista (“loukuista”). PARAS-hanke on vuosien 1993–1994 valtiosuus- ja ohjauslainsäädäntöuudistusten toimeenpanon viimeinen vaihe. Vaikka kumpikin näistä hankkeista on jo varsin pitkällä, on varsin ilmeistä että ne ensisijaisesti luovat perustaa seuraavan aallon uudistuksille, jotka toimeenpannaan vuoden 2008 taantuman jälkeen seuraavalla vaalikaudella.¹⁸ Kysymys onkin, missä määrin vuosina 1992–1994 vaikiintuneet viisaudet ovat perusteltuina 2010-luvun Suomessa?

Toiseksi, tarkastelun ytimessä ovat *nimenomaisesti sosiaalipoliittiset tavoitteet*. Sosiaalipolitiikka on hivenen erikoisella tavalla menettänyt sisältöään viimeisten viidentoista vuoden aikana. Aikaisemmin – aina 1990-luvulle saakka – sosiaalipolitiikka oli varsin autonominen, mitä tulee sen tavoitteiden asettamiseen: tämän seurauksena erilaiset oikeudenmukaisuus- ja tasa-arvotavoitteet olivat varsin voimakkaasti esillä. Tätä tasaamiseen tähtäävää politiikkaa tuki myös keskeisten intressiryhmien väliset valtasuhteet. Sittenkin siitä on tullut ennen kaikkea väline muiden tavoitteiden saavuttamiselle. Tavanomaista on esimerkiksi todeta, että sosiaalipolitiikan keskeinen tavoite on työurien pidentäminen kahdella tai kolmella vuodella. Tämä tavoite on kaikin puolin kannatettava ja tärkeä, kun pidetään mielessä sosiaalipolitiikan rahoitukseen liittyvät haasteet väestön ikääntyessä ja rahoituspohjan rakenteen muuttuessa. Itse asiassa se on haasteisiin nähden maltillinen tavoite. Työllisyysasteen nostaminen ei kuitenkaan ole sosiaalipoliittinen tavoite, jollaisena voidaan pitää esimerkiksi tasa-arvon, yhtäläisen kohtelun ja sosiaalisten mahdollisuuksien lisäämistä resurssien keskitetyn uudelleenjaon avulla. Käsitykseni mukaan sosiaalipolitiikan ytimeen tulee palauttaa – uudistetussa muodossa – nimenomaisesti sosiaalipoliittiset tavoitteet.

17 Lissabonin strategia kasvun ja työllisyyden parantamiseksi 2008-2010. Suomen kansallinen toimenpideohjelma. Valtiovarainministeriön Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 36a/2008. Helsinki 2008.

18 Ideoiden merkityksestä hyvinvointivaltion uudistamisessa ks. Kananen, Johannes & Juho Saari (toim.): *Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Minerva, Jyväskylä 2009.

Kolmantena lähtökohtana on, että nykyisen veropolitiikan asettamassa kehyksessä *päätösperäiselle sosiaalimenojen lisäämiselle ei ole merkittävästi tilaa 2010-luvun Suomessa, joten tulevaisuuden sosiaalipolitiikan uudistusten tulee olla mahdollisimman kustannusneutraaleja*. Vuoden 2008 globaalia murrosta edeltäneet valtiovarainministeriön laskelmat julkisen talouden liikkumavarasta 2010-luvulla antoivat voimakasta tukea näkemykselle, jonka mukaan tulevaisuuden sosiaalipolitiikka on pysyvän niukuuden politiikkaa kun menojen kehitystä arvioidaan suhteessa BKT:een. Esimerkiksi toukokuussa 2008 valtiovarainministeriö tiivisti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tilanteen seuraavasti:

Vuoteen 2012 mennessä julkisyhteisöjen ylijäämän arvioidaan laskevan 2,8 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suurin osa ylijäämästä syntyy edelleen työeläkerahastoista. Ilman verojen korotuksia kuntatalouden rahoitustasapaino heikkenee kehyskauden loppua kohti ja on kääntymässä lievästi alijäämäiseksi nykyisen menokehityksen jatkuessa. Valtiontalouden rahoitusasema heikkenee ja lähtötilanteen ylijäämäsuhte puolittuu kehyskauden lopussa.¹⁹

Globaalin taantuman rantauduttua Suomeen tästä niukuuden ajasta ei ole epäselvyyttä. Valtion käytössä oleva, osin velalla rahoitettu jakovara kohdennetaan elvyttäviin ja kertaluonteisiin toimenpiteisiin (poislukien työnantajien kelamaksun poisto ja muut samankaltaiset suhdanteisiin sitomattomat ratkaisut, joiden talouspoliittiset perustelut ovat ensisijaisesti rakenteellisia). Sosiaalipolitiikan sisäänrakennetut rakenteelliset menolisäykset, jotka aiheutuvat jo tehdyistä sitoumuksista mm. eläkkeisiin ja terveyspalveluihin sekä tulevista palkankorotuksista, ylittävät monin verroin julkisen talouden liikkumavaran mahdollistamat päätösperäiset menolisäykset. Valtion menojen päätösperäiseen lisäämiseen tähtäävät uudistukset eivät käytännössä voi olla sosiaalimenojen kokonaisuuden kannalta merkittäviä, mitä tulee olemassa olevien kehityskulkujen kääntämiseen. Sosiaalipolitiikan uudistamisen täytyy tapahtua instituutioita (sosiaalipolitiikan pelisääntöjä eli lakeja, asetuksia, ohjelmia ja strategioita) uudistamalla ja olemassa olevia resursseja uudelleen kohdentamalla.

Edellä oleva ei tarkoita sitä, ettei Suomessa olisi varaa nostaa esimerkiksi viimesijaisia etuuksia. Näiden etuuksien nostamisesta aiheutuvat kustannukset ovat kokonaisuusosien kannalta varsin marginaalisia. Näin on myös eräiden etuuksien kannalta menetelty samalla kun etuuksien saajaryhmien koot ovat pienentyneet. Kuitenkin samaan hengenvetoon on todettava, että nykyisen järjestelmän kokonaisvaltaiseen uudistamiseen esimerkiksi etuustasojen korottamalla tai indeksejä parantamalla ei ole tilaa julkisen vallan käytössä olevassa kehyksessä nykyisen veropolitiikan puitteissa. Samalla SATA-komitean työhön pohjautuneet linjaukset asettavat omat reunaehdot harjoitetulle yhteiskuntapolitiikalle, mitä tulee viimesijaisten etuuksien korottamiseen erityisesti työttömyysturvan peruspäivärahan ja siihen kytketyn työmarkkinatuen osalta.

19 *Talouspolitiikan strategia 2008*. Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2008. Helsinki 2008, lainaus sivulta 57.

Oma haasteensa sosiaalipolitiikan rahoituksen tulevaisuudelle tuovat kilpailevat julkisen talouden menokohteet julkisen talouden yleensä ja valtiontalouden erityisesti velkaantuessa. Sosiaalimenot ovat karkeasti ottaen noin puolet kaikista julkisista menoista. Eri maiden julkiset taloudet ovat tähän saakka käyttäytyneet eri tavoilla julkisen talouden velkaantuessa. Eräissä maissa on keskitytty kattamaan sosiaalimenot, ja tingitty muista menokohteista ja investoinneista. Näissä valtioissa sosiaalimenot (ja vähäisemmässä määrin velanhoitokulut) siis dominoivat julkisen talouden menoja ja esimerkiksi koulutukseen, sekä elinkeino- tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopolitiikkaan käytetään suhteellisesti vähemmän. Tämä ratkaisu ei välttämättä ole paras mahdollinen pitkällä aikavälillä, mikäli voidaan osoittaa, että esimerkiksi tutkimus- ja kehittämispolitiikalla on kasvua ja työllisyyttä lisäävä vaikutus. Suomessa valtioneuvosto on rakentanut yhteiskuntapolitiikkaansa tämän oletuksen varaan, ja investoinut nousujohteisesti näihin ns. kasvua tukeviin politiikkalohkoihin. Tämän seurauksena muut julkiset menot ovat osin syrjäyttäneet sosiaalimenoja.²⁰

Tässä suhteessa eräs avoimista kysymyksistä on, minkälaisia kasvu- ja työllisyyspoliittisia valintoja Suomessa tehdään julkisten menojen tulevasta käytöstä. Keskipitkällä aikavälillä keskittyminen opetus-, työllisyys-, elinkeino- sekä innovaatio-, tutkimus- ja kehittämispolitiikkoihin merkitsee suhteellista niukkuutta muilla politiikkalohkoilla (mukaan luettuna sosiaalimenot), mutta onnistuessaan tämän kaltainen politiikka luo pitkällä aikavälillä liikkumatilaa sosiaalimenoille. Innovaatiopolitiikan kasvu- ja työllisyysvaikutuksesta saadut tulokset viittaavat siihen, että lopputulos on voimakkaasti instituutioiden ehdollistama. Innovaatiopolitiikan tuloksellisuus kytkeytyy siihen, miten markkinat ovat rakentuneet, miten hyvinvointivaltio toimii suhteessa innovaatiojärjestelmään (ja päinvastoin) ja kuinka hyvin inventiot (hyvät ajatukset) saadaan tuotteistettua (tai vaihtoehtoisesti palveluissa sertifikoitua) myytävään ja/tai levitettävään muotoon.²¹ Pyrkimys tehdä innovaatiopolitiikkaa teknologiaan keskittyen ja irrallaan yhteiskunnan institutionaalisista rakenteista näyttää olevan innovaatiopolitiikan epäonnistumisen perusresepti. Tämän vuoksi Tekesin vuosina 2007 ja 2008 tekemät linjaukset myös organisatoristen innovaatioiden taloudellisesta tukemisesta sosiaali- ja terveyspolitiikassa ja hallitusohjelmaan sisällytetty sosiaali- ja terveysalan innovaatioita edistävä hanke ovat tärkeitä avauksia.

Tiivistäen, pysyvän niukkuuden myötä politiikka palaa voimakkaasti sosiaalipolitiikkaan, koska uudelleen kohdentaminen on väistämättä lyhyellä aikavälillä nollasummapeliä, jossa eriasteisen häivytytysti joudutaan heikentämään/vahvistamaan joidenkin ryhmien suhteellista asemaa. Sinänsä tässä ei ole kysymys uudesta politiikasta: indeksikorotusten tekemättä jättäminen tai yhtäällä tehtyjen leikkausten kompensoiminen toisaalle tehdyillä pienillä parannuksilla ovat olleet suomalaisen sosiaalipolitiikan arkipäivää jo viidentoista vuoden ajan. Haasteena tulevaisuudessa kuitenkin on, että

20 Hagfors, Robert & Juho Saari: *Social Policy in the Economic and Monetary Union – Social Expenditures and Public Indebtedness in 15 EU-countries*. Social Security and Health Reports 72. Kela, Helsinki 2006.

21 Ylä-Anttila, Pekka: Innovaatiopolitiikka ja talouskasvu. Teoksessa Hyytinen, Ari & Petri Rouvinen (toim.): *Mistä talouskasvu syntyy?* Taloustieto, Helsinki 2005, 245–258.

tämä leikkausten häivyttämisen politiikan polku alkaa olla jo loppuun kuljettu sekä poliittisesti että perustuslain kannalta arvioituna. Jatkossa sosiaalipolitiikan uudistaminen uudelleenkohdentamisella perustuu tietoihin päätöksiin, joiden seuraukset – voittajat ja häviäjät – ovat etukäteen osin arvioitavissa. Näin sosiaalipolitiikan ympärillä käytävä resurssikamppailu muuttuu aikaisempaa läpinäkyvämmäksi.

Neljänneksi, ja edelliseen kohtaan liittyen, *hyvinvointivaltionkin on uudistuttava*. Syy tähän uudistusvaatimuksen “laajentumiseen” elinkeinoelämästä hyvinvointivaltioon on kolmiosainen. Ensinnäkin, avoimessa ja monikulttuurisessa eurooppalaisessa ja globaalissa järjestelmässä toimivat hyvinvointivaltiot kytkeytyvät väistämättä osaksi (jäsen)valtioiden välistä *järjestelmäkilpailua*, jossa kansallisista instituutioista (kuten hyvinvointivaltio, työmarkkinamalli, innovaatiojärjestelmä) saatavat suhteelliset edut tai haitat ovat avainasemassa. Toistaiseksi Suomi on menestynyt tässä kilpailussa varsin hyvin. Kokemukset erilaisista Euroopan yhteisöjen komission ja muiden tahojen tuottamista “rakenneindikaattoreista” kuitenkin osoittavat, että ne eivät ole kovin ennustekykyisiä. Tämä viittaa muun muassa siihen, että systeemikilpailussa “pelisäännöt” muuttuvat jatkuvasti valtioiden hakiessa kasvun ja työllisyyden kannalta parhaita malleja samalla kun ne vastaavat sisäpoliittisiin haasteisiin. Toiseksi pääosin Euroopan unionin jäsenyyden ja vuosituhannen vaihteen jälkeen toimeenpannun Lissabonin strategian vaikutuksesta, hyvinvointivaltioiden merkitys kasvun ja työllisyyden mahdollistajana on tiedostettu aikaisempaa voimakkaammin ja painokkaammin. Tämä edellyttää tuottavuuden parantamista julkisissa palveluissa ja kannustinrakenteiden uudistamista tulonsiirroissa. Kolmanneksi, sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoilla toimiville yksityisille yrityksille, kansalaisjärjestöjä lähellä oleville palveluntuottajille ja julkisella sektorilla oleville organisaatioille asetetaan enenevässä määrin samankaltaisia vaatimuksia. Niiden organisaatiomuotojen välinen rajapinta on enenevässä määrin häilyvä erilaisten yksityisen ja julkisen toiminnan rajalle sijoittuvien toimintamallien kehittämisen myötä: myös palkkaus- ja kannustinjärjestelmät ovat samankaltaistuneet.

Viidenneksi, tässä esiselvityksessä on hahmoteltu sellaisia sosiaalipolitiikan linjauksia, jotka perustuvat taloudellisesti ja kulttuurisesti avoimeen yhteiskuntamalliin. Suomalainen hyvinvointivaltio on rakennettu kansainväliseen ympäristöön nähden suljetussa kehityksessä. Kansantalous ja suomalaisuus laajemmin voitiin aina 1980-luvun lopulle saakka nähdä yhtenä yhteiskuntana, joka kollektiivisesti suojautuu maailmantalouden suhdanteilta tulopolitiikalla, rahan ulkoisen arvon muutoksilla ja kollektiivisilla uudelleenjakavilla järjestelmillä. Usein nämä politiikat uudistettiin paketteina kansainvälisen talouden suhdannetilanteesta riippuen.²² 2010-luvun Suomessa hyvinvointivaltiota ja sosiaalipolitiikkaa rakennetaan avoimessa, osin jopa globaalissa taloudessa ja väestöltään ja arvoiltaan monikulttuurisessa yhteiskunnassa.²³

Avoimeen talouteen siirtyminen tarkoittaa konkreettisesti sitä, että elinkeinoelämän suurimpien työnantajien kytkennät tiettyyn maahan ovat ohentuneet, jolloin julkisen vallan mahdollisuudet asettaa uusia velvoitteita ovat vastaavasti heikentyneet. Omistus

22 Taylor-Gooby, Peter: *Reframing Social Citizenship*. Oxford University Press, Oxford 2009.

23 Vrt. *Kansallinen maahanmuuttopoliittinen ohjelma*. Työhallinnon julkaisu. Työministeriö, Helsinki 2006.

on jakautunut laajalti eri puolille maailmaa, ja varsin usein institutionaalisille sijoittajille, kuten eläkeyhtiöille. Tämänkaltaisen kasvoton omistus kytkettynä pääomien liikkuvuuteen ja kasvaviin tuottovaatimuksiin (erityisesti vuonna 2008 alkaneen taantuman jälkeen sen aikana syntyneitä tappioita kompensoitaessa) hankaloittavat sidosryhmien yhteistoimintaan perustuvaa pitkäjänteistä politiikkaa, samalla kun vaatimukset kansalliselle toimintaympäristölle kasvavat. Tähän kysymykseen ei toistaiseksi ole muuta poliittisesti mahdollista ratkaisua kuin sopeutuminen elinkeinoelämän asettamiin reunaehtoihin ja sitouttaminen kohtuullisen pitkäjänteisiin ratkaisuihin ennakoitavissa olevilla politiikkaratkaisuilla.

Myös hyvinvointivaltion ja sisämarkkinoiden tasapainoa haetaan monilla politiikka-alueilla. Kysymys on siitä, minkälaisen reunaehtojen vallitessa jäsenvaltioihin kytkeytyvät hyvinvointivaltioiden institutionaaliset rakenteet sovitetaan yhteen sisämarkkinoihin edellyttävän tavaroiden, palvelujen, pääomien ja työvoiman/ihmisten vapaan liikkuvuuden kanssa. Nykykäytännössä näitä eri tavoitteiden välisiä tasapainotiloja arvioidaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kumulatiivisen oikeuskäytännön valossa, mikä ei välttämättä ole pitkällä aikavälillä toimivaa politiikkaa: toisaalta jäsenvaltioiden kyky luoda kestävä oikeudellinen kehys on näillä alueilla sosiaaliturvan koordinaation osalta yksimielisyystvaatimuksen (ja yhteispäätösmenettelyn) ja terveyspalvelujen osalta jäsenvaltioiden perustavanlaatuisten erimielisyyksien rajoittamaa. Pohjimmiltaan kyse on myös siitä, missä määrin sosiaaliturva ja terveys katsotaan ostettaviksi ja myytäviksi hyödykkeiksi, ja missä määrin ne kytkeytyvät kansalaisten sosiaalisiin oikeuksiin ja kansalliseen identiteettiin.²⁴

Monikulttuurisuus puolestaan kytkeytyy paitsi maasta- ja maahanmuuttoon, myös tämän liikkuvuuden mahdollistavaan sosiaali- ja terveyspoliittiseen järjestelmään. Myös aikaisempi varsin yhtenäinen kulttuuri on monimuotoistunut, joka heijastuu mm. elämäntapojen monimuotoistumisena: tosin monimuotoistumisen syvyyttä ja merkitystä ei ole syytä liioitella. Suomalaisen yhtenäiskulttuurin puitteissa Suomessa on ollut lukuisia vähemmistöjä ja varsinainen yhtenäiskulttuurin rakentuminen kytkeytyy toisen maailmansodan jälkeiseen ajan Suomeen. Toisaalta monikulttuurisuus ei tarkoita intressien perustavanlaatuisia eriytymistä: sekä sosioekonomisesti että kulttuurisesti hyvinkin eriytyneet ryhmät näyttävät löytävän yhteisiä perusintressejä esimerkiksi hyvinvointipolitiikasta. Myös kysymykset toimivasta kotouttamisesta ja muut maahanmuuttajien työn kautta tapahtuvaan juurruttamiseen liittyvät toimenpidekokonaisuudet mahdollistavat samansuuntaisten intressien vahvistamista.²⁵

Kuudenneksi on pidetty mielessä politiikan mahdollisuudet ja jo olemassa olevan institutionaalisen rakenteen luomat edellytykset, jotka on yhdistetty ajankohtaisiin uudistuksiin. Kaikissa tapauksissa on oletettu, että hyvinvointivaltiota ja sen sosiaalipoliittista järjestelmää uudistetaan nykyiseltä pohjalta: kansainvälisten vertailujen valossa suomalainen järjestelmä on kaiken kaikkiaan varsin tuloksellinen, mitä tulee keski-

24 Kari, Matti, Mervi Kattelus & Juho Saari: *Sosiaalinen Eurooppa murroksessa*. Eurooppatiedotus, Helsinki 2008.

25 Tähän liittyvistä ehdotuksista ks. selvitysmies Pentti Arajärven ehdotukset. Arajärvi, Pentti: *Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut*. Sisäasiainministeriö, Helsinki 2009.

määräisiin tuotoksiin.²⁶ Radikaalit uudet välineet ja tavoitteenasettelun muutokset eivät ole sen paremmin tarpeellisia kuin mahdollisiakaan. Kansalaiset eivät niitä aktiivisesti²⁷ kaipaakaan, julkinen talous ei niitä edellytä, ja poliittisesti nämä on suljettu mahdollisten asialistojen ulkopuolelle. Näistä syistä seuraavassa on tarkastelun ulkopuolelle suljettu henkilökohtaisiin sosiaaliturvatiloihin, erilaisiin kansalaisosinkoihin sekä perustuloon perustuvien mallien systemaattinen pohdinta.

4 Hyvinvointivaltion toimintakyky

Suomalaista hyvinvointivaltiota on tutkittu runsaasti sekä kansallisesti että vertailevasti, erityisesti osana ns. pohjoismaista mallia. Kansallisen ja vertailevan tutkimuksen välillä on jännite. Kansallisesti tutkimus korostaa epäkohtia ja haasteita, vertailevissa arvioinneissa Suomen malli on kerta toisensa jälkeen osoittautunut menestykselliseksi. Tulokset voidaan tiivistää kahteen perusteeseen. Ensinnäkin, eurooppalaisittain katsottuna pohjoismaainen toimintatapa on toistaiseksi paras saavutettavissa oleva tapa talouskasvun, työllisyyden, koulutuksen ja kohtuullisen sosiaaliturvan yhdistämiseen. Tässä mielessä Pohjoismaat ovat usein esikuva muille EU-maille: tästä näkökulmasta ne ovat osa “Euroopan dilemman” ratkaisua eikä niinkään osa ongelmaa. Toiseksi nämä mallit ovat myös olleet varsin uudistuskypyjä. Niiden institutionaalinen perusrakenne on varsin joustava, ja niillä on paljon sellaisia suhteellisia etuja, mitä muilla (jäsen)mailla ei ole. Näistä myönteisistä havainnoista huolimatta Suomi mallia ei ole tutkittu kaikin olennaisin osin. Tässä jaksossa tarkastellaan kahta teemaa, jotka vaativat systemaattista huomiota hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tulevaisuuden kannalta arvioituna.

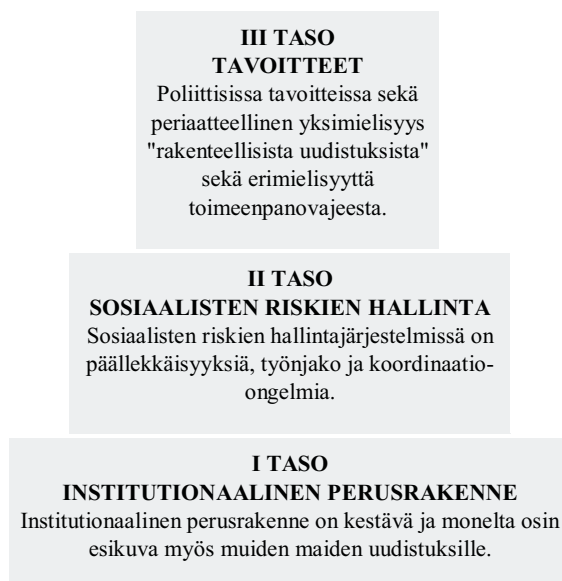
4.1 Hyvinvointivaltion tila

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

Yhtäällä on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan hyvinvointivaltio tai jokin sen osa-alue on auttamattomasti kriisissä jonkin vuosimäärän jälkeen tai että järjestelmä ei vastaa ihmisten tarpeita ja odotuksia. Tämänkaltaisia näkemyksiä tulee kahdelta

26 Saari, Juho (toim.): *Suomen malli – Murroksesta menestykseen?* Yliopistopaino, Helsinki 2006.

27 Kansalaispalkalla itse asiassa on varsin korkea kannatus Suomessa. Ks. Andersson, Jan-Otto & Olli Kangas: Perustulon kannatus Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 67. (2002): 4, 293–307. Syistä miksi kansalaispalkka ei ole poliittisesti relevantti vaihtoehto, ks. Julkunen, Raija: Perustulo – Kuinka sama idea kohtaa toistuvasti sosiaalidemokraattisen hyvinvointivaltion. Ilmestyy teoksessa Kananen, Johannes & Juho Saari (toim.): *Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Minerva, Jyväskylä 2009, 257–292.



Kuvio 2. Suomalaisen sosiaalipolitiikan kolme tasoa: erimielisyys toimivuudesta lisääntyy siirryttäessä tasolta I tasolle III.

taholta. Osa kommentaattoreista hakee voimakasta institutionaalista uudistamista palvelujen ja tulonsiirtojen hallintoon, toimeenpanoon ja rahoitukseen väittämällä, että nykyjärjestelmälle vaihtoehtoiset toimintamallit ovat julkisen sektorin toimintamalleja tehokkaampia. Samalla luodaan uhkakuvia erityisesti terveydenhuoltojärjestelmien riittämättömyydestä tai työeläketurvan alhaisuudesta. Edellisessä tapauksessa ratkaisuna ovat yleensä julkisesti tuetut yksityiset palvelut. Jälkimmäisessä tapauksessa vedotaan mm. eläkeläisten kulutuskorin rakennemuutokseen, johon perustuen väitetään että heidän kulutusmahdollisuutensa tulevat olennaisesti heikkenemään – ilman yksilöllistä vakuutusta. Vastakkaista kantaa edustavat puolestaan ne, joiden mukaan kriisin aiheuttaa julkisen sektorin palvelujen aliresursointi, jolloin ratkaisu on valtionosuuksien ja etuuk-sien tason nostaminen.

Toisaalla hyvinvointivaltiossa nähdään olevan vain marginaalista muutettavaa: sitä uudistetaan nykyiseltä pohjalta pienten askelten politiikalla. Tämän lähestymistavan mukaan suomalaisen sosiaalipolitiikan institutionaalinen perusrakenne on kestävällä pohjalla (jakso 2.1: I, eli alin taso kuviossa 2). Tätä väitettä tukee mm. se, että muun muassa Euroopan yhteisöjen komissio tavoittelee monilla alueilla näiden perusratkai-sujen kaltaisia toimintamalleja, kuten esimerkiksi yksilöllistettyjä sosiaalisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Suomen keskeinen vahvuus on myös siinä, että Suomessa on edelleen (osin) mahdollista käsitellä sosiaalipolitiikkaa yhtenä kokonaisuutena. Meillä ei ole koordinoimattomia kunta- ja ammattiryhmäkohtaisia järjestelmiä, jotka ovat omiaan luomaan jäykistäviä ja uudistuskyyttömiä rakenteita. Merkittävä tulevaisuuden ky-symys onkin se, missä työeläkeuudistuksista aiheutuva nettoeläketaso kanavoituu työ-markkinaosapuolten sopimiin täydentäviin ja sektorikohtaisiin toisen pilarin eläkejär-

jestelmiin tulevien vuosien liittotason palkkaneuvotteluissa. Tälle polulle on jo lähdetty Tanskassa ja Norjassa.

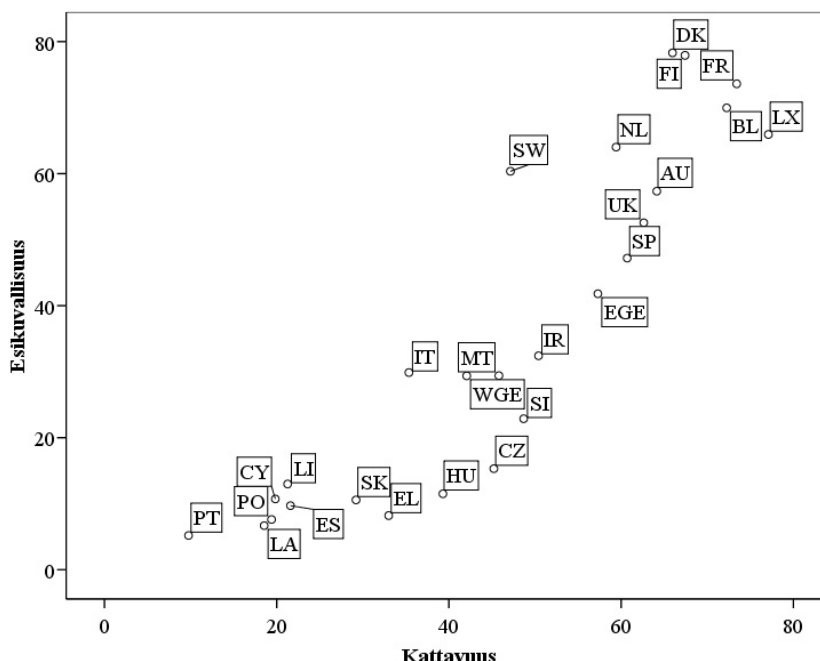
Mitä taas tulee näiden perusrakenteiden päälle rakennettuihin sosiaalisten riskien hallintajärjestelmiin (II taso kuviossa 2), Suomessa on kiistatta monia haasteita, jotka liittyvät mm. tulonsiirtojen ja palvelujen yhteensovittamiseen eri sosiaalisissa riskeissä sekä eri toimijoiden väliseen työnjakoon. Lopuksi politiikan tasolla Suomessa on sekä laajapohjainen yhteisymmärrys ”rakenteellisten uudistusten” tarpeellisuudesta että melkein yhtä laajapohjainen erimielisyys eri toimenpiteiden toimeenpanon mahdollisuuksista ja vaikutuksista. (III taso kuviossa 2.)

Joka tapauksessa hyvinvointivaltion nykytilanteesta ei ole kansallista konsensusta, joka perustuisi riittävään tietovarantoon, poliittiseen harkintaan ja yhdistäisi sosiaali- ja terveystalouden teemat riskikohtaisesti ja poliittisten tavoitteiden osalta. Näin on neljästä syystä, jotka kaikki kytkeytyvät keskusteluun ”hyvinvointivaltion kriisistä”. Ensinnäkin, suurin osa julkisuudessa esitetyistä hyvinvointivaltion kriisiä koskevista tulkinnoista heijastaa *intressiryhmien* näkemyksiä. Niitä esittävät hyvinvointiammatikunnat, joiden intressien mukaista on korostaa resursseissa olevia vajeita. Samankaltaisten näkemysten edistäminen on myös elinkeinoelämän intresseissä heidän hakiessaan tilaa omalle palvelutuotannolleen. Toiseksi hyvinvointivaltion kriisi on myös *valta- ja suostuttelupolitiikan* väline. Kriisikeskustelu mahdollistaa myös ihmisten ja eturyhmien suostuttelun, mikä on eräs uudistuspolitiikan reunaehto – ja sillä on myös julkisten menojen kasvua hillitsevä vaikutus, koska horisontin takana olevilla leikkauspaineilla voidaan vähentää poliittista painetta menojen lisäämiseen. Kolmanneksi, kuten edellä on jo todettu, kansallisesti on epäselvyyttä, mitkä ovat hyvinvointivaltion *tavoitteet*. Johtopäätökset hyvinvointivaltion tilasta ovat erilaiset jos tavoitteena on vaikkapa työllisyysasteen nostaminen eikä esimerkiksi tasa-arvon edistäminen. Neljänneksi selvitykset tehdään yleensä *sektori- eikä riskikohtaisesti*: esimerkiksi kansanterveyslain ja sairausvakuutuksen, työ- ja kansaneläkkeen tai vaikkapa eläkejärjestelmän ja palvelujärjestelmän rajapinta vanhuspolitiikassa on usein ylittämätön.

Toisin kuin useissa muissa maissa, suomalainen sosiaalipolitiikka ei kärsi kansalaisten kannatuksen puutteesta. Suomalaiset kannattavat voimakkaasti hyvinvointivaltiota ja sosiaalipolitiikkaa. Suomalaisten ylivoimainen enemmistö on sitoutunut nykyisen kaltaiseen malliin.²⁸ Stakesin (THL:n) hyvinvointikyselyn tutkimusten mukaan kasvava osa väestöstä pitää sosiaaliturvan tasoa liian matalana. Näiden osuus kaikista vastanneista on noussut viidenneksestä vuonna 1997 reiluun 40 %:iin vuonna 2006. Kansalaiset ovat myös valmiita nostamaan veroja säilyttääkseen sosiaaliturvan tason. Peräti 80 % suomalaisista on jatkuvasti tätä mieltä. Vielä korkeamman kannatuksen saa Suomen nykyinen malli kysyttäessä, kenen tulisi tuottaa sosiaali- ja terveyspalvelut: 90 % suomalaisista on sitä mieltä, että päävastuu tuottamisesta (ei siis rahoituksesta tai organisoinnista) tulisi olla kunnalla ja valtiolla.²⁹

28 Kallio, Johanna: Kansalaisten asennoituminen hyvinvointivaltion uudelleenmuotoiluun. *Sosiologia* 45(2008): 1, 3–20.

29 Forma, Pauli & Arttu Saarinen: Väestön mielipiteet sosiaaliturvasta vuonna 2006. Teoksessa Moisio, Pasi ym. (toim.): *Suomalaisten hyvinvointi 2008*. Stakes, Helsinki 2008.

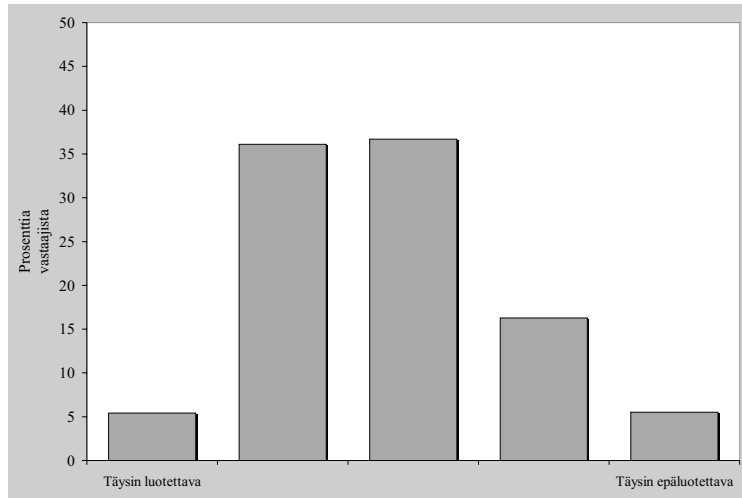


Kuvio 3. Suomalaisen hyvinvointivaltiomallin esikuvallisuus ja kattavuus (lähde: Eurostat raakadatat, N = 28000).

Euroopan yhteisöjen tilastotoimiston eli Eurostatin vuonna 2007 tekemän kyselyn mukaan noin 80 % pitää suomalaista “hyvinvointimallia” hyvänä esikuvana (myös muille EU-jäsenmaille). Tämä on eräs unionin jäsenmaiden korkeimmista luvuista yhdessä Tanskan ja Ranskan kanssa (kuvio 3: *Esikuvallisuus*-ulottuvuus). Samalla suomalaiset pitävät suomalaista mallia varsin kattavana. Tällä *Kattavuus*-ulottuvuudella Suomen malli ei ole aivan yhtä korkealla tasolla kuin mitä se on malli-ulottuvuudella. Sen edelle kirii muun muassa Luxemburg, Belgia ja Ranska. Suomi on kuitenkin – muiden Pohjoismaiden ja pienten kehittyneiden hyvinvointivaltioiden kanssa – tälläkin ulottuvuudella varsin hyvässä asemassa. Tiivistäen, suomalainen malli on kaiken kaikkiaan varsin onnistunut ja vastaa varsin hyvin kansalaisten tarpeisiin ja odotuksiin – monella tapaa paremmin kuin useimmissa muissa Euroopan unionin jäsenmaissa.

Toisenlainen tulos kuitenkin saadaan kysyttäessä, kuinka luotettavana pidätte hyvinvointivaltiota (kuvio 4). Tämä kysymys on monella tapaa monitulkintainen, mutta sen ydin ymmärrettävissä: siinä kysytään yhtäältä, luotatteko siihen, että hyvinvointivaltio toimii legitiimisti ja toisaalta, uskotteko sen kestäväen tulevaisuuden haasteet. Tässä kohden tuloksen tulkinta liittyy voimakkaasti näkökulmaan ja siitä, miten puoleen väliin sijoittuva “neutraalien” palkki tulkitaan. Ääripäät ikään kuin kumoavat toisensa, joten ratkaisevaan asemaan joutuvat sekä vasemmalta että oikealta katsoen toiset pilarit. Tässä kohden luottavaisten ryhmä ylittää niukasti luottamustaan epäilevien ryhmän.

Samankaltainen tulos on vastikään saatu Elinkeinoelämän valtuuskunnan EVA:n vuosittaisessa arvotutkimuksessa. Siinä suomalaisten luottamus sosiaaliturvaan on var-



Kuvio 4. Hyvinvointivaltion luotettavuus Suomessa 2006 (SAAT-data 2006, N=1035). Suomalaiset epäilevät jonkin verran hyvinvointivaltion luotettavuutta.

sin vahva. Joka kymmenennen suomalaisen luottamus sosiaaliturvaan on “hyvin suurta” ja vajaalla 60 %:lla on vielä “melko suurta” luottamusta. EVA:n tutkimuksessa on kuitenkin myös vertailtu eri instituutioiden luotettavuutta. Sosiaaliturvan luotettavuus sijoittuu luotettavien kärkiryhmään yhdessä poliisin, puolustusvoiman ja koulutuksen kanssa. Sosiaaliturvan kanssa samaan ryhmään lukeutuu myös yleisradio ja oikeuslaitos. Vähiten suomalaisten luottamusta herättävät Euroopan unioni, työnantajajärjestöt, suur-yritykset ja puolueet, mikä omalla karulla tavallaan kertoo suomalaisten käsityksistä yhteiskunnallisesta muutoksesta ja valtarakenteesta.³⁰

Kaiken kaikkiaan hyvinvointivaltioon nähden ollaan siis jonkin verran luottavaisia. Tulos on kuitenkin selkeästi alhaisempi kuin edellä kuvatussa Stakesin selvityksessä. Voidaan ajatella, että ihmiset kyllä kannattavat hyvinvointivaltiota, mutta ovat samalla epäileväisiä sen tulevaisuutta kohtaan. Mikäli epäluottamus nyt esitetystä vielä lisääntyy, on selvää että rationaalisesti käyttäytyvät kansalaiset alkavat hakea vaihtoehtoisia tapoja organisoida sosiaaliturvaansa. Tämä voi olla nykyjärjestelmän kannalta varsin haasteellinen tilanne, sillä mikäli julkisuus toistuvasti korostaa hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan kriisiä, tuota käsitettä käytetään valtapolitiikan välineenä, ja tulonsiirto- ja palvelujärjestelmiin tehdyt tai ehdotetut uudistukset eivät tuota toivottuja myönteisiä vaikutuksia 2010-luvun alussa.

30 Ks. Haavisto, Ilkka & Pentti Kiljunen (toim.): *Kapitalismi kansan käräjillä – Evan kansallinen arvo ja asennetutkimus 2009*. EVA, Helsinki 2009. Sosiaaliturvan luotettavuutta koskevat tiedot ovat sivulla 36.

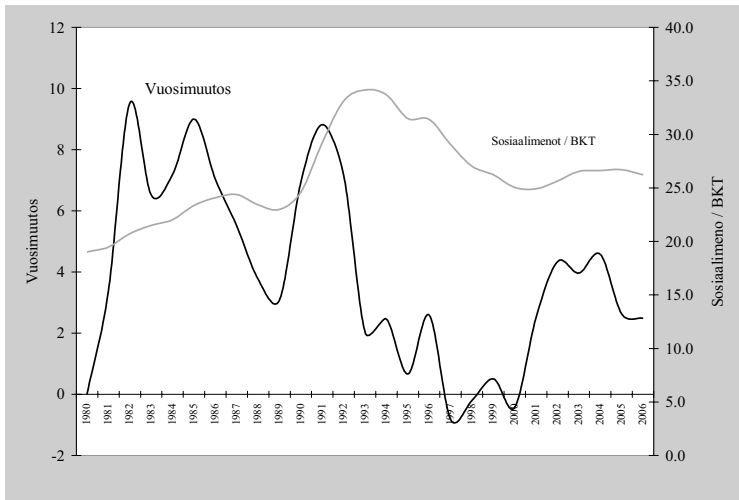
4.2 Sosiaalimenot

Sosiaalipolitiikan kestävyys ja kehityksen arvioinnin avainkäsite on sosiaalimeno. Nykyisin tuon käsitteen määrittely perustuu yhteiseurooppalaiseen standardiin, jota kutsutaan ESSPROS-määritelmäksi. Se on julkisen talouden bruttomenoihin perustuva käsite, jossa ei oteta huomioon sosiaalietuksista, työntekijöiden palkoista ja hankinnoista maksettuja veroja. Näin tuo bruttotulomääritelmä olennaisesti yliarvioi sosiaalimenoista julkiselle taloudelle aiheutuvan rasituksen. (Periaatteessa sama harhakuva syntyy bruttopalkasta, jolloin ei oteta huomioon tuloverotusta ja kulutuksesta maksettavia välillisiä veroja).

Kuvioon 5 on tiivistetty yleiskuva sosiaalimenojen BKT-suhteen kehityksestä vuosina 1980–2006 sekä menojen vuosimuutos. Sosiaalimenojen BKT-suhteen muutokset kertovat näiden menojen ja BKT:n muutoksen välisistä mekanismeista. Sosiaalimenojen suhde BKT:een kääntyi laskuun 1980-luvun lopulla, koska BKT:n kasvu ylitti sosiaalimenojen kasvun. Toisaalta lamavuosina sosiaalimenot kasvoivat voimakkaasti sekä työttömyys- että sosiaali- ja terveydenhuollon palkkamenojen kasvuna samalla kun BKT supistui, mikä heijastui sosiaalimenojen BKT-suhteen voimakkaana kasvuna. Tehdyt leikkaukset kohdistuivat makrotasolta katsottuna nimenomaisesti tähän sosiaalimenojen kasvun hillintään. Etuuksia saavaa kotitaloutta ja kuukautta kohden tulonsiirtojen ja palvelujen määrä markkoina arvioituna kehittyi sen sijaan varsin maltillisesti. Sosiaalimenojen vuosikasvun pysähtyminen lamavuosien jälkeen kertoo sekä voimakkaasta pyrkimyksestä vahvistaa julkisen talouden kestävyttä että työttömyyden laskusta. Menot alkoivat kasvaa vasta 2000-luvun alussa, jolloin ensimmäiset merkit ikääntymisen vaikutuksesta sosiaalimenoihin sekä eräät etuuksien korotukset ja palveluihin tehdyt lisäinvestoinnit alkoivat näkyä sosiaalimenotilastoissa.

Vuonna 2006 sosiaalimenojen suhde BKT:een on noin 26,7 %. Sosiaalimenojen BKT-suhteen odotetaan nousevan sekä trendimäisesti ikääntymisen myötä että suhdanneluonteisesti työttömyyden nousun sekä eräiden SATA-komitean ehdotusten seurauksena. Trendimäinen sosiaalimenojen kasvu on 2010-luvulla 3,6 prosenttiyksikköä, mihin sisältyy mm. oletus työttömyysmenojen laskusta 0,3 prosenttiyksikköä ja sosiaali- ja terveyspalvelujen menojen kasvusta yhteensä vajalla prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:een sekä työeläkemenojen varsin merkittävä nousu.³¹ Suhdannesidonnaisen nousun osuutta on vaikea arvioida, koska näkemykset työttömyyden, työllisyyden ja talouskasvun kehityksestä ovat hyvin epävarmat. Kuitenkin ainakin lyhyellä aikavälillä trendiennusteeseen sisällytetty työttömyysmenojen lasku on epätodennäköistä. SATA-komitean ehdotuksista aiheutuvia julkistaloudellisia kustannuksia ei tätä kirjoitettaessa ole vielä arvioitu, mutta ne kohdistuvat ensisijaisesti valtiontalouteen ja tulevat olemaan varsin mittavat varsinkin mikäli erilaisten tukijärjestelmien (poislukien työmarkkinatuki ja työttömyysturvan peruspäiväraha) jälkeensäjäneisyyden korjaamisesta (suhteessa ansioiden ja ansiosidonnaisen turvan kehitykseen) päästään sopimukseen. Näin ollen sosiaalimenojen suhde BKT:een noussee selvästi yli 30 %:n.

31 *Skenaarioita sosiaalimenoista*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:7. Helsinki 2009.

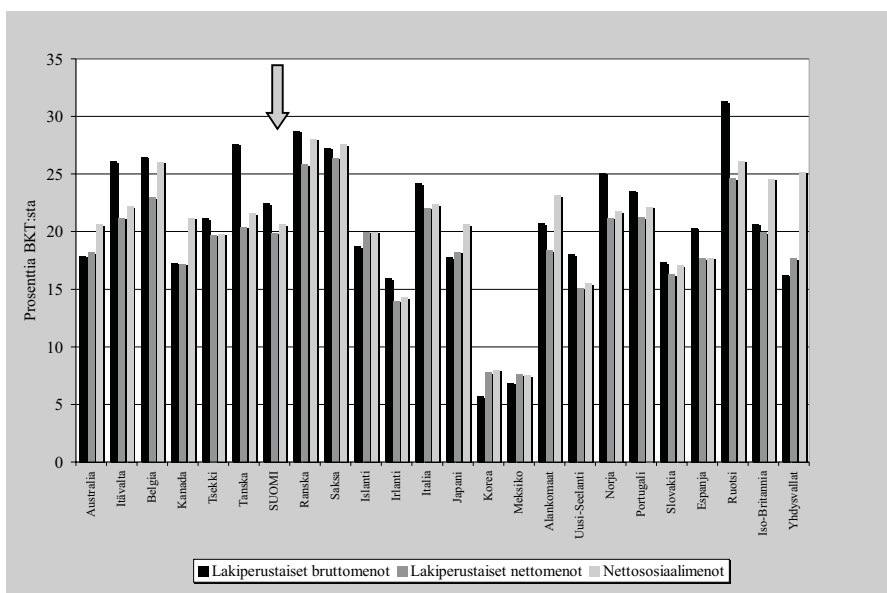


Kuvio 5. Sosiaalimenojen kehitys Suomessa 1980-2006, prosenttia BKT:stä ja vuosisuunnitus (Stakes: sosiaalimenotietokanta, raakadata).

Sosiaalimenokäsite on kuitenkin varsin epäselvä mittari. Eräissä maissa etuudet ovat veronalaisia ja toisissa verovapaita, ja vastaavasti palvelut ovat joko vakuutusperustaisia tai julkiseen palvelutuotantoon perustuvia, joten jo pelkästään verotuksesta aiheutuvat tekijät aiheuttavat merkittäviä ongelmia vertailuille. Toinen perusongelma on, että lähtökohtaisesti ESSPROS kattaa ainoastaan lakisääteiset etuudet; niinpä ne jättävät huomiotta ns. ammatilliset ja yksityiset etuudet, joilla monissa muissa EU-jäsenmaissa on merkittävä rooli. Kumpaaakin näistä ongelmista pohditaan parhaillaan EU:ssa, jossa muun muassa pyritään siirtymään nettomääräiseen sosiaalimenokäsitteeseen. Edelleenkin kansallisesti arvioiden sosiaalimenokäsitteessä on eräitä perustavanlaatuisia ongelmia.

Kokonaiskuvan saamiseksi sosiaalimenoihin tulisi sisällyttää myös sosiaalipoliittisluonteiset verovähennykset ja luontoisetuudet. Makrotasolla tämänkaltaisen korjaus on tehtävissä varsin vähäisellä työllä yhdistämällä verotiedot THL:n ylläpitämään sosiaalimenotietokantaan. Haasteellisempi kysymys on sen selvittäminen, miten verovähennykset ja luontoisetuudet kytkeytyvät osaksi tulonsiirtoja ja miten ne kohdentuvat eri väestöryhmille (sama koskee myös palveluja, joihin liittyen on käytössä aineisto vuodelta 1990, sekä vastikään valmistunut aineisto vuodelta 2006).

Kuviossa 6 on havainnollistettu OECD:n tietojen valossa sosiaalimenojen netto-, brutto ja yksityiset etuudet huomioonottavissa kokonaismäärissä olevia eroja vuodelta 2003, joka on uusin käytettävissä oleva tieto. Suomi on merkitty kuvioon nuolella. Kuvioon on sisällytetty lakisääteiset bruttososiaalimenot, lakisääteiset nettososiaalimenot ja kaikki sosiaalimenot (mukaan luettuna yksityiset ja liittojen sopimat vakuutukset) vastaavasti nettoutettuna. Kuvio muun muassa osoittaa, että sekä perinteisesti korkeiden että matalien sosiaalimenojen maat lähentyvät toisiaan voimakkaasti, kun sosiaalimenojen käsitettä laajennetaan. Esimerkiksi Ruotsin ja Yhdysvaltojen sosiaalimenot ovat käytännössä samalla tasolla. Sen sijaan niiden uudelleenjakavat vaiku-



Kuvio 6. Sosiaalimenot 2003 (brutto, netto ja kokonaismäärät) (OECD sosiaalimenotietokanta, raakadata).

tukset eroavat olennaisesti. Tämänkaltaisen tieto muuttaa ymmärrystä sosiaalimenojen yhteiskunnallisesta tasosta ja merkityksestä: asiaa koskevien tietojen analysointi vaikapa 2000-luvun vuosilta antaisi puolestaan uuden näkökulman sosiaalimenojen määrään ja niiden tulevaan kehitykseen.

Toiseksi tiedämme varsin vähän *sosiaalimenojen alueellisesta kohdentumisesta*. Viimeinen läänitason tutkimus perustuu vuoden 1996 tilanteeseen. Silloin havaittiin, että suhteessa läänikohtaiseen BKT:een sosiaalimenojen määrä vaihteli 20 %: ja 50 %:n välillä osuuden ollessa korkein Itä- ja Pohjois-Suomessa ja selkeästi alhaisimmalla tasolla Uudellamaalla. Matala BKT kytkeytyi korkeaan sosiaalimeno-osuuteen (tarkkaan ottaen -suhteeseen), mikä viittaa erittäin voimakkaaseen alueelliseen uudelleenjakoon.³² Tämän ohella ETK, THL ja Kela keräsivät uuden kunta-aineiston 1999, jota käytettiin mm. tasa-arvotietokannan rakentamiseen. Tällöin esimerkiksi havaittiin, että Kauniaisissa sosiaalimenojen suhde ansiotuloihin oli 17 %:n tienoilla, kun taas monissa Itä- ja Pohjois-Suomen kunnissa se oli noin 70 %. 2000-luvun puolelta vastaavaa aineistoa ei kuitenkaan ole saatavissa. Tämänkaltaisen aineisto on mahdollista koota THL:n, Eläketurvakeskuksen (ETK) ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyöllä. Sen analysointi muodostaisi pohjan suomalaisen sosiaalipolitiikan alueelliselle tarkastelulle.

Sosiaalipolitiikan rahoitusrakenteet tulisi kytkeä myös tulonsiirtoaineistoihin (sekä soveltuvien osin palveluaineistoihin). Emme tarkkaan ottaen tiedä, miten sosiaalimenojen rahoitusrakenteet kohdistuvat esimerkiksi eri tulonsaajaviidenneksiin (luokiteltuna käy-

32 Saari, Juho: Samat siemenet, erilainen kasvu. Sosiaalimenojen alueellinen rakenne 1990-1996. Teoksessa Loikkanen, Heikki A. & Juho Saari (toim.): *Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne*. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki 2000, 41-71.

tettävissä olevien tulojen mukaan ja korjattuna kotitalouksien kokoerot huomioon otavilla kulutusyksikkökertoimilla). Edellinen aihetta koskeva analyysi on vuodelta 1997. Silloin havaittiin, että valtion osuus köyhimpien tulonsaajaviidennesten etuuksien rahoituksesta on ratkaisevasti kasvanut: köyhät ovat siirtyneet valtion vastuulle.³³ Muutos ei aiheutunut niinkään rahoitusmallien dramaattisesta muutoksesta, vaan taustalla oli köyhien vaihtuminen eläkeläisistä lapsiperheiksi ja pitkäaikaistyöttömiksi.

Tällä hetkellä emme tiedä, kuinka rahoitusosuudet vaihtelevat köyhien ja pienituloisten ryhmässä. Tämä tieto olisi kuitenkin erinomaisen tärkeä, kun tulevaisuusvaliokunta arvioi valtion menojen kohdentamista mm. perustuslain näkökulmasta. Tämänkaltaisen tutkimus on mahdollista tehdä kytkemällä yhteen sosiaalimenotilastojen rahoitusrakenteita kuvaavat prosenttijakaumat tulonjakoaineiston etuuskohtaisen aineiston kanssa. Tämänkaltaisen analyysi mahdollistaisi sen selvittämisen, mikä taho – valtio, kunta, työntekijä/vakuutettu, työnantaja – maksaa kenen etuudet (ja palvelut). Rahoitusdatan kytkeminen rahavirtoihin tekee myös näkyväksi sen, miten julkisen sektorin kolmen suuren lohkon – kunta, valtio, sosiaaliturvarahastot – erilainen taloudellinen tilanne heijastuu etuuksiin eri tulonsaajaryhmissä.

5 Sopeutumistehokkuus sosiaalipolitiikan tavoitteena

Hyvinvointivaltio voidaan oikeuttaa yksinomaisesti taloustieteellisillä argumenteilla. Epäsymmetriseen informaatioon (ja siitä seuraavaan käänteiseen valikoitumiseen), moraalikatoon ja tahdonheikkouteen nojaavat argumentit ovat tältä osin riittäviä. Yksikään aikaansa seuraava taloustieteilijä ei voi sivuuttaa näitä argumentteja, eikä ylipäättään ole syytä epäillä, etteikö pohjoismaisen mallin menestystarinalla olisi varsin vankat taloustieteelliset perusteet: itse asiassa viime vuosina tehdyt tutkimukset ovat edelleen lisänneet hyvinvointivaltion saamaa tukea.³⁴ Nämä argumentit rationalisoivat sosiaalipolitiikan suomalaisten jakamaksi kollektiiviseksi hyväksi, jonka puitteissa useimmat ihmiset ovat paremmassa asemassa kuin ilman niitä. Ne myös lisäävät politiikan tavoitteita koskevaa ymmärrystä, mutta samalla nämä taloustieteelliset argumentit kuitenkin ovat perusluonteeltaan jälkikäteiseen selittämiseen pyrkiviä ja staattisia. Hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tulevaisuuden kannalta on tärkeää analysoida hyvinvointivaltiota osana yhteiskunnan *dynaamista* muutosta.

33 Saari, Juho: Samassa veneessä? Työikäisen väestön tulojakauman viidennesten saamien tulonsiirtojen rahoitus 1990-1997. Teoksessa Ritakallio, Veli-Matti ym. (toim.): *Eriarvoisuutta paikantamassa. Juhlakirja Professori Kari Salavuon 60-vuotispäivän kunniaksi*. Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitos / Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimus 55, Helsinki 2000, 132–156.

34 Andersen, Torben M., Bengt Holmström, Seppo Honkapohja, Sixten Korkman, Hans Tson Söderström & Juhana Vartiainen: *The Nordic Model. Embracing globalization and sharing risks*. ETLA B 232, Helsinki 2007.

5.1. Sopeutumistehokkuus

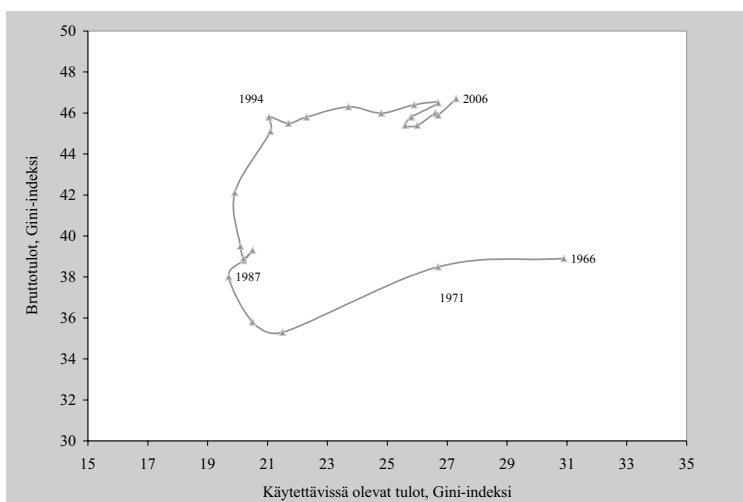
Samankaltaisen asian voi ilmaista vähän täsmällisemmin sopeutumistehokkuuden käsitteellä. Tällöin kysytään, missä määrin sosiaalipolitiikka mahdollistaa yhteiskunnallista muutosta ja sopeuttaa ihmisiä ja organisaatioita siihen.³⁵ Tällöin sosiaalipolitiikkaa toimeenpannaan kehyksessä, jonka kiinnekohtia ovat kilpailukyvyn lisääminen, ikääntymiseen varautuminen ja eriarvoisuuden hillitseminen.

Tavoitteena on yhteiskunnallista rakennemuutosta edistämällä luoda sellainen dynaaminen toimintakehys, jossa näiden kolmen tavoitteen väliset poissulkevuusongelmat (*trade-offs*) ovat mahdollisimman vähäiset. Tästä näkökulmasta yhteiskunnan rakenteellista jäykkyyttä edustavat sellaiset toimintamallit ja institutionaaliset rakenteet, jotka estävät ihmisten ja yritysten sopeutumista muuttuviin olosuhteisiin tehokkaalla tavalla. Mikään politiikkalohko ei automaattisesti lukeudu jäykistäviin tai sopeutumista edistäviin politiikkoihin. Esimerkiksi työttömyysturvajärjestelmä voi sijoittua molempiin ryhmiin. Se on yhteiskuntaa jäykistävä rakenne silloin, kun se pitkittää tarpeettomasti työttömyyttä, ja vastaavasti se on sopeutumista edistävä rakenne silloin, kun se kannustaa koulutukseen, kuntoutukseen ja työllistymiseen. Kummassakin tapauksessa olennainen asia on instituution luoma kannustinrakenne.

Kilpailukykyyn ja ikääntymiseen on viime vuosina kiinnitetty systemaattista yhteiskuntapolitiittista huomiota varsin hyvällä menestyksellä, jos menestystä mitataan kilpailukykyä ja julkisen talouden kestävyyttä kuvaavilla indikaattoreilla.³⁶ Sen sijaan eriarvoisuuden hillinnässä Suomen malli on epäonnistunut pahemman kerran. Tätä koskeva, varsin hyvin tunnettu perustulos on tiivistetty kuvioon 7. Siinä on arvioitu suomalaisen yhteiskunnan eriarvoisuutta Gini-indeksillä. Tämän eriarvoisuuden mitaamiseen varsin tavanomaisesti käytetyn Gini-indeksi arvo laskee eriarvoisuuden vähentyessä. Luvut on laskettu kotitaloutta kohden, ja ne on korjattu ottamaan huomioon kotitalouksien kokoerot ns. kulutusyksiköillä. Kuvion vertikaalisella akselilla on mitattu bruttotulojen eriarvoisuutta ja horisontaalisella akselilla vastaavasti käytettävissä olevien tulojen eriarvoisuutta. Näiden kahden luvun välinen erotus viestii puolestaan yhteiskuntapolitiikan – verotuksen ja tulonsiirtojen – uudelleenjakavasta vaikutuksesta.

35 Saari, Juho: Sosiaalisten innovaatioiden aika. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos*. STKL, Helsinki 2008, 7–46. Käsite *adaptive efficiency* on peräisin taloustieteilijä Douglass C. Northilta: ks. North, Douglass C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge 1990; North, Douglass C.: *Economic Performance through Time*. Princeton University Press, Princeton 2005. Ks. myös Smith, Adrian & Andy Stirling & Frans Berkhout: The Governance of sustainable socio-technical transitions. *Research Policy* 34 (2005), 1492–1510 sekä Lundvall, Bengt-Åke & Edward Lorenz: Welfare and learning in Europe – How to revitalize the Lisbon process and break the stalemate. Teoksessa Lorenz, Edward & Bengt-Åke Lundvall (toim.): *How Europe's Economies Learn – Coordinating competing models*. Oxford University Press, Oxford 2006, 411–432.

36 Saari, Juho (toim.): *Suomen malli – Murroksesta menestykseen?* Yliopistopaino, Helsinki 2006.



Kuvio 7. Suomalainen eriarvoisuus: bruttotulot ja käytettävissä olevat tulot, 1966–2006, gini-indeksi, % (Tilastokeskus, tulonjakoaineistot 1966–2006).

Tulokset ovat varsin yksitotiset ja jakavat suomalaisen yhteiskunnan kehityksen kolmeen ajanjaksoon. 1960-luvun lopulta 1980-luvun lopulle käytettävissä olevissa tuloissa havaitut erot supistuivat voimakkaasti. Tämän jälkeen käytettävissä olevat tulot pysyivät suurin piirtein ennallaan lamavuosien ajan, mutta bruttotuloissa olevat erot kasvoivat voimakkaasti. Lamanjälkeisenä ajanjaksona bruttotuloerot ovat kehittyneet varsin maltillisesti, mutta käytettävissä olevissa tuloissa olevat erot ovat kasvaneet voimakkaasti.

Todettakoon myös, että vaikka kehitys on ollut samankaltaista monissa muissa OECD-maissa, missään muualla kuin Uudessa-Seelannissa tuloerot eivät ole kasvaneet yhtä voimakkaasti kuin Suomessa.³⁷ Tuloerojen kasvu ei myöskään ole väistämätöntä, tai vaikkapa “teknologisen paradigman” muutokseen liittyvää. Samaan aikaan kun Suomessa ja Uudessa-Seelannissa tuloerot kasvoivat voimakkaasti, Espanjassa, Irlannissa ja Ranskassa ne itse asiassa supistuivat, vaikka näiden maiden taloussykli ja elinkeinorakenteet olivat pääsääntöisesti samankaltaisia. Erityisesti Suomessa ja Irlannissa talouskasvun hedelmät jakautuivat eri tavoilla samankaltaisissa kansantalouksissa. Eriarvoisuuden muutokset selittyvät palkkaerojen kasvulla, heikosti koulutettujen työmarkkina-aseman heikentymisellä ja yhteiskuntapolitiikan muutoksilla: viimeksi mainitun tekijän osalta on huomionarvoista, että tulojen uudelleenjaon vaikuttavuus köyhyyden vähentämisestä on pääsääntöisesti heikentynyt OECD-maissa.

Hivenen kärjistäen voi todeta, että käytettävissä olevien tulojen suhteessa olemme nyt samassa tilanteessa kuin ennen hyvinvointivaltion voimakasta kasvua 1960-luvun lopun jälkeen. Samalla kuitenkin bruttotuloerot ovat olennaisesti suuremmat. Kaiken kaikkiaan on perusteltua ajatella, että suomalaisen yhteiskunnan tasapainoisen kehi-

37 *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. OECD, Paris 2008. Ks. myös Herrmann, Peter ym.: *Efficiency and Effectiveness of Social Spending*. IZA DP no 3482, Bonn 2008.

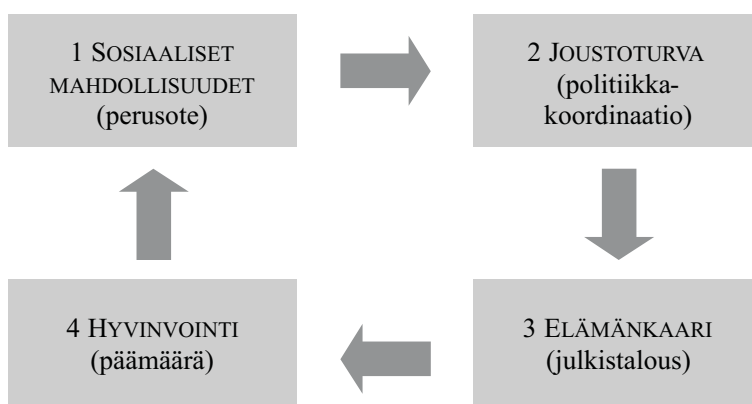
tyksen kannalta arvioituna 2010-luvun sosiaalipolitiikan tavoitteena tulisi olla tämänkaltaisen eriarvoisuuden hillintä. Tähän ei kuitenkaan päästä yksinomaisesti tulonsiirtojen määrää lisäämällä tai palvelujen saatavuutta parantamalla. Kysymys on myös siitä, mihin nuo tulonsiirrot ja palvelut kannustavat, kuinka paljon ne lisäävät organisaatioiden ja kotitalouksien sopeutumistehokkuutta ja vähentävät muutoksesta aiheutuvia sopeutumiskustannuksia.

Sopeutumistehokkuutta korostavan yleisen tavoitteen puitteissa sosiaalipolitiikalla on ainakin neljä yleistä alatavoitetta. Nämä ovat *sosiaalisten mahdollisuuksien lisääminen, joustavuuden ja turvallisuuden parempi yhteensovittaminen, elämänkaarinäkökulman vahvistaminen, sekä koetun hyvinvoinnin huomioon ottaminen*.

- *Sosiaalisten mahdollisuuksien* lisääminen korostaa myönteisten siirtymien mahdollistamisen merkitystä. Tavoitteena on, että jokaisesta muutoksesta voidaan löytää myönteisiä mahdollisuuksia.
- *Joustavuuden ja turvallisuuden* yhteensovittaminen tarkoittaa työelämän suhteiden, aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden, elinikäisen koulutuksen sekä sosiaali- ja terveystieteiden järjestelmien yhteensovittamista ministeriöiden välisellä yhteistoiminnalla muutokseen sopeutumisen mahdollistavalla tavalla.
- *Elämänkaarinäkökulman* vahvistamisella tarkoitetaan sosiaalipolitiikan tarkastelua ihmisten elämänkaaren ja siihen liittyvien murroskausien tai siirtymäjaksojen näkökulmista sekä rakennemuutosten kustannusten ja vaurastumisen kohdentumisen. Tavoitteena on, että elämänkaaren käännekohtat tukevat myönteisiä siirtymiä.
- *Koetun hyvinvoinnin* huomioon ottaminen edellyttää tarkoittaa onnellisuuden määrään vaikuttavien tekijöiden huomioon ottamista politiikan välineenä.

Nämä neljä alatavoitetta otetaan huomioon läpäisyperiaatteella. Hyvinvointivaltion tulevaisuus kytkeytyy edellä hahmoteltuja taloustieteellisiä perusteluja voimakkaammin sen kykyyn sopeuttaa organisaatioita ja ihmisiä *yhteiskunnalliseen muutokseen*.

Saman asian voi ilmaista myös kuvioon 8 tiivistetyllä politiikkakehyksellä. Siinä sosiaalipolitiikan lähtökohtana on myönteisiä siirtymiä luovien sosiaalisten mahdollisuuksien lisääminen (kohta 1). Tällä alueella ei ole yksiselitteistä indikaattoria, mutta potentiaaliset ehdokkaat liittyvät terveyteen, toimintakykyyn ja sosiaaliseen liikkuvuuteen. Tähän pyritään joustoturvamallilla, joka puolestaan edellyttää eri politiikkalohkoista vastaavien ministeriöiden työnjakoa ja koordinaatiota (kohta 2). Keskeinen onnistumisen indikaattori on ihmisten tuntema turvallisuus/epävarmuus. Joustoturvamallin keskeinen, mutta ei yksinomainen, tavoite on työllisyysasteen nostaminen julkisen talouden kestävyys- ja elämänturvaksi a) vaikuttamalla elämänkaaren eri käännekohtien ajoittumiseen ja b) vähentämällä hallitsemattoman rakennemuutoksen vaikutuksia (kohta 3). Tällä alueella kehityksen keskeinen mittari on julkisen talouden kestävyys. Lopuksi politiikan vaikuttavuutta tulee arvioida niiden hyvinvointivaikutuksilla (kohta 4). Tällä alueella keskeisiä mittareita ovat resurssien yhteiskunnallinen jakautuminen ja koettu hyvinvointi: nämä kaksi ovat enenevässä määrin kytköksissä toisiinsa.



Kuvio 8. Hyvinvointivaltion tulevaisuus ja sopeutumistehokkuus – politiikkakehys.

5.2 Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka

Sopeutumistehokkuuden lisääminen edellyttää ensinnäkin sitä, että sosiaalipolitiikan painopiste siirretään sosiaalisten riskien hallinnasta sosiaalisten mahdollisuuksien edistämiseen.³⁸ Sosiaaliset mahdollisuudet ovat tässä kohden perusfilosofia tai näkökulma sosiaalipolitiikkaan, joka systemaattista korostaa yhteiskunnan ja yksilöntason muutoksiin sisältyviä myönteisiä mahdollisuuksia ja pyrkii hakemaan niitä tukevia sosiaalipoliittisia ratkaisuja. Käytännössä nämä ratkaisut korostavat toimintakyvyn säilyttämistä ja sen hyödyntämisen mahdollistamista. Mahdollisuudet eivät kuitenkaan rajoitu ainoastaan työelämään. *Sosiaaliset* mahdollisuudet kytkeytyvät myös esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan toimintaan tai vaikkapa vammaisten tai eläkeläisten toimintakykyyn ja sen tukemiseen ja hyödyntämiseen erilaisilla välityömarkkinoilla ja vapaaehtoisuudessa.

Tämänkaltaisen ajattelutavan systematisointi edellyttää vielä paljon työtä, ja tässä esiselvityksessä on mahdollista vasta avata joitakin siihen liittyviä perusteemoja. Ehkä selvimmin sosiaaliset mahdollisuudet tulevat näkyviksi vertaamalla niitä sosiaalipolitiikan nykyisiin riskinhallintajärjestelmiin.³⁹ Julkinen valta on luonut riskinhallintajärjestelmät vastaamaan erilaisiin hyvinvointivajeisiin, jotka on nähty kielteisenä poikkeamana normaalista ja hyväksyttävästä. Tavoitteena on palauttaa ”normaali” (aikaisempi) tai ainakin lähentyä siitä. Kuitenkin jokaisen sosiaalisen riskin vastaparina on

38 Hiilamo, Heikki & Juho Saari: Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka. Teoksessa Arajärvi, Pentti & Riitta Särkelä (toim.): *Leipää ja lämpöä – Näkökulmia sosiaaliturvan uudistamiseksi*. STKL, Helsinki 2008, 57–72.

39 Nykyjärjestelmässä lähimmäksi sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa tulee ehkäisevän sosiaalipolitiikan eri muodot, joilla pyritään luomaan sellaista varhaisen puuttumisen mallia joka estää sosiaalisten riskien toteutumisen. Keskeinen ongelma ehkäisevässä politiikassa on, että se edellyttää yleensä yksilön omaa aktiivisuutta vaikkapa terveyden ylläpitämiseksi ja melkein pä määritelmällisesti siihen osallistuvat kaikkein vähiten ne, joilla siihen olisi eniten tarvetta.

sosiaalinen mahdollisuus, joka on myönteinen muutos tuohon normaaliin (tai aikaisempaan) nähden. Tästä sosiaalisten mahdollisuuksien politiikasta emme kuitenkaan tiedä juuri mitään. Tässä kohden sosiaalipolitiikka on kuin lämpömittari, jossa normaali on nolla-astetta ja sen jälkeen asteikossa on pakkasta kuvaavia lukuja: parhaimmillaankin voimme saavuttaa (jälleen) nollatilan, vaikka sekä intuitiivisesti että kokemuksen mukaan tiedämme, että asteikko jatkuu myös plussan puolelle.

Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa voi havainnollistaa muutamalla esimerkillä. Yksilön voi suistaa esimerkiksi köyhyyteen alhainen palkka, työttömyys, tapaturma, sairaus tai vanhuus. Köyhyyden syynä voi olla myös koko perhettä kohtaava riski: työssäkäyvän puolison kuolema, perheen hajoaminen, tai varallisuuden arvon menetys. Toisin sanoen köyhyyden alkamiseen liittyy aina joku henkilöä tai perhettä kohtaava negatiivinen muutos. Sosiaalisten riskien vastainen politiikka pyrkii palauttamaan normaalin tai ainakin lähentymään sitä. Kuolleen puolison jälkeen myönnetään leskeneläke, yksinhuoltaja saa erilaisia tukia ja vastaavasti omaisuuden menettänyttä saatetaan uuteen alkuun vaikkapa velkasaneerausjärjestelmällä. Tarina ei kuitenkaan pääty tähän. Lista positiivisista muutoksista on yhtä pitkä: korkeampi palkka, työllistytminen, tervehtytminen, uusi ansaitsija perheessä, uuden parisuhteen solmiminen ja varallisuuden arvon kohoaminen. Näihin johtavista myönteisistä ja kumulatiivisista prosesseista emme kuitenkaan tiedä juuri mitään – paitsi että on perusteltuja syitä pitää näitä muutoksia kasautuvina prosesseina, joissa monet ”hyvinä” pidetyt asiat tukevat toisiaan. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikassa tavoitteena on, että eri poliitikat siis tukevat toisiaan tämänkaltaisten ”pakettien” rakentamisessa.

Sosiaalipolitiikan näkökulmasta on yhtä tärkeää tietää sekä negatiivisten että positiivisten muutosten taustoista ja niihin kytkeytyvistä kasautumista tukevista sosiaalisista mekanismeista. Tarvitsemme siis sekä sosiaalisten riskien että sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa ja tutkimusta hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan uudistamiseksi. Poliitiikka ja tutkimus ovat kuitenkin seuranneet tiiviisti perinteistä riskiajattelua. Tiedämme paljon siitä, miten hyvin erilaiset sosiaaliset riskit tulevat turvatuiksi tai jäävät vaille turvaa. Monet laskelmat osoittavat sosiaalietuuksien tasoja ja kattavuutta esimerkiksi suhteessa köyhyysrajaan. Tiedämme myös siitä, millaiset tekijät johtavat köyhyyteen. Sen sijaan tiedämme sangen vähän sosiaalisten mahdollisuuksien toteutumisesta eli esimerkiksi siitä, miksi toiset löytävät uusia mahdollisuuksia ja toiset eivät. Kuvaavaa on myös, että tiedämme melkoisesti pienituloisen väestön elinoloista ja niihin vaikuttavista hyvinvointitekijöistä: sen sijaan keskituloisten ja -oloisten ihmisten koettuun hyvinvointiin vaikuttavat tekijät ovat jääneet pitkälti tutkimatta: usein he muodostavat sen ei-köyhän väestön, johon köyhäksi määritellyt ryhmät suhteutetaan. Tässä mielessä huomio tulee kohdistaa jo hyvinvoivan väestönosan toimintamalleihin.

Sosiaalisten mahdollisuuksien merkitystä korostava näkökulma on samansuuntainen yhteiskunnan sosioekonomisten erojen merkitystä korostavan yhteiskuntatieteellisen

40 Rakennesosiologiasta ks. esim. Räsänen, Pekka: Kulutuksen yksilöllistyminen sosiologisessa tutkimuksessa. Teoksessa Ahlqvist, Kirsti, Anu Raijas, Adriaan Perrels, Jussi Simpura & Liisa Uusitalo (toim.): *Kulutuksen pitkä kaari – Niukuudesta yksilöllisiin valintoihin*. Palmenia, Helsinki 2008, 124–150.

näkemyksen kanssa.⁴⁰ Yhteiskuntatieteellinen tutkimus on sekä Suomessa että muualla länsimaissa osoittanut yksiselitteisesti, että sosioekonomiset tekijät ovat – entiseen tapaan – tärkeimpiä ihmisten käyttäytymistä ja elintasoja selittäviä tekijöitä kaikilla keskeisillä yhteiskuntapolitiikan aloilla alkaen tuloista, asumisesta ja kulutuksesta ja päättyen ajankäyttöön, terveyteen ja elämänlaatuun.⁴¹ Vaikeasti ymmärrettävistä syistä tämä suomalaisen yhteiskunnan sosioekonomista rakenteistumista koskeva, sadoissa systemaattisissa tutkimuksissa osoitettu tosiasia on peittyneet yksilöllistymistä ja kulutuskeskeisyyttä koskevien (usein perusteettomien) väitteiden ja työllisten ja työttömien rajapintaa korostavien politiikkalinjausten alle. Myös sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka joutuu ottamaan huomioon sen, että ihmisten mahdollisuudet hyödyntää heille annettuja mahdollisuuksia vaihtelevat merkittävältä osaltaan heidän sosioekonomisten asemiensa mukaan.

Tiivistäen, suomalaisella sosiaalipolitiikalla ei ole paljonkaan systemaattista ja pohdittua sanottavaa näistä myönteisistä muutoksista ja niihin liittyvästä sosiaalisten mahdollisuuksien politiikasta. Kuvaavaa – ja omalla tavalla surullista – on, että Suomessa on laaja kirjo erilaisia yksinhuoltajille tarkoitettuja etuuksia ja palveluja, mutta ei juuri mitään sanottavaa “uusien parisuhteiden politiikasta”: kuitenkin taloudellisessa mielessä, ja ehkä muutenkin, paras tapa vastata yksinhuoltajuudesta aiheutuvaan köyhyyyteen on uusi parisuhde. Koko kysymyksenasettelu on lakaistu riskipolitiikan alle.

Laajemmin ajatus sosiaalisten mahdollisuuksien politiikasta kytkeytyy uuteen, empiirisesti perustellumpaan näkemykseen ihmisiä motivoivista tekijöistä. 1990-luvun alun suuren laman jälkeistä suomalaista sosiaalipolitiikkaa ja sen uudistamista on dominoinut käsitys taloudellisesti rationaalisesta, hyvin informoidusta, kulutusorientoituneesta ihmisestä, joka maksimoi lyhyen aikavälin taloudellisen etunsa mieluiten markkinoilla. Tämä näkökulma dominoi mm. SATA-komitean työtä siltä osin kuin se käsitteli kannustinloukkuja ja organisaatioiden käyttäytymistä. Se on monella tapaa perusteltu. Samalla on kuitenkin syytä palauttaa mieliin, että ihmisten käyttäytyminen ei ole yksinomaaisesti taloudellisesti rationaalista oman edun maksimointia.

Päinvastoin on huomattava määrä systemaattista evidenssiä, joka tukee käsitystä ns. pro-sosiaalisesta ihmiskuvasta.⁴² Tämä empiirisesti varsin perusteltu ihmiskuva kytkee yhteen sekä rationaalisuuden että reiluuden ja ihmisten rajallisen kyvyn käsitellä informaatiota. Esimerkiksi palkkauksessa ja etuustasoissa tai palvelujen organisointitavasta ei ole kyse vain tuottavuudesta ja vallasta, vaan myös reiluudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Monissa valintatilanteissa ihmiset ottavat reiluuden huomioon myös

41 Suomalaisen yhteiskunnan sosioekonomista rakennetta käsitellään perinpohjaisesti teoksessa Erola, Jani (toim.): *Nousiko luokka kuolleista* [Työnimi]. Ilmestyy 2009. Ks. myös Piirainen, Timo & Juho Saari (toim.): *Yhteiskunnalliset jaot – 1990-luvun perintö*. Gaudeamus, Helsinki 2002. Tuo teos löysi tukea käsitykselle, että lama lähinnä vahvisti jo aikaisemmin olemassa ollutta yhteiskunnallista eriarvoisuutta eriyttämällä yhteiskunnan vaurainta ja köyhintä osaa väestön valtavirrasta.

42 Tästä aihepiiristä on laaja kirjallisuus. Ks. esim. Thaler, Richard & Cass Sunstein: *Nudge – Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. Yale University Press, Yale 2008.

oman etunsa kustannuksella, mistä esimerkiksi sosiaalipolitiikassa kertoo etuuksien ja palvelujen kohdentumisen sosioekonominen rakenne.⁴³

Usein ratkaisevaa oman edun ja reiluuden/oikeudenmukaisuuden väliselle tasapainolle on, kuinka muut ihmiset käyttäytyvät kollektiivisesti tietyissä tilanteissa. Esimerkkinä voi mainita, että suomalaisten “sosiaaliturvamoraali” suhteessa etuuksien väärinkäyttöön heikentyi 1990-luvun alun syvän laman vuosina, koska etuuksien väärinkäyttö oli noina vuosina ehkä yleisempää kuin aikaisemmin ihmisten yrittäessä selviytyä vaikeissa oloissa. Toisaalta tuo moraalipalautui hyvin korkealle tasolle 1990-luvun laman jälkipuoliskolla, kun talouskasvun korkea taso ja työllisyyden parantuminen vähensivät väärinkäytön legitimitettä: se on myös pysynyt varsin korkealla tasolla sen jälkeen.⁴⁴

Toiseksi pro-sosiaalinen ihminen ei ole hyvin informoitu eri vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista. Päinvastoin lähtökohtana on, että ihmisten informaatiovaranto on varsin vähäinen, ja ihmiset käyttävät informaatiota varsin valikoivasti. Esimerkiksi päätöksenteko perustuu useimmiten aikaisempaan kokemukseen ja viiteryhmään kuuluvien henkilöiden valintoihin kuin rationaaliin harkintaan eri vaihtoehtojen välillä. Tämän ohella on systemaattista näyttöä siitä, että ihmiset ovat riskiä ja tappioita välttäviä toimijoita. Valintatilanteessa he tyytyvät – parempi pyy pivossa kuin kymmenen oksalla – periaatteen mukaan – usein turvalliseen alempaan tulotasoon kuin ottavat riskejä korkeamman tulotason tavoittelemiseksi. Tämän huomioon ottaminen sosiaalipolitiikkaa uudistettaessa toisi olennaista lisäarvoa esimerkiksi kehitettäessä parempia muutoksenhallinnan politiikkoja. Selvää on myös, että erilaisiin mielipidekyselyihin vastaavien ihmisten informaatiovaranto ei aina riitä perusteltuihin vastauksiin. Informaation kerääminen ja mielipiteen muodostaminen monimutkaisista asiakokonaisuuksista vaatii aikaa ja edellyttää kykyä suhteuttaa havainnot laajempiin konteksteihin – mukaan luettuna esimerkiksi vaihtoehtoiset tavat käyttää resursseja.

Kolmanneksi ihminen ei ole ainoastaan kulutusorientoitunut olento, joka tekee palkkatyötä kuluttaakseen vapaa-aikana. Päinvastoin, työstä ja toiminnasta saatava tyydytys ja työhön (tai yhteisöllisyyteen) liittyvät sosiaaliset siteet ovat tärkeitä hyvinvoinnin ja tyydytyksen lähteitä.⁴⁵ Niinpä esimerkiksi kannustinloukkujen laskeminen ottamatta huomioon tämänkaltaisia työsuhteeseen liittyviä tekijöitä (ja niihin liittyviä varjohintoja) johtaa virheelliseen näkemykseen ihmisiä keskimäärin kannustavista tekijöistä. Samaan virheelliseen suuntaan vievät vielä voimakkaammin ne tutkimukset, joissa työ katsotaan yksioikaisesti haitaksi (disutiliteetiksi) ja työstä vapaa aika omaksi ajaksi, jolle voidaan laskea jokin varjohinta.

43 Vrt. Akerlof, George & Robert J. Shiller: *Animal Spirits – How Human Psychology Drives the Economy and Why It Matters for Global Capitalism*. Princeton University Press, Princeton 2009.

44 Heinemann, Friedrich: Is the Welfare State Self-Destructive? A Study of Government Benefit Morale. *Kyklos* 61 (2008): 2, 237–257.

45 Lane, Robert E.: *The Market Experience*. Cambridge University Press, Cambridge 1991.

Neljänneksi väite lyhyen aikavälin edun maksimoinnista ei kestä empiiristä tarkastelua. Ihmisillä on systemaattinen taipumus tarkastella eri tekijöitä pitkällä aikavälillä, jolloin ratkaisevampaa on pidemmän aikavälin vaihtoehdot ja mahdollisuudet kuin lyhyen aikavälin hyödyt ja haitat. Tästä “strategisten” valintojen näkökulmasta ihmisten kannalta on tärkeämpää se, ovatko investoinnit pitkällä aikavälillä kannattavia kuin mitkä ovat niiden välittömät vaikutukset. Tämän seurauksena lyhyen aikavälin kannustinloukkujen merkitys on loppujen lopuksi useimpien ihmisten kohdalla vähäisempi kuin mitä lyhyen aikavälin kannustinloukkulaskelmat viestivät. Tämä ei tarkoita, etteivätkö kannustinloukut voisi myös olla moraalisesti arveluttavia: laaja yhteisymmärrys on siitä, että palkkatulojen hankkimisen tulee olla kannattavaa, mutta samalla on kuitenkin pidettävä mielessä se aikajänne, jolla palkkatulojen hankkimisen kannattavuutta arvioidaan. Tulos on erilainen lyhyellä ja pitkällä aikajänteellä.

Sama koskee myös ns. vapaamatkustamista koskevaa huolta. Ihmiset ovat systemaattisesti osoittautuneet yhteistoiminnallisemmiksi kuin mitä vapaamatkustamisen merkitystä alleviivannut kollektiivisen toiminnan teoria on ennustanut – näin erityisesti mikäli he pitävät toimintaa legitiiminä, jolloin he ovat valmiita systemaattisesti myös rankaisemaan vapaamatkustajia. Tästä voi tietyin varauksin päätellä, että julkisella vallalla on perusteltuja syitä olettaa ihmisten käyttäytyvän yhdessä sovittujen sääntöjen mukaisesti niin pitkään kuin sosiaali- ja terveystaloudellisia järjestelmiä pidetään legitimeinä ja sääntöjä rikkovia koskevat sanktiot ovat selkeitä ja niiden toimeenpanoa systemaattisesti valvotaan.

Lopuksi tutkimukset eivät tue näkemystä, jonka mukaan ihmiset pyrkisivät toimimaan ensisijaisesti markkinoilla ja arvostaisivat valintamahdollisuuksien rajatonta lisäämistä. Pikemminkin päinvastoin, ihmiset näyttävät pitävän markkinoilla tapahtumaa kilpailua tietyn rajan jälkeen itselleen haitallisena “rottakilpailuna” (*rat race*).⁴⁶ Näissä tilanteissa ihmiset pikemminkin pyrkivät välttämään kuin lisäämään kilpailua tietyn, varsin alhaisen rajan jälkeen. Ihmiset eivät myöskään tietyn rajan jälkeen pidä valintamahdollisuuksien lisäämisestä erityisesti mikäli heillä ei ole ao. aiheeseen liittyvää erikoistunutta tietoa. Muutama vaihtoehto on yleensä riittävästi. Näin ollen kuluttajan valintamahdollisuuksien lisäämiseen tähtäävää politiikkaa kehitettäessä tulee ottaa huomioon myös valintojen tekemisestä aiheutuvat psykologiset haitat ja perustellun vertailun tekemiseen liittyvät kustannukset.

5.3 Joustoturvan kehittäminen

Joustoturva merkitsee tasapainoa työmarkkinoiden joustavuuden ja turvallisuuden välillä ja auttaa yhtä lailla työntekijöitä kuin työnantajiakin tarttumaan globalisaation tarjoamiin mahdollisuuksiin. Euroopan tason työmarkkinaosapuolten lokakuussa 2007 antamien suositusten mukaisesti ja tietoisena siitä, että ei ole olemassa vain yhtä ainoaa joustoturvamallia, Eurooppa-neuvosto pyytää jäsen-

46 Schwartz, Barry: *The Cost of Living – How market freedom erodes the best things in life*. W.W. Norton, New York 1994; Schwartz, Barry: *The Paradox of Choice – Why more is less*. HarperCollins, New York 2004.

valtioita toimimaan yhteisesti sovittujen joustoturvaperiaatteiden mukaisesti ja esittämään vuoden 2008 kansallisissa uudistusohjelmissaan omat järjestelynsä, joilla nämä periaatteet toteutetaan. Joustavuus ja turvallisuus tukevat toisiaan kaikissa elämänvaiheissa (Eurooppa-neuvosto 3/2008, kohta 16).

Joustoturvalla tarkoitetaan eurooppalaisessa kielenkäytössä politiikkamallia, jossa työelämän sisäiset joustot, aktiivinen työvoimapolitiikka, elinikäinen koulutus ja sosiaaliturvajärjestelmät kytketään toisiinsa tavalla, joka lisää työntekijöiden turvallisuutta ja joustavuutta. Mallia kutsutaan myös Tanskan-malliksi, jota usein pidetään tässä suhteessa varsin esikuvallisena.⁴⁷

Tässä yhteydessä joustoturvaa voi tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. Se on ensinnäkin politiikkamalli, jota pyritään toimeenpanemaan varsin laaja-alaisesti suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa. Joustoturvamallia valmistelevalle työryhmälle määraika päättyy vuoden 2010 lopussa. Tavoitteena on eri osapuolten yhteinen ymmärrys periaatteista, joilla työelämää ja lainsäädäntöä kehitetään. Hallituksen linjausten mukaan ”Työ etenee koordinoituna sosiaaliturvan kokonaisuudistusta, aikuiskoulutuksen kokonaisuudistusta sekä työmarkkinoiden kohtaannon parantamista selvittävien komiteoiden ja työryhmien kanssa.”

Tulevaisuusvaliokunnan kannalta ei kuitenkaan liene kovin mielenkiintoista alkaa systemaattisesti pohdiskella näille neljälle työryhmälle (SATA-komitea, aikuiskoulutustyöryhmä, kohtaantotyöryhmä sekä joustoturvatyöryhmä) vaihtoehtoisia tai nykyistä pidemmälle meneviä ehdotuksia. Sen sijaan tulevaisuusvaliokunnan kannalta voi olla mielenkiintoista tarkastella, missä määrin näistä neljästä politiikka-alasta vastuulliset ministeriöt pystyvät yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa tuottamaan yhdensuuntaisia ja toisiaan vahvistavia politiikkoja. Tämä politiikkajohdonmukaisuuden tai -koherenssin merkitystä alleviivaava teema on kahdella tavalla hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan kannalta keskeinen.

Ensinnäkin näiden politiikkalohkojen välillä on voimakkaita kytkentöjä ja ne ehdollistavat toisiaan (taulukko 2). Samalla ministeriöiden välillä on päällekkäisyyttä sekä työnjaossa että yhteistoiminnassa ja jonkin verran erilaisia näkemyksiä harjoitettavien politiikkojen sisällöstä. Näiden kysymysten tarkastelu avaa näkökulman julkisen vallan toimintakykyyn monialaisissa kysymyksissä. Toiselta puolen kysymys on myös kansallisesta politiikkamallista.⁴⁸ Suomalaisen hyvinvointivaltion eräs vahvuuksista on ollut se, että eri politiikkalohkot tukevat toisiaan samalla kun valtioneuvosto, työmarkkinaosapuolet ja kuntasektori neuvottelevat niitä sitouttavia ja toimeenpanokelpoisia uudistuksia. Tässä mielessä joustoturvalla pyritään kansallisen mallin muuttamiseen laajemminkin, ja hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta keskeinen kysymys on, kuinka onnistuneesti tämänkaltaisiin uudistuksiin pystytään.

47 Ks. myös *Flexibility and security over the life course*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2008.

48 Ks. Saari, Juho: Suomalaisen yhteiskunnan institutionaalinen rakenne. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Suomen malli – Murroksesta menestykseen?* Yliopistopaino, Helsinki 2006.

	Työelämän joustot (joustoturvatyöryhmä)	Aktiivinen työvoimapolitiikka (Kohtaantotyöryhmä)	Elinikäinen oppiminen (Aikuiskoulutus- työryhmä)	Sosiaalipolitiikka (SATA)
Opetusministeriö				
Sosiaali- ja terveysministeriö				
Työ- ja elinkeinoministeriö				
Valtionvarainministeriö				

Päävastuu

Jaettu vastuu

Taulukko 2. Ministeriöiden välinen vastuunjako joustoturvassa

Sopeutumistehokkuuden lisääminen edellyttää hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan arviointia investoinnin näkökulmasta. Suomalaiseen ja eurooppalaiseen hyvinvointivaltioretoriikkaan kuuluu väite sosiaalipolitiikasta investointina. Mitä tällä ilmaisulla tarkkaan ottaen tarkoitetaan, on kuitenkin jäänyt määrittelemättä, kuin myös se, kenen kannalta kyse on investoinnista. Tätä kysymystä olisi syytä selvittää. Tois-taiseksi merkittävin suomalainen tutkimus aiheesta on vuodelta 2002, jolloin Henrik Lönqvist ja Jaakko Kiander analysoivat talouskasvun ja hyvinvointivaltion suhdetta ja havaitsivat yhteyksien olevan epäselviä puoleen ja toiseen.⁴⁹ Laajemmin olisi kuitenkin perusteltua selvittää, missä mielessä ja missä mitassa sosiaalipolitiikka voidaan nähdä investointina.

Eräs taustaoletus on ollut, että hyvinvointivaltiosta aiheutuvat julkistaloudelliset kustannukset ovat pienemmät kuin sen puuttumisesta aiheutuvat kokonaistaloudelliset kustannukset.⁵⁰ Tämä lähestymistapa on kuitenkin edelleen varsin spekulatiivinen. Systemaattisemmin aihetta voidaan tutkia mm. päivähoidon ja vanhuspalvelujen osalta, jolloin tarkastelun kohteena ovat julkisten palvelujen työvoimavaikutukset ja mitta-kaavahyödyt. Yksinkertaisimmillaan kyse on siitä, mitkä ovat esimerkiksi päivähoidon julkistaloudelliset kustannukset suhteessa päivähoidosta aiheutuviin kokonaistalou-dellisiin hyötyihin. Samankaltainen laskelma on mahdollista tehdä vanhuspalveluista.

49 Lönqvist, Henrik & Jaakko Kiander: *Hyvinvointivaltio ja talouskasvu*. WSOY, Helsinki 2002.

50 Fouarge, Didier: *Costs of non-social policy – Towards an economic framework of quality social policies – and the costs of not having them*. http://ec.europa.eu/employment_social/news/2003/jan/costofnonsoc_final_en.pdf

5.4 Elämänkaarinäkökulma

Sopeutumistehokkuuden lisääminen edellyttää myös elämänkaareen liittyvien teemojen analysointia. Tässä kohden keskeiset teemat ovat elämänkaaren käännekohtat, yhteiskunnallisen rakennemuutoksen julkistaloudelliset ja yhteiskunnalliset kustannukset, vaurastumisen kohdentuminen elämänkaaren eri vaiheisiin sekä sosiaalipolitiikan ja kestävä kehityksen väliset mekanismit. Näistä elämänkaaren käännekohdista tiedetään jo jonkin verran, mutta muita teemoja on käsitelty varsin vähän. Ne kuitenkin ovat hyvinvointivaltion kannalta avainasemassa.

Ensimmäinen mahdollinen näkökulma tähän problematiikkaan on tarkastella sosiaalipolitiikkaa *elämänkaaren käännekohtien* näkökulmasta. Tämän näkökulman perusolemuksen tiivistä hyvin SATA-komitean työtä ohjeistanut hallituksen iltakoulun kannanotto keväältä 2008:

Uudistustyössä on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, miten sosiaaliturva kokonaisuutena tarjoaa mahdollisuuksia ja kannusteita siirtyä nopeammin opiskelusta työelämään, lyhentää työttömyysjaksoja, tekee lyhytaikaistenkin töiden vastaanottamisen kannattavaksi, helpottaa vajaakuntoisten työllistymistä, myöhentää eläkkeelle siirtymistä, rohkaista eläkkeellä olevia osallistumaan työelämään nykyistä enemmän sekä parantaa työvoiman tuottavuutta.⁵¹

Toistaiseksi meillä on kuitenkin varsin puutteellinen näkemys siitä, kuinka hyvin elämänkaaren keskeisiin käännekohtiin kohdistuvat eri politiikkatoimenpiteet tukevat toisiaan. Suurimmat aukot kohdistuvat palvelujen ja tulonsiirtojen yhteensovittamiseen näissä elämänkaaren käännekohdissa. SATA-komitea pyrkii uudistamaan näitä rakenteita, mutta edelleenkin suomalaisen sosiaalipolitiikan kannalta olisi perusteltua vähän systemaattisemmin selvittää, missä määrin tulonsiirtojen ja palvelujen luomat kotitalouksien ja organisaatioiden kannustimet ovat saman- tai erisuuntaisia mm. siirryttäessä lukion jälkeiseen koulutukseen, koulutuksesta työelämään, työkyvyn heikentyessä ja aktiivisena ikääntyessä. Erityisesti eläkkeellä olevien osalta palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmät ovat kehittyneet toisistaan riippumattomasti.

Tämän ohella sukupolvinäkökulmaa on syytä laajentaa ottamaan huomioon perinteisten kolmen sukupolven (lapset–aikuiset–eläkeläiset) ohella kaksi muuta sukupolvea, eli syntymättömät lapset ja ikääntyvät vanhukset.⁵² Syntymättömien lasten intressien huomioon ottaminen kytkeytyy näkemykseen hyvästä yhteiskunnasta ja sukupolvien välisestä solidaarisuudesta, joka jättää jokaiselle tulevalle sukupolvelle paremmat elämisen edellytykset. Tämä saattaa tietyissä tapauksissa edellyttää johtavassa asemassa olevalta sukupolvelta sen oman lyhyen aikavälin edun vastaista uudistuspolitiikkaa, joka tasaa tai tasapainottaa sukupolvien välistä (julkis)taloudellista taakkaa. Tässä kohden on syytä myös pitää mielessä jo 1960-luvulla tehty havainto, jonka mukaan investoinnit nuoriin ikäluokkiin ovat usein kasvun ja hyvinvoinnin kannalta tuottavampia

51 Hallituksen iltakoulun kannanotto 7.5.2008.

52 Tämä kappale perustuu tutkimusprofessori Jussi Simpuran ajatuksiin ja se on kirjoitettu valiokuntakuulemisessa saatujen ohjeiden mukaisesti.

kuin investoinnit ikääntyviin ikäluokkiin (eläkkeisiin).⁵³ Elämänkaaren toisessa päässä on puolestaan suhteellisten nuorten (yli 60-vuotiaiden) eläkeläisten omien vanhempien muodostama sukupolvi (80–90 -vuotiaat). Sosiaalipolitiikassa ei ole toistaiseksi juurikaan kiinnitetty huomiota näiden kahden sukupolven välisiin suhteisiin omaishoidon tukia lukuun ottamatta. Kuitenkin tämän uuden sukupolvisopimuksen huomioon ottaminen sosiaalipolitiikassa voi tuoda lisäarvoa sekä julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta että sosiaalipolitiikan oikeudenmukaisuuden kannalta arvioituna.

Elämänkaareen liittyvät myös sosiaalisten ongelmien sukupolvisuuteen ja sosiaalisuuteen liikkuvuuteen kytkeytyvät kysymykset. Varsin yleinen näkemys on, että sukupolvi vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen. Erityisesti suurten ikäluokkien on ajateltu olevan mm. alkoholikulutukseltaan muita ”märempiä”. Tämänkaltaiset sukupolvisidonnaiset väitteet ovat saaneet huonosti tukea väestöaineistoista:⁵⁴ erot ovat usein suuremmat sukupolvien sisällä kuin välillä. Nämä sukupolvien sisäiset erot selittyvät puolestaan rakenteellisilla, esimerkiksi yksilön sosioekonomiseen asemaan kytkeytyvillä tekijöillä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö sosiaalipolitiikassa tulisi ottaa huomioon sukupolvien välisiä sidoksia myös muualla kuin koulutuksen ja yhteiskunnallisten asemien periytyvyyden alueella. Eräs tämän kaltainen kysymys on huono-osaisuuden periytyminen. Tältä alueelta alkaa jo olla luotettava näyttöä siitä, että 1990-luvun alun lamalla on ollut pysyviä varsin vaikutuksia silloin köyhissä tai muuten huono-osaisissa kotitalouksilla asuneiden lasten elintasolle ja hyvinvoinnille heidän aikuisvuosinaan.⁵⁵ Perhetaustalla on aikaisempaa suurempi vaikutus siihen, miten ihmiset menestyvät elämässään. Tämänkaltaiset yksilöstä riippumattomien tekijöiden kasvavasta vaikutuksesta kertovat tulokset viestivät sekä yhteiskunta/sosiaalipolitiikan osittaisesta epäonnistumisesta 1990-luvun alussa että tulevaisuudessa merkittävästä yhteiskuntapolitiikan haasteesta, kun tämä ”toisen polven” köyhät alkavat rakentaa elämän edellytyksiä kolmannelle sukupolvelle.

Elämänkaarinäkökulmaa voi tarkastella myös *rakennemuutoksen* hallinnan kannalta. Edellä jo kuvatuksi sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalimenonennusteiden ja valtiovarainministeriön julkisen ja valtiontalouden kestävyttä arvioivien ennusteiden valossa julkisella taloudella ei ole juurikaan liikkumavaraa 2010-luvun Suomessa. Resurssit on jo pitkälti sidottu eduskunnan aikaisemmin tekemillä päätöksillä ja menolisäykset ovat jatkossa rakenteellisia, siis jo tehtyjen päätösten toimeenpanoon liittyviä. Samalla on kuitenkin pidettävä mielessä, että yksinomaan julkisen talouteen keskittyvät laskelmat perustuvat pohjimmiltaan kasvu-, työllisyys- ja väestörakenne-ennusteisiin.

53 Kuusi, Pekka: *60-luvun sosiaalipolitiikka*. WSOY, Helsinki 1961. Ks. myös Tuomioja, Erkki: *Pekka Kuusi*. Tammi, Helsinki 1996; Bergholm, Tapio & Juho Saari: *Paradigmat, agendat ja kehukset*. Teoksessa Kananen, Johannes & Juho Saari (toim.): *Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Minerva, Jyväskylä, 2009.

54 Valkonen, Tapani & Timo M. Kauppinen: *Märkä ja nuorena nukkuva sukupolvi?* Teoksessa Karisto, Antti (toim.): *Suuret ikäluokat*. Vastapaino, Tampere 2005, 334–346.

55 Airio, Ilpo & Mikko Niemelä: *Perhetaustan yhteys aikuisiän köyhyyteen Suomessa 1995–2005*. *Sosiologia* 46 (2009): 1, 3–29.

Niissä ei oteta huomioon rakennemuutoksen dynaamisia vaikutuksia kustannusten kohdentumiseen.

Hyvinvointivaltion uudistamisen mahdollistavan informaatioperustan vahvistamiseksi julkinen valta tarvitsee kuvan siitä, *miten rakennemuutoksesta aiheutuvat kustannukset kohdentuvat*. Tämän kysymyksen selvittämiseksi voidaan simuloida, miten esimerkiksi 1000 henkilön tehtaan sulkemisesta aiheutuvat kustannukset kohdentuvat kunnan ja valtion eri sektoreille (koulutus, sosiaali- ja terveys-, sekä työllisyyspolitiikka), irtisanovalle työnantajalle ja työnantajille ryhmänä sekä kotitalouksille. Simuloinnin ohella tämänkaltaisia prosesseja voidaan laskea talousaluekohtaisilla reaaliaineistoilla. Asiasta on olemassa joitakin esiselvityksiä,⁵⁶ muttei systemaattisia tutkimuksia.

Kolmas elämänkaareen olennaisesti liittyvä tema on vaurastuminen. Suomalaisessa sosiaalipolitiikassa varallisuutta ei ole yleensä ottaen tarkasteltu muuten kuin tulovähenteisten etuuksien (kuten toimeentulotuen) myöntämisen sekä joiltakin osin eräiden sosiaali- ja terveyspalvelujen maksujen määräytymisen yhteydessä pitkäaikaisessa laitoisjoituksessa olevien osalta. Tähän on monta perinteistä syytä. Perussyy on, että omaisuuden huomioonottamista sosiaalipolitiikassa on vierastettu periaatteellisenä kysymyksenä politiikan painopisteen ollessa tulonsiirroissa ja palveluissa. Omaisuutta on myös pidetty ”kertaalleen verotettuna” yksityisasiana.

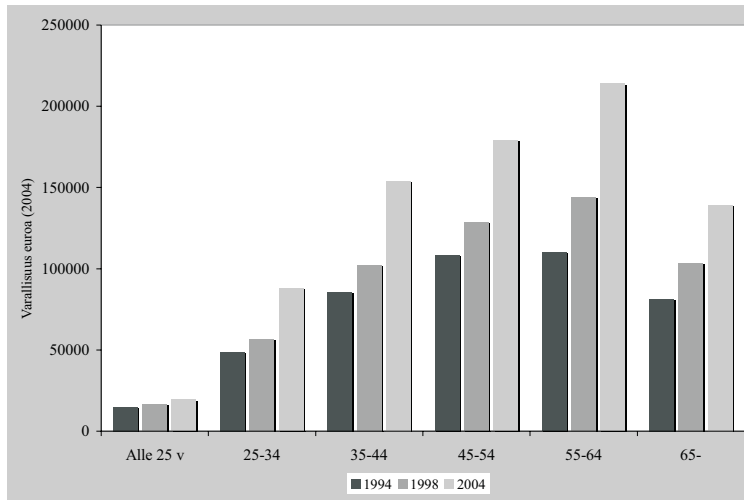
Suhtautuminen omaisuuteen on kuitenkin nopeasti muuttunut sosiaalipolitiikassa kolmesta perussyystä.⁵⁷ Ensinnäkin varallisuus on alkanut kasautua siirryttäessä omistamisen ns. kolmanteen vaiheeseen. Aikaisemman maan- ja asunnonomistuksen rinnalle on noussut enenevässä määrin sijoitusvarallisuutta. Kaiken kaikkiaan varallisuusarvot ovat nousseet hämmästyttävän nopeasti. Kuviossa 9 on havainnollistettu suomalaisten kotitaloutta kohden lasketun varallisuuden kehitystä vuosina 1994–2004. Samalla kotitalouksien hallussa olevat, kotitalouden ulkopuolelta ostettavia palveluja korvaavat kestokulutushyödykkeet ovat yleistyneet.⁵⁸ ”Perinteisten” palveluja korvaavien tavaroiden kuten televisioiden (joka korvaa elokuvissa käyntiä) rinnalle on tullut tiedon käsittelyä helpottavaa teknologiaa ja enenevässä määrin myös terveyden seurantaan liittyviä laitteita. Nämä mahdollistavat monien sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjoamisen asiakkaan/potilaan kotona ja kotiin.

Kuviossa näkyy myös toinen omaisuuteen liittyvä piirre, eli sen kasautuminen ikään-tyviin väestöryhmiin. Tulevaisuudessa yhä suurempi suhteellinen osuus suomalaisten varallisuudesta on yli 65-vuotiaiden (kuviossa vielä 55–64 -vuotiaiden) kotitalouksien hallussa. Tämän ryhmän varallisuus tulee vielä korostumaan, sillä eliniän pidentyessä perinnöt kohdistuvat enenevässä määrin tähän ikääntyvään ryhmään. Perintöverotuksen

56 Ahokas, Jussi: *Suomalainen rakennemuutos -hankkeen tilastoaineisto*. Stakes & Kela, 2008.

57 Ks. myös Moser, Caroline & Anis A. Dani (eds): *Assets, Livelihoods, and Social Policy*. The World Bank, Washington 2008.

58 Riihelä, Marja & Risto Sullström: Sukupolvet ja elinkaaret kulutuksessa. Teoksessa Ahlqvist, Kirsti, Anu Rajjas, Adriaan Perrels, Jussi Simpura & Liisa Uusitalo (toim.): *Kulutuksen pitkäkaari – Niukuudesta yksilöllisiin valintoihin*. Palmenia, Helsinki 2008, 63–93.



Kuvio 9. Kotitalouksien varallisuus ikäryhmittäin 1994-2004, vuoden 2004 rahassa (Tilastokeskus, varallisuustutkimusaineisto 1994, 1998, 2004). Omaisuus kasaantuu ikääntyvälle väestölle.

keventymisen ja varallisuusveron poiston myötä sillä on taipumus kasautua edelleen. Sosiaalipoliittisesti ei ole yhdentekevää, miten tuo varallisuus käytetään tai säästetään – tai miten sitä verotetaan.

Tärkein kiinnostusta lisännyt tekijä on kuitenkin koetun epävarmuuden hillintä. Epävarmuuden hillintään liittyvässä ja tulevaisuuden vakauttamiseen liittyvässä politiikassa eräs kansainvälisesti merkittävä suuntaus pohtii omaisuuteen perustuvien täydentävien sosiaaliturvamallien toimivuutta. Tausta-ajatuksena on, että epävarmuuden vähentämisen kannalta omaisuus on usein avainasemassa – ei niinkään tulonsiirrot ja palvelut – ja että sijoittamisen kautta saatavat tuotot voivat vähentää olennaisella tavalla epävarmuutta ja luoda itsenäisyyttä, vakautta ja oma-aloitteellisuutta. Näille malleille on tavanomaista, että niissä julkinen valta kohdentaa julkisen vallan käyttöön tullutta perintöveron tuottoa syntyville lapsille sijoituksina, jotka ovat käytössä lapsen täyttäessä 18 vuotta. Sijoituksen tuoton ja pääoman voi tällöin käyttää investointeihin, opiskeluun tai asunnon ostamiseen. Tämänkaltaisen *babybond*-järjestelmä on jo *Child Trust Fund*-nimisenä käytössä Isossa-Britanniassa, joskaan sen rahoituksessa ei ole julkilausuttua kytkeä perintöveroon.⁵⁹ Sen etuina on epävarmuuden vähentämisen ohella se, että sen avulla voidaan kompensoida eliniän pidentymisestä aiheutuvia ongelmia perintöjen kohdentumisessa: ne eivät enää kohdennu elämään aloitteleville ihmisille, vaan 50-60-vuotiaille, joilla on jo elämän perusedellytykset hankittuina. Suomessa ei ole ensimmäistäkään selvitystä tämänkaltaisista malleista.

59 Summa on 250 punttaa syntymän yhteydessä ja toiset 250 punttaa kun lapsi on 7, jonka ohella perheet yms. läheiset voivat säästää vuosittain 1200 punttaa ja valtio maksaa joitakin tuloharkintaisia lisiä. Tuotot ovat verovapaita.

Neljäs avainkysymys suomalaisen yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion sopeutumiskyvyn ja pitkän aikavälin kestävyyskannalta on, kuinka *hyvinvointivaltio kohtaa kestävä kehityksen* politiikan sille ja yhteiskuntapolitiikalle yleensä asettamat haasteet. Euroopan mittakaavassa Suomen kestävä kehityksen malli on varsin esikuvallinen sekä hyvinvointivaltion että kestävä kehityksen alueella. Kuitenkin näiden kahden politiikkalohkon kosketuspinnat ja niiden väliset mekanismit ovat toistaiseksi jääneet analysoimatta eikä niistä ole tehty poliittisia johtopäätöksiä.⁶⁰

Ensimmäinen kansallinen kestävä kehityksen strategia (1998) on tässä suhteessa varsin ohut, eikä sisältänyt selkeitä politiikkaa suuntaavia linjauksia. Uudistettu kestävä kehityksen strategia (2006) painottaa systemaattisesti muutoksenhallintaa, korostaa kestävä kehityksen merkitystä läpäisyperiaatteena ja ottaa sosiaalisen ulottuvuuden voimakkaasti huomioon. Samalla tuo monella tavalla erinomainen asiakirja kuitenkin lähtee olettamuksesta, että hyvinvointivaltion ja kestävä kehityksen väliset mekanismit ovat pikemminkin toisiaan vahvistavia kuin toistensa kanssa ristiriidassa. Vahvemmin nämä politiikat ovat kytkeytyneet valtioneuvoston kanslian tilaamissa ilmastopolitiittisissa selvityksissä, joissa mm. pohditaan ilmanmuutoksen vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin.

Näistä avauksista huolimatta Suomessa – eikä oikeastaan muuallakaan – ei ole systemaattisesti selvitetty, minkälaisia uusia vaatimuksia kestävä kehityksen politiikat aiheuttavat hyvinvointivaltion rakenteille, eikä näiden vaatimusten kustannuksia ja mahdollisuuksia ole kartoitettu. (Esimerkiksi sotilaallisten kriisien aiheuttamista muutoksista on selkeämmät linjaukset). Hyvinvointivaltio on kuitenkin voimakkaasti kytköksissä vakaaseen talouskasvuun ja korkeaan työllisyyteen. Mikäli näiden ja kestävä kehityksen välillä ei löydetä *win-win* ratkaisuja, ja kestävä kehitys asetetaan tai joudutaan asettamaan yhteiskuntapolitiikan lähtökohdaksi, tuon kestävyttä korostavan politiikan vaikutukset hyvinvointivaltioon ja sosiaalipolitiikkaan voivat olla varsin mittavat.

Jonkin verran näyttöä on siitä, että ilmastopolitiikan kustannukset kohdistuvat varsin epätasaisesti eri väestöryhmiin ja sillä saattaa olla myös eriarvoisuutta lisäävä vaikutus. Kulutustutkimuksen tulosten valossa näyttää siltä, että energian hinnan nousu kohdistuisi suhteellisesti jyrkimmin eläkeläisiin, työttömiin ja yksinhuoltajiin. Nämä ryhmät ovat pienituloisia ja niillä asumiskulujen samoin kuin muidenkin välttämättömyysmenojen (ruoka, terveydenhoito ja liikenne) osuus kulutuksesta on kaikkein korkein.⁶¹ Näiden ohella hyvinvointivaltion nykyiset organisointitavat voivat rasittaa ympäristöä huomattavasti mm. laitostensa energiakustannusten/tehottomuuden ja hajautuneen yhteiskuntarakenteen välityksellä. Toisaalta nämä haasteet voivat avata innovaatiopolitiikalle uusia mahdollisuuksia myös sosiaalipolitiikassa.

60 Vrt. Rouhinen, Sauli: Kestävä kehityksen politiikka. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Suomen malli – Murroksesta menestykseen?* Yliopistopaino. Helsinki 2006.

61 Kiander, Jaakko: *Ilmastopolitiikka ja tulonjako - Selvitys Vanhasen II hallituksen tulevaisuusselontekoa varten*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 22/2008, Helsinki 2008.

5.5 Koettu hyvinvointi

Lopuksi sopeutumistehokkuuden lisääminen edellyttää koetun hyvinvoinnin korkeaa tasoa. Väestön valtaosan vaurastuessa myös hyvinvointivajeet muuttavat muotoaan. Kun aikaisemmin aina 1990-luvulle saakka väestön suuren enemmistön tavanomaiset hyvinvointivajeet liittyivät resurssien – asunnon, työn, tulojen, koulutuksen – saataavuuteen, sittemmin monet hyvinvointivajeet ovat muuttuneet enenevässä määrin subjektiivisiksi ja elämänhallintaan liittyviksi.⁶² Eniten yhteiskuntapoliittista huomiota ovat saaneet erilaiset onnellisuuteen liittyvät näkökannat.

Suomalaisessa perinteessä on pitkään ajateltu, että koettu hyvinvointi ei ole sosiaalipoliittisesti mielenkiintoinen ilmiö. Käytännöllinen syy tähän on ollut se, että kotitalouksien käytössä olevien resurssien määrällä ja koetulla hyvinvoinnilla ei ole juurikaan yhtymäkohtia. Tässä kohden on tapahtunut viime vuosina uudelleen ajattelua, kun taloustieteellinen, sosiaalipsykologinen ja sosiologinen tutkimus on tuonut esiin yhteiskuntapoliittisesti mielenkiintoisia tuloksia onnellisuuden ja yhteiskunnan institutionaalisen rakenteen välisistä yhteyksistä. Myös Suomessa alueella on tehty jonkin verran tutkimusta.⁶³ Yhteiskuntapoliittisesti onnellisuuden tekee mielenkiintoiseksi se, että onnellisuus on voimakkaasti kytköksissä yhteiskunnan koettuun tasa-arvoisuuteen. Koska yhteiskuntapolitiikalla voidaan vaikuttaa tasa-arvoisuuteen, tämä aikaisemmin yksityiselämän alueelle sijoittunut teema on muuttunut yhteiskuntapoliittiseksi teemaksi.

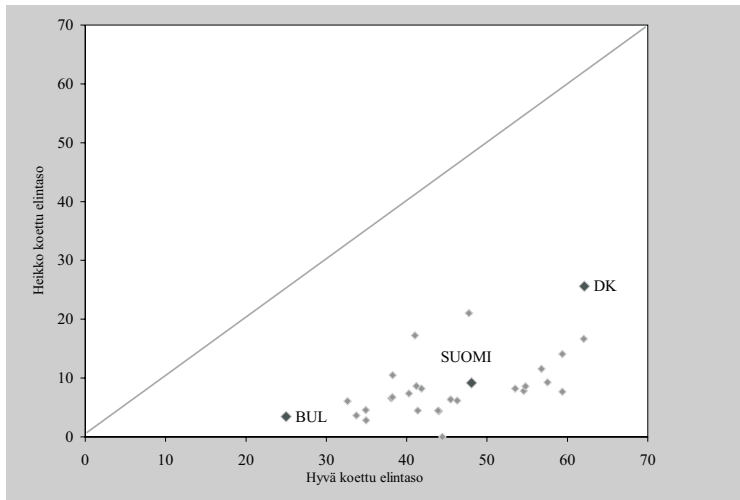
Kuviossa 10 on havainnollistettu koetun elintason (joka tässä on tasa-arvoisuuden likiarvo) ja onnellisuuden välistä kytkentää 27 EU-maassa. Kuviossa on onnelliseksi itsensä tuntevien osuus elintasonsa heikoksi ja hyväksi tuntevien ryhmässä. Ääripäitä edustavat Tanska (DK) ja Bulgaria (BL), mikä osaltaan kertoo siitä, että koettu elintaso kytkeytyy myös todelliseen, euroissa laskettuun elintasoon.

Samalla on kuitenkin huomionarvoista, että koettu elintaso vaikuttaa merkittävästi koettuun onnellisuuteen. Selitys löytyy suhteellisista eroista. Ihmisten koettu hyvinvointi kytkeytyy voimakkaasti siihen, miten tutkittava henkilö tuntee sijoittuvansa suhteessa vertailuryhmiin. Onnellisten määrä osoittautuu sitä alhaisemmaksi, mitä suuremmat ovat (epäoikeudenmukaiseksi) koetut erot eri ryhmien elintasossa. Onnellisuuteen vaikuttavat myös tulevaisuuden odotukset, ajankäytön tasapaino, luottamus julkiseen valtaan, hyvinvointivaltion legitimitetti ja vapaaehtoistyö. Toistaiseksi on kuitenkin epäselvää, minkälaisen mekanismin välityksellä nämä koettua hyvinvointia lisäävät tekijät välittyvät yhteiskuntapolitiikkaan – ja ylipäätään onko tämänkaltaisen yhteiskuntapoliittinen toiminta tavoiteltavaa?⁶⁴

62 Offer, Avner: *The Challenge of Affluence – Self-control and well-being in the United States and Britain since 1950*. Oxford University Press, Oxford 2006.

63 Hirvonen, Tatu & Esa Mangeloja: *Miksi kolmas hampurilainen ei tee onnelliseksi*. Atena, Jyväskylä 2006; Nars, Kari: *Raha ja onni*. Tammi, Helsinki 2006.

64 Ks. Saari, Juho: Sosiaalisen onnellisuuden politiikka. Ilmestyy teoksessa Hiilamo, Heikki & Juho Saari (toim.): *Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka*.



Kuvio 10. Koetun hyvinvoinnin ja elintason välinen yhteys 27:ssä EU-maassa (Eurostat data, N=28000). Onnellisuus kytkeytyy koettuun elintasoon.

Eräs onnellisuuden reunaehto on koettu turvallisuus. Epävarmuuden lisääntyminen asumisessa, työssä, sosiaalisissa suhteissa ja taloudessa vähentää voimakkaasti onnellisuutta ja luottamusta, jotka puolestaan ovat toimivan sosiaalipolitiikan tärkeitä reunaehtoja. Tämän vuoksi olisi perusteltua systemaattisesti selvittää, missä määrin epävarmuus on Suomessa muuttunut viimeisten vajaan kymmenen vuoden aikana. Aihetta koskevia aineistoja on olemassa vuosilta 1999 ja eräiltä osin 2004, minkä ohella vuodelta 2006 on otokseltaan osin vääristynyt ja sellaisena vertailukelvoton aineisto. Alustavat tulokset ovat joka tapauksessa yksisuuntaiset. Samalla kun epävarmuus on yhteiskunnassa yleisesti ottaen nopeasti vähentynyt, sen kielteiset vaikutukset epävarmuudesta kärsiville ryhmille ovat korostuneet (arvioituna esimerkiksi luottamuksen ja onnellisuuden menetyksenä). Sosiaalipolitiikan kannalta olisi kuitenkin tärkeää systemaattisemmin selvittää epävarmuuden muutossuuntia ja sen sosioekonomista kasaantumista osana hyvinvointivaltion tulevaisuuden haasteiden kartoittamista. Sama koskee myös tulevaisuusodotuksia laajemmin. Ne – erityisesti myönteiset odotukset – kytkeytyvät monella alueella luottamuksen ja hyvinvointivaltion leikkauspisteisiin.

Taulukkoon 3 on tiivistetty tässä jaksossa käsiteltyjen teemojen yhteensopivuus jaksossa 2 esiteltyjen lähtökohtien kanssa. Kaikkia yksityiskohtia ei ole voitu käsitellä käytössä olleen tilan puitteissa. Suurimmat haasteet kytkeytyvät menoneutraalisuuteen ja avoimuuteen. Sosiaalipolitiikan uudistamisessa pyritään enenevässä määrin siihen, että uudistukset tehdään resurssija uudelleen kohdentamalla. Tämä ei kuitenkaan ole kaikin osin mahdollista eräiden järjestelmien aliresursoinnin takia. Teemat jättävät osin vastaamatta kysymyksen, miksi kansainväliset yritykset pitäisivät näitä avauksia myönteisinä ja miksi ne sitoutuisivat pitkäjänteisiin ratkaisuihin. Toiselta puolen ne ovat kuitenkin sosiaalipoliittisesti ajatellen perusteltua ja avaavat mahdollisuuksia sosiaalipolitiikan uudistamiseen nykyiseltä pohjalta.

	Mahdollisuudet	Joustoturva	Elämänkaari	Hyvinvointi
2010-lukulaisuus	KYLLÄ	KYLLÄ	EHKÄ	KYLLÄ
Sosiaalipoliittisuus	KYLLÄ	KYLLÄ	EHKÄ	KYLLÄ
Menoneutraalisuus	KYLLÄ	EI	EI	KYLLÄ
Uudistavuus	KYLLÄ	KYLLÄ	EHKÄ	KYLLÄ
Avoimuus	EHKÄ	KYLLÄ	KYLLÄ	EHKÄ
Yhteensopivuus	EHKÄ	EHKÄ	KYLLÄ	EHKÄ

Taulukko 3. Sopeutumistehokkuus ja 2010-luvun sosiaalipoliitiikan lähtökohdat.

6 Yhteisöllisyys

Hyvinvointivaltion ja sosiaalipoliitiikan tulevaisuus ei kytkeydy ainoastaan julkisen vallan politiikkoihin. Myös kansalaisten välisillä sosiaalisilla suhteilla ja kansalaisyhteiskunnan toimintaperiaatteilla on tässä kohden merkittävä rooli. Hyvinvointivaltion ja organisoidun kansalaisyhteiskunnan välisten mekanismien analysoinnissa on viime vuosina edetty harppauksin. Nykykäsityksen mukaan nämä instituutiot voivat tukea toisiaan vastavuoroisesti. Empiirinen evidenssi tukee voimakkaasti käsitystä, että hyvinvointivaltio ei yleisesti ottaen vähennä organisoidun kansalaisyhteiskunnan aktiivisuutta. Pikemminkin hyvinvointivaltio mahdollistaa sen toimintaa julkisen tuen välitykselle, josta tärkein osa kanavoidaan Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) välityksellä sosiaali- ja terveysalan järjestöille (ja eräisiin muihin kohteisiin). Samankaltainen mekanismi toimii sekä Suomen evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon välityksellä uskonnollisten järjestöjen tukemiseen ja Veikkauksen välityksellä kulttuuri- ja urheilujärjestöjen sekä eräille muiden organisaatioiden tukemiseen.

Yhteisöllisyyden ja syrjäytymisen välisiin mekanismeihin on viimeisten kymmenen vuoden aikana kiinnitetty systemaattista huomiota. Teema oli keskeisesti mukana Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen (2003-2007) toimeenpanemassa Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa ja samankaltaisia ajatuksia on sisällytetty myös Vanhasen toisen hallituksen (2007-2011) ohjelmaan, jossa korostetaan yhteisöllisyyden merkitystä: käytännössä asian toimeenpanosta vastaa oikeusministeriön alainen Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (A269/2007). Viimeksi tämänkaltaisen näkökulma on laajentunut sisäasiainministeriön sisäisen turvallisuuden ohjelmaan. Siinä todetaan, että:

Syrjäytyminen on sisäisen turvallisuuden keskeisin uhka. Työttömyys ja muut toimeentuloa vaikeuttavat ongelmat kuten ylivelkaisuus lisäävät yksilöiden välisiä tuloeroja, köyhyyttä ja syrjäytymisriskiä. Heikko koulutustaso, riittävien osaamisvalmiuksien, erityisesti tietoyhteiskuntavalmiuksien puuttuminen ja harastusten puute lisää riskiä joutua syrjään työmarkkinoilta ja yhteiskunnasta. Syrjäytyminen voi ilmentyä myös osallistumattomuutena yhteiskunnalliseen toimintaan.⁶⁵

65 *Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma*. Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008, Helsinki 2008, lainaus sivulta 11.

Käytännössä Suomessa julkinen valta on poikkeuksellisen voimakkaasti tukenut kansalaisyhteiskunnan toimintaa luomalla sille monia institutionalisoituneita rahoituskanavia. Näistä sosiaali- ja terveystaloudellisesti tärkein on luonnollisesti Raha-automaattiyhdistys (RAY). (Muita ovat mm. Terveystalouden edistämisen määrärahat, kuntien sosiaali- ja terveystalouden järjestöille antamat, paikalliseen harkintaan perustuvat tuet, Euroopan sosiaalirahaston määrärahat, maataloustuotannon ylijäämää kohdentavista puskurirahastoista saatavat elintarvikkeiden jakeluun tarkoitettut tuet, Euroopan unionin politiikkaohjelmat mielenterveyden, sukupuolten tasa-arvon, rasismien, syrjinnän ja syrjäytymisen alueilla sekä Maastrichtin ja Amsterdamin sopimuksiin liitettyjen kansalaisjärjestöjen merkitystä korostavien julistusten perusteella eurooppalaisille kansalaisjärjestöille maksettavat jatkuvat tuet).

RAY asema monopolina on vakaa viimeisten EY-tuomioistuimen ratkaisujen perusteella niin kauan kuin sen voi katsoa vähentävän uhkapelaamisesta aiheutuvia haittoja riittävän tehokkaasti sääntelemättömiin markkinoihin verrattuna. Näiden monopolien oikeutus ei siis ole kansalaisyhteiskunnan toiminnan rahoittamisessa, vaan pelihaittojen ehkäisyssä. RAY ja muut peliorganisaatiot myös seuraavat aiheutta koskevaa eurooppalaista keskustelua ja tuomioistuimen toimintaa systemaattisesti. Tällä alueella ei ole tarvetta jatkotutkimukselle muiden tahojen toimesta.

Samalla on kuitenkin huomionarvoista, että Euroopan unionissa on edelleen ns. kahden yleishyödyllisyyden ongelma. Suomalainen lainsäädäntö tarkastelee yleishyödyllisyyttä kolmanteen sektoriin sidottuna ilmiönä. Eurooppalainen toimintamalli tarkastelee yleishyödyllisyyttä funktion kautta, jolloin yleishyödyllistä toimintaa voi harjoittaa yhtä lailla valtio, kunnat, yritykset ja kolmas sektori. Matti Vanhasen toisen hallituksen (2007-2011) ohjelmaan kahden yleishyödyllisyyskäsitteen välinen jännite kirjattiin seuraavasti:

Järjestöjen mahdollisuuksia tarjota hyvinvointia tukevaa ja syrjäytymistä ehkäisevää toimintaa parannetaan. Järjestöjen tukea suunnataan niin, että se ei ole ristiriidassa kilpailulainsäädännön kanssa ja kohdentuu voittoa tavoittelemattomaan toimintaan. Varmistetaan järjestöjen mahdollisuus toimia yleishyödyllisinä voittoa tavoittelemattomina toimijoina. Selvitetään mahdollisuudet parantaa kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä muuttamalla niille annettavat lahjoitukset verovapaiksi tiettyyn rajaan asti.

Lainauksen ensimmäisessä lauseessa määritellään yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen perustavoitteet tavalla, joka on pitkälti yhteensopiva Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) omien linjausten kanssa. Seuraavat kaksi lausetta tuovat esiin julkisen vallan kansalaisjärjestöjen toimintaa mahdollistavan sääntelyn ja kilpailupolitiikan ja -lainsäädännön välisen jännitteen. Viimeinen lause on puolestaan yritys monipuolistaa kansalaisjärjestöjen rahoitus pohjaa tuomalla niille uuden rahoituskanavan RAY:n, oman varainhankinnan ja palvelutuotannon ohella.

Kahden yleishyödyllisyyden välinen jännite on toistaiseksi ratkaisematta. Asiasta on toki tehty työ- ja elinkeinoministeriön johdolla selvitys, joka kartoittaa ansiokkaasti kysymykseen liittyvät jännitteet. Keskeinen kysymys on, missä määrin asiaa pitäisi

säädellä EY-tasolla. Suomessa on ollut pitkään pyrkimystä edetä eurooppalaisen sääntelyn suuntaan. Nytemmin on kuitenkin otettu päinvastainen kanta. Asiaan liittyen sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on lausunut seuraavasti:

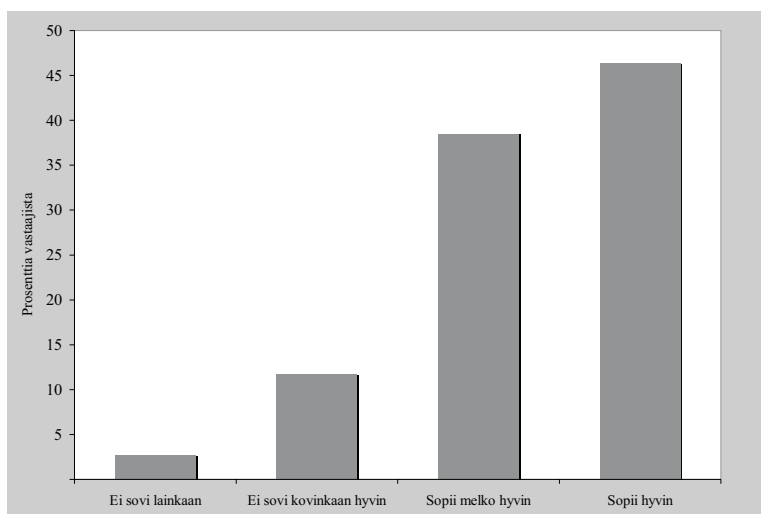
Suomi katsoo, että tässä vaiheessa ei ole tarpeellista luoda uutta yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja koskevaa EU-tason lainsäädäntöä tai sääntelyä. Sen sijaan Suomi pitää tärkeänä jatkaa yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista käytävää vuoropuhelua EU:ssa. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan. Uutta sääntelyä ei tässä vaiheessa ole tarpeellista luoda, koska yhteisen lainsäädännön vaikutuksia erilaisiin järjestelmiin ei ole kyetty vielä selvittämään. Myöskään siitä, mikä olisi sääntelyn sisältö, ei ole selvyyttä. (StVL 7/ 2008.)

Tämä päätös sisältää julkilausumattomasti ajatuksen, että asiaa olisi syytä valmistella kansallisesti. Tämänkaltaiseen toimintaan ei kuitenkaan ole toistaiseksi ryhdytty. (Poikkeuksen muodostaa eurooppalaisen yleishyödyllisyysmääritelmän hyödyntäminen suomalaisen työeläkejärjestelmän eurooppalaisessa viitekehyksessä poikkeuksellisen organisoitavan oikeudellisessa sääntelyssä). Myöskään valtioneuvoston maaliskuussa 2007 antaman periaatepäätöksen perusteella tehtävät jatkotoimenpiteet eivät ole kyenneet tätä jännitettä purkamaan. Jatkotoimenpiteitä kartoittanut Aaro Harju totesi selvityksessään, että on ”hyvä jatkaa keskustelua yleishyödyllisyyden yleisestä määrittelystä, koska se on suomalaisen järjestötoiminnan olemukseen, traditioon ja toimintaan olennaisesti liittyvä asia. *Juridisen tarkastelun ohella kysymystä on tarpeen tarkastella myös ns. poliittisella tasolla.*” (kursivointi lisätty).⁶⁶ Tämä kysymys on sosiaalipolitiikan kannalta varsin keskeinen, koska sen avulla määritellään kansalaisjärjestöjen liikkuematila ja rahoitusperusta suhteessa julkiseen valtaan ja elinkeinoelämään.

Auttamisen institutionaaliset rakenteet ovat yksi asia, ihmisten asenteet toinen. Kun suomalaisilta kysytään, pitävätkö he auttamista velvollisuutena omalla kohdallaan, selkeä enemmistö suomalaisista ajattelee näin (kuvio 11). Noin puolet suomalaisista on väitteen kanssa samaa mieltä, ja suurin osa muista on pitkälti samaa mieltä. Suomalaisen auttamishalukkuus on varsin korkea, mutta se on voimakkaasti tilannesidonnainen. Suomalaiset arvioivat varsin tarkkaan autettavan kunniallisuuden ja avuntarpeen välttämättömyyden sekä edellyttävät voimakasta vastavuoroisuutta. Sosiaali- ja terveyspolitiikan kannalta olisi kuitenkin tärkeää saada systemaattista ja koeteltua tietoa siitä, mihin saakka suomalaisten auttamishalukkuus ulottuu ja kuinka auttamishalukkuutta voidaan eri tavoin aktivoida sekä väestössä yleensä että vaikeissa kohde-ryhmissä erityisesti.⁶⁷

66 Harju, Aaro: Esitys valtioneuvoston periaatepäätöksen 8.3.2007 jatkotoimenpiteistä koskien kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämistä, päivätty 31.8.2007. Saatavissa <http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/267/JatkotoimenpideraporttiAaroHarju.pdf>

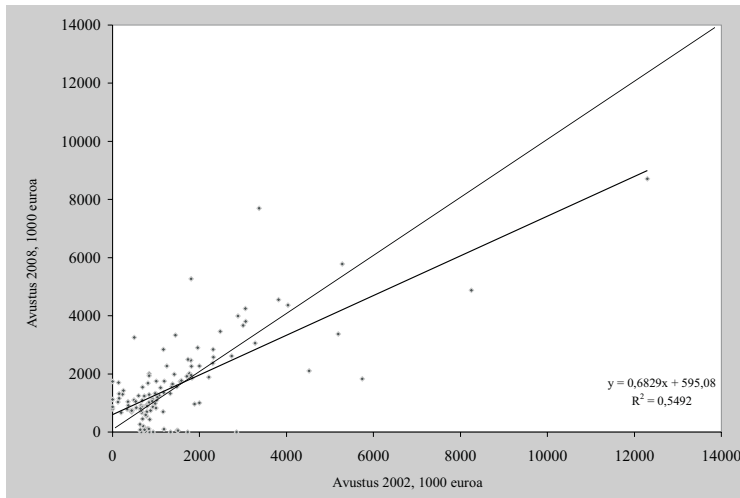
67 Jonkin verran perustietoa on saatavissa julkaisusta Pessi, Anne Birgitta ja Juho Saari: *Hyvä tahto – Auttamisen asenteet ja rakenteet Suomessa*. STKL, Helsinki 2008. Sitä ei kuitenkaan ole viritetty tähän näkökulmaan. Ajantasaisemman selvityksen on RAY tilannut Anne Birgitta Pessiltä. Se julkaistiin heinäkuussa 2008 Suomi-Areenalla Porissa ja se löytyy RAY:n kotisivulta (www.ray.fi).



Kuvio 11. Suomalaisten käsitykset väitteestä: Auttaminen on Teistä oikein, velvollisuus (2008) (RAY-data, N=2500).

Toiseksi on syytä avoimin silmin tarkastella, onko organisoidussa kansalaisyhteiskunnassa aukkokohtia, jotka vaatisivat yhteiskunnan toimivuuden ja tulevaisuuden kannalta arvioituna erityistä julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan huomiota. Harvat järjestelmät ovat täydellisiä. Organisoitu kansalaisyhteiskunta on rakentunut vajaan sadan vuoden kuluessa ja RAY:n rooli sen tukijana on ollut keskeinen 1930-luvun lopulta eteenpäin. Kuten muuallakin, rahoituksella on taipumus kohdentua vakiintuneille toimijoille, joille on kertynyt osaamista omalla erikoisalallaan. Tämä näkyy esimerkiksi RAY:n avustusten jakotilastoissa, jossa vammoihin ja sairauksiin perustuvilla järjestöillä on vakiintunut asema.

Jatkuvuutta voi havainnollistaa vertailemalla vuosien 2002 ja 2008 sataa eniten avustusta saanutta kansalaisjärjestöä (kuvio 12). Molempina vuosina sata eniten RAY-avustusta saanutta järjestöä sai 62 % kaikista myönnettyistä avustuksista. Yhdistämällä näiden kahden vuoden 100 suurinta avustusta saanutta kansalaisjärjestöä kuvaavat listat saadaan yhteensä 124 järjestön luettelo. Toisin sanoen järjestöjen listassa on tapahtunut jonkin verran muutosta joko sadan kärkeen tai siitä pois. Kumpanakin vuotena listan kärjessä on erilaisiin vammoihin tai perinteisiin sosiaalisiin riskeihin liittyviä järjestöjä. Siltä on poistunut vanhuspalveluja tuottavia laitoksia, jotka ovat osin tai kokonaan rajautuneet RAY-tukien ulkopuolelle. Tilalle on tullut mm. helikopteripalveluja. Järjestelmän sekä vakaudesta että keskittyneisyydestä kertoo se, että nämä muutokset vaikuttavat vain marginaalisesti keskeisten kansalaisjärjestöjen osuuteen RAY:n kaikista avustuksista. Se nousee 63–64 %:n välille. Vuonna 2002 avustusta sai kaikkiaan 1115 järjestöä ja vuonna 2008 1035 järjestöä. Keskeinen muutos on eräiden suurten järjestöjen saaman tuen lasku. Kaiken kaikkiaan kansalaisjärjestöjen rahoituksen taakaava avustusjärjestelmä on varsin keskittynyt.



Kuvio 12. RAY myöntävät avustukset 2002 ja 2008, 100 eniten avustusta saanutta järjestöä kumpanakin vuonna ja interaktio (N=124). Valtaosa RAY:n tuesta kohdistuu reilulle sadalle vakiintuneelle järjestölle.

RAY:n kansalaisjärjestöille kohdentuvat tuotot tulevat näillä näkymin laskemaan tulevana vuosina mm. internetpelaamisen yleistymisen myötä, mikä luo tarvetta kansalaisjärjestökentän organisaatorakenteen uudelleenarviointiin. Tämän arviointi ei kuulune tulevaisuusvaliokunnan tehtäviin. Sen sijaan huomionarvoista on, että Suomessa ei ole juurikaan tehty arvioita RAY:n tuen kansalaisyhteiskunnan omarahoitusta vahvistavaan tai syrjäyttävään toimintaan. Suomalaisten hyväntekeväisyysmarkkinoiden laajuus on vuositasolla reilut 120 miljoonaa euroa, josta sosiaali- ja terveysalan järjestöjen osuus on noin 40 %. Kulujen suhde keräystuottoihin on sosiaali- ja terveysalan järjestöillä selkeästi korkeampi kuin esim. uskonnollisilla tai kulttuurin ja urheilun alan järjestöillä.⁶⁸ Sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöjen pitkän aikavälin kestävyiden kannalta olisi perusteltua selvittää, onko RAY:n tuki syrjäyttänyt muuta varainkeräystä ja etäännyttänyt kansalaisjärjestöjä niiden jäsenkunnasta tällä alueella.

Tämän ohella kansalaisyhteiskunnan tuottaminen palvelujen markkinapohjaistuminen ja systemaattinen pyrkimys neutraalisuusperiaatteen huomioon ottamiseen palveluja tilattaessa on voinut johtaa aukkojen syntymiseen “epätäydellisten” tai vaikeasti määriteltävien ja moniongelmaisten tapausten kohdalla. Näissä kohderyhmissä yhdistyvät köyhyys, vähäinen koulutus, heikko työmarkkina-asema, heikko terveydentila, poliittinen passiivisuus ja näihin liittyvä kaikkinaisen osattomuus. Enenevässä määrin kyse on ylisukupolvisesta syrjäytymisestä. Sosiaaliturva- ja sosiaalipalvelujärjestelmien ja useiden erityispalveluidenkin toiminta näiden erityisryhmien auttamisessa voi olla riittämätön. Näissä syistä olisi perusteltua selvittää, onko kansalaisyhteiskunnan or-

68 Saari, Juho & Anu Emilia Saukko: Antamisen markkinat – Rahankeräys 2000-luvun alun Suomessa. Ilmestyy teoksessa Pessi, Anne Birgitta & Juho Saari (toim.): *Hyvien ihmisten maa – Auttaminen kilpailukyky-yhteiskunnassa*. Gaudeamus, Helsinki 2009.

	RAY:n asema	Yhteisöllisyys	Kohdentaminen
2010-lukulaisuus	EHKÄ	KYLLÄ	KYLLÄ
Sosiaalipoliittisuus	KYLLÄ	EHKÄ	KYLLÄ
Menoneutraalisuus	EHKÄ	EI	EI
Uudistavuus	KYLLÄ	KYLLÄ	EHKÄ
Avoimuus	EI	EI	EI
Yhteensopivuus	KYLLÄ	EI	KYLLÄ

Taulukko 4. Yhteisöllisyys ja 2010-luvun sosiaalipolitiikan lähtökohdat.

ganisoimassa palvelujärjestelmässä olemassa väliinputoajatilanteita niissä ei-vakiintuneissa ryhmissä, joiden sosiaalinen asema on erityisen vaikea.

Taulukossa 4 tässä luvussa käsitellyt teemat on suhteutettu 2 luvussa esiteltyihin 2010-luvun sosiaalipolitiikan lähtökohtiin. Jälleen haasteena on menoneutraalisuudesta poikkeaminen sekä avoimuuteen sopeutuminen. Ehdotetut teemat ovat sen luonteisia, että niiden rahoitusjärjestelmän luominen edellyttää resurssien siirtoja tilanteessa, jossa ennusteet tulokertymästä on muutenkin varovaisia. Toiselta puolen RAY:n aseman säilyttäminen edellyttää jo määritelmällisesti kansallisen monopolin säilyttämistä. Sama koskee osin myös yhteisöllisyyttä ja kohdentamista. Näistä teemoista nykyjärjestelmän kannalta haasteellinen on kysymys yhteisöllisyydestä, joka tietystä määrin merkitsee puuttumista saavutettuihin etuihin – erityisesti oikeuteen olla osallistumatta.

7 Hyvinvointivaltio ja kansallinen innovaatiojärjestelmä

Sopeutustehokkuuden lisääminen edellyttää myös kykyä varautua yhteiskunnalliseen muutokseen. Tähän teemaan liittyen tietovarantomme on puutteellinen. Ensinnäkään, meillä ei ole näkemystä lainsäädäntö- ja politiikkaprosessien toimeenpanosta. Emme esimerkiksi tiedä, kuinka suuri osa työryhmien/selvitysmiesten esityksistä päättyy lainsäädännöksi tai kuinka suuri osa eri politiikkaohjelmien linjauksista alkaa tosiasiallisesti suunnata organisaatioiden käyttäytymistä. Näiden kysymysten systemaattinen analyysi indikoi politiikkaprosessien hallittavuutta: epäselvempää on, miten näitä tuloksia tulee tulkita. Tämänkaltaisen taaksepäin katsova analyysi selvitysmies- ja politiikkaohjelma-instituutioista avaisi lukuisia uusia mahdollisuuksia hallinnon kehittämiseen. Samalla julkinen valta tarvitsee systemaattista analyysiä valtioneuvoston sisäisen työnjaon toimivuudesta ja johdonmukaisuudesta sosiaali- ja terveyspolitiikassa. Sosiaali- ja terveyspolitiikan uudistaminen on moniministeriaalista toimintaa. Sen alueella toimii lukuisia ministeriöitä, joilla on varsin erilaisia tavoitteita ja näkemyksiä samoista politiikkalohkoista. Näiden näkemysten kartoittaminen esimerkiksi ministeriöiden strategioita vertailemalla ja yhdensuuntaistaminen palvelisi sosiaali- ja terveyspolitiikan kehittämistä.

Toiseksi, Suomessa ei ole systemaattisesti pohdittu hyvinvointivaltion ja kansallisen innovaatiojärjestelmän suhdetta hyvinvointivaltion uudistamisen ja sopeutustehok-

kuuden lisäämisen voimavarana.⁶⁹ Hyvinvointivaltion ja kansallisen innovaatiojärjestelmän väliin on rakentunut monia yhtymäkohtia viimeisten viidentoista tai kahdenkymmenen vuoden aikana. Näistä tärkeimmät ovat kansallinen innovaatiostrategia, sektoritutkimus sekä teknologisten ja sosiaalisten innovaatioiden juurruttamiseen liittyvät kysymykset. Kansallinen innovaatiojärjestelmä nähdään nykyisin horisontaalisena mallina, joka kattaa samalla tavalla yksityisen ja julkisen sektorin – tosin näiden kahden välisistä mekanismeista ja rooleista on perustavanlaatuista epäselvyyttä. Joka tapauksessa tämä mm. tiede- ja teknologianeuvoston asettama tavoite velvoittaa innovoimaan ja uudistumaan myös julkisella sektorilla yleensä, ei ainoastaan tutkimus- ja kehittämispoliittisissa organisaatioissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on tuotettu kansallinen innovaatiostrategia, jonka valmistelun yhteydessä korostettiin hyvinvointivaltion roolia kansallisessa innovaatiojärjestelmässä. Strategian loppuraportissa avoimeksi kuitenkin jäi, mikä tarkkaan ottaen on hyvinvointivaltion rooli tässä yhteydessä.⁷⁰ Yksioikoisemmin se on nähty teknologisten innovaatioiden kysyntää luovana ostajana, joka mahdollistaa mm. terveyteen ja koulutukseen liittyvien tuotteiden luomisen. Voidaan kuitenkin myös ajatella, että hyvinvointivaltiolla on itsenäinen ja tasa-arvoinen asema innovaatiojärjestelmässä.

Kansalliseen innovaatiostrategian perusteella valtioneuvosto antoi innovaatiopoliittisen selonteon eduskunnalle loppusyksyllä 2008.⁷¹ Selonteossa hyödynnettiin systemaattisesti ajatusta “laaja-alaisesta innovaatiopolitiikasta”. Teemaan liittyen valtioneuvosto teki seuraavat johtopäätökset:

Vahvistetaan liiketoiminta-, johtamis-, toimintatapa-, muotoilu-, luoviin aloihin sekä palvelu- ja sosiaalisiin innovaatioihin kohdistettavia kehittämistoimenpiteitä ja kannusteita. Luodaan uusia kannusteita innovaatiotoiminnan käynnistämiseen yrityksissä kaikilla niillä aloilla, joissa innovaatiotoiminnalla voi olla keskeinen rooli toiminnan ja tuottavuuden parantajana.

Uudistetaan koko innovaatio- ja yrityspalvelujärjestelmää siten, että koko kansantalouden, eri toimialojen ja eri alueiden yritysten ja myös julkisen sektorin toiminnan tuottavuutta ja kilpailukykyä parannetaan. Luodaan Suomesta kokeileva yhteiskunta, joka kykenee hyvässä yhteistyö- ja innovaatioympäristössään tuottamaan kansainvälisesti kilpailukykyisiä ja systeemisten toimintako-

69 Hämäläinen, Timo J. & Risto Heiskala: *Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistuskyy.* Edita, Helsinki 2004. Ks. myös Smith, Adrian, Andy Stirling & Frans Berkhout: The Governance of sustainable socio-technical transitions. *Research Policy* 34 (2005), 1492–1510 sekä Lundvall, Bengt-Åke & Edward Lorenz: Welfare and learning in Europe – How to revitalize the Lisbon process and break the stalemate. Teoksessa Lorenz, Edward & Bengt-Åke Lundvall (toim.): *How Europe's Economies Learn – Coordinating competing models.* Oxford University Press, Oxford 2006, 411–432.

70 *Kansallinen innovaatiostrategia.* Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2008.

71 Valtioneuvoston innovaatiopoliittinen selonteko eduskunnalle, 2008. Saatavissa <http://www.innovaatiostrategia.fi/files/download/INNOPOLSELONTEKO.pdf>

konaisuuksien laaja-alaisiin uudistuksiin johtavia innovaatioita. Kehitetään Suomen julkisesta sektorista aktiivinen innovaatioiden kehittäjä, soveltaja ja käyttöönottaja.

Kansallisilla rahoitusinstrumenteilla ja ministeriöiden alaisilla sektoritutkimuslaitoksilla on tässä “systeemisten toimintakokonaisuuksien uudistamisessa” merkittävä rooli. Sektoritutkimuksella tarkoitetaan tällöin “yhteiskuntapolitiikkaa ja yhteiskunnallista päätöksentekoa ja päätösten valmistelua tukevaa tutkimustoimintaa, jonka avulla hallinnonalat kasvattavat tietopääomaansa ja luovat edellytyksiä yhteiskunnan kehittämiseksi.”⁷²

Sektoritutkimuksen rooli tulee edelleen korostumaan, mikäli selonteossa tehty linjaus innovaatiotoiminnan kannustamisesta toimeenpannaan. Siinä nimittäin todetaan, että “luodaan valtion tulosohtaukseen ja kuntien valtionosuusjärjestelmään kytketyt selkeät kannusteet julkisen sektorin innovaatiotoiminnalle.” Näiden linjausten mukaan sosiaali- ja terveystieteiden kytkeytyvään innovaatiopolitiikkaan olisi tulossa sektoritutkimuslaitosten (ja muiden toimijoiden) käyttöön kohdentuvaa lisärahoitusta.

Sektoritutkimus on kuitenkin ollut melkoisessa myllerryksessä Vanhasen toisen hallituksen aikana. Professori Yrjö Neuvon työryhmän työn pohjalta on perustettu sektoritutkimuksen neuvottelukunta ja uudistettu sektoritutkimuksen rahoitus.⁷³ Nämä muutokset ovat toistaiseksi olleet varsin vähäisiä, koska ministeriöt ovat suhtautuneet varsin varauksellisesti sektoritutkimuksen neuvottelukunnan aloitteellisuuteen tällä alueella. Tämän ohella hallitus on toimeenpannut ohjelmansa mukaisia rakenteellisia uudistuksia ja se edelleen valmistelee sektoritutkimuksen ohjauksen uudistamista.

Hyvinvointivaltion ja kansallisen innovaatiojärjestelmän kannalta nämä muutokset ovat merkityksellisiä sikäli, että sektoritutkimusjärjestelmä on tärkein näitä kahta kokonaisuutta yhdistävä välittäjäorganisaatio sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonalalla. Sen toimivuus määrää pitkälti sen, kuinka innovatiiviseksi hyvinvointivaltio rakentuu ja kuinka hyvinvointivaltio otetaan huomioon kansallisessa innovaatiojärjestelmässä. Tämän hyvinvointivaltion ja kansallisen innovaatiojärjestelmän välinen rajapinta on varsin kartoittamaton alue, mitä tulee tuolla alueella tehtävän toiminnan hyödyntämiseen sosiaali- ja terveystieteiden valmistelussa, päätöksenteossa ja toimeenpanossa. Avoimia kysymyksiä ovat mm. tutkimus- ja kehittämislaitosten ja tosiasiaperustaisen (*evidence-based*) päätöksenteon roolit esimerkiksi SATA-komitean työssä ja PARAS-hankkeen toimeenpanossa.

Innovaatiojärjestelmän kaksi muuta peruspilaria, eli Suomen Akatemia ja Tekes, ovat lähestyneet tätä hyvinvointivaltion ja kansallisen innovaatiojärjestelmän rajapintaa

72 SETU [Sektoritutkimuksen neuvottelukunta]: Sektoritutkimuksen rakenteellinen kehittäminen. Diaarinumero 8/2008/SETU. 15.9.2008.

73 VN [Valtioneuvosto]: Valtioneuvoston periaatepäätös julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä. Valtioneuvosto 7.4.2004; VNK [Valtioneuvoston kanslia]: *Sektoritutkimustyöryhmän mietintö*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2006; Helsinki 2007; VNK: *Hallituksen strategia-asiakirja 2007*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, Helsinki 2007.

eri näkökulmista. Suomen Akatemia on korostanut linjauksissaan ja strategioissaan omaa rooliaan yhteiskunnallisena vaikuttajana ja sosiaalisten innovaatioiden tuottajana.⁷⁴ Käytännössä sen hyvinvointipolitiikkaan kohdistamat resurssit ovat kuitenkin varsin vähäiset suhteessa sen käytössä oleviin määrärahoihin. Suomen Akatemian kulttuurin ja yhteiskunnan toimikunta kohdensi määrärahoistaan yleisistä tutkimusmäärärahoistaan vuonna 2004 noin 2.2 % (0.26 m euroa) hyvinvointipolitiikan tai hyvinvointivaltion uudistamiseen. Vuonna 2008 tämä osuus oli noin 5 % (1.2 m euroa). Nämä luvut voi suhteuttaa Tekesin sosiaali- ja terveyspalvelujen teknologiaa ja organisatorisia uudistuksia rahoittavaan *FinnWell*-ohjelmaan, jonka kokonaisrahoituskehys on 150 m euroa ja sen ”Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä”-nimiseen kumppanuusohjelmaan, jossa Tekes toteuttaa hallitusohjelman sosiaali- ja terveystieteiden linjauksia ja tavoitteita palvelujärjestelmän kehittämiseksi. Tämän ohjelman kokonaisrahoituskehys on 240 m euroa.

Suomessa ei myöskään ole teknologisten ja sosiaalisten *innovaatioiden juurruttamisen (diffuusion) politiikkaa* sosiaali- ja terveyspolitiikassa.⁷⁵ Meillä on varsin puutteellinen näkemys niistä prosesseista, joiden seurauksena erilaiset projektit ja informaatio-ohjauksen linjaukset juurtuvat organisaatioihin. Sosiaali- ja terveyssektorin kansallisten hankkeiden, terveyden edistämisen määrärahalla tehtyjen hankkeiden sekä tietoteknologian juurruttamiseen tähänneen Makropilotin arvioinnit osoittavat, että hankkeet juurtuvat varsin harvoin organisaatioiden toimintaan: vähän paremmin on onnistunut terveydenhoidon *Käypä hoito*-suositusten juurruttaminen.

Toisaalta meillä on vähän, jollei lainkaan, systemaattista tietoa hankkeiden juurtumisen ja leviämisen esteistä ja edellytyksistä. Tiedämme hyvin vähän siitä, miten valtioneuvoston linjaukset siirtyvät kuntien politiikkoihin (vertikaalinen diffuusio) tai miten yhdessä kunnassa luodut hyvät käytännöt siirtyvät toiseen kuntaan (horisontaalinen diffuusio). Tämän tiedon puute johtaa usein merkittävään resurssien hukkakäyttöön, kun erilaisten ohjelmien tekijät tekevät turhaa työtä ja kunnat keksivät saman idean yhä uudelleen. Näiden teemojen systemaattinen avaaminen edellyttää varsin mittavaa resursointia. Näin erityisesti hankkeiden juurtumisen ja leviämisen osalta. Käytettävät summat ovat kuitenkin varsin vähäisiä, jos ne suhteutetaan julkisen vallan näihin hankkeisiin käyttämiin varoihin.

8 Euroopan unionin sosiaali- ja terveyspolitiikat

Sopeutumistehokkuuden lisääminen edellyttää myös eurooppalaisen toimintaympäristön systemaattista ja analysointia. Tällä alueella eurooppalaiset perusrakenteet ja politiikat tunnetaan varsin hyvin sosiaali- ja terveyspolitiikan alueella, sillä Suomessa

74 Saari, Juho: Hyvinvointivaltion muutos ja kansallinen innovaatiojärjestelmä. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos*. STKL, Helsinki 2008, 347–365. Kappaleessa mainitut luvut ovat tutkija Jarkko Tirrosen keräämiä.

75 Hallitusohjelmaan sisällytetty sosiaali- ja terveystieteiden innovaatio-ohjelma pyrkii avaamaan joitakin tähän liittyviä teemoja.

on jo varsin pitkään harjoitettu alan tutkimusta.⁷⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö on myös vastikään selvittänyt kansainvälisen toimintansa linjauksia, jotka ovat siten ajan tasalla.

Myös unionin näkemys sosiaalipolitiikan peruspiirteistä on vakiintumassa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kumulatiivisen oikeudenkäytännön mukaan näitä kriteerejä on kahdeksan, jotka tavanomaisesti jaetaan kolmeen ryhmään: *Integraatiokriteerit* ovat a) universaalisuus, pakkojäsenyys, tuottajan valintakielto; b) *Rahoituskriteerit* liittyvät pakollisiin, lakisääteisiin maksuihin, riskiriippumattomuuteen ja ristisubventioon; c) *Etuuskriteerit* ovat yhtäläinen kohtelu maksuista riippumatta ja tarveperiaatteet. Nämä kriteerit antavat jäsenvaltioille mahdollisuudet harjoittaa sosiaalipolitiikkaa ilman, että sisämarkkina- ja kilpailulainsäädäntö olennaisesti vaikuttaisivat harjoitetun sosiaalipolitiikan institutionaalsiin rakenteisiin.

Näiden ohella Suomi on varsin onnistuneesti suojellut suomalaisen sosiaalipolitiikan institutionaalista rakennetta ei-toivotuilta integraation vaikutuksilta. Näistä linjauksista tärkeimmät koskevat työeläkejärjestelmän asemaa osana sosiaalipoliittista järjestelmää, johon liittyen Suomella on liittymissopimuksessa (1995) pysyvä poikkeama, ja kansallisten rahapelimonopolioiden oikeutusta yhteiskuntarauhan takaavina ja pelihaittoja lieventävinä rakenteina. Näiden säilyttämisestä on laajahko kansallinen konsensus. Edellinen ei ole tällä hetkellä aktiivisen keskustelun kohteena. Jälkimmäiseen asiakokonaisuuteen liittyen valtioneuvosto on syksyllä 2008 todennut, että ”Suomi ei halua rahapeli-asioiden käsittelyä ... neuvoston työryhmässä”⁷⁷ pois lukien eräät ikärajat yms. haittojen ehkäisemiseen liittyvät kysymykset, mikä kertoo yksiselitteisestä poliittisesta tahdosta pitää rahapelaamista koskeva päätöksenteko kansallisena kysymyksenä. Suurimmat muutokset ovat tapahtuneet alkoholipolitiikassa, johon liittyen vanhan alkoholipolitiikan perusteet on arvioitu kokonaan uudestaan vähittäismyyntimonopolia lukuun ottamatta.⁷⁸ Tämän ohella Suomella on jonkin verran ongelmia ns. asumisperustaisen ja työperustaisen sosiaaliturvan yhteensovittamisessa ja eräissä terveyspalvelujen ja potilaiden vapaaseen, mutta säänneltyyn liikkuvuuteen liittyvissä kysymyksissä.

Epäselvempää kuitenkin on, miten Suomi pienenä EU-jäsenmaana voisi pro-aktiivisesti ja tuloksellisesti muotoilla oman EU-politiikkansa tällä alueella. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on toistuvasti huomauttanut siitä, että suomalainen politiikka on ollut varsin reaktiivista ja sosiaali- ja terveyspoliittiset tavoitteet on Euroopan unionin yhteisissä politiikoissa sopeutettu kasvu- ja työllisyyspoliittisiin tavoitteisiin. Tämä pitää pitkälti paikkansa, ja selittyy paitsi niukoilla resursseilla myös kannanmuodos-

76 Kari, Matti & Mervi Kattelus & Juho Saari: *Sosiaalinen Eurooppa murroksessa – Euroopan unionin sosiaali- ja terveyspolitiikka*. Eurooppatietoa 191/2008. Eurooppatiedotus, Helsinki 2008. Ks. myös Raunio, Tapio & Juho Saari: *Euroopan jännitteet*. Eurooppatiedotus, Helsinki, tulossa 2009.

77 Valtioneuvoston E-asiakirja eduskunnalle 75/2008 vp. Saatavissa <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/akirjat/akx.htm>.

78 Hyvä katsaus aiheeseen on Häikiö, Martti: *Alkon historia*. Otava, Helsinki 2007, erityisesti sivut 307–442.

	Sosiaaliset oikeudet	Sukupuolten tasa-arvo	Terveys	Harmonisointi
Alankomaat	54	74	71	64
Belgia	67	80	82	73
Espanja	59	62	65	60
Irlanti	51	56	63	48
Iso-Britannia	32	52	55	47
Italia	66	71	70	66
Itävalta	41	51	44	48
Kreikka	67	65	69	80
Kypros	84	82	88	74
Latvia	57	52	58	81
Liettua	43	45	54	59
Luxemburg	72	76	84	51
Malta	57	64	66	55
Portugali	71	69	70	65
Puola	62	66	79	86
Ranska	51	75	79	60
Ruotsi	31	69	78	63
Saksa	59	63	71	52
Slovakia	70	64	67	80
Slovenia	52	61	66	68
Suomi	40	64	77	47
Tanska	36	61	64	54
Tšekki	59	64	77	71
Unkari	66	53	74	79
Viro	41	43	57	77
Puolesta (maiden lkm)	19	23	24	22
Vastaan (maiden lkm)	6	2	1	3

Taulukko 5. Euroopan unionin kansalaisten näkemykset unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisesta neljällä politiikka-alueella, 2007, kannatus %:a kaikista vastanneista. Lähde: European Social Reality, mikrodata (N=28000).

tuksen vaikeudella. Suomalainen julkinen valta ei ole tällä alueella orientoitunut kohti Eurooppaa, eikä tällä alueella ole ollut huomattavaa poliittista kunnianhimoa.

Toisaalta suomalaiset kuuluvat niihin EU-kansalaisiin, jotka suhtautuvat varsin varauksellisesti EU-tason sosiaalisten oikeuksien, terveyspolitiikan ja tasa-arvopolitiikan laajentamiseen. Ne eivät ole kaikkein kriittisimpiä. Voimakkainta kritiikki on Isossa-Britanniassa. Kuitenkin oireellista on, että laajan hyvinvointivaltion omaavat pienet EU-maat (Tanska, Ruotsi, Alankomaat, Suomi) lukeutuvat kaikki voimakkaasti kriittisten EU-maiden ryhmään (taulukko 5).⁷⁹ Useimmat jäsenvaltiot kannattavat sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista, mutta yhdelläkään nyt tarkastelluilla sosiaalisen ulottuvuuden alateemalla (sosiaaliset oikeudet, sukupuolten tasa-arvo ja terveys, harmonisointi) kaikkien jäsenmaiden väestön enemmistöt eivät ole vahvistamisen kannalla.

79 Böckerman, Petri & Juho Saari: Sosiaalista Eurooppaa vahvistamassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (2009): 1, 2–14.

Voimakkaimmin kannatetaan terveyspolitiikan vahvistamista (jonka puolesta ovat kaikki jäsenvaltiot Itävaltaa lukuun ottamatta), suhteellisesti vähiten kannatusta on sosiaalisten oikeuksien vahvistamisessa, jota vastustaa kuuden jäsenvaltion väestön enemmistöt.

Toisaalta Suomessa ei ole ollut suurta innokkuutta unionissa sovittujen linjausten toimeenpanoon sosiaali- ja terveyspolitiikassa. EU-tasolla Suomi on lukeutunut niihin maihin, jotka ovat suhtautuneet nihkeästi unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiseen. Tässä kohden puheet ja teot ovat usein olleet etäällä toisistaan. Valtioneuvosto on aktiivisesti kannustanut sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiseen periaatteellisella tasolla. Samalla valtioneuvosto on kuitenkin suhtautunut varsin varauksellisesti, ellei peräti kielteisesti niihin Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksiin, jotka on nähty tarpeettomana puuttumisena suomalaisen sosiaalipolitiikan institutionaalisiin rakenteisiin.

Tässä kohden jonkinlaisesta muutoksesta viestii joustoturva-ajattelu (*Flexicurity*). Se on kytkeytymässä osaksi myös Euroopan sosiaalirahasto (ESR)-toimintaa, erityisesti sen osana toimivaa globalisaatorahastoa (*Globalisation fund*). Joustoturva-ajattelua on käsitelty pääpiirteiden osalta jo edellä. Globalisaatorahastosta on toistaiseksi myönnetty varsin niukasti avustuksia rakennemuutoksesta kärsineille alueille (Suomessa Perloksen tehtaan sulkeminen kuuluu avustusta saaneisiin kohteisiin), mikä johtuu pitkälti myöntämiskriteerien tiukkuudesta. Tämä takia komissio on aloittanut myöntämiskriteerien uudistamisen.

Kansallisen politiikan kannalta tärkeä ja toistaiseksi pitkälti analysoimaton kokonaisuus on Euroopan unionin tuottamat näkemykset sosiaali- ja terveyspolitiikasta. Tälläkin alueella on toki tehty jonkin verran tutkimusta, mutta se on rajautunut ensisijaisesti komission työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioista vastaavan pääosaston linjauksiin ja politiikkoihin. Sen sijaan talousministereiden ja taloudesta ja sisämarkkinoista vastaavien Euroopan yhteisöjen komission pääosastojen teettämät tutkimukset ja linjaukset sosiaali- ja terveyspolitiikasta, niiden rahoituksesta ja tehokkuudesta, eivät ole juurikaan kiinnostaneet tutkijoita. Tämä on paradoksaalista sikäli, että näiden linjausten Eurooppa-poliittinen painoarvo ajattelutapojen muokkaajana ja eurooppalaisen yhteisen tahdon muodostajana on yleensä monin verroin suurempi kuin vastaavien puhtaasti sosiaalipoliittisten linjausten. Ne suuntaavat eurooppalaista ajattelua, ja väistämättä valuvat myös suomalaiseen keskusteluun valtionvarainministeriön kautta.⁸⁰

Eurooppa-politiikka on myös laajemmin murroksessa. Euroopan unionissa ei ole yhteistä näkemystä siitä, mihinkä suuntaan unionia pitäisi rakentaa, mitkä ovat sen keskeisiä politiikkoja ja miten unioni voi saavuttaa asettamansa tavoitteet. Näiden teemojen suhteen unionissa on monia jakolinjoja. Yksi niistä on jako markkinamyönteisiin ja protektionistisiin jäsenvaltioihin. Edellisiin lukeutuvat pyrkivät laajentamaan sisämarkkinoita yhä uusille alueille, kun taas jälkimmäiset hakevat markkinoiden rajoja erityisesti suhteessa hyvinvointivaltioihin ja niin sanottuihin yleishyödyllisiin palve-

80 Ks. myös Begg, Iain, Juraj Draxter & Jorgen Mortensen: *Is Social Europe fit for Globalisation? A study on the social impact of globalisation in the European Union*. Centre for European Policy Studies, Brussels 2007.

luihin, joista perinteisesti ajatellen tärkeimpiä ovat posti-, kaasu-, sähkö- ja puhelinpalvelut. Sama jako toistuu myös globaaleissa politiikoissa. Osalle jäsenmaista unioni (ja erityisesti komissio) on talouden globalisaation edistämisen väline, toisille taas väline sen vaikutusten puskuroinnille.

Toinen keskeinen jakolinja koskee jäsenvaltioiden hyvinvointivaltioiden uudistamispyrkimyksiä. Tällä ulottuvuudella osa jäsenvaltioista pyrkii aktiivisesti uudistamaan instituutioitaan kasvua ja työllisyyttä tukevasti ja käyttää unionia ja sen linjauksia tämän politiikan edistämisen välineenä. Viime vuosina tämän yhteiskuntapolitiikan osaksi on tullut aikaisempaa korostetummin myös ympäristöulottuvuus, jolloin on haettu vastavuoroisesti toisiaan vahvistavia yhtymäkohtia kasvun, työllisyyden ja kestävän kehityksen väliltä. Toisessa ääripäässä olevat jäsenvaltiot sitoutuvat puolestaan olemassa oleviin rakenteisiin, ja pitävät unionin politiikkoja uhkana harjoitetulle yhteiskuntapolitiikalle.

Tässä uudessa tilanteessa, jossa yhtäältä jäsenvaltiot ovat systeemikilpailussa toisiaan vastaan ja toisaalta EU kilpailee vallasta ja vauraudesta muiden suuralueiden kanssa, jäsenvaltioiden eriseuraisuus keskeisissä politiikoissa on aikaisempaa vakavampi yhteinen haaste. Pahimmillaan tai parhaimmillaan yksi ainoa strategisessa asemassa – vaikkapa Euroopan unionin puheenjohtajuusmaana – oleva ja yksimielisyyttä vaativissa asioissa veto-oikeutta käyttävä jäsenvaltio voi omavaltaisella politiikalla sekä halvaannuttaa unionin sisäisen toiminnan että olennaisesti heikentää sen globaalia toimintakykyä kauppa-, kehitys- ja ympäristöpolitiikoissa. Tämänkaltaista jarrumiehen viittaa on soviteltu esimerkiksi eräille keskisuurille jäsenvaltioille ja suurelle Keski-Euroopan maalle, mutta myös pieni jäsenmaa – kuten historiallisen kokemuksen valossa vaikkapa Irlanti, Ruotsi tai Tanska – voi hidastaa ratkaisevasti muiden jäsenvaltioiden toimintaa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta lausui lausunnossaan 18/2008 seuraavasti Euroopan unionin sosiaalisesta ulottuvuudesta ja sen suhteesta muihin unionin strategioihin:

Valiokunta toteaa käsityksensä, että Lissabonin strategiaa, kestävän kehityksen strategiaa, terveysstrategiaa ja sosiaalipoliittista toimintaohjelmaa tulisi käsitellä yhtenä kokonaisuutena ja aloittaa tulevaan uudistamiseen liittyvä kansallinen valmistelu mahdollisimman pian, jotta poliittiset ratkaisut voidaan perustaa riittävälle yhteiskunnalliselle keskustelulle.

Valiokunnan käsityksen mukaan Suomen tulee pyrkiä siihen, että sosiaalisen suojelun kehittäminen on talouden ja työllisyyden rinnalla kiinteä osa Lissabonin strategian toteuttamista. Valiokunta katsoo, että kansallisessa sosiaaliturvan kokonaisuudistuksessa tulee myös ottaa huomioon sosiaaliseen suojeluun liittyvät EU:n tavoitteet

Tämänkaltaisen linjaus avaa merkittäviä mahdollisuuksia sosiaali- ja terveyspolitiikan kehittämiseen sekä kansallisesti että EU-tasolla. Mahdollisuuksien täysimääräinen hyväksikäyttäminen edellyttää kuitenkin sitä, että valmistelun yhteydessä otetaan tasapuolisesti huomioon kilpailevat näkökulmat. Tämän ohella on syytä pitää mielessä, että Eurooppa-neuvosto on asettanut työryhmän valmistelemaan Lissabonin strategian

jälkeistä strategiaa. Toistaiseksi tuon työryhmän linjauksista ei ole käyty julkista keskustelua. Selvää kuitenkin on, että painopiste tulee olemaan edelleen kasvussa, innovaatioissa ja työllisyydessä. Tuo näkökulma on monella tapaa perusteltu, mutta samalla se on omiaan etäännyttämään EU-kansalaisia unionista.

9 Lopuksi

Suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta huonoin mahdollinen ratkaisu on sellainen sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikka, joka luo syviä institutionaalisia jakolinjoja ja vastakkainasetteluja eri väestöryhmien välille kohdentamalla heidät eri järjestelmien piiriin. Tämänkaltaiset rakenteet jäykistävän jakolinjapolitiikan lopputuloksena on uudistumiskykyänsä menettävä, historiansa voimakkaasti ehdollistaman sosiaali- ja terveyspoliittinen järjestelmä. Sen mahdollisuudet menestyvä eurooppalaisessa järjestelmäkilpailussa ja suojata kansalaisia (Suomessa asuvia henkilöitä) sosiaalisilta riskeiltä heikenevät. Parhaassa mahdollisessa maailmassa sosiaali- ja terveyspolitiikan ytimeen asemoituvat yhteiskunnallisen muutoksen parempaan hallintaan ja yhteiskunnan uudistuskyykyyn kytkeytyvät teemat.

Tulevaisuusvaliokunta tekee arvokasta työtä suomalaisen yhteiskunnan tulevien haasteiden kartoittamisessa. Yhdessä valtioneuvoston ennakointiverkoston ja Sitran vastaavan verkoston kanssa se luo yhteistä kansallista näkemystä yhteiskunnallisen muutoksen suunnasta ja voimasta. Tulevaisuusvaliokunnan menestys kytkeytyy olennaisesti siihen, kuinka hyvin se pystyy hyödyntämään tieteellisen tiedon, hallinnollisen osaamisen, poliittisen viisauden ja julkisen talouden resurssit.⁸¹ Tämä edellyttää eri näkökulmat yhdistävien varsin pitkäjänteisten ja selkeisiin teemoihin perustuvien hankkeiden luomista.

Tässä esiselvityksessä on nostettu esiin niitä teemoja, jotka mahdollistavat tämänkaltaisten toimintamallien kehittämisen. Kaikkia niitä ei ole tarpeen käsitellä jatko-työskentelyssä, koska niistä kantavat vastuun muut tahot; osa niistä on käytettävissä oleviin resursseihin nähden liian laajoja. Seuraavassa kaaviossa on lueteltu viisi aluetta, joilla tehtävä jatko-työskentely voisi tuottaa lisäarvoa nimenomaisesti tulevaisuusvaliokunnan työn ja hyvinvointivaltion uudistamisen kannalta arvioituna.

81 Van de Ven, Andrew (2008) *Engaged Scholarship – A guide for organizational and social research*. Oxford: Oxford University Press; Van de Ven, Andrew H. & Paul E. Johnson (2006) *Knowledge for theory and practice*. *Academy of Management Review* 31: 802–821.

EHDOTUS	HYÖDYNNETTÄVYYS
1: Selvitetään nettososiaalimenojen, sosiaalipoliittisluonteisten verovähennysten ja luontaisetujen kehitystrendit suhteessa sosiaalimenoihin sekä sosiaalipolitiikan rahoituksen ja etuuksien kohdentumisen välisiä mekanismeja	Luo selkeämmän informaatiovarannon sosiaalimenojen todellisesta kokonaismäärästä sekä vahvemman perustan hyvinvointivaltion "todellisen" tilan arvioimiselle
2: Analysoidaan sosiaalipoliittikkaa sosiaaliset mahdollisuudet, joustoturvan (ja politiikkakoordinaation), elämänsäkaarinäkökulmat sekä koetun hyvinvoinnin samanaikaisesti huomioon ottavasta kehiksestä käsin	Tulevaisuusvaliokunnan sosiaali- ja terveyspoliittisen viitekehiksen rakentaminen
3: Selvitetään, onko kansalaisjärjestöjen resursoinnin ja uusien kohderyhmien tarpeiden välillä kohtaanto- ja syrjäytysongelmia yhteisöllisyyden lisäämisen kannalta tarkasteltuna	Syrjäytymisongelmien kartoittaminen ja ehkäisy osana hyvinvointivaltion ja kansalaisyhteiskunnan uudistamista
4: Analysoidaan hyvinvointivaltion ja kansallisen innovaatiojärjestelmän välisten rajapintojen muutosta ja tulevaisuusnäkyviä sekä innovaatioiden juurtumisen mekanismeja	Eduskunnan tulevaisuustyön edellytysten tukeminen sekä kansallisen innovaatiojärjestelmän uudistaminen
5: Analysoidaan systemaattisesti Euroopan unionin ehdottamien ja toimeenpanemien talous-, työllisyys-, sosiaali- ja terveyspoliittisten linjausten yhteensopivuutta suomalaisen sosiaali- ja terveyspolitiikan instituutioiden ja tavoitteiden kanssa	Eduskunnan ja valtioneuvoston EU-linjausten valmistelu sosiaali- ja terveyspolitiikassa

HYVINVOINTIVALTIO ON PELASTETTAVA!

MARITA RUOHONEN

TOIMINNANJOHTAJA

SUOMEN MIELENTERVEYSSEURA RY

Suomalainen hyvinvointimalli on perusrakenteiltaan hyvä ja toimiva. Pohjoismainen toimintatapa on Euroopassa varsin arvostettu ja sitä pidetään toistaiseksi parhaana tapana yhdistää talouskasvu, koulutus, työllisyys ja sosiaaliturva. Universaalipalvelut ovat toimineet tehokkaana puskurina köyhyiden ja syrjäytymisen yleistymistä vastaan. Keskeisiä arvoja ovat oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus. Sosiaalinen pääoma voidaan määritellä ihmisten keskinäiseksi luottamukseksi ja luottamukseksi yhteiskunnan instituutioita kohtaan. Tämän sosiaalisen pääoman on arvioitu olevan Suomessa ja muissa Pohjoismaissa korkealla tasolla. Sosiaalinen pääoma pitää myös talouden pyörät pyörimässä.

Viime vuonna alkanut maailmantalouden kriisi sekä muut haasteet: väestön ikäänntyminen, talouden globalisaatio ja työelämän muutokset pakottavat uudelleenarviointeihin. Sosiaalipolitiikan (joka kattaa terveyspolitiikan sekä osittain muun muassa opetus- ja työpolitiikan) toteuttamisen reunaehdot tulevat todennäköisesti olemaan tiukat. Politiikka on palaamassa sosiaalipolitiikkaan, kun käytettävissä olevat voimavarat eivät kasva. Kyse on aina poliittisista valinnoista ja useista vaihtoehdoista.

Miten voi demokratia, toteutuvatko arvot, kuullaanko ihmisiä?

Tulo- ja terveyserot ovat jo vuosien ajan olleet kasvussa. Tuloeroja on tietoisesti kasvatettu, koska 90-luvun laman jälkeen paljon valtaa saaneen näkemyksen mukaan tuloerojen kasvu kiihdyttää tervettä kilpailua, toimii kannustimena ja vetää mukaansa myös pienituloiset ja heikossa asemassa olevat ihmisryhmät. Näyttää tämän politiikan tuloksellisuudesta ei ole, pikemminkin sen haittavaikutuksista. Kannustinpolitiikan ainoana merkittävänä seurauksena on ollut yhteiskunnallisen eriarvoisuuden kasvaminen.

Tuloerojen kasvuun liittyy terveyserojen kasvu, jolla on huolestuttavien inhimillisten seurauksien ohella myös merkittäviä taloudellisia seurauksia. Väestö on nopeasti ja kautumassa. Osalla väestöstä on varaa hoitaa ja kuntouttaa itseään sekä käyttää laadukkaita terveydenhuollon palveluja kustannuksista välittämättä. Kasvava osa väestöstä

on julkisten palvelujen varassa ja palvelujen laatu ja saatavuus vaihtelevat suuresti. Erityisen huonossa asemassa ovat työttömät, toisen asteen opiskelijat, yksinhuoltajat ja vähävaraiset iäkkäät ihmiset. Äitiys- ja lastenneuvoloiden toimintaedellytysten kiristyminen rapauttaa myös merkittävän ehkäisevän työn instituution.

Diagnosoimattomat mielenterveyden häiriöt ovat yleistyneet. Mielen sairastumiseen liittyvät tekijät ovat suurin yksittäinen työkyvyttömyyseläkkeiden syy. Arvomaailma on muuttunut tehokkuutta ja taloutta korostavaksi. Koventunut kilpailu tuottaa yhä enemmän häviäjiä. Työvoimapula on kääntynyt työttömyyden, irtisanomisten ja lomautusten maailmaksi. Suomi on pieni maa, joka tarvitsee ainakin pitemmällä aikajänteellä kaikkia asukkaitaan. Olennaista on, että ihmiset voivat kokea olevansa tasavertaisia maamme tulevaisuuden rakentamisessa. Tällä hetkellä näin ei ole.

Suomen poliittista ilmapiiriä vaivaa keskustelukulttuurin puuttuminen. Poliittinen eliitti pitää jopa julkilausuttuna tavoitteenaan valmistella asiat mahdollisimman pitkälle ennen niiden julkistamista. Tämä ei ole viisas toimintatapa edes eliitin itsensä kannalta. On vaikeata hankkia legitimizeettiä uudistuksille, jotka on valmisteltu pienessä piirissä ilman yhteiskunnallista keskustelua. Demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu useita vaihtoehtoja ja niiden seurauksia kartoittava keskustelu, jonka pohjalta voidaan sitoutua parhaaksi katsottuun kehityskulkuun.

Hyvinvointipalvelut markkinoilla

Viime vuosikymmenellä koetun laman jälkeen Suomeen – kuten moniin muihinkin Euroopan maihin – levisi ajattelutapa, jonka mukaan yritystaloudesta otetaan malli julkisiin palveluihin. Sosiaali- ja terveyspalvelut tuoteistetaan, markkinoistetaan ja kilpailutetaan. Sosiaalipolitiikan professori emerita Briitta Koskiahon mukaan “sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoille siirtämisessä, markkinoistamisessa, on seuraavat askeleet: ensin entisten toimintojen mitätöinti, toiseksi uusien toimintatapojen ylistäminen ja monitoimijuuteen siirtyminen sekä kolmanneksi palvelujen henkilökohtaistaminen, yksilön ja lähiyhteisön vastuuttaminen, jolloin käytäntöjen muuttumisen avulla kansalaiset alkavat käyttäytyä mainitun logoksen edellyttämällä tavalla”.

Markkinoilla voittajia ovat suuryritykset ja markkinatietoiset kuluttajat. Häviäjiä ovat puolestaan pk-yritykset, joilla ei ole varaa ottaa riskejä sekä heikossa ja haavoittuvassa elämäntilanteessa olevat ihmiset. Monet toimintatavat, uusimpana palvelusetelien käytön laajentaminen, ovat tuottamassa eriarvoisuutta ja kurjistamassa julkisia palveluja. Keinotekoinen tilaaja-tuottaja -malli on leviämässä myös pieniin kuntiin, vaikka Britannian kokemuksen mukaan malli edellyttää vähintään 200 000 asukkaan väestöpohjaa. Kunnat pelkäävät vanhakantaisuuden leimaa ja haluavat olla “moderneja”.

Sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat kautta historian toimineet eettisesti korkeatasoisina, voittoa tavoittelemattomina palvelujen tuottajina, jotka ovat kunnille luotettavia kumppaneita. Nyt järjestöt on pakotettu yhtiöittämään toimintansa ja asettumaan samalle viivalle voittoa tavoittelevien yritysten kanssa. Osa järjestöistä on jo vetäytynyt kokonaan palvelumarkkinoilta.

Samaan aikaan julkisilla sosiaali- ja terveystalveluilla on edelleen kansalaisten vankka tuki. Monet ovat valmiita verojen korottamiseen, mikäli siten saadaan säilytettyä laadukkaat ja kattavat talvelut. Viimeisimmät kansalaistutkimukset osoittavat, että vaikka talvelut halutaan säilyttää, usko niiden säilymiseen alkaa olla koetuksella.

Alueelliset erot ovat suuria. Valtion tärkein ohjauskeino on informaatio-ohjaus, joka teho ja vaikuttavuus ovat osoittautuneet huonoiksi. Sanktiot puuttuvat kokonaan. Kokonaisnäkemystä sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämisestä ei tunnu olevan missään. Avainhenkilöt sosiaali- ja terveysministeriössä ja Kuntaliitossa ovat erimielisiä nykyisen kehityksen seurauksista ja vaikutuksista.

Innovaatiopolitiikka ja sosiaali- ja terveystalvelujen tuottavuus

Tuottavuusvaatimukset ovat viime vuosina kohdistuneet myös julkiseen sektoriin ja sosiaali- ja terveystalveluihin sen osana. Erityisesti työ- ja elinkeinoministeriö sekä sen edeltäjä kauppa- ja teollisuusministeriö ovat kiinnittäneet näkyvästi huomiota siihen, että verrattuna muihin aloihin sosiaali- ja terveystalvelujen tuottavuus on alhainen ja vientikelpoiset innovaatiot vähissä.

Tuottavuuden edellyttäminen myös julkisilta talveluilta on oikeutettu vaatimus. Kustannustietoisuutta on syytä edellyttää kaikissa toiminnoissa. Tapa, jolla sosiaali- ja terveystalvelujen tuottavuutta arvioidaan, ei kuitenkaan kestä lainkaan tarkempaa tarkastelua. Käytetyillä tunnusluvuilla ei ole mitään tekemistä vaikuttavuuden ja tuottavuuden kanssa, yleensä mitataan vain käytettyä työaikaa/asiakas. Arviointi edellyttää täysin toisenlaisten menetelmien käyttöönottoa.

Sosiaali- ja terveystalveluja ei voi verrata muihin talveluihin, jopa talvelu-käsitteestä tulisi luopua. Usein on kyse vaikeuksissa olevan ihmisen kokonaisvaltaisesta tukemisesta, jonka avulla ihmisen omat voimavarat saadaan käyttöön ja hänelle pystytään räätälöimään juuri hänen elämäntilanteeseensa sopiva apu ja tuki. Hyviä käytäntöjä tuki syntyy ja niitä on mahdollista jossain määrin myös levittää, mutta laajamittainen innovaatioiden vaatimus on epärealistinen.

Esimerkki tilastojen ja todellisuuden välisestä kuilusta: mielenterveyden häiriöiden hoitotakuu

Lainsäädännöllä luodaan puitteet, mutta ei vielä sisältöjä ja laatua. Kuvaava esimerkki on hoitotakuu, joka myös mielenterveyden häiriöiden osalta näyttää tilastoissa toteutuvan. Hoidoksi ei kuitenkaan riitä lääkeresepti ja seuraava aika vastaanotolle kolmen kuukauden kuluttua. Lääkehoidon ohella tarvitaan sosiaalityötä, terapiaa ja tukitalveluja. Hoitotakuu näyttää siis toteutuvan, mutta hoito ei. Erityinen huoli koskee edelleen lasten ja nuorten mielenterveystalveluja. Mieleltään häiriintynyt nuori ei voi odottaa jonossa kolmea kuukautta. Kun häiriöihin ei ole mahdollista saada hoitoa varhaisessa vaiheessa, tilanne saattaa nopeasti vaikeutua. Vaikka tutkimusten mukaan psyykkisten sairauksien määrä ei Suomessa ole kasvanut, monenlaisia diagnosoimattomia häiriöitä on selvästi aiempaa enemmän.

Lasten ja nuorten mielenterveyden ongelmilla on kauaskantoisia ja joskus varsin traagisia vaikutuksia. Esimerkiksi Jokelan koulusurmien tekijä oli tutkintalautakunnan raportin mukaan 16-vuotiaana saanut lääkityksen paniikkihäiriöön ja sosiaalisten tilanteiden pelkoon. Lääkärit kuitenkin tapasivat häntä varsin harvajaksoisesti ja resepti uusittiin puhelimitse.

Palvelujen kilpailuttamisessa ja hankinnassa ratkaisee hinta, ei laatu. Valvonta on paikoitellen heikkoa, mikä johtaa suuryritysten riskinottoon. Laatupuutteista ei ainakaan nopeasti jää kiinni ja jos jää, kunnilla ei aina ole vaihtoehtoisia palveluja käytettävissä. Palvelujen kilpailuttaminen vahvistaa suurten yritysten asemaa ja syö pois pienyrityksiä. Keskittyminen aiheuttaa markkinoiden kapeutumista, mikäli aitoja markkinoita koskaan on ollutkaan. Usein kyseessä ovat kvasimarkkinat.

Yhteisöllisyys – tyhjä taikasana vai todellisia ratkaisuja?

Yhteisöllisyys ja osallisuus ovat usein toisteltuja käsitteitä, kun haetaan ratkaisuja henkiseen pahoinvointiin. Yhteisöllisyys on nostettu esiin myös hallitusohjelmassa keinona ratkaista ongelmia ja luoda yhteenkuuluvuutta. Käsite on jäänyt melko tyhjäksi fraasien toisteluksi.

Usein yhteisöllisyys jätetään vain kansalaisjärjestöjen tehtäväksi. Kansalaisjärjestöt ovat toki merkittävässä roolissa tarjoamassa monenlaista osallisuutta ja yhteisiä foorumeita, erityisesti syrjäytyneille ihmisille. Yhteisöllisyyttä pitäisi kuitenkin rakentaa kaikilla yhteiskuntaelämän foorumeilla, joista tärkeimpiä ovat universaalit instituutiot kuten päivähoido ja koulu sekä työelämä.

Yhteisöllisyyden käsitettä pitäisi jäsentää nykyistä paremmin ja analysoida myös sen rajoja ja kielteistä puolta, poissulkevuutta. Vahva yhteisöllisyys voi olla varsin tuhoavaa omille jäsenilleen kuten joissakin uskonnollisissa yhteisöissä. Jokelassa ja Kauhajoella oli yhteisöllisyyttä, mutta miten auttaa heitä, jotka jäävät jo varhaisessa lapsuudessa tai nuoruudessa yhteisöjen ulkopuolelle? Tai löytävät vain väkivaltaisen ja tuhoavan yhteisön?

AJATUKSIA HYVINVOINTIMALLIN TABUISTA, MALLIN MUUTOSPAINAISTA JA MIELENTERVEYSTYÖN POHJAN VAHVISTAMISESTA KANSALAISYHTEISKUNNASSA

MARKKU NYMAN
TUTKIJ, YTM

“Perustavat ihmisten elämään vaikuttavat muutokset ilmaantuvat kahtalaisina: matalan todennäköisyyden tapahtumina, jotka voivat (hetkessä) muuttaa kaiken sekä pysyväluonteisina trendeinä, joiden pitkäaikaisvaikutukset eivät ole vähääkään merkityksettömmämpiä -- Meidän tulee ehkä yksilöinä ja yhteisönä kiinnittää riittävästi huomiota sekä odottamattomien tapahtumien mahdollisiin että huolestuttavien, pitkän aikavälin muutosten ennustettaviin todennäköisiin seurauksiin”. Vaclav Smil, *The Next Fifty Years* (MIT Press, 2008)

Tšekkoslovakiasta vuonna 1969 Yhdysvaltoihin muuttanut, tulevaisuudentutkijana MIT:ssä toimiva Vaslav Smil päätyy teoksessaan *Global Catastrophes and Trends, The Next Fifty Years* Euroopan väestön, talouden ja kulttuurin muutosten osalta varsin samanlaisiin ennusteisiin ja johtopäätöksiin kuin tämän kirjoittaja teoksessa *Kansalaisyhteiskunta ja vertaistuki* (Hyvän mielen talo, 2008; Internetissä pdf-muodossa; sis. myös tässä tekstissä viitatu lähteet).

TABUT voivat olla lausumattomia, kollektiivisia perustelemattomia, eräällä tavalla jopa pyhiä oletuksia. Käsityksemme suomalaisen hyvinvoinnin tuottamisesta tulevaisuudessa saattavat osaksi perustua kulttuurisiin oletuksiin tai myytteihin, joista ei oikeastaan ole ollut aina sopivaa puhua. Kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen tulevaisuuden kannalta niitä on kuitenkin hyvä koetella. Tarkoituksena on esittää joitakin näkökohtia, joiden pohjalta lukija voi itse pohtia näitä kysymyksiä. Seuraavassa esitettyjen (mahdollisten) tabujen arviointia tukevat empiiriset tulokset ja mallit on esitetty perusteellisemmin teoksessa *Kansalaisyhteiskunta ja vertaistuki*.

1. On olemassa jokin sellaisen taho, joka takaa kansalle, että hyvinvointi ja työpaikat säilyvät Suomessa.
2. Pohjoismainen hyvinvointivaltio on paras malli hyvinvoinnin kannalta. Tästä mallista on pidettävä kiinni ja sitä on myös vietävä muihin maihin.
3. Suomalainen kansalaisyhteiskunta on virkeä ja vastuullinen.
4. Suomalainen työmoraali osaltaan takaa hyvinvoinnin tulevaisuudessakin.

5. Korkea koulutustaso ja panostaminen teknologiaan ja korkeaan osaamiseen on avain menestykseen ja globalisaation hallintaan.
6. Liika puhe yksilön vastuusta ja velvollisuuksista hyvinvointivaltiolisessa puheavaruudessa on epämuodikasta impivaaralaisuutta, tarpeetonta populismia, joka saattaa kutsua ”viisaat miehet” esiin.
7. Tavaraa voidaan ja pitää tuottaa, pääomaa verottaa ja tuloja tasata aivan kuten 1970-luvulla kolmikannan periaatteiden mukaan riippumatta ympäristöongelmista ja päästörajoituksista tai globalisaatiosta.
8. Pääomalla olisi mahdollisuus tehdä globaalissakin markkinataloudessa konsensuksen mukaisia, suomalaista työtä tukevia päätöksiä, mutta poliittinen ideologia – tietoinen neoliberalismi – johtaa toisenlaisiin ratkaisuihin.
9. Päätöksenteossa tarvitaan aina korkeaa koulutusta, ja suurin osa myös sosiaali- ja terveysalan tehtävistä ja tutkimuksesta pitää hoitaa koulutetun ammattihenkilöstön toimesta.

Näiden myyttien ja tabujen koettelu voi palvella vahvistamalla realismia hyvinvoinnin tuottamisen strategian luomisessa. Erityisesti sosiaalipoliitiikan tulevaisuutta koskevat pohdinnat ja sosiaalipoliittisesti keskeiset luvut ja indeksit olisi hyödyllistä kytkeä reaalisiin kehyksiin: aikaan ja globaaliin kontekstiin ja upottaa ne dynaamiseen, elävien ihmisten muodostamaan maapalloistuvaan kulttuuriin, samalla kokonaisvaltainen hyvinvointi huomioiden. Talouden ja yhteiskunnallisen muutoksen asettamat reunaehdot – mm. ikärakenteen ja työmarkkinoiden laaja muutos, julkisen sektorin tuottavuusimperatiivi, näiden kumulatiiviset vuorovaikutukset – olisi hyödyllistä pitää mukana sosiaalipoliitiikan mahdollisuuksien mallintamisen ongelma-avaruudessa.

KULTTUURIN MUUTOKSEN syävivirtaukset voivat tuntemattomiksi jäädessään nopeasti ja yllätyksellisestikin johtaa yhteiskunnalliseen tilanteeseen, jossa itsestään selvänä pidetty hyvinvoinnin tuottamisen kulttuurinen perusta pettää alta. Tässä artikkelissa tiivistetty tutkimus pyrkii palvelemaan hyvinvoinnin perustan – kansalaisyhteiskunnan – yhdenlaisena maaperätutkimuksena. Tätä kirjoitettaessa huhtikuussa 2009 kansalaisten arkielämässä ja tietoisuudessa vahvasti läsnä olevista (Smilin termin) matalan todennäköisyyden toteutuneista merkittävistä – jos ei kuitenkaan aivan kaikkea, niin ainakin paljon muuttaneista – maailman- ja kansantalouden tapahtumista päästyämme joudumme ratkomaan näissä muuttuneissa olosuhteissa pitkän aikavälin korkean todennäköisyyden muutosten mukanaan tuomia hyvinvoinnin tuottamisen haasteita. Artikkelissa tarkastellaan tiiviisti kansalaisyhteiskunnan tilaa ja edelleen kansakunnan hyvinvointia enteileviä (Smilin termin) pitkän aikavälin muutoksia, jotka pakottavat meidät ottamaan kantaa hyvinvointimallin perusoletuksiin, myös mahdollisiin tabuihin hyvinvoinnin ja kansalaisten mielenterveyden tukemiseksi.

POHJOISMAISIIN HYVINVOINTIVALTIOIHIN kohdistuneessa kritiikissä on tuotu esiin, että liberaalidemokraattisissa poliittisissa järjestelmissä äänestäjien puutteellinen kustannustietoisuus johtaa kasvaviin vaatimuksiin ja yhä uusien hyvinvointipalvelujen kysyntään. Anglosaksisessa kritiikissä on puhuttu etäännyvien tavoitteiden ongelmasta, jopa vaalidemokratiasta hyvinvointivaltioiden kuluja kasvattavana taakkana. Kritiikin mukaan hyvinvointivaltiossa verovaroin kustannettavien julkisten palvelujen kohdalla

hinta- ja kustannustietoisuus olisi varsin vajavaista, ja siksi kansalaisten kasvavat tarpeet pakottaisivat poliitikot lupaamaan uudistuksia ja lisäpalveluja, joiden rahoittaminen käy yhä vaikeammaksi voimistuvan globalisaation oloissa.

Hyvinvointivaltion muotoutuminen on tarkoittanut suotuisan taloudellisen kasvun mahdollistamaa julkisen, verovaroin kustannetun toiminnan kasvattamista suhteessa yksityisen yritystoiminnan ja kansalaisyhteiskunnan – perheiden ja ihmisten yksilöllisistä tarpeista ja arvoista lähtevien epävirallisempien yhteenliittymien – aktiivisuuteen. Poliittiset valinnat on osaksi tehty siksi, että niin on tehty samassa kulttuuripiirissä ja naapurimaissa ja uudistukset on taloudellisista lähtökohdista katsoen ollut mahdollista tehdä. Hyvinvointivaltiota on tutkittu eri tieteenaloilla ja varsin paljon Pohjoismaissa. Viime vuosien tutkimusta ajatellen esimerkiksi Juho Saaren, Pekka Kososen ja Gøsta Esping-Andersenin työ on ollut tällä alueella merkittävää. Esping-Andersen on viimeisimmissä tutkimuksissaan korostanut työmarkkinoiden toimivuuden ja siihen liittyen tarkoituksenmukaisen koulutuspolitiikan merkitystä sekä perherakenteiden muutosta hyvinvointivaltion kohtalonkysymyksinä. David Purdy katsoo *The Economics of the European Union* -kirjan artikkelissaan seuraavien – suomalaisille mediaa ahkerasti seuraavina varsin tuttujen – tekijöiden johtaneen tarpeeseen arvioida uudelleen ja muuttaa hyvinvointivaltiollisia malleja:

1. huoltosuhteen (työmarkkinoiden ulkopuolella olevat/työvoima) muutos
2. kasvavat terveydenhuollon kustannukset
3. korkea näkyvä ja piilotyöttömyys
4. teollisuuden työpaikkojen väheneminen ja paine palvelusektorin kasvattamiseksi
5. työmarkkinoiden joustavoittamisen tarve liittyen globalisaatioon ja verokilpailuun
6. sukupuoliroolien ja perheen muutos

Purdy jakaa eurooppalaiset hyvinvointivaltiot kolmii: markkinoita, omistusta ja työetiikkaa painottaviin *suppeisiin liberaaleihin hyvinvointivaltioihin*; Bismarckin reformistisen konservatismin perustalle rakentuneeseen – kapitalismin talousjärjestelmäksi hyväksyvään, perhearvoja painottavaan ja sosiaalista koheesiota tulonsiirroin edistävään – *konservatiiviseen tai kristillisdemokraattiseen hyvinvointivaltioon* sekä tasa-arvoisen sosiaalisen kansalaisuuden lähtökohdaksi ottavaan, korkean toimeentuloturvan ja laajojen, laadukkaiden verovaroin kustannettujen universaalien sosiaali- ja terveyspalvelujen *sosiaalidemokraattiseen hyvinvointivaltiomalliin*. Purdy ei käsittele suppean julkisen sektorin ja vahvan kansalaisyhteiskunnan yhdistelmää, ns. residuaalista mallia. Purdy korostaa, että sosiaalipolitiikka vaikuttaa sosiaaliseen käyttäytymiseen monin tavoin: Tarkastelukulman ollessa taloudellinen korostuvat työntekijän, säästäjän, veronmaksajan ja edunsaajan roolit. Kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta relevantteja rooleja ovat mm. vanhemman, puolison, naapurin, ystävän ja hyvin erilaisia mahdollisuuksia ja resursseja vaativien intressi- ja painostusryhmien roolit. Näiden lisäksi Purdy erottaa moraalisia oikeuksia ja velvollisuuksia jakavien kansalaisten roolit. Purdy tiivistää, että sosiaalipolitiikan kokonaisuuden vaikutusten välittyminen roolien

kautta kytkee yhteiskunnan instituutiot, politiikan, historian ja kulttuurin erityisiksi *hyvinvointiregiimeiksi*.

Brittiläinen sosiologi Anthony Giddens on käynyt filosofi Pekka Himasen kanssa globalisaation ughiin ja mahdollisuuksiin kytkeytyvää keskustelua visiosta, joka yhdistäisi innovatiivisuuden, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja jopa kestäväen ympäristöpolitiikan, suuntautuisi tulevaisuuteen ja olisi sitä kautta uudistumishaluinen. Tulevaisuuteen suuntautuneina visionäärisinä maina Giddens on nostonut esimerkeiksi Suomen, Ruotsin ja Tanskan, jähmettyneinä hän on pitänyt manner-Euroopan Saksaa, Ranskaa ja Italiaa. Jälkimmäisissä maissa on Giddensin mukaan takerruttu ahdistuneina unohtumassa olevaan sosiaaliturvaan. Giddensin mukaan globalisaatiota syytetään ongelmista silloinkin, kun on kysymys politiikan epäonnistumisesta. Työttömyyden ja syrjäytymisen kohdalla Giddens paikantaa syyt muuallekin kuin globalisaatioon tai politiikkaan. Syrjäytymisen taustalla hän näkee myös perinteisen perheen hajoamisen ja elämäntyylimme. Brittiläistä avoimempaa keskusteluperinnettä kuvastaa hyvinvointivaltion puheavaruudessa suorasukaisena pidettävä Giddensin toteamus, joka on osuva ajatellen suomalaista keskustelua kansanterveydestä.

Suurimmat haasteet tulevat yhteiskunnan sisäisestä kehityksestä. Hyvinvointivaltion kustannuksia lisää eniten elämäntyylimme: Väestön ikääntyminen johtuu siitä, että ihmiset eivät hanki enää lapsia. Hyvinvointivaltion kustannukset kasvavat myös esimerkiksi ylipainon aiheuttamien kalliiden sairauksien kautta. Elämäntyylimme on hyvinvointivaltiomme suurin haastaja - - Hyvinvointivaltion ei pidä olla vain sitä, että on suojattu elämä riskeiltä. Elämässähän jotkin hyvät asiat edellyttävät riskinottoa, kuten vaikka yrittäjäyys - täysin riskitön elämähän olisi tylsää. Hyvinvoinnin pitäisi olla myös sitä, että tuetaan ihmisten tavoitteiden toteuttamista ja annetaan heille turva epäonnen varalta. Kaipaen aktiivista hyvinvointivaltiota.

Nämä Giddensin ajatukset edustavat sitä ns. kolmannen tien politiikkäkäsitystä, jonka pohjalta Tony Blairin hallitus ohjasi Britannian yhteiskunnallista muutosta ja joka pyrki ylittämään tai yhdistämään perinteisen oikeistokonservatismiin ja vasemmistososialismiin.

KUNTATALOUDEN kannalta kiinnostava viime vuosina kärjistynyt ongelma on, että laajojen subjektiivisten hyvinvointioikeuksien hyvinvointivaltiossa veronmaksajat ja laajan julkisen sektorin taloudesta vastaavat kuntalaisten valitsevat päättäjät voivat jäädä verovaroin koulutetun julkisen sektorin työvoiman panttivangeiksi, erityisesti matalan yrittäjäyden ja vähäisen yksityisen sektorin toimeliaisuuden aloilla. Kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuden, kuten vapaaehtoistyön ja vertaistuen merkitystä voikin tulevaisuudessa lisätä pelkästään julkisten palvelujen kallistuminen ja tästä johtuen palvelujen aiempaa vähäisempi saatavuus. Välillisesti ammattijärjestöille monopolisoidut "viralliset palvelut" eivät voi nousevien kustannusten ja vähenevien resurssien oloissa olla ainoa tapa tuottaa hyvinvointia. On tärkeää pohtia kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen mahdollisuuksia osallistua laajemmin hyvinvoinnin tuottamiseen.

KANSALAISYHTEISKUNNAN KÄSITE on varsin monitulkintainen. Esimerkiksi 1800-luvulla kirjoittanut filosofi Hegel sisällytti siihen myös talouden. Samoilla termeillä nimetyt käsitteet kuitenkin muuttuvat: Hegelin jälkeen “kansalaisyhteiskunta” on asetettu julkisen vallan, valtion, vastapainoksi, kansalaisten vapauden sfääriksi, ja se on näin samastettu erityisesti julkisuuteen, vapaaseen mediaan ja poliittisiin oikeuksiin. Käsitteet valtio, yhteiskunta ja kansalaisyhteiskunta onkin hyvä erottaa analyttisesti, vaikka elävässä yhteisössä kansalaisten identiteetti muodostuu monista, toisinaan ristiriitaisistakin samastumisista, rooleista ja tehtävistä. Yhteiskunnan modernisaatio on yksilön kannalta tarkoittanut näitä rooleja ja samastumisia ohjaavien periaatteiden muuttumista tradition määrittämisestä suuremman valinnanvapauden salliviksi. Yhteiskunta koostuu valtiosta ja kansalaisyhteiskunnasta. Kansalaisyhteiskunta samastetaan moraaliseen yhteiskuntaan, johon kuuluvat mm. perhe, uskonnolliset yhteisöt ja kansalaisten vapaaehtoiset yhteenliittymät. Laajimmassa merkityksessä kansalaisyhteiskunnalla voidaan kuvata julkisen ja yksityisen eroa. Yksilöt kuuluvat välttämättä erilaisiin yhteisöihin ja ryhmiin, jotka muodostavat kansalaisyhteiskunnan. Perehdyttäessä vain länsimaiseen yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen ja kirjallisuuteen syntyy käsitys, että traditionaalisissa yhteiskunnissa, joissa demokratia ei ole edennyt yhtä pitkälle kuin lännessä ja joissa media ei ole keskeinen elämänalue, ei olisi lainkaan kansalaisyhteiskuntaa. Usein näissä yhteisöissä selviytymisen tukena ovat nimenomaan perhe, suku, lähiyhteisö sekä uskonnon ja perinteen yhteisöä velvoittavat normit. Käsitteen sumeuden vuoksi on hyvä analyttisesti erottaa moderni kansalaisyhteiskunta traditionaalisesta kansalaisyhteiskunnasta, jonka jäänteitä viipyilee myös länsimaisessa elämänmuodossa. Moderni kansalaisyhteiskunta on valtiosta riippumaton kansalaisten vapaaehtoista toimintaa, jota ihmiset itse ohjaavat. Yleensä sen piiriin luetaan valtiosta riippumaton taloudellinen toiminta, myös yksityisyrittäjyys.

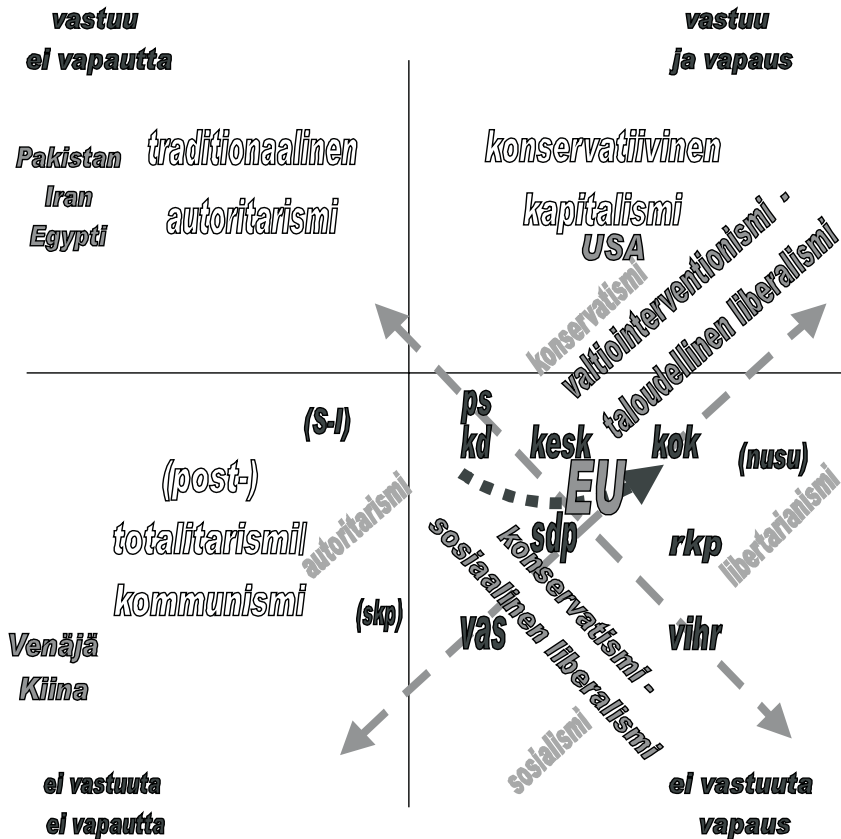
Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman johtaja Seppo Niemelä on todennut, että Suomessa käsitykset kansalaisyhteiskunnan merkityksestä putosivat tieteen ja hallinnon kuvasta sodanjälkeisenä aikana elpyäkseen uudelleen vasta 1990-luvulla. Tämä ajanjakso liittyy suurelta osin sen Suomen historian jakson kanssa, jonka sosiologian professori Pertti Alasuutari on määritellyt *moraalitaloutta* seuranneeksi ja *kilpailutaloutta* edeltäneeksi *suunnittelutalouden* kaudeksi. Niemelän mukaan sodanjälkeisenä aikana pääroolin saivat kaksi muuta sektoria - valtio ja markkinat. Kuitenkin Niemelä toteaa uuden kansalaisyhteiskunnan tutkimuksen osoittaneen, että myös valtion demokraattisuus ja markkinoiden toimivuus riippuvat kansalaisyhteiskunnan toimivuudesta, ja jatkaa, että “kansalaisten vuorovaikutusprosesseissa syntyvä luottamus on liima, joka pitää yhteiskunnat koossa. Kansalaisyhteiskunta on moraalituotannon paikka.” Miten Niemelän johtamalle politiikkaohjelmalle aikoinaan määritelty tavoite – kansalaisyhteiskunnan palauttaminen kartalle –, jonka lähentyminen edellyttäisi mahdollisesti ainakin osittaista paluuta mm. Alasuutarin kuvaamaan, jo ohitettuun moraalitalouteen, voisi toteutua kulttuurin muutoksessa?

YHTEISKUNNAN TOIMINNANOHJAUS JA TARPEIDEN TYYDYTYKSET toteutuvat valtion ja kansalaisyhteiskunnan voimavaroin, erilaisin painotuksin ja eräänlaisen modernisaatioon kytkeytyvän vaihtosuhteen pohjalta. Koossa pysyäkseen yhteiskunta tarvitsee joko

valtion verotuksen avulla tuotettuja palveluita ja työvoimaa tai kansalaisyhteiskunnan ja siinä toimivien ihmisten aktiivisuutta ja vastuunottoa – kulloinkin kulttuurisesti määrittyvän ja muuttuvan – riittävän elämänlaadun toteutumiseksi. Empiirisen aineiston perusteella valtion ja kansalaisyhteiskunnan vaihtosuhte on toiminut suurissa linjoissa vain yhteen suuntaan. Laaja julkinen sektori voi paitsi ottaa hoidettavakseen suppean julkisen sektorin yhteiskunnissa yhteisön ylläpitämien sääntöjen valvontatehtäviä ja tuottaa perinteisiä hoivarakenteita korvaavia palveluja myös tuottaa uusia tarpeita ja palveluja. Järjestöjen tulevaisuuden kannalta on hyödyllistä selvittää, mitkä väestöryhmät mahdollisesti tukeutuvat kansalaisyhteiskuntaan ja järjestöihin suureksi ja verotaakan vuoksi globalisaation oloissa mahdolltomaksi kasvaneen julkisen sektorin – valtion ja kuntien – palvelujen ja tukien edelleen supistuessa tulevaisuudessa.

SUOMALAISEN POLIITTISEN JA HYVINVOINTIKULTTUURIN voi yleispiirteissään katsoa siirtyneen 1920- ja 30-lukujen populistisista tunnelmista ja toisen maailmansodan sotatalous ja 50-luvun malttia korostaneen paternalistisbyrokraattisen sääntely- ja moraalitalouden sfääristä 1960-luvun lopulla mahdollistuneeseen konsensuaaliseen tupokorporatismiin ja edelleen suunnittelutalouden täydellistyneeseen 1970- ja 80-lukujen sosiaalidemokraattisen mallin kautta globalisaation vaikutuksesta ja 1990-luvun laman seurauksena neoliberalismin suuntaan vievään kilpailutalouteen, joka suunta vahvistui vuoden 2007 eduskuntavaaleissa ja johon moraalitalous kytkeytyy varsinkin niiden osalta, joilla on suhteellisesti katsoen niukasti kilpailutaloudessa hyödyllisiä pääomia. Kaaviossa 1 on esitetty suomalaisten yhteiskuntapoliittisten näkemysten asettuminen World Value Survey (WVS) -aineiston mukaan *liberaalidemokraattisen hyvinvointikulttuurin sisällä* sekä talous- ja yhteiskuntapoliittisten näkemysten ja puoluekannatuksen yhteys Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) aineistojen mukaan.

Puolueiden sijainti kuvaa kunkin puolueen keskiarvokohtaa vuodenvaihteessa 2004–05 suhteessa väestön vastausten keskiarvoon. Interventionismin ja konservatismin asteikot kulkevat vastaavasti hyvinvointikulttuuristen käsitysten (traditio ja jälkimoderni) kentässä suomalaisten vastausten keskiarvojen leikkauspisteen kautta. Kuvion avulla on mahdollista tarkastella samanaikaisesti laajemmin suomalaisten eetosta, talous- ja yhteiskuntapoliittisia käsityksiä ja puoluekannatusta globaalissa kontekstissa 2000-luvulla. Elinkeinoelämän valtuuskunta on kerännyt 1980-luvulta lähtien kahden vuoden välein laajoja (n. 2200 vastaajaa) kyselyaineistoja suomalaisten yhteiskunnallisista ja poliittisista käsityksistä. Suomalaisten yhteiskuntapoliittisten käsitysten analyysi toi esiin kaksi perusulottuvuutta: *interventionismin vs. taloudellisen liberalismien ja konservatismin vs. sosiaalisen liberalismien ulottuvuudet*. Ulottuvuudet liittyvät hyvinvoinnin tuottamisen tapoihin, yksilön ja yhteisön suhteisiin, vastuuseen ja velvollisuuksiin, kansantalouden ohjaamiseen ja yhteiskunnan muutoksen toivottuun suuntaan. Seuraavalla sivulla olevaan kaavioon on merkitty puolueiden kannatuksen sekä interventionismin ja luokkasamaistumisen mukaiset interventionismin (valtion vahvuuteen) ja sosiaalisen konservatismin dimensioiden keskiarvokohdat. Ne eivät ole olennaisesti suhteellisesti liikkuneet tarkastelujaksolla vastaavien kysymysten avulla saatujen tulosten perusteella (1990–2005).



Politiikan pitkän aikavälin trendi, suomalaisten yhteiskuntapoliittiset käsitykset liberaalidemokraattisen hyvinvointikulttuurin puitteissa vuosituhannen vaihteessa (WVS-alkuperäisaineisto) ja puoluekannatuksen keskimääräinen asettuminen ideaalityyppisten yhteiskuntapoliittisten näkemysten kentässä vuosina 2004/05 (EVA:n alkuperäisaineisto).

KANSALAISSYHTEISKUNNAN INTEGRAATIO viittaa resurssien tuottamisen, säännöistä so-
pimisen ja sääntöjen koetun tärkeyden ja noudattamisen kokonaisuuteen yhteisössä. Kansalaisyhteiskunnan integraatio tarkoittaa ihmisten arvostuksiin, uskomuksiin ja moraaliin perustuvaa yhteisön koheesiota - yhteisten sääntöjen ja tapojen, instituutioiden kiinteyttä – joka voidaan nähdä valtion pakkokeinojen, lakien ja virallisten sanktioiden vaihtoehtona tai niitä täydentävänä. Lait tukeutuvat toki institutionalisoituneeseen yhteisölliseen oikeustajuun ja moraaliin. Kokonaisuutena toiminnan ohjaus ja tarpeiden tyydytys ovat sekä julkisen sektorin että kansalaisyhteiskunnan varassa, vaikka painotukset voivat vaihdella. Funktionalismissa integraatio nähdään yhteiskunnan vakautta ja järjestystä ylläpitävänä moraalisenä sementtinä. Yhteisöllä, kuten yksilölläkin, on tarpeita, jotka voidaan tyydyttää eri tavoin. Funktionalistinen selitystapa ei kuitenkaan oletta, että olisi jokin tietty paras tapa vastata yhteisön tarpeisiin. Yhteisö voi myös epäonnistua pyrkinessään vastaamaan näihin tarpeisiin. Tasapaino-oletuksen pätevyyttä onkin selvitettävä empiirisesti. Voidaan olettaa, että yhteisö kriisiytyy, mikäli se ei

kykene vastaamaan yhteisön keskeisiin vaatimuksiin. Funktionalisti-teoreetikko Talcott Parsonsin mukaan yhteisön tarpeet liittyvät resurssien tuottamiseen ja koordinointiin; päämääriä koskevaan päätöksentekoon; kiinteiden ylläpitämiseen ja jatkuvuuden ylläpitämiseen. Jatkuvuusoletusta on aiheellisesti kritisoitu paljon.

JÄRJESTELMÄN MUUTTUVINA PIDETTÄVÄT TARPEET kytkeytyvät instituutioihin seuraavasti: resurssien tuottaminen kytkeytyy työmoraaliin ja työn arvostamiseen (kuinka paljon halutaan tehdä työtä ja välittää työn arvostusta sosialisatiossa seuraaville sukupolville); yhteisön sääntöjen noudattamisen kiinteys kytkeytyy yhteiskuntamoraaliin (minkälainen määrä perusteetonta voimavarojen hyödyntämistä sallitaan); päämääriä ja sääntöjä koskeva päätöksenteko ja koordinointi kytkeytyvät politiikan arvostamiseen ja aktiiviseen toteuttamiseen osana elämäntapaa (halutaanko olla aktiivisesti määrittelemässä arvoja, normeja ja yhteistä suuntaa eri asioissa, laajasti ottaen kysymys koskee osallistumista yhteiskuntapolitiikkaan). Ilmaistavissa olevat ja osittain tietoisesti koetut normit edustavat yksilön kokemuksen tasolla instituutioita. Instituutiot ovat olemassa vain yksilöiden ajattelun ja toiminnan kautta. Jos yksilöt jakavat paljossa samat normit toiminnassaan, normien ja roolien institutionaalinen kokonaisuus näyttäytyy vakaana – tai ei näyttäydy toimijoille ollenkaan, koska normatiivisia konflikteja ei esiinny. Yhteiskunnan muutoksessa on kysymys instituutioiden ja niitä konkreettimmin konstituivien normien ja roolien tulkinnoista ja muutoksesta. Esimerkiksi sukupolvien muutos on sosiologisesti kiinnostavaa mm. yksilöiden elämäntapaa rajaavien tai ilmentävien rooli- ja normitulkintojen näkökulmasta. Kulttuurinen yksilöllistyminen ilmenee siinä, että tradition ja perinteisten instituutioiden yksilöä ohjaava vaikutus vähenee. Normien löyhtyminen voidaan toisesta näkökulmasta tulkita vain normien muuttumiseksi tai elämänmuodon vapautumiseksi. Sukupolvi sosiaalistuu määritelmän mukaan jossain määrin jaettujen sosialisatation peruskokemusten oloissa ja siksi normatiivisten instituutioiden (mm. avioliitto ja perhe) muutos voi näyttäytyä rappiona tai vapautumisena eri sukupolvia edustavien yksilöiden katsannossa. Oletuksena on, että resurssien hankinta (työ), arvojen mukaisista päämääristä sopiminen (politiikka) ja yhteisten toimintasääntöjen noudattaminen (yhteiskuntamoraali) voivat olla keskeisiä yhteisöjen selviytymiselle ja hyvinvoinnille.

PERHEINSTITUUTIO on kokenut suuren muutoksen menneen vuosisadan aikana. Kaari Utrio liittää ”Perhekirjassaan” tämän kehityksen osaksi länsimaisten yhteiskuntien ja elämänmuodon yksilökeskeistymistä. Hän toteaa: ”Perhe-elämä on kutistunut. Jäljelle on jäänyt vain kiintymys ja läheisyys, kun perheen entiset tehtävät – tuotanto, uskonto, koulutus ja terveydenhoito – hoidetaan kodin ulkopuolella.” Kuitenkin Utrio katsoo, että perheen merkitys ei ole vähentynyt, vaikka sen luonne on muuttunut. Perhe on keskeinen, ehkä keskeisin antropologinen universaali: kaikissa tunnetuissa yhteiskunnissa esiintyy perhe-käsite. Modernisaation myötä sosiaalisen tuen muodot ovat kuitenkin muuttuneet kollektivististen kansalaisyhteiskunnan – paljossa tunteiden, moraalien ja tradition varaan rakentuneiden – yhteisöjen korvautuessa yhä enemmän rationaalisella kanssakäymisellä. Modernisaation prosessissa ”talkoo-yhteisöllisyys” muuttuu asiantuntija-asiakkuuksiksi. Sen myötä on voimistuvasti siirrytty samanlaisuuden paineen luonnehtimista vähäisen roolidifferentiaation mekaanisen solidaarisuuden yhteisöistä

työnjaoltaan voimakkaasti eriytyneisiin orgaanisen solidaarisuuden yhteiskuntiin. Näissä yksilöt kohtaavat toisensa yhä enemmän erilaisten roolien, asiakkuuksien ja taloudellisten intressien puitteissa voidakseen tyydyttää kaikille jossain määrin yhteisiä, mutta voimistuvasti eriytyviä ja yksilöllistyviä tarpeita. Voidaan kysyä, onko tässä tilanteessa ylipäänsä kysymyksessä yhteisö vai pelkästään informaation ja hyödykkeiden vaihtaminen. Kuinka paljon yhteisön käsitettä voidaan venyttää? Ja millainen perhe asuu esimerkiksi nykysuomalaisessa kotitaloudessa, jossa lapset aterioivat yhdessä vanhempiensa tai yksinhuoltajaisän tai -äidin kanssa ehkä harvemmin kuin muut maailman lapset? Vanhan, ja mahdollisesti vanhentuneen, määritelmän mukaanhan perheen muodostavat ne, jotka suhteellisen säännöllisesti aterioivat yhdessä. Elämänmuodon yksilökeskeistyminen liittyy ruokakunnan ja perheen supistumiseen suurperheen ikäjatkomon molemmista päistä. Oman kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten sekä huostaan otettujen lasten määrä Suomessa on vuosittain kasvanut viimeisten 15 vuoden aikana. Perhesiteet löystyvät myös elämänsäajan toisessa päässä.

Suomalainen vanhustenhoito on Suomen Akatemian Terveystutkimuksen mukaan Euroopan laitosvaltaisinta. Suomen Akatemian tutkimuksessa laitosvaltaistumisen syinä nousevat kulttuuristen tekijöiden sijasta esiin sellaiset tekijät kuin aiempi laitosrakentamista tukenut valtionapujärjestelmä, kuntien imagokysymykset sekä ammattiryhmien intressit. Nämä suunnittelutalouden kaudelle ajoittuvat prosessit ovat mahdollistuneet niille otollisissa kulttuurisissa ja taloudellisissa oloissa. Perherakenteiden todennäköistä muutosta silmällä pitäen järjestöjen yhtenä haasteena on tukea tulevaisuudessa niitä hoivaa tarvitsevia vanhuksia, joilla ei ole voimia huutaa poliittisilla foorumeilla eikä etujärjestöjä tai lobbareita vallan käytävillä ja jotka siksi uhkaavat jäädä vaille hoivaa ja tukea. Vanhustenhoidon tilaa selvittänyt professori Sirkka-Liisa Kivelä on käyttänytkin huutamisen metaforaa peräänkuuluttaessaan yhteisvastuuta ja liikettä – Suomessa huonommin kuin kaikissa muissa pohjoismaissa hoidetun – vanhustenhuollon tilan parantamiseksi. Jälkimodernisaatiolle ominainen vanhempien vähäinen arvostus, nuoruuden ja pinnan ihannoiti, yksilökeskeistyminen sekä yhteisöllisyyden heikentyminen työskentelevät kuitenkin yhteisvastuun vahvistumisen odotusta vastaan.

PUHE PALUUSTA YHTEISVASTUUSEEN JA MORAALITALOUTEEN halutaan varsin usein tulkita kielteiseksi: paluu moraalitalouteen saattaisi olla myös emansipaation ja tasa-arvokeshityksen vastaista. Asiasta on julkaistu runsaasti raportteja julkisen sektorin tutkijoiden toimesta 1990-luvun alun talousshokin jälkeen. Julkisen suunnittelutalouden puhevaruudessa virkatutkijoiden esittämä kritiikki ulkoistaa moraalisen vastuun implisiittisesti valtion sfääriin, ei kansalaisyhteiskuntaan. Muutokset vastuunkantamisessa, sikäli kun niitä tapahtuu, kuvaavat kuitenkin myös yhteiskunnan selviytymisen kannalta tärkeätä joustavuutta väistämättömien muutosten kohdatessa yhteisöä. Yleispoliittisen trendin valossa hyvinvoinnin tuottamisen muutos mahdollistaa myös kilpailutalouden vahvistumisen maksukykyisempien väestöryhmien kohdalla. On varsin ilmeistä, että olemme joillakin hyvinvoinnin ja hoivan tuottamisen alueilla – ja etenkin joidenkin väestöryhmien piirissä – palaamassa takaisin hyvinvointivaltion ja suunnittelutalouden ekspansion syrjäyttämään moraalitalouteen.

GLOBALISAATIO on objektiivisten ennusteiden valossa jatkuva peruuttamaton prosessi. Se kytkeytyy ytimeltään tarpeiden tyydytyksen ja talouden prosesseihin ja haastaa nimenomaan talouden vuorovaikutusten kautta muutokseen myös liberaalidemokraattisen hyvinvointikulttuurin, jonka suhteellinen maailmantaloudellinen ja maailmankulttuurinen merkitys vähenee nopeasti USA:n johtamasta kulttuuripiiristä ja kasvavasti Aasiasta, espanjankieliseltä alueelta ja islamilaisesta maailmasta diffuusion kautta saatavien kulttuuristen vaikutteiden vahvistuessa. Erilaiset instituutiot, hyvinvoinnin tuottamisen tapoja koskevat käsitykset – ja myös erilaiset tabut – kohtaavat sivilisaatioiden “mannerlaattojen” liikunnassa. Samuel P. Huntingtonin tutkimukset käsittelevät maailmanpolitiikan uudenlaisia jännitteitä ja antoivat virikkeitä 2000-luvulla yhä tarpeellisemmaksi osoittautuneelle keskustelulle globalisaation aiheuttamista haasteista kulttuurien lisääntyvässä vuorovaikutuksessa.

AJATUS USKONNOLLISESTA SUVAITSEVAISUUDESTA on John Lockesta alkaen liittynyt keskeisesti klassisen liberalismiin perinteeseen. Silti nähdään, että – samoin kuin traditiionaalis-autoritaristista kulttuuria ja identiteettiä edustavien ihmisten, joita asuu Euroopassa yhä enemmän – myös eurooppalaisten liberaalidemokraattien voi olla vaikea ymmärtää ja hyväksyä erilaisuutta. Kohtaamiset ovat mahdollisesti aktivoineet sellaisia maailmankuvallisia rajoittimia, joiden asetuksia ei ole ennen globalisaation voimistumista tarvinnut pohtia Eurooppa-keskeisessä maailmankulttuurissa. Peter Bergerin esittämä *symbolisen universumin* käsite viittaa näihin näkymättömiin, primäärisosialisaatioprosessin emotionaalisen ulottuvuuden vuoksi varsin vaikeasti – usein vain tietoisien oppimisen tai arkielämään liittyvän kulttuurien välisen yhteistyön kautta – muutettaviin maailmankuvallisiin perusasetuksiin. Ajatellen metaforisten sivilisaatioiden mannerlaattojen paikallisesti ongelmallisia kosketuspintoja uudenlaisen globaalien sivistyksen mitta voisi olla kyky arvostaa “Toisen Pyhää”. Tämä käsitys on olennaisesti sama kuin liberalismiin suvaitsevuuden vaatimus ja myöhempi libertarianistinen teesi pitäytymisestä aggression aloittamisesta kaikilla elämänalueilla. Ainakin pyrkimys tähän lienee tulevaisuudessa välttämätön, jos haluamme välttää Thomas Hobbesin kuvaaman sotaisen alkutilan globalisoituvassa maailmankylässä. Hyvinvoinnin kasvu lisää suvaitsevuutta. Suomalaiset eivät ole EU:n sisäisen vertailun perusteella erityisen suvaitsemattomia, mutta poikkeavat keskimäärin muista Pohjoismaista asettuen suhteellisen konservatiivisten maiden – Italian, Irlannin ja Iso-Briannian – lähelle.

JÄRJESTÖT muodostavat analyttisessä mielessä kansalaisyhteiskunnan yhden osa-alueen. Paikallispoliittisten sekä terveys- ja kulttuurijärjestöjen *aktiivisten jäsenten* osuukien keskiarvo 56 maan anineistossa oli 7,5 %. Suomi ei 8,6 %:n järjestöaktiivien osuudellaan näyttäydä 2000-luvun taitteessa erityisenä järjestömaana. Tämä johtunee siitä, että vaikka laajasti määritettyjä kulttuurijärjestöjä perustetaan edelleen, Suomen poliittinen järjestökenttä on ollut suurissa linjoissaan viime vuosikymmenet varsin vakiintunut. Jälkimodernisaation prosessin loogisena ilmentymänä ja heijastumana voidaan pitää yhtäältä vapaa-aikaan painottuvien urheilu-, liikunta- sekä harrastejärjestöjen ja toisaalta yksilön etuja ajavien – erityisesti taloudellisten työmarkkina- – järjestöjen keskeisyyttä suomalaisessa kansalaisyhteiskunnassa 1990-luvulla ja 2000-

luvun taitteessa (professori Martti Siisiäisen esitys “Kansalaisjärjestötoiminnan kehityksen suuntaviivat 2000-luvun Suomessa” -seminaarissa vuonna 2006).

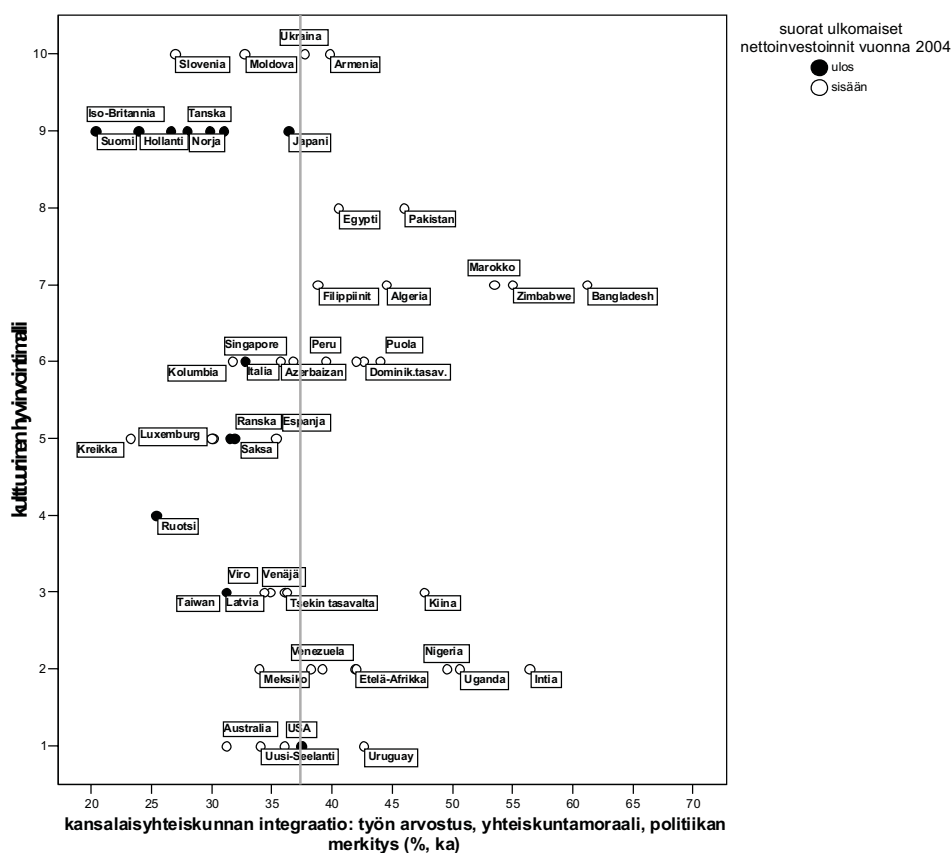
HYVINVOINTIKULTTUURIT ovat yleensä pysyneet 36 maan seurannassa samoina kymmenen vuoden tarkastelujaksolla. Muutoksen suuntaa kuvastaa, että neljä yhteiskuntaa on muuttunut liberaalidemokraattiseksi ja samoin neljä yhteiskuntaa konservatiivis-kapitalistiseksi. Iso-Britannia, Espanja, Etelä-Korea ja Japani ovat muuttuneet kulttuurisesti liberaalidemokraattisiksi vuosien 1990–2000 aineistojen perusteella. Globaalin aineiston perusteella voidaan todeta, että liberaalidemokratiat, joissa korostuvat yksilölliset arvostukset ja joissa modernisaatio on edennyt pitkälle, ovat keskimäärin saavuttaneet sellaisen yhteiskunnallisen tilanteen, jossa onnellisuuden kasvu on hidastunut. Kulttuuriltaan (post-)totalitaristisina pysyneissä yhteiskunnissa väestön kokeman onnellisuuden ei todettu keskimäärin muuttuneen, traditionaalisten yhteiskuntien väestöissä onnellisuuden muutos oli vastaavasti globaaliin muutokseen nähden keskimääräistä. Laajoja sosiaalisia pääomia – traditiota sekä suhteellisen vahvaa yksilöllisyyttä – edustavissa konservatiivis-kapitalistisissa yhteiskunnissa ja tähän maaryhmään kulttuurisesti seuranta-aikana 1990–2000 siirtyneissä yhteiskunnissa väestöjen kokema onnellisuus oli kokonaisuutena vahvistunut enemmän kuin muissa ryhmissä. Samalla tarkastelujaksolla näissä yhteiskunnissa poliittiset ja kansalaisvapaudet lisääntyivät Freedom Housen mukaan. Maiden talous kasvoi samalla jaksolla voimakkaasti ja niiden maailmantaloudellinen merkitys on Kegleyn ja Wittkopfin mukaan pitkällä aikavälillä vahvistunut. Kulttuuriset tekijät, taloudellinen toimeliaisuus, vapauksien vahvistuminen ja väestön hyvinvointi kytkeytyvät yhteen. Huomattavaa myös hyvinvointikulttuurin kannalta – ja verrattaessa näitä maita hyvinvointivaltioihin – on, että nämä uudet maailmantalouden veturit Afrikassa, Keski- ja Etelä-Amerikassa sekä Keski-Aasiassa ja Intiassa ovat väestöltään kasvavia erittäin suuria maita.

TULONSIIRROT JA SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUT korvaavat perheen ja erityisesti naisten perinteisiä tehtäviä ja lievittävät elämän riskejä. Hoiva, kuten lastenhoito ja varhaiskasvatus muuttuvat yhteiskunnalliseksi työksi. Perheen ulkopuolisessa työelämässä olevien ja poliittisessa päätöksenteossa valtaa käyttävien naisten osuuden ja tulonsiirtoina ja sosiaaliavustuksina mitatun julkisen sektorin laajuuden välillä vallitsee riippuvuus. Muuttujien välinen yhteisvaihtelu on aineistossa noin 25-prosenttista. Julkisen sektorin kasvu ja tasa-arvoistuminen ovat edenneet yhtä jalkaa, ja sosiaalidemokratinen hyvinvointivaltio on ehkä ollut modernin naisen paras ystävä. Erot Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan välillä, joita pohjoismaisessa kontekstissa pitäytyvässä hyvinvointivaltiollisessa keskustelussa usein tutkitaan ja vertaillaan, ovat olemattomat laajemmassa katsannossa. Pohjoismaista hyvinvointivaltiota on varsinkin aiemmin pidetty tavoiteltavana hyvinvointimallina, jossa yhdistyvät hyvä koulutus ja elintaso, toimiva tehokas talous, vähäinen työttömyys ja pitkälle edennyt tasa-arvoistuminen. Suppeissa vertailuissa on usein jäänyt huomaamatta, että Pohjoismaat ovat kansainvälisesti katsoen väestöltään erittäin pieniä maita, joissa kaikkien kouluttaminen ja korkea työllisyys ovat olleet realistisempia tavoitteita kuin väestöltään suuremmissa maissa. Näissä suhteellisen nopeasti modernisoituneissa ja tuottavuuttaan ripeästi kasvattaneissa maissa on ollut mahdollista kasvattaa julkista työllisyyttä suhteessa kokonaistyöllis-

syyteen. Suomalainen käsitys hyvinvointivaltiota optimaalisena mallina on muodostunut suhteellisen suljetun suunnittelutalouden aikana ennen globalisaation voimakasta kasvua

KORPORATISTIS-FAMILISTISTEN JAKOVAALTIOIDEN (mm. Saksa, Itävalta, Ranska, Belgia, Luxemburg) hyvinvointimalli perustuu suppeamman perusturvan ohella ansaintaan työmarkkinoilla ja yksilöllisiin, markkinoilta ostettuihin vakuutuksiin ja toisaalta suurperheen aktiivisuuteen mm. lasten varhaiskasvatuksessa ja vanhustenhoidossa. Näiden kulttuurien elämänmuoto on lievästi mutta merkitsevästi erilainen, esimerkiksi vähemmän yksilökeskeinen verrattuna laajoja julkisia viranomaispalveluja ylläpitäviin palveluvaltioihin. Kuitenkaan näiden kulttuurien erot eivät ole siksi suuret, että esimerkiksi monipuolinen ylikansallinen yhteistyö, jota mm. Euroopan unioni edustaa, kävisi mahdottomaksi. Laajemmassa tarkastelussa nämä molemmat maaryhmät luokituvat vakiintuneisiin liberaalidemokratioihin. Liberaalidemokratialla tarkoitetaan tässä, että yhteisöllinen vallankäyttö määrittyy demokraattisessa poliittisessa prosessissa, vapaan median mahdollistaman keskustelun ja edustuksellisten vapaiden vaalien kautta ja että yksilöiden oikeudet ja vapaudet ovat laajat.

GLOBALISSA TALOUDESSA varsinkin laajan julkisen sektorin (pohjoismaiset) hyvinvointivaltiot ja osaksi korporatistisen familismin maat menettävät investointeja. Paineet verotuksen keventämiseksi ja julkisen sektorin purkamiseksi asettavat suuria haasteita julkisen ekspansion heikentämälle kansalaisyhteiskunnalle. Toisesta – ei-eurooppalaisesta – näkökulmasta tämä globalisaatiosta johtuva muutos, joka kasvattaa kehittyvien maiden hyvinvointia suhteessa vauraaseen pohjoiseen, voidaan nähdä myönteisenä. Läntisiä teollisuusmaita, varsinkin ns. vanhaa Eurooppaa, laajasti vaivaava, kilpailukykyä kustannusten kasvun kautta alentava poissaolo-ongelma (absenteeism) on suurin hyvinvointivaltioissa, joissa se liittyy maaryhmän sisällä suhteellisesti ja globaalissa katsannossa myös absoluuttisesti matalaan kansalaisyhteiskunnan integraatioon. Anglo-saksisissa kapitalismeissa (ts. yksilökeskeisissä konservatismeissa) poissaolot ovat läntisen maailman alhaisimmat ja vastaavasti kansalaisyhteiskunnan integraatio talouden osalta vertailukelpoisista maista korkein. Korporatistiset familismit asettuvat edellisten maaryhmien väliin Japanin muodostaessa työkulttuurinsa ja naisten työssäkäynnin osalta erityistapauksen. Hyvinvointivaltioissa työnantajat ja yritykset joutuvat osallistumaan paitsi suoraan maksamiensa verojen ja maksujen sekä niillä tuotettujen palvelujen muodossa työlaainsäädännön vuoksi myös välillisesti sellaisten hyvinvointipalvelujen tuottamiseen, jotka ovat muissa hyvinvointikulttuureissa (ja liberaalidemokraattisen korporatistisen familismin piirissä osittain katettu yksityisillä vakuutusilla) laajemman kansalaisyhteiskunnan, mm. perheen, suurperheen ja suvun sekä järjestöjen ja seurakuntien sfääriä. Intuiitiivisesti voisi olettaa, että poissaolot, jotka eivät vertailukelpoisten terveystietojen perusteella voi liittyä terveydentilan eroihin, voisivat kytkeytyä kasvaneisiin tehokkuus- ja tuottavuusvaatimuksiin sekä kilpailukyvyn korostamiseen, mikä aiheuttaisi työelämän nopeaa huonontumista. Näiden muuttujien välillä ei kuitenkaan todettu tilastollisesti merkitsevää yhteyttä. Talouden näkökulmasta tässä on olennaista, että tuottavuusluvut näyttäytyvät yhtenä keskeisenä indikaattorina sijoituspaikkaa etsiville globaaleille yrityksille. Tilastollisesti merkitsevästi



Hyvinvointimalli ja kansalaisyhteiskunnan integraatio vuonna 2000 ja suorien ulkomaisten investointien nettovirta vuonna 2004. Musta pallo tarkoittaa, että suorien ulkomaisten investointien (FDI) virta muihin maihin on suurempi kuin virta maan sisään, valkoinen pallo tarkoittaa positiivista nettovirtaa. Kansalaisyhteiskunnan integraation globaali mediaani on merkitty katkoviivalla.

poissaolojen suurempaan määrään sen sijaan liittyivät (ymmärrettävässä kehässä) mm. korkeampi kokonaisveroaste, suurempi julkinen kulutus, suurempi julkisen työvoiman osuus työvoimasta sekä sosiaalietuuksien ja tulonsiirtojen suurempi bruttokansantuo-teosuus. Ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin keskusteltiin paljon hyvinvointimallien konvergenssista ja divergenssistä, mallien lähentymisestä ja eriytymisestä. Globalisaatioon liittyvien tekijöiden suhteellisen nopea voimistuminen on osoittanut, että valtioilla on vähäiset mahdollisuudet tehdä ideologisia valintoja hyvinvointimalleja kehitettäessä. Talouden reunaehdot on 1990-luvun laman jälkeen tiedostettu osaksi rajusti voimistuneen globalisaation vuoksi eri tavalla kuin konsensuaalisessa bilate-raalikaupan ja laajojen tupojen suljetussa suunnittelutaloudessa ns. hyvinvointivaltion kulta-aikana 1960-80-luvuilla.

Yllä olevassa kuviossa on tarkasteltu eroja kansalaisyhteiskunnan integraatiossa ja suorien ulkomaisten investointien nettovirroissa kulttuurisen hyvinvointimallin mukaan.

- 1=anglo-saksinen neoliberalismi ja neokonservatismi (liberaali markkinamalli)
- 2=traditionaalinen konservatismi (perhekeskeinen malli)
- 3=(post-)kommunistiset ydinmaat (transitio)
- 4=ruotsalainen sosiaalidemokratia (universaali malli)
- 5=Keski- ja Etelä-Euroopan perhepainotteinen korporatismi
- 6=modernisoituvat poliittisesti populistiset kansalaisyhteiskunnat (perhekeskeinen residuaalinen malli)
- 7=traditionaaliset, osin klientilismi-militarismi-piirteiset kansalaisyhteiskunnat (perhekeskeinen malli)
- 8=islamilaiset valtiot (perhekeskeinen malli)
- 9=(pohjoismaiset) hyvinvointivaltiot (osin korporatistinen universaali malli pl. Japani ja Britannia)
- 10=agraariset post-kommunistiset maat (transitio)

MAAILMANTALouden MUUTOKSET ohjaavat kansantalouden muutoksia. Yhteiskuntien taloudellinen ja infrastruktuurallinen kehitysaste sekä väestömuutokset vaikuttavat nyt ja tulevaisuudessa hyvinvoinnin tuottamisen voimavaroihin, erityisesti valtion verotusmahdollisuuksiin ja laajemmin koko hyvinvointikulttuuriin. Työn kysyntä on johdettua niistä tarpeista, joita työn tulokset – tuotteet ja palvelut, yleisemmin hyödykkeet – tyydyttävät. Työvoimaa ja muita tuotannontekijöitä (rahoituspääomaa ja kiinteätä pääomaa, mm. koneita, laitteita, rakennuksia ja logistiikkaa sekä yrittäjyyttä) kysytään siellä missä on kattamattomia tarpeita. Tuotanto sijoittuu kokonaiskustannuksiltaan edullisimmalle alueelle ja logistisesti mahdollisimman lähelle niitä markkinoita, joilla kyseisiä hyödykkeitä hankitaan ja tarpeita tyydytetään. Tässä suhteessa väestöjen määrällä ja sijainnilla on ratkaiseva merkitys globalisoituvassa maailmantaloudessa. Ostovoima kasvaa erityisesti halvan työvoiman alueilla, joilla kapeasta erikoistumisesta ei ole vielä vastaavaa suhteellista etua. Pidemmällä aikavälillä työvoimaintensiivisen tuotannon on pelkästään kilpailun vuoksi ollut pakko siirtyä logistisesti lähemmäksi kasvumarkkinoita ja huokeampia raaka-ainemarkkinoita, halvemman työn ja alemman teknologisen kehitysasteen maihin. Haasteena tällä hetkellä on pitää korkeaa osaamista edellyttävät tutkimus- ja kehittämistehtävät edes osaksi Suomessa, jossa on OECD-maista eniten – lähes 1 % – tutkijoita työvoimaosuuksina mitattuna.

SIIJOITUKSET nopeasti tuottavuuttaan kasvattaviin maihin ovat tuottoisia. Tuottavuuden kasvu seuraa mm. inhimillisen pääoman, osaamisen ja koulutuksen sekä paremman teknologian hyödyntämisestä. Missä tuottavuus kasvaa nopeasti, työvoima on edullista, ja missä valtio vielä tukee ulkomaisia investointeja keveän yritysverotuksen avulla sekä stimuloi tuotteiden kysyntää ja kulutusta maltillisen tuloverotuksen kautta, siellä sijoitukset tuottavat parhaiten. Myös kansainvälisillä pääomamarkkinoilla puhdasta sijoitustoimintaa harjoittavat instituutiot, rahastot ja sijoitusyhtiöt ottavat nämä tosiasiat huomioon. Jos kulutuksen painopisteen siirtyminen vähemmän valmiiseen etelään ja siitä seuraavat työvoiman kysynnän muutokset tulevaisuudessa hyväksytään tosiasiana, on hyvä varautua siihen, että valtion verotusmahdollisuudet ja julkiset palvelut muuttuvat, mikä heijastuu hyvinvoinnin tuottamisen periaatteisiin ja hyvinvointikulttuuriin. Toimintaympäristön voimakas kansainvälistyminen, pääoman omistuksen ja yritysten

johtamisen eriytyminen ja perinteisen johtajuuden korvautuminen pörssiyritysten hallitukselle tilivelvollisilla palkkajohtajilla on muuttanut yrityskulttuureja ja johtamista varsin nopeasti. Jo kesällä 2007 uutisoitiin paperinvalmistuksen siirtyvän Suomesta lähialueille, silloin osaksi raakapuun tuontiin liittyvien tulliongelmiin kannustamana. Suorien ulkoisten investointien virta Suomesta ulos rajusti kasvaviin ns. BRICS-maihin ja laajemmin muihinkin kasvaviin suuriin talouksiin voimistui 1990-luvun puolivälissä ja on jatkunut Suomelle ja Euroopan unionille miinusmerkkisenä myös käytettävissä olevien tilastojen mukaan koko uuden vuosituhannen alun. Suorien – mm. yritysostoihin ja uuteen tuotantokapasiteettiin ja logistiikkaan suuntautuvien – investointien ulosvirtaus perustuu varsin ymmärrettäviin asioihin: väestötransitioihin, infrastruktuurallisiin investointi- ja muihin kulutustarpeisiin, teknologian vahvistumiseen Länsi-Euroopan ulkopuolella, kulttuuriseen vapautumiseen ja demokratisoitumiseen ja edelleen markkinataloutta käynnissä pitävän yksilökeskeistyvän elämäntavan vahvistumiseen kasvavissa talouksissa. Investointeja ei tehdä ideologisista syistä vaan siksi, että niillä vastataan kuluttajien tarpeisiin, kysyntään. Euroopan unionilla ja Suomen kaltaisella pienellä avoimella kansantaloudella on väestön ikärakenteen, rakennetun infrastruktuurin, kulutuksen, investointi- ja kasvutarpeiden mukainen markkinavoima ja vaikutus tässä prosessissa.

Korkean koulutustason ja mahdollisesti myös korporatistisen sopimusjärjestelmän kautta tuottavuutta ja siten myös elintasoa on viime vuosikymmeninä kyetty nostamaan varsin korkealle tasolle Länsi-Euroopan maissa. Kun tuottavuuden kasvu koko taloudessa kuitenkin hidastuu ja voi kasvaa lähinnä palvelusektorilla – ja erityisesti julkisten palvelujen osalta, mikä on tilanne monissa hyvinvointivaltioissa –, investoinnit ohjautuvat rahastojen ja sijoitusyhtiöiden kautta sinne, missä on odotettavissa tuottavuuden ja osakkeiden arvon kasvua. Kansainvälisen talouden mullistusten jälkeen korkea tuottavuus ja korkeat palkat (saavutetut edut), joita voitiin järjestellä kilpailulta suojatussa suunnittelutaloudessa konsensuksen hengessä, ei ole suotuista yhdistelmä kilpailutaloudessa. Korkea tuottavuus tarkoittaa sitä, että myös kotimarkkinoiden tarpeet tyydytetään tehokkaasti. Suomalaisten on kilpailtava tavara- ja yhä enemmän myös palvelumarkkinoista halvan työvoiman maiden kanssa. Globaalissa tilanteessa korkeasta tuottavuudesta on tullut kova haaste: miten lisätä tuottavuutta, kun marginaaliset vastavoimat kasvavat? On soudettava yhä kovemmin jo suhteellisen kovassa vastavirrassa – jos halutaan pysyä edes samalla tasolla hyvinvoinnin osalta. Se, että kansantalouden alusta joudutaan tässä vastavirrassa keventämään, näkyy pysyvänä rakennetyöttömyytenä, tuottavuudeltaan alemmalla tasolla olevien vähemmän koulutettujen, vajaakuntoisten ja ikääntyvien alikäyttönä tuottavassa työssä.

JULKISEN SEKTORIN EKSPANSIO syrjäyttää yritysjohtajuutta. Maailmanpankin Doing Business Benchmarking ja Global Entrepreneurship Monitor -tutkimusjärjestöjen sekä YK:n World Investment -raporttien perusteella voidaan löytää swot-analyysin termejä lainaten ns. “nousevien tähtien” maaryhmä (mm. Meksiko, Brasilia, Intia ja Etelä-Korea). Huolimatta näiden maiden keskiarvoon nähden työllistämisen keskimäärin suurista rakenteellisista jäykkyyksistä suuntautuu niihin kasvavassa määrin ulkomaisia suoria investointeja, mikä tarkoittaa mm. uusien tehtaiden, tuotantolaitosten, logistiikan ja infra-

struktuurin rakentamista. Näiden investointien kerrannaisvaikutukset ovat tietenkin laajat ja moninaiset koko kansantalouden piirissä. Näillä mailla on mallin perusteella useita suhteellisia vahvuuksia: positiivinen investointien nettovirta ja suuri yritteliäs väestö. Yrittäjien osuus ei ole tietenkään riippumaton siitä, mikä on väestön elintaso ja hyvinvointi sekä hyvinvoinnin tuottamisen kulttuurinen tausta tietyllä tarkasteluhetkellä. Yksilökeskeistä anglosaksista kapitalismia tai neoliberalismia edustavat maat USA, Kanada, Australia ja Uusi-Seelanti sekä pienet “keltti- ja slaavitiikerit” Irlanti ja Unkari ovat swot-termein eräänlaisia “rahalehmiä”, joissa taloudellisesta näkökulmasta katsoen optimitilanne on jo pitkälle saavutettu. Vahvuuksien mukaisessa järjestyksessä kolmannen ryhmän – ja todella empiirisestikin swot-kielellä “kysymysmerkin” – muodostavat ne maat, joissa työllistämisen rakenteelliset kynnykset ovat matalia ja joissa väestön yrittäjäys on keskiarvon alapuolella. Tulevaisuuden kannalta kaikkein hankalin tilanne taloudellisessa mielessä on “koiriksi” swot-analyysin termein nimettävissä liberaalidemokraattisen hyvinvointikulttuurin maissa (Suomi, Ruotsi, Hollanti, Ranska, Saksa) ja Italiassa, joissa työllistämisen rakenteelliset kynnykset ovat vahvan korporatistmin vuoksi korkeat, suorien investointien nettosuunta ulospäin ja joissa väestön yrittäjäys on globaalin keskiarvon alapuolella. Suomessa yrittäjyyden kokeminen yhteiskunnallisesti tärkeänä voimavarana on trendinomaisesti vähentynyt vielä julkisen sektorin kasvun pysähdyttyäkin vuosien 1990-2005 välillä Elinkeinoelämän valtuuskunnan alkuperäisaineistoista tehtyjen analyysien perusteella.

YRITTÄJYYDEN JA INVESTOINTIEN välillä on tilastollisesti merkitsevä yhteys. Yrittäjyyden ja työllistämisen jäykkyyksien välillä ei vallitse merkitsevää yhteyttä. Yrittäjyyden tasoa selittävät negatiivisia tekijöitä osuvammin erilaiset kannustintekijät. Julkisen kulutuksen ja yrittäjyyden välillä vallitsee varsin voimakas käänteinen yhteys: 29 maata käsittävässä tarkastelussa bruttokansantuoteosuuksina mitatun julkisen kulutuksen ja yrittäjien väestöosuuden yhteisvaihtelu oli noin 40-prosenttista. Korkeaan julkiseen kulutukseen liittyi keskimäärin matala yrittäjien osuus. Tämä vain osoittaa empiirisesti, että yhteiskunnan tarpeita voidaan tyydyttää vaihtoehtoisesti eri sektoreilla, vaikka tarpeet ja tarvetyytytyksen tavat ja muodot ovat erilaisia riippuen mm. yhteiskunnan modernisaation vaiheesta.

Julkinen sektori voi varsinkin pitkällä aikavälillä syrjäyttää ja korvata sekä kansalaisyhteiskunnan yhteisvastuuseen perustuvaa, voittoa tavoittelematonta toimintaa, niin sanotun kolmannen sektorin toimintaa että yksityisen sektorin yritystoimintaa. Pohjoismaisissa sosiaalidemokraattisissa korporatistisissa hyvinvointivaltioissa vahvat ammattiliitot ja laajaksi kasvanut julkinen sektori ovat lisäksi mahdollisesti vahvistaneet mm. sosiaali- ja terveysalan työn monopolisoitumista julkiselle sektorille. Suoraan ei kuitenkaan voida olettaa, että julkisen kulutuksen vähentäminen heti lisäisi yrittäjyyttä ja että yrittäjyyden vahvistaminen tällä tavoin lisäisi maahan suuntautuvia investointeja ja työpaikkoja. Pitkällä aikavälillä politiikka voi vaikuttaa myös yrittäjyyttä edistävästi, koska hyvinvointivaltion ja julkisen sektorin kehitys on vähin erin syrjäyttänyt yritystoimintaa, potentiaalista kolmannen sektorin palvelutoimintaa ja kansalaisyhteiskunnan voittoa tavoittelematonta aktiivisuutta. Vastaavalla tavalla ja edellä alustavasti tarkasteltuihin hyvinvointikulttuureihin liittyen muutos suuntaan tai toiseen koskisi kuitenkin

koko kulttuuria ja elämänmuotoa. Tämänsuuntaisen muutoksen vaikeutta kuvastaa se, että hallitus on joutunut stimuloimaan yrittäjyyttä mm. erityisen hallitusohjelman avulla. Ponnistelut sosiaalisen yrittäjyyden lisäämiseksi ovat vastaavasti tuottaneet vaikeasta alusta huolimatta jonkin verran tuloksia. Kesällä 2007 uutisoitiin 100 sosiaalisen yrityksen rajan tavoittamisesta.

TYÖ, YRITTÄJYYS JA TALOUDEN INSTITUUTTIOT kytkeytyvät laajempiin kulttuurin rakenteisiin, joita sivuttiin tarkasteltaessa David Purdyn käsityksiä sosiaalipoliittisista hyvinvointivaltiomalleista. Työtä säästävien ja tehokkuutta lisäävien välineiden kehittyminen innovaatioiden kautta on pakottanut yhteiskunnat työskentelemään yhä enemmän niin että kukin toimija pysyisi vähintään ”saavutetulla” suhteellisen hyvinvoinnin tasolla. Hyvinvoinnin vakaus tai kasvu olisi nimenomaan ylläpitänyt yhteisön sisäistä integraatiota ja estänyt poliittisia kumouksia. Hyvinvoinnin kasvu voi toisaalta vieraannuttaa yhteisöllisestä työstä. Modernisaation ensin eriytettyä työn omaksi sfääriin (sosiologi Matti Virtasen ”tehtaisiin”, teoksessa Tehtaasta studioon) yleisen differentioitumisen myötä ovat kulttuurin ja elämäntavan jälkimodernit dedifferentioivat virtaukset johtaneet työntekoa aiemmin motivoineiden perheen ja yhteisön tarpeiden periferisoitumiseen työntöön vaikuttimina ja työidentiteetin sulautumiseen (uudelleen) voimakkaammin osaksi yksilön elämäntavan ja identiteetin kokonaisuutta. Työ on, toisin kuin perinteisissä yhteisöissä, yhä enemmän myös itsensä esittämisen eikä niinkään yhteisön palvelemisen aluetta. Yhä enemmän vaaditaan, että työssä on voitava toteuttaa itseänsä ja että työn pitää olla henkilökohtaisesti mielekästä (Matti Virtasen ”studio”). Globalisaatio ja kulttuurinen yksilöllistyminen aiheuttavatkin ristipaineita nuorten ammatinvalinnalle, koska elinkeinorakenteen muutos on ollut varsin nopeaa, eikä yhteiskuntapolitiikasta ja mm. opetuksen tarjontapuolen intresseistä riippuva koulutuspolitiikka ole pysynyt muutoksessa mukana. Tämä tarkoittaa tarjotun opetuksen ja kysytyn työvoiman välistä ristiriitaa.

Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) tutkimuksesta käy ilmi työn tarjontaan liittyviä tekijöitä, jotka vaikuttavat investointien ja työn ulosvirtaukseen. Rekrytointiongelmia eniten yrityksissä aiheuttavat sellaiset alat ja ammatit, joiden sisältö ja työolosuhteet eivät täysimääräisesti mahdollista yksilön identiteetin ilmaisua vaan edellyttävät myös tylsää, epäluovaa toistoa ja mukautumista ryhmään ja pakonomaisen työn rytmiin. Koulutusjärjestelmä, jonka toimivuuden keskeisyyttä mm. Esping-Andersen on korostanut hyvinvointivaltion kohtalonkysymyksenä, tuottaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelmia. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2005 ammattikorkeakouluissa ja yliopistopistoissa oli yhteensä 15 686 kulttuurialan opiskelijaa, joista noin 10 700 ammattikorkeakouluissa ja hieman alle 5000 yliopistopistoissa. Näistä suosituimmat alat ammattikorkeakouluissa olivat viestintä- ja kuvataidealat (n. 4700 opiskelijaa) sekä musiikkiala (n. 2000 opiskelijaa). Yliopistojen kulttuurialoista laajimmat olivat taideteollinen ala (n. 2760 opiskelijaa) ja musiikkiala (n. 1500 opiskelijaa). Tutkintoja oli suoritettu ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen kulttuurialoilla vuonna 2005 yhteensä noin 2300. Taideteollisella, musiikin, teatteri- ja tanssitaiteen sekä kuvataiteiden aloilla suoritettiin vuonna 1995 yhteensä 397 yliopistotaseista tutkintoa ja vuonna 2005 noin 61 % enemmän, 641 tutkintoa.

HYVINVOINTIA on mitattu eri tavoin. Nobelisti Amartya Senin työryhmineen kehittämä ja laajasti kansainvälisissä vertailuissa käytetty hyvinvointimittari, inhimillisen kehityksen indeksi (HDI – Human Development Index) mittaa kattavasti ja varsin objektiivisesti väestöjen vertailukelpoista hyvinvoinnin tasoa. Indeksiksi koostuu elinajanodotteesta, kansantalouden kansantuotteesta henkeä kohden, lukutaitoisten osuudesta ja oppilaitoksissa olevien osuuksista oppivelvollisuusikäisistä. Senin mukaan kokonaisvaltaista hyvinvointia on mahdollisuus osallistua yhteisön elämänmuotoon. Elämänmuoto on varsin abstrakti käsite. Markku Envallia mukaillen voisi ehdottaa, että abstrakti kulttuuri konkretisoituu yhteisön elämänmuotona ja yksilöiden elämäntapoina. Inhimillisen kehityksen indeksin määrääytymistä dominoi empiirisen tarkastelun perusteella voimakkaasti kansantuote – tässäkin mielessä talous on hyvinvoinnin perusta. Yksilön subjektiivinen arvio hyvinvoinnistaan on kuitenkin perusteltu lähtökohta pyrittäessä ymmärtämään ihmisten elämänlaatua eri kulttuureissa ja yhteiskunnissa.

ARKIELÄMÄN ONGELMAT näyttäytyvät ihmiselle itselleen yhä vaikeammin ymmärrettävinä, ne eriytyvät asiantuntijakysymyksiksi ja muuttuvat arkikielelle vieraiksi. Modernisaation ja differentioitumisen ilmentyminä kulttuurissa todetaan elämänaluiden pirstaloitumista ja toisaalta roolien eriytymistä. On puhuttu myös jälkimoderneista patologioista, jotka olisivat pelkästään itsekeskeisen yksilön “minä-projektin” hyvin loogisia ilmentymiä. Kansanterveyskysymyksiin erikoistunut terveys sosiologi Markku Myllykangas on kirjoittanut poliittisen korrektiuden vastaisestikin medikalisoitumisesta, elämän ongelmien lääketieteellistämisestä, jonka hän liittää lääketieteellisuuden ja osakkeenomistajien taloudellisiin intresseihin. Myllykankaan esimerkit uusien sairauksien tuottamisesta niiden rajaa mm. viite-, tavoite- tai suositusarvoja alaspäin vyöryttämällä ovat hänen mukaansa verenpaineen ja kolesterolin ohella mm. ujoin, hikoilu, lihavuus, kuorsaus, kaljuus ja ADHD. Myös surua ja vanhuutta lääketieteellistetään ja hoidetaan yhä enemmän. Tulevaisuudessa kilpailutalouden vahvistuminen terveyspalvelutuotannossa yhtäällä voi johtaa moraalitalouteen kytkeytyvän vertaistuen merkityksen vahvistumiseen psyykkisen hyvinvoinnin tukena ja sairauksien ennaltaehkäisyssä toisaalla, vähemmän maksukykyisten väestöryhmien kohdalla. Tällöin ihmisten on kyettävä (uudelleen) nostamaan keskuudestaan sitä mahdollisesti unohtunutta viisautta ja ymmärrystä, jonka avulla käsitellä elämänongelmia.

MASENNUS uhkaa WHO:n ennusteiden valossa nousta sydän- ja verisuonitautien jälkeen toiseksi suurimmaksi kansanterveysongelmaksi tulevina vuosikymmeninä. Suomessa toteutetun itsemurhaehkäisyprojektin perusteella tiedetään, että noin kaksi kolmesta tutkimuksen piirissä olleesta itsemurhan tehneestä kärsi jonkinasteisesta masennuksesta ja WHO:n mukaan 80–100 %:lla itsemurhaan päätyneistä on ollut mielenterveyshäiriö. Duodecimin terveystietokirjaston mukaan vakavaa depressiota sairastaneiden elinikäinen itsemurhariski on 15%. Empiirisen vertailun perusteella, kun huomioidaan leveyspiirin heijastamien neurobiologisten tekijöiden keskimääräinen vaikutus ja hyvin tunnettu yhteys masennuksen ja itsemurhakuolleisuuden välillä, Suomessa ei yliagnostisoida depressiota, mikä saattaa olla mahdollista muissa Pohjoismaissa. Kulttuurisen analyysin perusteella *egoistiseksi Durkheimin mallia mukailevassa tarkastelussa nimettäviä itsemurhia* esiintyisi yhteiskunnissa, jossa yksilöllä on diffe-

rentioitumisen seurauksena niin paljon rooleja tai identiteetin osa-alueita, että minäkäsitys voi olla pirstaleinen: yksilö ei oikein enää tiedä mitä hän haluaisi olla tai mitä hänen pitäisi olla; eksistenssi näyttää olevan avoin kysymys, johon yksilön pitäisi itse vastata, koska traditiota ei ole ja yhteisöstä ei odoteta valintoja tukevaa apua. Näennäisyhteisön piiloinen moraalinen koodisto vaatii kuitenkin aktiivista roolien ottamista, vapauden käyttämistä. Yhteiskunnassa ei ole vahvoja normatiivisia odotuksia vuorovaikutuksen määräytyessä orgaanisen solidaarisuuden (anonyymit asiakkuudet, yksilön intressien ja tarpeiden rationaalinen tyydyttäminen) perustalta. Eksistentiaalinen tyhjyyden tunne voi liittyä myös kokemukseen, että kaikki on jo nähty ja koettu, samalla kun – elämissämaailmassa mahdollisesti vain löyhästi läsnä olevasta – yhteisöstä ei koeta saatavan tukea pelkästään henkilökohtaisina näyttäytyvissä kysymyksissä ja ongelmassa. WHO:n Vuoden 2005 tietojen mukaan itsemurhakuolleisuus on korkeimmalla tasolla (post-) totalitaristisissa hyvinvointikulttuureissa, joihin voidaan heuristisen mallin perusteella liittää anomia, sosiaalinen “pakko-integraatio” ja normatiivisen regulaation heikkous.

Myös liberaalidemokraattisissa hyvinvointikulttuureissa – pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa ja korporatististen familismien piirissä – todettu itsemurhakuolleisuus poikkeaa tilastollisesti merkitsevästi traditionaalis-autoritaristisista ja konservatiivis-kapitalistisista hyvinvointikulttuureista. Egoistisen itsemurhan tyyppi, johon liittyy sekä normatiivisen regulaation, jaettujen toimintaa ohjaavien sääntöjen, heikkous että sosiaalisen integraation, koetun yhteisöllisyyden, löyhtyminen, voidaan heuristisen mallin perusteella liittää liberaalidemokraattiseen hyvinvointikulttuuriin, jossa yhdistyvät yksilön laajat vapaudet ja oikeudet sekä laaja julkinen vastuu hyvinvoinnin tuottamisessa. Tilastollisten tarkastelujen perusteella normatiivinen regulaatio, yhteisten, traditioon perustuvien sääntöjen ja normien suhteellinen vahvuus, näyttäytyy kulttuurien vahvuuksina sosiaalisen integraation – yksilön autonomian ja vapauksien – asteesta riippumatta: vapauden lisääntyminen ei liity kasvaneeseen itsemurhakuolleisuuteen, jos vapaus lisääntyy yhteisöllisyyden puitteissa. Kulttuurin vahva yhteisöllisyys näyttäytyy *suhteellisessa tarkastelussa* matalan itsemurhakuolleisuuden välttämättömänä ehtona.

HYVINVOINNIN PIILOFUNKTIO on poliittisen aktiivisuuden aleneminen. Kansalaisuustutkimuksen pioneerin T.H. Marshallin mukaan kansalaisuus on muuttunut ja laajentunut historian kestäessä ensin vapausoikeuksien, sitten poliittisten oikeuksien ja viimein sosiaalisten ja taloudellisten oikeuksien saavuttamisen myötä. Tästä näkökulmasta katsoen väitetty poliittinen passiivisuus nyky-Suomessa heijastaisikin vain ehkä sitä, että Suomi on ehtinyt pienenä maana ja kansana saavuttaa vapaus-ideaalit siinä määrin – vaikka esimerkiksi sukupuolien tasa-arvo ei ole toteutunut –, että poliittis-utooppinen energia on ammennettu loppuun. Ihmiset kokisivat tämän näkemyksen mukaan hallinnon legitiimiksi ja olisivat muutenkin suhteellisen tyytyväisiä elämäänsä. Tämä tulkinta korostaisi selvästi politiikan välineellistä luonnetta yhteisten asioiden hoitamisen merkityksessä ja sivuuttaisi kommunitaristis-republikanistisen ajatuksen politiikasta hyveenä.

Väestömäärän vaihtelu selittää kuitenkin vain pienen osan, alle 5 %, poliittisen aktiivisuuden vaihtelusta 74 maassa, koska vaihtelua on paljon, kuten mm. kansainvälisessä vertailussa väestöltään pienten Ruotsin ja Norjan korkeat luvut osoittavat. Hie-
man suuremman osan poliittisesta aktiivisuudesta selittää objektiivisen hyvinvoinnin vaihtelu: mitä suurempi (HDI) hyvinvointi, sitä matalampi poliittinen aktiivisuus. Funk-
tionalistisen selityksen mukaan politiikka olisi asioiden hoitamista, resurssien jakamista
arvoihin perustuvan hyvinvoinnin saavuttamiseksi kulttuurisesti oikeudenmukaiseksi
katsotulla tavalla yhteisössä. Mahdollisesti hyvinvoinnin ideaalin lähentyminen vä-
hentää poliittista aktiivisuutta kansalaisten taholla.

Filosofi Charles Taylorin huomio ajan hengestä onkin kiinnostava ajatellen kansa-
laisten poliittista aktiivisuutta, lähiyhteisöjä ja hyvinvoinnin paradokseja. Taylor on
monien muiden kommunitarismia edustavien filosofien tapaan todennut, että kulttuu-
rissamme, jolla hän viittaa laajasti länsimaihin tai liberaalidemokratiaan, on kehitetty
keinot huippuunsa, mutta näiden keinojen palveleamat päämäärät – joita politiikan avulla
tavoiteltaisiin – ovat hämärtyneet tai kadonneet näkyvistä. Eri kritiikeissä kommuni-
taristien esillä pitämiä hyvän yhteiskunnan päämääriä tai hyveitä on pidetty vanha-
kantaisina ja autoritaristisina. Vastuun ja yhteisöllisten velvollisuuksien peräänkuu-
luttaminen näyttääkin usein olevan yksilön valinnoista lähtevän liberalismien kanssa
lähtökohtaisesti riidoin. Mutta voiko hyvinvointivaltio säilyä muutoksessa ilman po-
liittisesti aktiivista kansalaisyhteiskuntaa, vai muuttuuko se, ja millaiseksi se muuttuu?
Miten kansalaisyhteiskunta kytkeytyy suomalaiseen hyvinvointiin ja hyvinvointival-
tioon? Onko tarpeellista “leikkiä kansalaisyhteiskuntaa”, jos asiat toimivat? Ja olisiko
edes mahdollista palata Alasuutarin kuvaamaan moraalitalouteen, joka hänen perus-
teellisen epookkitarkastelunsa mukaan jäi paljolti taakse vähin erin siirryttäessä “suuren
muuton”, talouden rakennemuutoksen ja talouskasvun mahdollistaman julkisen sektorin
ekspansion myötä suunnittelutalouteen 1960-luvun lopulta alkaen. Alasuutarin kuvaama
puheavaruuden muutos näkyy suomalaisessa yksilökeskeistyvässä kulttuurissa mm.
sitien, että moraalista, vastuusta ja velvollisuuksista puhuminen ei ole ollut kovin muo-
dikasta. Sitä pidetään usein vanhanaikaisena, ja toisinaan tällainen keskustelu on liitetty
äärioikeistolaisuuteen.

YHTEISKUNTAMORAALIA on tematisoitu monella tavalla, mutta keskeistä yhteiskunta-
moraalissa hyvinvoinnin tuottamisen kannalta on se, että yhteisiä verovaroja ja niillä
kustannettuja asioita käytettäisiin selkeiden sääntöjen mukaan ja että kaikki sitoutuvat
noudattamaan sääntöjä. Väittämät, joihin kaikkiin ehdottoman kielteisesti (ei koskaan
luvallista, sopivaa) vastanneet on luokiteltu moraalisesti ehdottomiksi, olivat: 1. Missä
määrin on hyväksyttävää vaatia sosiaaliavustuksia tai -etuisuuksia, johon ei ole oikeutta?
2. Missä määrin on hyväksyttävää tehdä verovilppiä, jos tilaisuus sallii? 3. Missä määrin
on hyväksyttävää jättää maksamatta julkisessa kulkuneuvossa? Moraalisesti ehdotto-
mat, joita suomalaisista on ollut 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa joka neljäs, ovat
siis kaikkien kysymysten kohdalla ehdottoman kielteisiä. Oli moraalinen taso mitä hy-
vänsä, se on yhteisön jäsenten kollektiivisesti ylläpitämä. Olisi pohdittava asian yh-
teyksiä muihin kulttuurin ja yhteiskunnan instituutioihin ja sitä, onko moraalinen jous-
tavuus hyvä vai huono asia, ja kenen kannalta se voisi olla myönteinen. Muutokset

tuoreimmassa vuoden 2005 vertailukelpoisessa tutkimuksessa eivät suoraan tue sitä käsitystä, että yhteiskuntamoraali olisi lyhyellä aikavälillä nopeasti heikkenemässä. Saattaa olla paremminkin niin, että yhteisten voimavarojen käyttöä koskevat käsitykset olisivat muuttuneet aivan viime vuosina ankarampaan suuntaan.

Kansainvälisen vertailun pohjalta voidaan nähdä, että siellä missä resurssit ovat vähäisemmät, viralliset ja epäviralliset normit ovat ymmärrettävästi ankarampia. Toisaalta nopeasti autoritaarisista järjestelmistä liberalisoituneissa kulttuureissa kansalaisten vastuullisuus voi olla löyhästi sisäistetty. Kiinnostavaa on lähinnä pohtia ilmiöiden yhteyksiä: murentaako pahoinvointi moraalia vai johtaisiko moraalinen rappio pahoinvointiin? Mahdollisesti tässäkin asiassa on kyseessä kehämäinen yhteys. Yhteensä 67 maata käsittäneiden analyysien perusteella voimakkaimmin moraalista ehdottomuutta selittivät sekularisoitumisen aste, tässä lähinnä jumalaan uskovien osuus ja laajemmin perinteiset arvot: perhe, uskonto, kansallismielisyys, vanhempien kunnioittaminen ja kovan työn arvostaminen. Traditionaaliset arvot muuttuvat hyvin hitaasti, joskin pienessä maassa nopeammin kuin väestöltään suuremmissa, ja ne kytkeytyvät voimakkaasti moraaliseen ehdottomuuteen. Traditionaalinen yhteisöllisyys – mm. perheen, uskonnon ja kansallisuusajattelun tärkeys ihmisten elämäntavassa – vaihtelee tärkeydeltään eri yhteiskunnissa, mutta on kymmenen vuoden tarkastelujaksolla hyvin vakaa kulttuuristen instituutioiden kokonaisuus 37 maassa kerättyjen vertailukelpoisten tulosten perusteella

POST-KOMMUNISTISISSA maissa edellä esitetyllä tavalla mitattu yhteiskuntamoraali on ollut varsin matalalla tasolla. Tutkijat ovat pistäneet merkille instituutioiden ja kansalaisyhteiskunnan muutoksen vitkaisuuden. Post-totalitaristisia yhteiskuntia tutkineet sosiologit ovat luoneet käsitteen Homo sovieticus, joka tiivistää totalitaristisessa järjestelmässä selviytymistä edistäneitä opittuja toimintatapoja ja käytäntöjä, siis instituutioita, joita voidaan kokoavasti, varmaankin suurta filosofista väkivaltaa tekemättä, nimittää arkikielellä *vastuuttomuudeksi*. Totalitarististen järjestelmien leimallinen piirre on nimenomaan kansalaisten toiminnan mahdollisimman kattava ohjaaminen ulkoa tai ylhäältä. On vain hyvin loogista, että insentiivien – taloudellisten yllykkeiden – puute ja alamaisuus johtavat yksilötasolla opittuun avuttomuuteen ja vastuuttomuuteen koko järjestelmässä: siitä tulee maan tapa. Onko niin, että jos valtio ei tavalla tai toisella mahdollista keskeisten tarpeiden ja pyrkimysten toteutumista, yksilöt tuottavat yhdessä keinoja tavoitella näitä päämääriä? Ja toisaalta, jos valtio kattaa nämä tarpeet riittävän hyvin, yksilöiden oma aktiivisuus keskeisinä pidettyjen ja kulttuurisesti erilaisissa odotushorisonteissa mahdollisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi voi myös näivettyä. Monissa Länsi-Euroopan liberaalidemokratioissa yhteiskuntamoraali on yllättävän matala tällä tavalla mitattuna.

TYÖMORAALI on muuttunut. Talouselämän ja yritysten, joiden toimintaedellytysten näkökulmasta mm. IMF tarkastelee kansantalouksia, taholta hyvinvointivaltion kriittikkiä on tullut enemmän ja suoremmin kuin julkisen sektorin sisältä. Laajan työttömyysturvan sanotaan passivoivan työvoimaa ja laajojen etuuksien on todettu kohottavan veroastetta. Yritysten toimintamahdollisuuksien todetaan heikentyvän yritysten laajojen yhteiskuntavelvoitteiden vuoksi. Investointipäätöksiä tekevät yritykset huomioivat si-

joittumispäätöksissään paitsi tietenkin markkinat ja logistiset näkökohdat (mm. raaka-aineet, tuotanto, lopulliset hyödykemarkkinat) myös työvoimamarkkinat, so. työvoiman osaamisen tason ja työn hinnan, johon vaikuttaa mm. korporatismi ja verotus. Edelleen vaikuttavat monet infrastruktuuralliset ja institutionaaliset seikat (mm. oikeusjärjestelmän toimivuus, valuutan vakaus, byrokratia ja korruptio). Perinteisessä, Pohjoismaita tai EU-maita vertailevissa tutkimuksissa kollektiivista sopimista ja korporatismia on pidetty myönteisenä asiana, koska varsinkin pienissä, kansainvälisen kaupan kannalta suljetuissa kansantalouksissa oli mahdollista räätälöidä taloudellisesti aktiivisten väestöryhmien (maataloustuottajat, jalostussektori, palvelusektori), pääoman (yrittäjät, rahoituspääomasijoittajat) ja vielä työmarkkinoiden ulkopuolella olevien toimeentulon ja intressit huomioivia tulopoliittisia kokonaisratkaisuja. Noin 16 % investointien jatkuvana muuttujana mitatusta vaihtelusta selittyy korporatistimin vahvuudella. Näyttää siltä, että varsinkin pienissä korporatistisissa talouksissa työn arvostaminen elämäna-lueena ja työn pitäminen lasten sosialisatiossa tärkeänä arvona on laskenut hyvinvoinnin kasvun myötä.

Globalisaatio siirtää työtä työttömille. On mahdollista, että korporatismi ja suhteellisesti matala työmoraali ovat osaltaan nostaneet työn hintaa ja vaikuttaneet investointeihin negatiivisesti näissä maissa. Toisaalta tulos voidaan tulkita siten, että aiempi vahva talouskasvu olisi tehnyt läntisestä maailmasta kaikinensa vähemmän kannattavan investointikohteen ja mainittujen maiden suhteellisesti korkea työttömyys johtuisi suhteellisesti katsoen merkittävistä työttömyyskorvauksista tai muita maita korkeammasta tuottavuudesta.

YKSILÖN HYVINVOINTI ohjaa institutionaalista muutosta. Modernisaatioprosessia voidaan luonnehtia empiiristen muuttujien ja filosofis-sosiologisten käsitteiden avulla. Modernisaatio ilmenee perustuotannon väistyvänä osuutena kokonaiskansantaloudessa, teollistumisen ja palvelusektorin laajentumisena sekä edellisiin prosesseihin luontaisesti kytkeytyvänä kaupungistumisena, väestön eliniänodotteen ja myös koulutustason kasvuna. Modernisaatio vahvistaa jälkimoderneiksi nimettyjä arvoja ja virtauksia. Näitä ovat mm. vapaa-ajan ja ystävien arvostaminen, mielikuvituksen ja luovuuden korostuminen, teknologiavastaisuuden voimistuminen ja suvaitsevaisuuden lisääntyminen kulttuurissa samalla, kun traditionaaliset konservatiiviset arvot – mm. perhe, uskonto, kansallisuusaate tai nationalismi, moraali, työorientaatio ja vanhempien kunnioittaminen – heikkenevät. Traditionaalisia arvoja voi luonnehtia perustaltaan yhteisöllisiksi arvoiksi: ovathan perhe, uskonnollinen yhteisö ja kansakunta perinteisesti sitoneet yksilön osaksi yhteisöä, jonka piirissä on tuotettu ja ylläpidetty sosiaalisia instituutioita – normeja, sääntöjä ja tapoja. Traditionaaliset instituutiot ovat paitsi sitoneet ja velvoittaneet myös olleet selkeitä samastumisen kohteita ja yksilön identiteetin rakennusaineita. Yhteisön toimintaa ja yksilön käyttäytymistä ohjaavat instituutiot ovat olleet pakottavampia selviytymisen olosuhteiden ollessa ankarat.

Empiirisen aineiston pohjalta jälkimoderni pyrkii vahvistumaan myös suoraan modernisaation voimistumisen myötä, riippumatta subjektiivisen hyvinvoinnin muutoksesta. Talouskasvu ja jälkimodernissa tiivistyvät elämänmuodon instituutiot edellyttävät toisiaan ja voimistuvat kehämaisessa vuorovaikutuksessa. Tämä ei ole yllättävää: mark-

kinatalous ja talouskasvu ovat aina edellyttäneet valitsevia, vapaita yksilöitä. Modernisaatioon liittyvä – tradition vahvistamaa onnellisuutta tietoisemmin koettu – tyytyväisyyden kasvu tietenkin vielä vahvistaa kehässä modernisaatiota ja jälkimodernia. Tradition muutos liittyy lähinnä onnellisuuden muutokseen ja modernisaation (talouskasvun) muutos jälkimodernin vahvistumiseen. Vaikka modernisaation suora vaikutus on traditiota heikentävä, osoittavat empiiriset vertailut, että onnellisimmissa yhteisöissä traditionaalinen yhteisöllisyys on suhteellisen voimakas kulttuurinen tekijä. Mm. Intia, Etelä-Afrikka ja Chile muuttuivat seurantajaksolla traditionaalis-autoritaristisista hyvinvointikulttuureista konservatiivis-kapitalistisiksi samalla kun näiden maiden talous vahvistui ja väestöjen onnellisuus lisääntyi merkitsevästi enemmän kuin muissa maissa. Pienissä, nopeasti ja pitkälle jälkimodernisoituneissa yhteiskunnissa, kuten hyvinvointivaltioissa, joissa traditio on jo suhteellisesti heikko, äkilliset konservatiiviset siirtymät eivät ole yhtä todennäköisiä.

ONNELLISIA YHTEISKUNTIA ovat erityisesti konservatiivis-kapitalistiset yhteiskunnat, joissa voimakas yhteisöllisyys liittyy kohtalaiseen modernisaatioon ja edelleen jälkimoderniin yksilönvapauteen, sekä toisaalta ne liberaalidemokraattiset yhteiskunnat, joissa modernisaatio ja jälkimoderni yksilökeskeisyys ovat vahvimmat, vaikka yhteisöllisyys on näissä yhteiskunnissa heikentynyt. Valtio ja laaja julkinen sektori voivat koetun hyvinvoinnin vertailun perusteella – kansalaisyhteiskunnan jo heikennyttyä – tyydyttää yhteiskunnan tarpeita ja ohjata toimintaa menestyksellisesti pienissä maissa ainakin lyhyellä aikavälillä otollisissa taloudellisissa oloissa.

Onnettomia yhteiskuntia ovat kohtalaisesta modernisaatiosta – ja totalitarismien kohdalla voidaan puhua pakotetusta, ylhäältä ohjatusta modernisaatiosta – huolimatta erityisesti ne yhteiskunnat, joissa totalitarismin perinne vielä elää yhteiskunnan instituutioissa, ja toisaalta traditionaalis-autoritaristiset yhteiskunnat, joissa modernisaatio ja siten myös jälkimoderni yksilöllisyys ovat kehittymättömiä. Voidaan olettaa, että mikäli tradition ja yhteisöllisyyden merkitys hyvinvoinnille ja onnellisuudelle – sekä toisaalta modernisaation kautta saavutettavan välittömän hyvinvoinnin ylisukupolviset kustannukset – laajemmin tiedostettaisiin, traditiota ja yhteisöllisyyttä todennäköisesti vaalittaisiin. Instituutioita uusintava yksilö on kuitenkin se yhteiskunnan yksikkö, jonka (tyytyväisyyden) kautta evoluutio ja kulttuurin institutionaalinen muutos etenevät.

Trendit osoittavat, että yksilökeskeistyminen ja jälkimodernisaatio saattavat olla keskeisiä väestön kokemaa hyvinvointia vahvistavia kulttuurisia prosesseja nimenomaan niissä kulttuureissa, joissa yhteisöllisyys on ennestään heikkoa. Onnellisuutta ja hyvinvointia tavoitellaan näissä hyvinvointikulttuureissa yksilöllisiä valinnanmahdollisuuksia ja vapauksia lisäämällä.

Hyvinvointimallit asettuvat keskiarvojen mukaan seuraavaan järjestykseen: 1. yksilökeskeinen konservatismi (mm. USA, Kanada, Australia, Uusi-Seelanti); 2. traditionaalinen konservatismi (mm. Intia, Meksiko, Argentiina, Turkki); 3. modernisoitu kansalaisyhteiskunta (mm. Puola, Unkari, Singapore). Nämä kolme hyvinvointimallia erosivat kaikista muista seitsemästä mallista, ja poikkeamat muista malleista selittivät yhteensä noin 40 % vaihtelusta summamuuttujassa (subjektiivinen ja objek-

tiivinen hyvinvointi, integraatio ja investoinnit). Tämä malli ei tarkoita, että muut yhteisöt olisivat determinoidut pysymään analyysin osoittamilla suhteellisilla tasoilla.

SIIRRYMME SUUNNITTELUTALOUSTEEN KILPAILU- JA MORAALITALOUTEEN sukupolvien, sosiaalisten pääomien ja politiikan muutoksen myötä. Sosiologi ja sosiaalipoliitikko J. P. Roos erottaa 1900-luvun Suomessa varsinaisesti neljä sukupolvea seuraavasti: *Sotien ja pulan sukupolvi* (synt. 1900–1920/25): tämän sukupolven elämään vaikuttivat erityisesti sodat, pulat ja kova työnteke; *Jälleenrakennuksen ja nousun sukupolvi* (synt. 1920/25–1939): nykyisen Suomen rakentanut ja sotakorvaukset maksanut sukupolvi; *Suuren murroksen sukupolvi* (synt. 1940–59): elinkeinorakenteen muutoksen (teollistuminen, maatalouden alasajo) ja maaltamuuton kokenut sukupolvi; *Lähiöiden sukupolvi* (synt. 1960-luvulla): uudenlaisten koulutus- ja kulutusmahdollisuuksien sukupolvi, jonka kehityksen ratkaiseviin vuosiin (sukupolvi-käsitteen määritelmän mukaan 1977–1986) ei varsinaisesti osu suuria murroksia. Ajanjaksoa voidaan Suomen poliittisen historian valossa pitää elintason nousun ja hyvinvointivaltion tasaisen vahvistumisen aikana. Lisäksi on puhuttu vielä mm. 60-luvun lopulla ja 1970-luvulla syntyneiden *X-sukupolvesta* tai *globalisaatioajan sukupolvesta*. Roos on viitannut 80-luvulla nuoruuttaan eläneeseen sukupolven *hyvinvoinnin sukupolveksi* ja Purhonen 70-luvulla syntyneisiin *yksilöllisen pakkovalinnan sukupolveksi*. 1970-luvulla syntyneiden sukupolvea voisi ehkä luonnehtia myös ”post-sukupolveksi”: tämän sukupolven yhteisiä tärkeitä kokemuksia – jotka asettuvat Mannheimin määritelmän mukaan ylimalkaan vuosiin 1987–1996 – ovat yhtäältä mm. kylmän sodan ja kaksinapaisen maailman päättyminen, NL:n ja kommunismin kaatuminen, muurien murtuminen ja rautaesiripun väistyminen Euroopassa ja toisaalta talouslama ja hyvinvointivaltion purkaminen mutta myös Nokia, EU-integraatio ja raju kansainvälistyminen, globalisaatio. Lisäksi 1960-luvulla vahvistunut jälkimoderni virtaus elämäntavassa ja erityisesti populaarikulttuurissa sekä McLuhanin visioiman, median välittämän virtuaalisen maailmankylän avautuminen saattoivat teknologisen kehityksen ja mediamailman muutoksen myötä vaikuttaa olennaisesti vasta tämän sukupolven maailmankuvaan ja identiteetin muotoutumiseen uudella tavalla.

Voi olla tarpeetonta olettaa, että X-sukupolven identiteetti ei perustuisi missään määrin sukupolven käsittämien kohorttien, ikäluokkien jakamiin kokemuksiin vastaavalla tavalla kuin aiempien sukupolvien identiteetti tai sukupolvikokemus. Kriittisen tulkinnan mukaan X-sukupolvi ei olisi yhteismitallinen aiempien sukupolvien kanssa vaan edustaisi uudenlaista multi-identiteettien sukupolvea. Määritelmä X, tuntematon tai eri arvoja saava muuttuja, on myös mannheimilaisessa merkityksessä varsin perusteltu, jos sen ymmärretään näin viittaavan sukupolven, sittenkin yhteisiin, metakokemuksiin, jotka liittyvät suurten tarinoiden – mm. sellaisten kuin *sosialismi, itsenäisyys, kansallisvaltio, suunnittelutalouden hyvinvointivaltio* – jonkinlaiseen väistymiseen ja korvautumiseen mm. *markkinoilla, integraatiolla, globaalilla maailmankylällä ja kilpailutaloudella*. Näissä virtuaaliympäristöissä ja markkinapaikoilla yksilölle jää tilaa valinnalle ja vapaudelle, halusi tämä sitä tai ei, joten pakotetun valinnan idea on sukupolven jakaman kokemuksen ytimessä niin ikään varsin osuva.

Niin sodan ja pulan sukupolven poliittisen sosialisiaation aikaisessa varsin agraarissa Suomessa kuin nopeasti teollistuneessa, sotakorvauksia maksaneen jälleenrakennuksen sukupolven yhteiskunnassakin punamultapolitiikka oli sisäisistä ja ulkoisista syistä otollista. Suuren murroksen sukupolven aikana kaupungistuminen, elinkeinorakenteen muutos ja varsinkin naisten työssäkäynti kodin ulkopuolella mahdollistivat SDP:n vahvistumisen, mikä johti sosiaalidemokraattisen hyvinvointivaltion täydellistymiseen lähiöiden sukupolven lapsuudessa ja nuoruudessa. Vasta urbaanin, korkeasti koulutetun 80- ja 90-luvuilla poliittisesti aktiiviseen ikään tulleen X-sukupolven maailmankuvassa voidaan nähdä Ronald Inglehartin esiin nostamien jälkimodernien post-materiaalisten "self-expression"-arvojen (itsensä ilmaisemisen tai toteuttamisen) jyrkkä vahvistuminen, mikä on heijastunut Vihreiden kannatuksen nopeana kasvuna. Koulutustason kasvuun on liittynyt myös keskiluokkaistuminen ja oikeistolaistuminen. Vasemmiston tavoitteiden lähentyessä hyvinvointivaltion mahdollistaneen sosiaalidemokratian kannatus on tästä tarkastelukulmasta katsoen ymmärrettävästi vähentynyt. Hyvinvointi on muuttunut itsestäänselvyydeksi samalla, kun odotusten ja vaatimusten lähtötaso on kohonnut uudelle, mahdollisesti – Inglehartin esittämällä tavalla – immateriaaliselle tasolle.

KANSALAISSYHTEISKUNNAN "VOIMAANTUMISEN" edellytysten selvittämisen kannalta on kiinnostavaa hahmotella, miten eri sukupolvet suhtautuvat yhteisöllisyyteen ja politiikkaan, joka muodostaa työn ja sosiaalisiin pääomiin kytkeytyvän yhteiskuntamoraalin kanssa kansalaisyhteiskunnan integraation tukipilarit. Pertti Alasuutarin kirjassaan Toinen tasavalta kuvaama yhteiskunnallinen muutos on koskettanut syvällisimmin pääosin Kekkosen Suomessa poliittisesti sosiaalistunutta ryhmää, joka on kasvanut moraalitaloudessa ja joka on ollut monessa mielessä itse rakentamassa hyvinvointi-Suomea. Ryhmässä on pulan ja sodan sukupolven mutta erityisesti 30- ja 40-luvuilla syntyneitä jälleenrakennuksen sukupolven edustajia. Koska käytetyn aineiston kattama aika on varsin lyhyt, vain kymmenen vuotta, voidaan kulttuuriseen muutokseen liittyviä painotuseroja arvioida lähinnä nuoria ja nuoria aikuisia vastaajia koskevien tulosten pohjalta. Oletettavaa on, että kulttuuriset muutokset ilmenevät otollisemmin samanikäisiä nuoria ikäryhmiä vertailemalla. Vain alle 35-vuotiaiden – myös mm. x-sukupolveksi, hyvinvoinnin tai pakotetun yksilöllisen valinnan sukupolveksi määritellyssä – ikäluokassa yhteisöllisten pääomien vähenemisen ja yksilöllisten pääomien vahvistumisen trendeihin viittaavat tulokset olivat tilastollisesti merkitseviä. Kulttuurinen muutos ilmeneekin selvimmin aktiivisempaa sosialisatiovaihetta elävien tai viimeisinä primäärisosialisatian vaiheen ohittaneiden näkemyksissä ja elämäntavassa.

MIELENTERVEYSTYÖN PARISSA järjestöissä toimii edelleen kantavina voimina jälleenrakennuksen ja nousun sukupolven edustajia varsinkin syrjäseuduilla, osaksi siksi, että olennaisesti arvoja ja moraalialia koskeva sukupolvimuutos etenee maantieteellisesti eri tavoin, maaseudulla hitaammin kuin kaupungeissa. Järjestöissä pohditaankin aiheellisesti, mitä on odotettavissa kun nämä luontaiset vastuunkantajat jäävät järjestöistä pois. Ehkä suuren murroksen sukupolvi operoi edeltäneitä sukupolvia enemmän rationaalisen valinnan periaattein sosiaalistuttuaan poliittisesti korporatistisessa konsensus-Suomessa. Yhteisölliset ja laajat pääomat vähenevät kynnyksenomaisesti näissä ikä-

ryhmissä, mutta yksilölliset pääomat eivät ole vielä yhtä vahvat kuin seuraavilla sukupolvilla. Suuren muuton myötä luontaiset yhteisönsä jättänyt kaupunkilaistunut sukupolvi ei ehkä ole kyennyt hyödyntämään puolue- ja etujärjestöpolitiikasta riippumatonta yhteisöllisyyttä. Tämä sukupolvi saattaa olla edeltäjiään selvästi vähemmän altis pyyteettömälle yhteisölliselle toiminnalle, mikäli ylipäänsä vielä jatkuvalta ja 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä huipentuvalta työuraltaan ehtii tai jaksaa osallistua. Tällä sukupolvella on kuitenkin eläköidyttyäänkin valtavasti sosiaalista ja kulttuurista pääomaa ja osaamista sekä terveyttä ja voimia enemmän kuin edeltäneellä ja mahdollisesti myös seuraavilla elintasosukupolvilla. Suuren murroksen sukupolvi on tottunut uudistumaan, ottamaan haasteita vastaan ja tekemään työtä elettyään jatkuvassa talouden, kulttuurin ja yhteiskunnan muutoksessa.

Lähiöiden sukupolvi koostuu pääosin hyvinvointivaltion huippukaudella 1980-luvulla poliittisesti sosiaalistuneista kansalaisista, jotka tiedostavat subjektiiviset oikeutensa palveluihin ja etuuksiin. Tämän ryhmän sitoutumisessa järjestötoimintaan voivat sosiaalisia pääomia koskevan tarkastelun perusteella painottua emansipatoriset, hyvinvointivaltiota vastuuttavat, tavoitteet ja oman identiteetin ilmaisupyrkimykset. Osa X-sukupolvesta on kokenut suuren laman vaikutukset, toisaalta yltäkylläisyyden sekä laajat yksilönvapaudet ja kansainvälistymisen tuomat mahdollisuudet. Saattaa olla, että jälkimoderniin pirstaleiseen identiteettiin ei sovellu perinteinen järjestösitoutuminen vaan enemmänkin järjestöjä resurssikeskuksina hyödyntävä lähestymistapa. Järjestö voi olla yksi virike elämänmuodossa ja kohtaamispaikka tälle sukupolvelle, jota perinteisiltä poliittisilta näköalapaikoilta on luonnehdittu mm. luovan luokan etujoukoksi, urbaanien nomadien heimoksi ja prekariaatiksi. Sukupolvien poliittista sosialisatiota eriyttävät kunkin sukupolven jakamat elämänkokemukset ja yhteiskunnalliset tapahtumat. Instituutioiden ja yhteiskunnallinen muutos on toisaalta juuri näiden yhteiskunnan eri alueilla heijastuvien kokemusten ja näkemysten muutosta. Poliittisen muutoksen pitkä linja kytkeytyy kulloinkin yhteiskunnassa toiminnan ohjauksen ja tarpeiden tyydytyksen osalta ”vetovastuussa” olevan sukupolven näkemyksiin.

MAHDOLLISTEN JÄRJESTÖJÄSENTEN identiteettiä voidaan selvittää aseman, arvojen ja asenteiden pohjalta. Suomalaisen yhteiskunnan ja sukupolvien muutoksen kannalta globaalin diffuusion kautta siirtyvä modernisaatio ja jälkimodernit virtaukset muodostavat suurimmat mukautumispaineet – reaktiivista konservatismia mahdollisesti tuottaen – nimenomaan autoritaristeihin lukeutuvien iäkkäämpien ikäluokkien maailmankuvassa. Sosialisteihin ja erityisesti libertarianisteihin lukeutuvien nuorten ja korkeasti koulutettujen maailmankuva on joustavampi ehkä näiden ikäluokkien kokeman jatkuvan muutoksen ja kulttuurin pirstaloitumisen vuoksi. Varhaisen sosialisatiota myötä muodostuneet käsitykset ja sukupolvien metakokemukset – ja siten yhteisön kaikki instituutiot – eivät muutu nopeasti vaikka talous muuttuu. Autoritaristien ryhmään lukeutuu vähän koulutettuja ja pienituloisia eläkeläisiä, työntekijöitä, työttömiä ja alempia toimihenkilöitä paljossa maaseudulta ja pikkukaupungeista ruuhka-Suomen ulkopuolelta. Väestön ikääntyminen, sosiaali- ja terveyspalvelujen verokilpailusta seuraava karsiminen ja tarveharkinnan kasvu sekä universaalisuusperiaatteen joustaminen hyvinvointivaltiosta luopumisen myötä, työttömyyden lisääntyminen ja vain tuottavan

työn tekeminen yhteiskunnassa tulevat kasvattamaan autoritaristien ryhmää voimakkaasti keskipitkällä aikavälillä. Selvin trendi koko tarkastelujaksolla 1990–2005 on ollut autoritaristien ryhmän paisuminen lamaa edeltäneeltä 42 %:n tasolta noin 57 %:iin väestöstä. Vain pieni osa ryhmän rajusta kasvusta selittyy väestön ikääntymisellä. Epäsuotuisat tekijät, kuten mm. syrjäytyminen, työttömyys, huono-osaisuus ja sairastavuus kasvattavat autoritaristien ryhmää edelleen. Tulevaisuudessa autoritaristeista suuri osa putoaakin hoivapalvelujen osalta kansalaisyhteiskunnan syliin: erityisesti perheen ja muiden läheisten antaman tuen ja, osaksi – varsinkin periferiassa, jossa suuri osa näistä kansalaisista elää – kolmannen sektorin palvelujen ja tuen piiriin. Pelkästään ryhmän väestön tasoa matalamman hyvinvoinnin perusteella osa autoritaristeista etsiytyy järjestöihin ja kolmannelle sektorille. Järjestöille tämä ryhmä on mahdollisuus laajentaa varsinkin vertaistoimintoja, jotka kulkevat lähellä maan pintaa ja joissa puhutaan ymmärrettävää kieltä. Jälkitekollinen informaatio- ja markkinatalous ei tarvitse näitä ihmisiä, joilla ei ole markkinavoimaa ja jotka suhtautuvat markkinatalouteen kielteisesti. Tässä mielessä autoritaristien poliittinen passiivisuus on varsin loogista myös rationaalisen valinnan teorian pohjalta tarkastellen. Tämä ryhmä ei koostu vain periferian seniorikansalaisista, vaan ehkä hieman yllättäen ryhmään suuntautuu virtaa myös nuorista ikäryhmistä.

VERTAISTUKI on yksi keino edistää kansalaisyhteiskunnan voimaantumista tulevaisuuden sosiaali- ja terveysjärjestöissä. Särkelän ja Vuorisen Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitossa vuonna 2005 tekemässä tutkimuksessa on selvitetty kolmannen sektorin toiminnan ja palvelutuotannon tulevaisuutta palvelujentuottajien – sosiaalitoimen, KELAN, työvoimatoimistojen, terveyskeskusten ja järjestöjen – tekemien arvioiden pohjalta. Raportissa todetaan, että järjestöihin kohdistuvat odotukset ja mahdollisuudet palvelutuotannossa kasvavat. Niiden merkityksen arvioidaan näiden palvelutuotannon ammattilaisten katsannossa keskimäärin kaksinkertaistuvan.

Nämä asiantuntijalausuntoihin perustuvat tulokset johtavat kysymään, miten tai millä resursseilla näitä palveluja tuotetaan vai korvataanko kapeasti määritellyt palvelut osaksi jollakin muulla, esimerkiksi vertaistoiminnalla ja -tuella. Yksityisten sosiaali- ja terveysalan yritysten, kuten lääkäriasemien, ja myös sosiaalisten yritysten toimintamahdollisuudet vahvistuvat tulevaisuudessa. Varsinaiseen palvelutuotantoon ei useimmissa järjestöissä ole mahdollisuuksia. Järjestöjen vapaaehtoistyöllä ja vertaistoiminnalla voidaan ehkä osaksi vastata näihin odotuksiin, koska turvallisiin palkkatyösuhteisiin ja julkisiin palveluihin tottuneen väestön yrittäjyyttä koskevat käsitykset eivät näytä erityisen lupaavilta ajatellen sosiaali- ja terveysalan yritysten lisääntymistä.

Järjestöjen piirissä toteutuvaa vertaistoimintaa ja -tukea on vielä varsin vähän hyödynnetty mielenterveystyön koko kentällä. Kuitenkin esimerkiksi Euroopan omais- ja kuntoutujajärjestöjen katto-organisaation EUFAMI:n keräämänsä vertaistiedon avulla tuottama Prospect-koulutusohjelma kuntoutujille, omaisille ja sosiaali- ja terveysalan ammattilaisille voisi arviointitutkimuksen tulosten perusteella olla laajemminkin hyödynnettävä vertaistuen muoto, joka voisi osaltaan keventää kuntien palvelujen järjestämisen tai ostamisen taloudellista taakkaa. Prospect-ohjelmaa ja muita ryhmätoimintamuotoja on mahdollista myös tutkia ja mallintaa järjestöjen omin toimenpitein ja

siirtää näin kertyvää osaamista alueille, joilla julkiset palvelut eivät kata kaikkia tarpeita. Vertaistoiminnan muodot voivat tukea ja jopa täydentää palveluja varsinkin syrjäseuduilla, palvelujen katvealueilla, joilla on, monien eittämättömien ongelmien ohella, myös joitakin – vertaistoimintaa tukevia – suhteellisia vahvuuksia. Matti Heikkilä tutkimusryhmineen totesi, että integroituminen asuinyhteisöön, hyvät naapuruuksisuhteet ja osallistuminen yhteiseen tekemiseen ovat merkittäviä hyvinvointitekijöitä, ja naapuruston suhteet, osallistuminen ja järjestöaktiivisuus näyttäytyvät Heikkilän ja tutkimusryhmän tutkimuksessa erityisesti harvaan asuttujen kuntien resursseina. Vaikka järjestötoimintaan osallistuminen on melko vähäistä kaikissa kuntatyypeissä, se lisääntyy urbaanista ympäristöstä harvaan asutulle maaseudulle edettäessä. Heikkilä tutkimusryhmineen arvioi kuitenkin, että juuri maaseutu on jakautumassa kahtia. Väestöpako, taloudellinen taantuminen ja hyvin epäedulliseksi kääntyvä huoltosuhde ovat harvaan asutun maaseudun kohtalona. Välväyöhykkeeseen sijoittuvat kaupunkien läheiset maaseutukunnat, jotka ovat lähellä suurempia kaupunkeja tai ovat ainakin hyvien kulkuyhteyksien päässä. Kansalaisjärjestöjen merkitys keskeisinä väestön hyvinvointia edistävinä ja tukevinä toimijoina vahvistuu edelleen. Yksilöllistyminen luo tarpeita myös uusille yhteisöllisyyden muodoille. Talouden ja edelleen julkisen sektorin muutokset, joita voidaan poliittisillakin päätöksillä lähinnä hidastaa ja viivyttää, viittaavat niin ikään siihen, että yksilön vapaus mutta myös vastuu lisääntyy. On mahdollista, että yleinen talouden suhdannevaihteluista johtuva rahoituskriisi julkisella sektorilla tai odottamaton, esimerkiksi palkkakustannuksiin liittyvä, menokasvu terveyssektorilla voivat myös aivan yllätyksellisesti lisätä ongelmia. On mahdollista, että syrjäseuduilla, jotka eivät voi houkutella sosiaali- ja terveydenhuollon huippuammattilaisia, järjestöihin tullaan yhä useammin edunvalvontamielessä ja toisaalta hakemaan niitä palveluja, joita julkinen sektori ei enää tarjoa.

AJANKOHTAISIA YHTEISKUNNAN HAASTEITA ajatellen kiinnostava on sosiologi Kaj Ilmosen huomio, jonka mukaan 1990-luvun lama ja sen aiheuttamat muutokset yllättivät suomalaisen kansalaisyhteiskunnan housut kintuissa. Miksi näin tapahtui? Toisaalta voidaan pohtia, olisiko kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuden edistäminen mahdollista. Mahdollisesti kansalaisyhteiskunnan suhteelliseen heikkouteen on vahvan valtion ohella johtanut se, että kansalaisyhteiskunnan prosesseja on tuettu Suomessa julkisesti, valtion toimin, minkä vuoksi kansalaisten yhteenliittymät ja rakenteet eivät ole olleet spontaaneja tai perustuneet vapaaseen tahtoon ja pyrkimykseen tyydyttää kattamattomia tarpeita. Kansalaisyhteiskuntaa aktivoiviin hankkeisiin sisältyy usein optimismia ja idealismia valmisteluvaiheessa ja anottaessa varoja hankkeelle, mutta liian usein esimerkiksi julkisesti tuettujen mielenterveystyön hankkeiden ja innovatiivisten kokeilujen kohtalona on ollut, että projektin loppuessa ”liike” lakkaa. Tähän vaikuttaa se, että ammattilaisten projektihenkilöiden varaan rakentuneen organisaation osaaminen katoaa projektinvetäjän CV:hen, mappeihin ja raportteihin hankkeen päätyttyä ja projektinvetäjän siirryttyä seuraavaan hankkeeseen.

JULKISEN SEKTORIN JA JÄRJESTÖJEN toimijoiden kesken olisi vahvistettava julkilausuttujen korkean tason suositusten mukaisesti mielenterveystyön työnjakoa selkiyttävää dialogia siten, että järjestöt voisivat aktiivisemmin osallistua hyvinvointistrategian suun-

nitteluun ja muokkaamiseen oman, julkisella sektorilla yhä vielä huonosti tunnetun osaamisensa pohjalta kunnissa ja alueellisesti. Tämä edellyttäisi mahdollisesti järjestöjen toimintamuotojen ja menetelmien kehittämistä palvelemaan niitä kriittisiä alueita, joilla on yhtäältä kattamattomia palvelutarpeita kansalaisten taholla ja joissa toisaalta järjestöt ovat vahvoja. Palvelujen ja toimintojen yhteensovittaminen evidence based -ajattelun mukaan toimivan julkisen sektorin kanssa saattaa edellyttää yhtäältä järjestön tuottamien palvelujen vaikuttavuuden selvittämistä tieteellisesti pätevin menetelmin. Samalla olisi varmistettava, että järjestöjen taholla voidaan keskittyä niihin – jäsenistön katsannossa legitimeiksi todettuihin toimintamuotoihin – joista järjestön olemassaolon perustelut nousevat ja joiden kautta järjestöt voivat tuoda mielenterveystyöhön oman erityisen panoksensa. Vertaistoiminta ja -tuki lienevät tätä vahvaa aluetta järjestöissä. Vertaistoimintojen tutkiminen ja mallintaminen voikin osaltaan palvella yhteistyötä tutkimustietoa arvostavien tahojen kanssa. Vertaistutkimus mahdollistaa oman toiminnan kehittämisen jäsenistöä osallistamalla. Vieläkin olennaisempaa järjestön kannalta on, että jäsenistön itsensä toteuttamana vertaistutkimus voi toiminnassa suoraan hyödynnettävän tiedon tuottamisen ohella lisätä ymmärrystä yleisistä ja kullekin järjestölle erityisistä yhteisöllisyyden ja vertaistuen merkityksistä. Jorma Niemelä onkin tiivistänyt osuvasti elämänmuodon ja kulttuurisen muutoksen järjestöille tarjoaman mahdollisuuden todetessaan, että tulevaisuus on niillä, jotka kykenevät tarjoamaan merkityksiä. Niemelä nostaa järjestöjen tehtäväksi mm. arvojen, identiteetin, altruismin, demokratian, yhteisöllisyyden ja sosiaalisen pääoman puolustamisen.

AKTIIVISESTI ÄÄNESTÄVIEN PIENENEVÄ väestönosa, karkeasti kaksi kolmannesta, vie politiikkaa kohti markkinoilla määrittyvää hyvinvointia, kilpailutaloutta ja suureneva vahvaa valtiota ja yhteisöllisyyttä korostavien kansalaisten joukko vieraantuu politiikasta. Tämä ikääntyvä kansanosa, erityisesti omaishoitajat ja kuntoutujien omaiset, toimii vielä moraalitalouden ehdoilla. Tästäkin johtuen seuraavina vuosina vielä varsin suurena pysyvä kansanosa, joka ei poliittisen edustuksensa vähentyessä saa ääntään kuuluville, voi muodostaa järjestöjen merkittävän rekrytointiperustan, jos järjestöt suosivat tulemaan lähemmäksi käytäntöä ja puhumaan vertaiskieltä. Samalla katsoessaan kauemmaksi järjestöjen on hyvä varautua siihen, että hyvinkin pian uudet mahdolliset jäsenet toteuttavat yhteisöllisyyttä uusin ja erilaisin tavoin ja saattavat preferoida järjestöjä verkostojensa resurssikeskuksina ja pistäytymispaikkoina sitoutumatta yhteisöön erityisen vahvasti. Järjestöihin tukeuduttaneen monista erilaisista syistä myös tulevaisuudessa. Osa tukeutujista hakee jatkossakin apua ja tukea järjestöistä julkisen sektorin kuihtumisen aiheuttamien hyvinvointivajeiden vuoksi. Toisaalta elämänmuodon yksilöllistymisen ja identiteetin ilmaisutarpeiden kasvu johtavat ensisijaisesti merkityksiä ja arvoja jakamaan pyrkivien järjestöjen runsastumiseen edelleen.

KANSALAISSYHTEISKUNNAN – perheiden, omaisten, läheisten ja ystävien sekä järjestöjen – huolenpitovastuu on kasvanut ja kasvaa edelleen, varsinkin niukasti resursoituilla alueilla ja työelämän ulkopuolella olevien ryhmien selviytymisen tukena. Uhkana on, että jälkimoderniin virtaukseen kytkeytyvän kulttuurisen yksilöllistymisen vuoksi mitään kansalaisyhteiskunnan tukiverkkoa ei todellisuudessa putoaville löydykään, jos esimerkiksi järjestökentän päärahoittajan asema (RAY) olennaisesti muuttuu tai jos

liberaalidemokraattiselle hyvinvointikulttuurille ominainen välittämisen ja vastuun eetos – tai tämän näivettyneisyys – yhdistyy loogisesti yleispoliittisesti vallitsevaan ja globalisaation edelleen vahvistamaan talouspolitiikkaan, joka globaalia talouspolitiikkaa konvergoivissa lähtömaissaan, anglosaksisissa kapitalismeissa, toimii yhteisöllisesti paremmin kuin varsin erilaisen hyvinvointivaltiollisen hyvinvointikulttuurin varassa. Myös kasvaville konservatiivis-kapitalistisille maailmantalouksille nämä periaatteet sopivat paremmin, mikä ei vähennä trendin globaalin vahvistumisen todennäköisyyttä.

JULKISELLA SEKTORILLA, josta järjestöihin kohdistuu varsin suuria odotuksia, kannattaa kysyä pelkästään yhteiskunnan integraatioon kohdistuvan tiedonintressin vuoksi, miksi ylipäänsä luottaa siihen, että järjestöt ja lähiyhteisöt voivat vastata hyvinvoinnin tuottamisen haasteisiin. Yhteiskunnan disintegraation haitat kohdistuvat ensiksi yhteiskunnan huono-osaisiin ja kasvavaan marginaaliin: ongelmat romahduttavat rapautuvia lähiyhteisöjä sisäänpäin. Huono-osaistuvan, iäkkään, politiikkaan vielä jotenkin sitoutuneen kansanosan pahoinvoinnin kasvu ei muodosta samanlaista uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle kuin huomattavan suuri mutta näkymätön ja puhumaton nuorempi autoritarisoituva väestönosa. Koko väestön mielenterveyden edistäminen ja mielenterveytyksen järjestöjen kannalta erityisesti kuntoutujien uudelleen sairastumisen ehkäiseminen ovat tässä keskeisessä asemassa. Ongelmien vaikutukset ja myönteisesti toimittaessa myös saavutetut hyödyt kertautuvat. Esimerkiksi kuntoutujien tilanne vaikuttaa keskeisesti omaisten elämäntilanteeseen, hyvinvointiin, työssäkäyntiin ja työkykyyn sekä lasten hyvinvointiin. On tarpeellista selvittää, missä määrin kansalaisyhteiskunnan toimijat voisivat vastata osaratkaisuna kasvaviin hoivatarpeisiin vapaaehtoistyöllä ja vertaistoiminnoilla sillä hyvinvoinnin tuottamisen alueella, jossa ei tarvita erityisosaamista ja laitoshoidoa. Tärkeä kysymys on, voisivatko nämä tahot myös ottaa laajemmin haltuunsa oman toimintansa käsitteellistämisen, tutkimisen ja kehittämisen. Kokemusasiantuntijatietoa hyödyntävän Prospect-ohjelman evaluointitulosten pohjalta tähän voi vastata myöntävästi. Vertaistoiminnan kehittämisessä tarvittava tieto on sen luonteista, että sen tuottamisessa yhteys elettyyn elämään ja käytäntöön on keskeisen tärkeä.

JÄRJESTÖJEN OLISI EHKÄ MENTÄVÄ VASTAAN mahdollisia jäseniä, jotka ovat syrjäytymisvaarassa ja ovat paljolti luovuttaneet, mitä tulee politiikan kautta vaikuttamiseen. Kansalaisjärjestöille tämä on mahdollisuus palata takaisin kansalaisten elämismailmaan ja arkeen, ymmärrettäviä käsitteitä ja kieltä käyttäen. Onnistunut vuorovaikutus ei ole itsestäänselvyys, ja kohtaamisessa vastuu ”mukaan menemisestä”, jota ammatillaiset yleensä tarkoituksellisesti kaihtavat, on varmaankin vertaisuuteen rakentuviin järjestöissä työntekijöillä – tai parhaimmillaan vertaisilla, joille asia ei edes pääse muodostumaan ongelmaksi. Varsinkin RAY:n strategisten linjausten, mutta myös järjestöjen – toimintansa laajentamiseksi ja uusien jäsenten hankkimiseksi – valitsemien toimintalinjausten näkökulmasta on mielenkiintoista, että hyvin monista Elämänkulku-tutkimuksen kyselyssä tiedustelluista mahdollisista mieliharrastuksista vain yhdistys- ja järjestötoiminta liittyi tilastollisesti merkitsevästi vastaajien lapsuudenkodin statukseen. Ainoa habitusta – sosiaalista taustaa, elämäntapaa sekä sosiaalisia, taloudellisia ja kulttuurisia pääomia – luonnehtiva ero voitiin todeta nimenomaan yhdistys- ja järjestö-

harrastuksessa. Ristiintaulukoinnin mukaan ylimmän statusluokan perheissä varttuneista merkitsevästi useampi (14,1 %) ilmoitti mieliharrasteekseen yhdistys- tai järjestötoiminnan keskiryhmään (6,8 %) ja etenkin alimman statusluokan perheissä varttuneisiin (2,9 %) verrattuna. Kaikista kyselyyn vastanneista 6,9 % ilmoitti mieliharrastukseen yhdistys- tai järjestötoiminnan. Lapsuudenperheen sosioekonominen asema oli yhteydessä paitsi yhdistys- tai järjestöaktiivisuuteen mieliharrasteena myös kyvykkyyksiprofiiliin erityisesti kielellisen kyvykkyyden osalta. Kulttuurin kuluttaminen, itsensä kehittäminen ja luova toiminta näyttäytyivät aatteellisen toiminnan ja ystävien ohella varsin keskeisinä arjen ajankäytön alueina vuosituhannen alussa niillä Elämän-kulku-tutkimukseen osallistuneilla, jotka kokivat yhdistys- ja järjestötoiminnan mieliharrastukseen. Mitään kielteistä tähän ei tokikaan liity – varsinkaan harraste-, kulttuuri- ja taidejärjestöjen kannalta. Tulokset antavat pelkästään arkiajattelun mukaan varsin koherentin kuvan järjestöaktiivien habituksesta. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaa ajatellen on kuitenkin hyvä pohtia, mitä tämä tarkoittaisi uusien jäsenten ja työvoiman rekrytoinnin sekä järjestöjen sisäisen vuorovaikutuksen kannalta. Ne kansalaiset, joita yhtäältä RAY näyttää vuosien 2008–2011 tuettavaa toimintaa koskevissa linjauksissaan ajatelleen ja joita varten toisaalta paikalliset sosiaali- ja terveysjärjestöt pyrkivät julkilausumiensa mukaan toimimaan ja jotka kolmanneksi voisivat todennäköisesti hyötyä arkikielisestä vertaistuesta hyvinvoinnin tuottamisen muutoksessa, ovat ilman ohipuhumistakin pääomiensa valossa varsin haasteellinen ryhmä tavoitettavaksi. Mahdollisesti samankaltaisessa tilanteessa elävien ihmisten vertaistutkimuksen avulla tuottamat käsitteet ja vertaistuen muodot voisivat olla tässä etsivässä rekrytointityössä ja myös yhteiskunnan laajempien tukitoimien kehittämisessä apuna.

PIDEMMÄLLÄ AIKAVÄLILLÄ kulttuurinen muutos tulee muuttamaan järjestöjen toimintamahdollisuuksia ja -periaatteita huomattavasti samalla kun järjestöaktiivisuus saattaa yleisesti laskea. Nuoremmat sukupolvet tulevat joka tapauksessa itse muokkaamaan järjestöjen toimintakulttuuria, jota saattavat luonnehtia mm. verkottuminen ja uudet viestintämuodot, edunvalvonta ja yksilön ilmaisumahdollisuudet, identiteetin kokonaisuuden kannalta löyhempi sitoutuminen toimintaan ja järjestön näkeminen resurssikeskuksena. Sosiaalisen median – yksilöiden, teknologian mahdollistamien yhteyksien ja näin muodostuvan yhteisön – mahdollistama toimintatapa voi vahvistua järjestöissä yksilöiden välisen merkitysten vaihdon ja omakohtaisten sisältöjen ja merkitysten tuottamisessa. Tällöin järjestöjen investoinnit perinteisiin toimitiloihin ja toisaalta asiantuntijoiden palkkaaminen ei ole samalla tavalla ensisijaista tai edes perusteltua kuin aiemmin, varsinkaan niukkenevien järjestöbudjettien tilanteessa. Haasteena on muuttua ja pitää ovet auki uusille tulijoille sekä samalla säilyttää niitä sisältöjä ja toimintamuotoja, jotka rikastavat vielä lähivuosina aktiivisen jäsenistön elämää. Mahdollisen jäsenistön monipuolisuus on samalla mahdollisuus yrittää koota kansalaisia yhteen niiden hyvää elämää ja jopa “hyvää yhteisöä” edustavien arvojen ja merkitysten alle, jotka eivät kytkeydy suoraan tai ensisijaisesti puoluepolitiikassa kapeasti artikuloituihin intresseihin, kuten palkkapolitiikkaan.

Alasuutarin esittämät diskurssit, jotka myös luonnehtivat sukupolvien ja sosiaalipolitiikan muutoksia laajasti, ovat tulevaisuuden hahmottamisessa otollisia metaforisia työvälineitä. Vaikka strategiat eivät ole riippumattomia mm. RAY:n linjauksista, järjestöissä on hyödyllistä pohtia uusia jäseniä vastaanotettaessa, kohdataanko tulija ihmisenä, vertaisena, lähimmäisenä (laaja vertaisuus ja moraalitalouden diskurssi), jäsenenä (edunvalvonta ja suunnittelutalouden diskurssi) vai asiakkaana (professionaalien tuottamien palvelujen tarjoaminen, ostaminen ja myyminen kilpailutalouden diskurssin kehyksissä). Ja keitä ja millaisin puheenparsin pääosin silloin olisi ensimmäisinä vastassa tulijoita: identiteetiltään vertaisia, virkailijoita vai professionaaleja? Näitä kaikkia sisältöjä saattaa sisältyä toimintaan eri painotuksin, jäsenistön ja hallituksen linjausten mukaisesti.

Järjestön kannalta on myönteistä, jos se – Jorma Niemelän ehdotuksen mukaisesti – kykenee kokoamaan yhteisöllisyyden uudenlaisia merkityksiä esimerkiksi vertaistutkimuksen avulla, jäsenistöä oman elämänsä asiantuntijoina arvostaen ja käytännössä osallistaen ja aktivoiden; sekä samalla muuttuvissa hyvinvointikulttuurisissa olosuhteissa olomuodostaan riippumatta (verkottuneena sosiaalisen median yhteisönä; resurssikeskuksena ja käyntipaikkana; perinteisenä paikallisena tilana tai näiden kombinaationa) säilyttämään yhteyden jäsenistön arkeen, merkityksiin ja moraaliin sekä ehkäisemään järjestöä byrokratisoitumasta ylläpitämään palkatun henkilöstön toimeentuloa, professionaalia identiteettiä tai yritysten elinkeinotoimintaa tukevia rakenteita. Tämä ei tietenkään sulje pois sektorit ylittävää yhteistyötä tai edunvalvontaan, koulutus- ja tutkimuspalveluihin erikoistuneiden osaajien hyödyntämistä ja näin kumuloituvan tiedon keräämistä verkoston käyttöön. Palvelutuotannon ja yritysten kanssa kilpailua tarkoittavaan asiakaslähtöisyyteen painottuvan strategian valikoitumiseen vaikuttavat jäsenistön visioiden ja odotusten ohella monet tekijät, mm. organisaationa yhteiskunnallisessa muutoksessa mukana elävän RAY:n linjaukset, kilpailulainsäädäntö ja varsinkin osaajien saatavuus eri alueilla. Järjestöissä voikin olla viisasta selkiyttää toiminta-ajatuksia, kirkastaa visioita ja hitaasti kiiruhtaen vahvistaa ja tukea niitä hyviksi todettuja käytäntöjä, jotka rakentuvat yhteisöllisten sosiaalisten pääomien – erityisesti vertaistuen – varaan ja jotka eivät riipu yksittäisten projektien toteutumisesta

KÄYTÄNNÖN VERTAISTIETOTAITO on voimavara, jolle tätä työskentelyä voidaan perustaa ja laajentaa – samalla nuorempien sukupolvien sosiaaliset pääomat ja elämäntavan muutokset huomioiden. Eurooppalaisen yhteisen mielenterveystyön pohjalta syntyneen Prospect-koulutuksen keskeisillä tavoitealueilla saadut evaluointitulokset johtavat pohdintaan niitä mekanismeja, joiden kautta muutokset ovat mahdollistuneet. Ehkä tulokset eivät ole sittenkään yllättäviä. Toiminnan kohteena ovat sosiaaliseen toimintaan liittyvät asiat – ihmissuhteet ja sosiaalinen vuorovaikutus –, jotka vaikuttavat osaltaan mm. yksilön minäkuvaan ja hyvinvointiin. Ratkaisut ja tuen muodot ovat uskottavia, toimivia ja itseluottamusta lisääviä ehkä juuri siksi, että ne nostetaan omasta elämänpiiristä? Laajemmin tämä voi lisätä itseluottamusta ja uskoa selviytymiseen.

KOHTAANTO- JA SYRJÄYTYSONGELMIA, joita kansalaisjärjestöjen resursoinnin ja uusien kohderyhmien tarpeiden välillä voi esiintyä, olisi hyvä selvittää. Järjestöissä on tullut esiin “jäsenyyksien omistamista” ja siten edelleen RAY:n tukea koskevia debatteja.

Uhkana on Jorma Niemelän aiemmin esiin nostama (tarpeettoman vahvan) ekonomin työntyminen järjestöjen sisälle ja välille. Objektiivinen, järjestöjen kannalta mahdollisesti kipeäkin mutta tasapuolinen ja reilu selvitys on perusteltu. Yhteys yritystoimintaan on vielä oma rajankäyntikysymyksensä. Vakavin haaste on kuitenkin kulttuurin muutokseen liittyvä näkymätön, eräänlainen inglehartilainen hiljainen vallankumous, joka tarkoittaa – kansainvälisen vertailun valossa heikentyneen – kansalaisyhteiskunnan ja edelleen perinteisten järjestöjen perustan vähittäistä luistamista alta ja hiljaistenkin vastuunkantajien väistymistä tai väsymistä.

