

Eriarvoisuus kasvun ja työllisyyden Suomessa

JUHO SAARI

Julkinen valta, puolueet ja etujärjestöt valmistautuvat 2010-luvun yhteiskuntapoliittisiin uudistuksiin. Pisimmälle on edennyt valtioneuvoston kansliassa tehtävä valmistelutyö. Elokuussa 2010 ministeri Antti Tanskasen johtama kasvutyöryhmä (tämän jälkeen *Kasvuryhmä*) antoi ehdotuksensa kasvun edellytyksistä (raporttiin sisältyi eriäviä mielipiteitä) (VNK 2010a). Marraskuun alussa 2010 julkaistiin raporteista toistaiseksi kattavin eli valtioneuvoston ja työmarkkinaosapuolten yhteinen kasvun ja työllisyyden ohjelma (tämän jälkeen *Kasvuohjelma*), jossa näistä aiheista tehtiin peräti yhdeksänkymmentä ehdotusta toimeenpantavaksi 2010-luvulla (VNK 2010b).

Näille asiakirjoilla on yhteistä keskittyminen sellaisiin bruttokansantuotteen (BKT) kasvua ja työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin, jotka ylläpitävät ja vahvistavat ikääntyvän Suomen kilpailukykyä globalisoituvassa maailmassa. Julkisen vallan näkökulmasta tämä on perusteltua nykytilanteessa, jossa työllisyysasteen nostaminen on tärkein väline julkisen talouden kestävyden takaamiseen ja myönteisen kansantulokehityksen luomiseen. (VM 2010a; VM 2010b.) Tälle poliitikalle ei ole valta- ja talouspoliittisia vaihtoehtoja.

Toiselta puolen nämä raportit ovat huomiota herättävän hiljaa ehdotusten vaikutuksista sosioekonomisten ryhmien väliseen eriarvoistumiseen ja hyvinvointi- ja terveyserojen kehitykseen.¹ Hyvinvointilisäyksen tai -muutoksen ilmeisesti oletetaan puoliautomaattisesti seuraa-

¹ Säännön vahvistava poikkeus on VNK:n ikääntymisselonteko, jonka liitteissä eriarvoisuuteen liittyvät kysymykset ovat käsittelyn kohteena erityisesti eläkejärjestelmän ja terveyspalvelujen suhteen (VNK 2009b). Siihen palataan lyhyesti myöhemmin.

van kasvusta ja työllisyydestä. Voi kuitenkin väittää – joskaan ei vielä osoittaa – että sosioekonomisella eriarvoistumisella on todennäköisesti sekä kansalaisten resurssipohjaisen ja koetun hyvinvoinnin kannalta kielteisiä seurauksia. Mahdollisesti realisoituvat kasvun ja työllisyyden hedelmät tulevat myös jakautumaan eriarvoisesti. Toisella tavalla ilmaistuna, keskittymällä elinkeinoelämän ja yhteiskunnan sopeutumistehokkuuden lisäämiseen julkinen valta jättää sopeutumiskustannukset turhan vähälle huomiolle (vrt. Saari 2010c).

Esitän tässä kirjoituksessa, että tasapainoisen yhteiskunnallisen kehityksen ja sosiaalisen kestävyuden² takaamiseksi Suomessa on yhteiskuntapoliittista kysyntää yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vähentämiseen keskittyvälle politiikalle ja tutkimusohjelmalle. Aluksi tarkastelen suomalaisen yhteiskunnan keskimääräistä tilaa. Sitten pohdin kasvun, työllisyyden ja eriarvoisuuden välisiä jännitteitä valtioneuvoston kanslian vuoden 2011 vaaleja pohjustavien asiakirjojen avulla. Sitten esittelen syitä sille, miksi eriarvoistuminen tulisi nostaa korkeammalle valtioneuvoston politiikan agendoilla. Lopuksi teen ehdotukset eriarvoisuutta vähentäväksi politiikkaohjelmaksi ja Suomen Akatemian eriarvoisuutta käsitteleväksi tutkimusohjelmaksi.

² Yhteiskuntaa voi pitää sosiaalisesti kestäväenä, mikäli yhteiskunnan keskimääräinen resurssipohjaisen ja koetun hyvinvoinnin taso nousee samanaikaisesti yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vähentymisen kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön strategiassa (STM 2011) on yksityiskohtaisempi kuvaus sosiaalisen kestävyuden eri ulottuvuuksista. Sen mukaan kehitys on sosiaalisesti kestävää, "kun se kohtelee kaikkia yhteiskunnan jäseniä reilusti, vahvistaa osallisuutta ja yhteisöllisyyttä, tukee terveyttä ja toimintakykyä sekä antaa tarvittavan turvan ja palvelut."

Suomalaisen yhteiskunnan tila

Suomalaisen yhteiskunnan kehitystä viimeisen sadan vuoden aikana on usein kutsuttu menestystarinaksi. Laajahko yksimielisyys on siitä, että 1800-luvun lopun Suomi oli monella tapaa takapajainen Venäjän maakunta. Monet maat ja Venäjän maakunnat olivat sitä kehityksessä edellä ja Suomen tulevaisuudesta itsenäisenä ja hyvinvoivana maana ei olisi montaa ruplaa vetoa lyönyt.

Reilut sata vuotta myöhemmin Suomea puolestaan pidetään monella tavalla edelläkulkijana maailman maiden joukossa. Useimmilla mittareilla Suomi on kymmenen joukossa, monella ulottuvuudella aivan maailman kärjessä. Taulukkoon 1 on tiivistetty tärkeimmät hyvinvointia eri

tavoilla mittaavat vertailevat indeksit 2000-luvun alkupuolelta. Tulos on aikaisempien tutkimusten kanssa samansuuntainen (vrt. Kangas 2008).

Suomi on eräs maailman parhaista maista, ja monella tapaa sen yhteiskunnalliset haasteet ovat edistyneen, hyvinvoivan yhteiskunnan haasteita. Yleensä Suomi menestyy sitä paremmin, mitä moniulotteisemmin hyvinvointia tarkastellaan. Menestys on vertailevasti tarkastellen erinomaista, käytetään sitten objektiivisia (ihmisten havainnoista riippumattomia) tai subjektiivisia, koetun hyvinvoinnin mittareita.

Suomen (ja muiden Pohjoismaiden) menestys näissä laaja-alaisissa hyvinvointivertailuissa kertoo jotakin olennaista suomalaisen yhteiskunnan toimintakyvystä suhteessa maailman muihin maihin. Samalla on kuitenkin syytä pitää mieles-

Taulukko 1. Suomalainen yhteiskunta eri hyvinvointi-indekseissä, 2005–2010, 15 kärkimaata

	Quality of Life index (2005)	Satisfaction with Life (2006)	United Nations Development Index (2009)	Happy Life Years (2009)	Prosperity Index (2009)	Competitiveness Index (2010)	Sustainable society index (2010)	Newsweek Index (2010)
1	Irlanti	Tanska	Norja	Costa Rica	SUOMI	Sveitsi	Sveitsi	SUOMI
2	Sveitsi	Sveitsi	Australia	Islanti	Sveitsi	Ruotsi	Ruotsi	Sveitsi
3	Norja	Itävalta	Islanti	Sveitsi	Ruotsi	Singapore	Itävalta	Ruotsi
4	Luxemburg	Islanti	Kanada	Tanska	Tanska	Yhdysvallat	Norja	Australia
5	Ruotsi	Bahama	Irlanti	Ruotsi	Norja	Saksa	SUOMI	Luxemburg
6	Australia	SUOMI	Alankomaat	Norja	Australia	Japani	Latvia	Norja
7	Islanti	Ruotsi	Ruotsi	Australia	Kanada	SUOMI	Uusi-Seelanti	Kanada
8	Italia	Bhutan	Ranska	Kanada	Alankomaat	Alankomaat	Slovenia	Alankomaat
9	Tanska	Brunei	Sveitsi	SUOMI	Yhdysvallat	Tanska	Luxemburg	Japani
10	Espanja	Kanada	Japani	UEA	Uusi-Seelanti	Kanada	Tanska	Tanska
11	Singapore	Irlanti	Luxemburg	Itävalta	Irlanti	Hong Kong	Viro	Yhdysvallat
12	SUOMI	Luxemburg	SUOMI	Luxemburg	Iso-Britannia	Iso-Britannia	Saksa	Saksa
13	Yhdysvallat	Costa Rica	Yhdysvallat	Alankomaat	Belgia	Taiwan	Valko-Venäjä	Uusi-Seelanti
14	Kanada	Malta	Itävalta	Irlanti	Saksa	Norja	Unkari	Iso-Britannia
15	Uusi-Seelanti	Alankomaat	Espanja	Meksiko	Itävalta	Ranska	Ranska	Etelä-Korea
	111	178	180	146	104	139	151	100

Huom. taulukossa Pohjoismaat on lihavoitu: mittarit löytyvät Internetistä hakusanojen avulla.

sä, että nämä mittarit perustuvat pääsääntöisesti makrotason mittareihin (esim. BKT) tai mikro- tason aineistojen keskiarvoihin (esim. onnellisuus, koulutustaso tai elinikä). Hyvinvoinnin kannalta on perusteltua kiinnittää systemaattisempaa huomiota sen sisäisestä (socioekonomisesta) eriarvoisuudesta kertovaan *hajontaan* erityisesti korkean keskimääräisen hyvinvoinnin maissa.

Suomalainen kasvun ja työllisyyden politiikka

Kasvu- ja työllisyyspolitiikkamallin vastaus eriarvoistumisen ongelmaan on ollut oletus tuottavuudesta syntyvän talouskasvun ja työllisyyden hedelmien leviämistä kaikkiin väestöryhmiin pitkällä aikavälillä. Tämän näkemyksen mukaan teknologinen tai organisatorinen innovaatio hyödyttää aluksi avainryhmiä, nostaa heidän tulojaan ja varallisuutta ja tuhoaa vanhentuneita rakenteita, teknologioita ja instituutioita, ja tuottaa siten eriarvoisuutta lyhyellä aikavälillä. Aikaa myöten innovaation myönteiset kasvu- ja hyvinvointivaikutukset leviävät laajemmalle (työ)väestöön ja työllisten väliset yhteiskunnalliset erot alkavat supistua. Lopulta myönteiset vaikutukset ulottuvat työelämän ulkopuolella oleviin väestöryhmiin joko työllisyyden parantumisen, tuloihin kytkettyjen indekseihin perustuvien tulonsiirtojen tai viimesijaisen sosiaaliturvan korostuksien ja palvelujärjestelmän laajentamisen avulla.

Yhteiskuntapolitiittisesti ratkaisevaa on kuitenkin se, millä aikavälillä ja kuinka laajalle tämä innovaation myönteisiä hyvinvointivaikutuksia levittävä muutos realisoituu. Suomen kokemus suuren laman (1991–1994) jälkeen on ollut, että nämä kasvun hedelmät valuvat suurituloisimmilta ryhmiltä muille työmarkkinoilla oleville ryhmille varsin hitaasti. Työelämän ulkopuolella pitkäaikaistyöttömään tai ”Pihtiputaan mummoon” saakka ulottuvat vaikutukset ovat vielä vaatimatompia. Lisäksi Suomen kohdalla on näyttöä siitä, että eriarvoistuminen ei kytkeydy niinkään innovaatioihin, vaan vero- ja uudelleenjakopolitiikan heikentymiseen ja siten harjoitettuun yhteiskuntapolitiikkaan.

Myös Kasvuryhmä kiinnitti kasvun ja eriarvoistumisen väliseen dynamiikkaan huomiota kommentoidessaan, että ”Kasvun hedelmät ja rakennemuutoksen aiheuttamat kustannuk-

set yksilöille on jaettava yhteiskunnassa suhteellisen tasaisesti, jotta kasvu on sosiaalisesti kestävä” (VNK 2010a, 14). Linjauksissaan se kuitenkin sivuuttaa tämän sosiaalista kestävyyttä koskevan kommenttinsa ja keskittyy kasvun ja työllisyyden edistämiseen – myös sosiaalipoliittisissa linjauksissaan. Eriarvoisuuden vähentämiseen tähtäävää politiikkaa Kasvuryhmä ei katso tarpeelliseksi pohtia – vaikka sillä voi perustellusti ajatella olevan vaikutusta kasvuun ja työllisyyteen, ihmisten hyvinvoinnista puhumattakaan. Kyse ei ole tehtäväksiannon asettamasta rajoitteesta, sillä Kasvuryhmä ottaa muun ohella kantaa koulukiusaamiseen. Jos tehtäväksiänto venyy koulukiusaamiseen, se olisi venynyt myös eriarvoisuuden tarkasteluun.

Marraskuussa 2010 julkaistu valtioneuvoston ja työmarkkinaosapuolten yhdessä valmisteleva *Kestävän kasvun ohjelma* (tämän jälkeen *Kasvuohjelma*) on tässä suhteessa pykälän verran parempi. Sen yhdeksänkymmenen suosituksen joukossa ei ole yhtään yhteiskuntaa laajasti läpäisevää ja eriarvoisuutta systemaattista vähentävää suositusta, mutta siinä on mm. nuorten koulutukseen ja työllisyyteen liittyviä linjauksia. Sosiaaliturvaa koskevat kohdat keskittyvät kannustimiin ja työurien pidentämiseen.

Toistaiseksi ehkä merkittävin askel eriarvoisuuden huomioon ottavan poliittisen tahtotilan suuntaan syksyllä 2010 on valtioneuvoston kanslian asettama HYMY-työryhmä, joka toimeenpantee Mari Kiviniemen (2010–2011) hallituksen ohjelman linjausta ”laajemman kehitysindikaattorin käyttöön ottamiseksi bruttokansantuotteen rinnalle lähivuosina.” Kesäkuussa 2011 valmistuvalla työllä ei kuitenkaan ole välitöntä vaikutusta julkisen vallan politiikkalinjauksiin. Lissabonin strategian (2000–2010) toimeenpanon seurantaindikaattoreista saadun kokemuksen valossa on syytä epäillä, että uudet indikaattorit eivät välttämättä muuta politiikan suuntaa.

BKT ja hyvinvointi

Kasvuryhmä ja Kasvuohjelma korostavat työllisyyden ja bruttokansantuotteen kasvun merkitystä luodakseen elinkeinoelämälle kilpailukykyiset toimintaedellytykset. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys on tämän tavoitteen sivutuote ja oikeutus, onhan se suoraan kytköksissä työllistävään talouskasvuun (Kiander 2010).

Niin kauan kuin etuudet, palkat ja palvelut maksetaan euroina, työllisyyden edistämisellä on keskeinen paikka suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa. Talouskasvun edistämisen osalta tilanne on kuitenkin hivenen monimutkaisempi.

BKT on eräs tärkeimmistä taloustieteen saavutuksista, ja sillä on monia hyviä käyttötarkoituksia. Se ei kuitenkaan ole kiistaton taloudellisen kehityksen mittari, ja hyvinvoinnin mittarina se on monella tapaa ongelmallinen. Taloudellisen kehityksen mittarina BKT:hen on viime vuosina tehty useita teknisiä korjauksia, joilla on pyritty mm. ottamaan paremmin palvelujen arvo ja tietoteknologian kehitys. Näiden ohella sille on kehitetty useita täydentäviä mittareita (Hoffrén & al. 2010; Hoffrén & Rättö 2011). Suomessa Hanna Rättö (2009) on laskenut *Genuine Progress Indicator* (GPI) – ja Elina-Maria Kekkonen (2010) *Sustainable Society Index* (SSI) -aikasarjat taaksepäin aina 1970-luvun puoliväliin saakka. GPI-laskelmissa suomalaisten hyvinvointi kääntyi laskuun 1980-luvun lopussa. SSI-laskelmissa Suomessa ei ole tapahtunut merkittävää yhteiskunnallista kehitystä sitten 1990-luvun alun: trendi aikavälillä 1975–2008 on lievästi laskeva.

Nämä BKT:lle vaihtoehtoiset laskelmat haastavat BKT:n aseman taloudellisen toiminnan ainoana mittarina. Vaihtoehtoisiin laskelmiin liittyy toki monenlaisia teoreettisia ja teknisiä ongelmia, tilastoyhteisön sisäisiä jännitteitä, talous- ja yhteiskuntapoliittisia intohimoja. Ne ovat kuitenkin muodostumassa varteenotettavaksi osaksi kansallista ja kansainvälistä indikaattorivarantoa, ja ne tulee ottaa huomioon pohdittaessa kasvun ja työllisyyden taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. (Hoffrén & al. 2010.)

Hyvinvoinnin kannalta toinen tärkeä ongelma BKT-laskelmissa on *eriarvoisuuden* sivuuttaminen. BKT on taloudellista aktiivisuutta kansantaloudessa mittaava makrotason indikaattori. Se ei (nykymuodossaan) ota huomioon sitä, kuinka taloudellisen toiminnan hedelmät jakautuvat sosioekonomisten ryhmien välillä. Ongelmaksi tämä on toki tiedostettu jo kauan sitten. Vakiintunut tapa korjata sitä on vähentää BKT:sta käytettävissä olevien tulojen eriarvoistumista kuvaavan Gini-indeksin arvo, jolloin korjattu BKT:n arvo = $BKT \cdot (1 - \text{Gini})$. Tämä ns. Sen-indeksillä korjattu BKT, joka on osa edellä mainittua GPI-indeksiä, antaa varsin erilaisen kuvan suuren laman (1991–1994) jälkeisestä taloudellisesta kehityksestä Suomessa. Edelleenkin taloudellinen muu-

tos on myönteistä, mutta eriarvoistuminen syö merkittävän osan taloudellisesta kasvusta. Mikäli Sen-indeksillä korjattu BKT suhteutetaan BKT *per capita* -kehitykseen, vuosittainen talouskasvu osoittautuu Suomessa varsin maltilliseksi – ja kuva suuren laman jälkeisestä kasvuihmeestä saa pahan tahran. Samalla myös tulkinta Suomen menestyksestä muuttuu olennaisesti.

Toisaalta Gini-indeksi on itsessään ongelmallinen eriarvoistumismittari, koska se kytkeytyy enemmänkin tulonjakoon kuin erityisesti *yhteiskunnalliseen eriarvoisuuteen*, joka puolestaan on olennaisin osin relationaalinen, sosioekonomiseen (luokka)rakenteeseen kytkeytyvä käsite (Erola 2010). Gini-indeksin muutokset ovat aiheutuneet ensisijaisesti kaikkein varakkaimman väestöosan tulokehityksestä, minkä ohella tulosajakymmenyksien näkökulmasta katsottuna parempituloisemmat ryhmät ovat menestyneet suuren laman jälkeen suhteellisesti paremmin kuin pienituloisemmat kymmenykset. (Ennen 1990-luvun alun lamaa tilanne oli päinvastainen.) Kokonaiskuva ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Eräs huomattavan vähän huomiota herättänyt havainto on, että palkkatyössä olevien sosioekonomisten ryhmien – ylemmät ja alemmat toimihenkilöt ja työntekijät – väliset erot eivät ole Suomessa ratkaisevasti kasvaneet suuren laman jälkeen. Keskeinen muutos sijoittuu palkkatyössä ja sen ulkopuolella olevien ryhmien väliseen rajapintaan, ennen kaikkea eläkeläisten, työttömien ja opiskelijoiden asemaan sekä yrittäjien myönteiseen tulokehitykseen.

Miksi yhteiskunnallinen eriarvoistuminen tulee nostaa (korkeammalle) valtioneuvoston poliittisille agendoille?

Valtioneuvoston kanslian eriarvoistumiselle kohdentama niukahko huomio siirtää yhteiskuntapoliittista vastuuta tästä ilmiöstä sektoriministeriöille, erityisesti sosiaali- ja terveysministeriöille. Se on myös kantanut tätä vastuuta uudessa strategiassaan, joka julkaistiin tammikuun lopulla 2011. Siinä sosiaali- ja terveyspolitiikan ytimeen asemoidaan kolme tavoitetta, jotka ovat ”hyvinvoinnille vahva perusta”, ”kaikille mahdollisuus hyvinvointiin” ja elinympäristö tukemaan terveyttä ja turvallisuutta”. Strategiasta löytyy myös horisontaalista eriarvoistumisen vähentämistä ajatusta tukeva linjaus, jossa korostetaan yhteistyön

merkitystä. Kaikki nämä tavoitteet ja linjaukset mahdollistavat hyvinvoinnin lisäämisen eriarvoisuutta vähentämällä yhteiskuntapolitiikkaa läpäisevästi. (STM 2011; ks. myös STM 2010.)

Strategiaa täydentävästi eriarvoistumisen ottamista 2010-luvun yhteiskuntapolitiittiselle agendalle voidaan puoltaa neljällä argumentilla. Ensinnäkin mielipidetutkimuksissa suomalaiset näkevät yhteiskuntansa muuttuneen liian eriarvoiseksi, samalla kun esimerkiksi sosiaaliturvan taso arvioidaan aikaisempaa useammin liian alhaiseksi. Nämä ovat selkeitä viestejä vaaleihin valmistautuville päättäjille. Vaalien jälkeen kansalaisten mielipiteiden nostaminen politiikan perustaksi on toki monella tapaa haasteellista tilanteessa, jossa politiikan ytimessä ovat eri organisaatioiden välinen intressien koordinaatio ja julkisen talouden kestävyys. Kuitenkin on merkittävää, että suomalaiset näkevät keskeiset yhteiskunnalliset jännitteet nimenomaan varakkaiden ja köyhien välillä. (Saari 2010a.) Jos ja kun yhteiskuntapolitiikan ensilinjan tavoitteena on tasa-arvon edistäminen eriarvoisuutta vähentämällä, erityistä huomiota tulisi kiinnittää näihin jakolinjoihin.

Toiseksi sosiaalipoliittisesti kasvun ja työllisyyden ensisijaisuutta korostava valtioneuvosto on menettämässä otteensa eriarvoistumisen vähentämiseen. Retorisesti se edistää mieluummin hyvinvointia ja terveyttä sekä korostaa ”yksilön omaa vastuuta” kuin vähentää sosioekonomisesti latautunutta eriarvoisuutta (vrt. VNK 2009b). Tulonsiirtopuolella painopiste on ollut viimeisjaisen turvan aukkoja korjaavassa ja kannustimia parantavassa köyhyyspolitiikassa, joka kohdistuu alimpaan kahteen tai kolmeen tulonsaajakymmenykseen (esim. Sata-komitea, STM 2009a & 2009b). Eriarvoistumisen kannalta sitä merkittävämpi sosioekonomisten erojen supistamiseen tähtäävä politiikka on väistynyt politiikan agendoilta, vaikka esimerkiksi työurien pidentämistavoitteet vaikuttavat eri tavoilla eri sosioekonomisiin ryhmiin (ks. VNK 2009a). Sosiaali- ja terveyspalveluissa eriarvoisuutta vähentävät institutionaaliset uudistukset ovat olleet niukkoja, vaikka sosioekonomiset erot palvelujen saatavuudessa ovat huomattavan suuret (ja esimerkiksi palvelusetelillä voi olla palvelujen saatavuutta eriarvoistavaa vaikutuksia). Laajemmin olisi syytä selvittää institutionaaliset rakenteet läpäisevästi, missä määrin koulutus-, työllisyys- ja sosiaaliturvajärjestelmään sisältyy eriarvoistumista ylläpitäviä tai lisääviä institutionaalisia rakenteita (vrt. Kan-

gas 2010).

Kolmanneksi käsitys eriarvoisuudesta ja hyvinvoinnista on muuttumassa aikaisempaa moniulotteisemmaksi. Monista muutoksista³ keskeisin on koetun hyvinvoinnin (uusi) nousu politiikan agendoille. Kytkenät julkisen vallan toimienpiteiden, hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen ja kansalaisten koetun hyvinvoinnin muutosten välillä ovat osoittautuneet mielenkiintoisiksi selitettäessä vaurastuneiden yhteiskuntien hyvinvointieroja. Koettuun hyvinvointiin liittyvät myönteiset siirtymät ja vajeet ovat muuttumassa yksilön asiasta yhteiskuntapolitiittiseksi asiaksi (keskustelusta ks. Erola & Saari 2010; Ervasti & Saari 2011; Saari 2010b; Vaarama & al. 2010b). Samalla painopiste on siirtymässä koetun hyvinvoinnin tasosta sen jakauman – eriarvoisuuden – tutkimukseen. Tämänkaltaisen koetun hyvinvoinnin eriarvoisuus ei kytkeydy ainoastaan tulojen ja muiden resurssien (koulutus, työ, terveys, asuminen) eriarvoisuuteen. Niiden ohella ja sijasta tarkastelussa ovat myös koetut statuserot ja sosiaaliset suhteet. Laajemmin voidaan pohtia, missä määrin kasvun ja työllisyyden edistämiseen tähtäävät politiikat heikentävät kansalaisyhteiskunnan ja hyvinvointivaltion välistä liittoa ja minkälaisia eriarvoistavia vaikutuksia tällä kehityksellä on uudelleenjakoon ja vastavuoroisuuteen Suomessa (ks. tarkemmin Saari & Pessi 2011).

Ehkä tärkein syy eriarvoisuuden arviointiin ovat kuitenkin viimeaikaiset tutkimukset, joissa on korostettu väestöryhmien suhteellisten erojen vaikutusta ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen (Wilkinson & Pickett 2009). Niiden mukaan suhteellisten erojen kärjistyminen lisää sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia. Suomi on menestynyt näissä vertailuissa varsin hyvin, mutta vertailuaineisto on noin vuodelta 2000. Kysymys onkin, missä määrin suomalaisen yhteiskunnan eriarvoistuminen suuren laman jälkeen on aiheuttanut sosiaalis-terveydellisiä ongelmia. Tähänastiset aikasarjatarkastelut eivät ole antaneet asiasta selkeää näyttöä. (Hiilamo 2010.) Tämän ohella tutkimuksissa ei toistaiseksi tarkasteltu sosioeko-

³ Esimerkkejä uusista eriarvoisuuden ja hyvinvoinnin rapapintaan liittyvistä ilmiöistä ovat solidaarisuusvajeet ja empatiakuilut, sosiaaliseen vertailuun perustuvat statusrakenteet, sosiaalisten suhteiden sulkeumat, sosiaalisen pääoman rakenteelliset aukot sekä kollektiivisten muistien erot (jolloin kysytään, kenen muistot ovat yhteiskuntapolitiittisesti tärkeitä).

nomisesti latautuneiden suhteellisten statuserojen vaikutusta hyvinvointiin ja terveyteen.

Eriarvoistuminen politiikkaohjelman teemaksi

Valtioneuvoston kanslia on avainasemassa suomalaisen yhteiskunnan suunnan muuttamisessa. Tuolla tasolla Suomesta on kuitenkin puuttunut poliittinen *tahtotila* selvittää eriarvoistumisen mekanismeja. Se ei ole selvittänyt, minkälaisen julkisen vallan vaikutuspiirissä olevien politiikkaratkaisujen avulla eriarvoisuutta voidaan vähentää yhteiskuntaa läpäisevästi samanaikaisesti sekä resurssipohjaista että koettua hyvinvointia ja terveyttä lisäävästi. Siten se ei myöskään ole tilannut raporttia, jonka nimi olisi ollut (Talousneuvoston ikääntymisraporttia [2009] mukailen) *Eriarvoistumisraportti – Kokonaisarvio eriarvoistumisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä*. Suomalaisen hyvinvoinnin – on sitten kyse resurssipohjaisesti tai koettuun hyvinvointiin liittyvistä tarkastelusta – kannalta tuo raportti olisi kuitenkin ollut vähintäänkin yhtä perusteltu kuin ikääntymisraportti.

Joulukuun 2010 näkökulmasta kevään 2011 hallitusohjelman agendan asettaminen tapahtuu kasvun ja työllisyyden ehdoilla tavoitteina elinkeinoelämän kilpailukyyn lisääminen ja julkisen talouden kestävyysvajeen vähentäminen. Tämä politiikka läpäisee useimmat politiikkalohkot (ehkä maataloutta ja aluepolitiikkaa lukuun ottamatta). Seuraava hallitusohjelma ei ole tosiasiallisilta painoituksiltaan ”eriarvoisuuden vähentämisen, työllisyyden lisäämisen ja hyvinvoinnin vahvistamisen” ohjelma.

Eriarvoistumisen vähentämisen suhteen 2010-luvun alun yhteiskuntapolitiikka on osin jo menetettyä aikaa. Toisaalta on edelleen perusteltuja syitä pohtia julkisen talouden tilaa ja tulevaisuutta myös tästä näkökulmasta. Kuten valtiovarainministeriö oivaltavasti toteaa:

Menojen kohdentamista ja mitoittamista koskevan poliittisen päätöksenteon tueksi tarvitaan julkisten tehtävien ja menojen perinpohjaista läpikäyntiä, jonka yhteydessä tulee tarkastella *erilaisia vaihtoehtoja sekä niiden hyviä ja huonoja puolia*. Ilman tällaista arviointia ei synny poliittista päätöksentekokykyä. Menojen kriittinen arviointi ei tarkoita hyvinvointivaltion periaatteiden romuttamista, vaan sen selvittämistä, millä edellytyksillä julkisen talouden *keskeisimmät tavoitteet* voidaan saavuttaa myös tulevaisuuden muuttuvissa olosuhteissa. (VM 2010a, 15, kurs. JS.)

Tuon linjauksen jälkeen valtiovarainministeriö korostaa perinteiseen tapaan kasvua ja työllisyyttä (ks. myös VM 2010b). Kuitenkin kun pidetään mielessä, että julkisen talouden keskeinen, jolle keskeisin, tavoite on sosioekonomisten ryhmien välisen eriarvoisuuden vähentäminen, vaihtoehtojen hyvien ja huonojen puolien arviointi suhteessa eriarvoisuuteen on ilmeisen perusteltua. Havainnollista on, että valtiovarainministeriön (VM 2010a, 73) oma pohdinta erilaisten julkisten menojen uudelleenarviointien ”oikeudenmukaisuusvaikutuksista” sisältää enimmäkseen kysymysmerkkejä myönteisten (+) tai kielteisten (-) vaikutusten sijasta.

Tästä tulokulmasta tarkasteltuna eriarvoistumista käsittelevä *politiikkaohjelma* olisi yhteiskuntapoliittisesti merkittävä signaali eriarvoistumisen yhteiskunnallisen merkityksen tiedostamisesta. Ohjelman tavoitteena olisi (uudelleen)arvioida erityisesti julkisen talouden vakauttamiseen tähtäävien talous- (ml. vero-), koulutus-, sosiaali- ja terveys- sekä ympäristöpoliittisten työryhmien esityksiä sosioekonomisten ryhmien välisen eriarvoistumisen vähentämisen ja/tai tasa-arvon edistämisen näkökulmasta ja tarvittaessa aktiivisesti esittää eriarvoisuutta vähentäviä muutoksia.

Valtiontalouden tarkastusviraston vastikään tekemä politiikkaohjelmien arviointi ei kerro niiden olennaisesta vaikuttavuudesta ministeriöiden välisen yhteistyön edistämisessä tai politiikkojen toimeenpanon parantamisessa. Myös ohjelmien budjettivalta on jäänyt olemattomaksi ja omat varat vähäisiksi. (VTV 2009.) Nykymuodossaan niillä ei ole ollut yhteiskuntapolitiikkaa suuntaavaa vaikutusta. Tämän havainnon mukaisesti eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö 8/2010 tiivistä, että ”politiikkaohjelmien jatkaminen nykymuotoisina ja nykyisellä toteuttamistavalla ei ole seuraavalla hallituskaudella tarkoituksenmukaista”⁴.

Kritiikistä huolimatta politiikkaohjelma on kuitenkin poliittisen ohjauksen työkalu, jolla on edelleen kehitettynä lisäarvoa parhaana saatavissa olevana välineenä. Lisäarvoa tuovia tekijöitä olisi ensinnäkin politiikkaohjelmien siirtäminen sektoriministeriöistä valtioneuvoston kansliaan. Mikäli tavoitteena on suomalaisen yhteiskunnan ja yhteiskuntapolitiikan suunnan uudelleen ar-

⁴ Valtionvarainministeri Katainen ei kiistänyt tämän tulkinnan oikeellisuutta eduskunnan täysistunnossa 124/2010.

vioiminen ja -suuntaaminen poliittisten valintojen avulla, siihen pystyy parhaiten valtioneuvoston kanslia. Toiseksi lisäarvoa toisi politiikkaohjelmien oikeus (tai velvollisuus) lausua työryhmien ja selvitysmiesten tekemistä ehdotuksista, mikäli on syytä epäillä niiden olevan ristiriidassa politiikkaohjelmien tavoitteiden kanssa. Eriarvoisuusohjelmassa huomio kohdistuisi yhteiskunnan institutionaalisia rakenteita tasa- tai eri-arvoistaviin (osa)ehdotuksiin.

Hallinnollisesti ja rahoituksen kannalta tämä etukäteisarviointi voisi kytkeytyä esimerkiksi sektoritutkimuksen neuvottelukunnan (SETU) työhön, mikä osaltaan vahvistaisi politiikan päätöksenteon tietoperustaisuutta (ks. myös VNK 2009c). Se voisi myös kerätä yhteen nyt eri tahoilla tehdyt arvoinnit ja systematisoida eriarvoistumisen etu- ja jälkikäteis seurannan. Näitä on jo jonkin verran tehty eri politiikkaloikoilla, joten kyse olisi jo olemassa olevien arviointikäytäntöjen systematisoinnista täydentämällä niitä sosioekonomilla tarkasteluilla. Poliittikkaprosessien aikana se voisi tasapainottaa ”kasvun ja työllisyyden” edistämisen nimissä tehtyjä aloitteita. Neljän vuoden työn tuloksena olisi yleiskuva siitä, missä määrin ja millä alueilla yhteiskunnan eri- tai tasa-arvoisuutta on politiikkaperäisesti vähennetty tai lisätty ”kasvun ja työllisyyden Suomessa”.

Eriarvoisuus Suomen Akatemian tutkimusohjelman aiheeksi

Suomalaiset ovat monella tapaa etuoikeutettuja, mitä tulee hyvinvointia ja terveyttä käsitteleviin eriarvoisuustutkimuksiin (esim. Simpura & Uusitalo 2011; Vaarama & al. 2010a). Tutkimukset ovat kuitenkin usein sektori- ja politiikkakohtaisesti siiloutuneita (esim. asuminen, terveys, tulonjako, koulutus, työllisyys, lapset ja eläkeläiset jne.) ja keskittyvät erojen mittaamiseen ja seurausten arviointiin. Varsin harvoin niissä on analysoitu eriarvoisuuden dynamiikkaa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä aiheuttavia sosiaalisia mekanismeja (esimerkiksi resurssien uudelleenjaon periaatteita) ja yhteiskuntapolitiikkaan liittyviä myönteisten siirtymien mahdollisuuksia. Eriarvoisuuden eri ulottuvuudet (esimerkiksi suhteessa mahdollisuuksiin ja tuloksiin, lahjakkuuteen [ja sen käyttöön], toimintakykyihin, yksityiseen

ja kollektiiviseen ansioon, koettuun hyvinvointiin, toimintaan markkinoilla, hyödykkeiden saatavuuteen, poliittiseen vaikuttamiseen, perusteltuun ja epäoikeudenmukaiseen eriarvoisuuteen) tulevat harvemmin samanaikaisesti tarkastelun kohteeksi.

Tiivistäen, suomalaisessa yhteiskunnassa tulisi systemaattisemmin pohtia kakun tekemisen ja jakamisen ohella sitä, *minkälaisista* kakkua tehdään, minkälaisen *mekanismien* välityksellä eri- ja tasa-arvoistumisen prosessit toimivat ja mitä kakun eriarvoisesta jakautumisesta hyvinvoinnin kannalta *seuraa*. 2010-luvun puoliväliin mennessä olisi mahdollista luoda riittävästi näitä eriarvoistumisen rakenteita, prosesseja ja mekanismeja sekä toimintamalleja koskeva informaatiovaranto yhteiskuntapolitiikan perustaksi.

Edellä kuvatun kaltaisen eriarvoisuustutkimuksen edistämiseksi valmistelin yhdessä aiheesta kiinnostuneiden tutkijoiden kanssa loppusyksyllä 2010 Suomen Akatemialle eriarvoisuuteen pureutuvan tutkimusohjelma-aloitteen.⁵ Aktiivisen keskustelun ja kommentoinnin jälkeen sen kärjiksi muodostuivat seuraavat eriarvoisuuteen liittyvät teemat:

- 1) Teoreettinen taso: Miten eriarvoisuus tulee määritellä tieteellisenä käsitteenä? Mitä ulottuvuuksia tuohon käsitteeseen sisältyy?
- 2) Ilmiötä kuvaileva taso: Mitkä tekijät ovat selittäneet ja selittävät suomalaisen yhteiskunnan eri- ja tasa-arvoisuutta? Mikä rooli on esimerkiksi politiikalla, markkinoilla, talouden avoimuudella, koulutuksella, sosioekonomisilla rakenteilla sekä sosiaalisella pääomalla?
- 3) Muutoksen ja uudistumisen tutkimus: Millaisia uusia eriarvoistumisen muotoja voidaan havaita? Miten nämä ovat kytköksissä aikaisempaan eriarvoisuuden muutokseen?
- 4) Syiden ja seurausten tutkimus: Minkälaisen prosessien ja tapahtumaketjujen välityksellä yhteiskunta eriarvoistuu? Missä määrin kyse on kasautuvista tekijöistä?
- 5) Instituutioiden ja yksilöiden vuorovaikutus: Minkälaisia hyvinvointi-, terveys- ja politiikkaseurauksia yhteiskunnallisella eriarvoistumisella on? Miten eriarvoistuminen vaikuttaa yhteenkuuluvuuteen, taloudelliseen toimintaan ja ihmisten käyttäytymiseen?

⁵ Kiitän erityisesti dosentti Jani Erolaa ja dosentti Anu Rajajasta tekstin tuottamisesta. Kaikkiaan ryhmään osallistui 24 tutkijaa.

Tutkimusohjelma-aloitteessa olivat allekirjoittajina mukana Itä-Suomen yliopistosta Kuopion hyvinvointitutkimuskeskus (KWRC kattaen informaatioteknologian, sosiaali- ja terveysjohtamisen ja taloustieteet sekä kansanterveyden ja hyvinvoinnin), Helsingin yliopistosta Tutkijakollegium ja kansanterveystieteen ja kasvatustieteen oppiaineet, Turun yliopistosta Sosiaalitieteiden laitos, Tampereen yliopistosta Yhteiskuntatutkimuksen instituutti ja Kansanterveystieteen laitos, valtion tutkimuslaitoksista Kansaneläkelaitos, Kuluttajatutkimuskeskus ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, ammattikorkeakouluista Diak sekä muista toimijoista Terveyden edistämisen keskus ja useita tieteellisiä seuroja. Suomen Akatemian lomakkeen rajallinen tila rajoitti allekirjoittajaorganisaatioiden määrän yllämainittuihin. Lisäksi Tilastokeskus osallistui hanke-ehdotuksen valmisteluun. Se ei kuitenkaan allekirjoittanut hakemusta, koska se ei määrittele itseään tutkimuslaitokseksi.

KIRJALLISUUS

- Erola, Jani (toim.): Luokaton Suomi – Yhteiskuntaluokat 2000-luvun Suomessa. Helsinki: Gaudeamus, 2010
- Erola, Jani & Saari, Juho: Epävarmuus. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet 2010-luvun Suomessa. Julkaisuja 5/2010. Helsinki: Tulevaisuusvaliokunta, 2010
- Ervasti, Heikki & Saari, Juho: Onnellisuus hyvinvointivaltiossa. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): Hyvinvointi. Helsinki: Gaudeamus, 2011 (ilmestyy)
- Hiilamo, Heikki: Tuloerot repesivät – Kärsivätkö kansalaiset. Teoksessa: Taimio, Heikki (toim.): Hyvinvointivaltion suunta – Nousu vai lasku? Helsinki: TSL, 2010
- Hoffrén, Jukka & Lemmetyinen, Inka & Pitkä, Leeni: Esiselvitys hyvinvointi-indikaattoreista – Mitareiden vertailu ja kehittämiskohteet. Selvityksiä 32. Helsinki: SITRA, 2010
- Hoffrén, Jukka & Rättö, Hanna: Hyvinvoinnin mittarit. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): Hyvinvointi – Suomalaisen yhteiskunnan perusta. Helsinki: Gaudeamus, 2011 (ilmestyy)
- Kangas, Olli: Pohjoismaat – Maailman paras kolkka? Yhteiskuntapolitiikka 73 (2008): 4, 357–368
- Kangas, Olli: Sosiaaliturva 2020-luvulle. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet 2010-luvun Suomessa. Julkaisuja 5/2010. Helsinki: Tulevaisuusvaliokunta, 2010

Ohjelmaehdotus toimitettiin Suomen Akatemiaan lokakuussa 2010. Sen tavoitteena on, että Suomen Akatemian Kulttuurin ja yhteiskunnan toimikunta ja Terveyden toimikunta yhdessä innostuisivat tästä aihepiiristä ja rakentaisivat aikaisempien eriarvoisuuden eri ulottuvuuksia käsitelleiden tutkimusohjelmien varaan uuden moni- ja poikkitieteisen tutkimusohjelman. Tässä on mahdollisuus yhdistää tieteellinen tutkimus ja yhteiskuntapolitiikka toisiinsa kansalaisten hyvinvointiin vaikuttavasti. Voi tietysti olla niin, että tuleva hallitus ei halua kiusakseen tutkimusohjelmaa, jonka tulokset ovat mahdollisesti kriittisiä harjoitettuun politiikkaan nähden, mutta se on myös paras mahdollinen perustelu ohjelman luomiselle. Myös kilpailu Akatemiaehdotusten välillä on ankaraa, mutta toisaalta eriarvoistumisen takia Suomessa voi olla ankarat olot 2010-luvun lopulla.

- Kekkonen, Elina-Maria: Hyvinvoinnin ja edistymisen kuvaaminen yhdistelmäindikaattorilla – Suomen kestävä yhteiskunnan indeksin laskenta. Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Kansantaloustiede, pro gradu -tutkielma, elokuu 2010
- Kiander, Jaakko: Julkisen talouden kestävyys – Onko meillä vielä varaa hyvinvointivaltioon? Teoksessa: Saari, Juho (toim.): Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet 2010-luvun Suomessa. Julkaisuja 5/2010. Helsinki: Tulevaisuusvaliokunta, 2010
- Rättö, Hanna: Hyvinvointi ja hyvinvoinnin mittaamisen kehittäminen. Helsinki: Tilastokeskus, 2009
- Saari, Juho: Hyvinvointivaltion rakenne. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet 2010-luvun Suomessa. Julkaisuja 5/2010. Helsinki: Tulevaisuusvaliokunta, 2010a
- Saari, Juho: Sosiaalisen onnellisuuden politiikka. Teoksessa: Hiilamo, Heikki & Juho Saari (toim.): Hyvinvoinnin uusi politiikka – Johdatus sosiaaliin mahdollisuuksiin. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja, A-tutkimuksia 27. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, 2010b
- Saari, Juho (toim.): Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet 2010-luvun Suomessa. Julkaisuja 5/2010. Helsinki: Tulevaisuusvaliokunta, 2010c
- Saari, Juho & Pessi, Anne Birgitta: Auttaminen kilpailukyky-yhteiskunnassa. Teoksessa: Pessi, Anne Bir-

- gitta & Saari, Juho (toim.): Hyvien ihmisten maa – Auttaminen kilpailukyky-yhteiskunnassa. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja, A-tutkimuksia 31. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, 2011
- Simpura, Jussi & Uusitalo, Hannu: Hyvinvointi ja sosiaalinen kehitys. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): Hyvinvointi – Suomalaisen yhteiskunnan perusta. Helsinki: Gaudeamus, 2011 (ilmestyy)
- STM: Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. Selvityksiä 2009:10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2009a
- STM: Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitean) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Selvityksiä 2009:62. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2009b
- STM: Terve ja hyvinvoiva Suomi 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuuskuva. Helsinki: Selvityksiä 2010:23. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2010
- STM: Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020 – Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, tammikuu 2011
- Vaarama, Marja & Karvonen, Sakari & Moisio, Pasi (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus, 2010a
- Vaarama, Marja & Siljander, Eero & Luoma, Minna Liisa & Meriläinen, Satu: Suomalaisten kokemus elämänlaatu nuoruudesta vanhuuteen. Teoksessa: Vaarama, Marja & Karvonen, Sakari & Moisio, Pasi (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus, 2010b
- Wilkinson, Richard & Pickett, Kate: The Spirit Level – Why More Equal Societies Almost Always Do Better. Lontoo: Allen Lane, 2009.
- VM: Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle. Julkaisuja 49/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2010a
- VM: Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti. Julkaisuja 51/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2010b
- VNK: Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2009a
- VNK: Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä - Hallituksen strategia-asia- kirjan seuranta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2009b
- VNK: Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2009c
- VNK: Suomi 2020 – Tuumasta toimeen. Kasvutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2010. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2009a
- VNK: Kestävän kasvun ja työllisyyden ohjelma. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2010. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2009b
- VTV: Poliittikkaohjelmat Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys Dnro 11/54/09. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2009.