

# SOSIAALIPOLITIIKKA



Hukassa vai uuden jäljillä?

*toimittaneet*

*Elina Palola & Vappu Karjalainen*

*Elina Palola & Vappu Karjalainen  
(toim.)*

*Sosiaalipolitiikka  
– Hukassa vai uuden jäljillä?*



TERVEYDEN JA  
HYVINVOINNIN LAITOS

© Kirjoittajat ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Graafinen suunnittelu: Seija Puro

Teema 12

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos , Helsinki 2011

ISBN 978-952-245-420-1 (painettu)

ISBN 978-952-245-421-8 (verkko)

Unigrafia Oy Yliopistopaino

Helsinki 2011

## Sisällys

Kirjoittajat .....	4
Johdanto .....	5
<b>Osa I Sosiaalipolitiikka tänään</b>	
Prologi: Sosiaalipolitiikan nykytila .....	15
<i>Marja Vaarama</i>	
Sosiaalinen murroksessa – kuka meitä ohjaa? .....	30
<i>Reijo Väärälä</i>	
Kunnallista sopeutumisen sosiaalipolitiikkaa .....	47
<i>Elina Palola &amp; Antti Parpo</i>	
Muuttuvat sosiaaliset oikeudet .....	79
<i>Marja Pajukoski</i>	
<b>Osa II Traditioista trendeihin</b>	
Keskiluokkaistuva ja eriarvoistuva Suomi – hyvinvointivaltio koetuksella .....	103
<i>Olavi Riihinen</i>	
Onko puhe Suomesta pohjoismaisena hyvinvointivaltiona perusteltua? .....	146
<i>Katri Hellsten</i>	
Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen .....	181
<i>Leena Eräsaari</i>	
Näyttöperusteista sosiaalipolitiikkaa – kansalaiset vaikuttavuushallinnan objekteina ja subjekteina .....	204
<i>Marketta Rajavaara</i>	
Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä .....	227
<i>Vappu Karjalainen</i>	
Epilogi I: Työväen hyvinvointivaltio? .....	249
<i>Matti Virtanen</i>	
<b>Osa III Sosiaalipolitiikka uuden kynnyksellä</b>	
Sosiaalinen vai terveydellinen – yhteistä näkökulmaa etsimässä .....	261
<i>Marita Sihto</i>	
Valinnanvapauden problematiikasta sosiaalipolitiikassa .....	283
<i>Elina Palola</i>	
Sosiaalipolitiikka – altavastaaajasta planeetan pelastajaksi? .....	310
<i>Tuula Helne &amp; Tuuli Hirvilampi &amp; Markku Laatu</i>	
Epilogi II: Maailmankuva ja ekososiaalinen järjestys .....	333
<i>Marjatta Bardy</i>	
Lähteet .....	348

## *Kirjoittajat*

*Marjatta Bardy*, KT, dos., tutkimusprofessori, THL

*Leena Eräsaari*, YTT, (yhteisö)sosiaalityön professori (ma.), Jyväskylän yliopisto

*Katri Hellsten*, VTT, dosentti

*Tuula Helne*, VTT, johtava tutkija, Kela

*Tuuli Hirvilammi*, YTM, tutkija, Kela

*Vappu Karjalainen*, YTT, dos., erikoistutkija, THL

*Markku Laatu*, VTL, erikoistutkija, Kela

*Marja Pajukoski*, HT, OTK, lakimies, THL

*Elina Palola*, VTT, erikoistutkija, THL

*Antti Parpo*, VTT, hyvinvointipalveluiden johtaja, Kaarinan kaupunki

*Marketta Rajavaara*, VTT, professori, Helsingin yliopiston sosiaalitieteiden laitos / johtava tutkija, Kela

*Olavi Riihinen*, VTT, Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan emeritusprofessori

*Marita Sihto*, VTT, erikoistutkija, THL

*Marja Vaarama*, YTT, professori, ylijohtaja, THL

*Matti Virtanen*, YTT, päätoimittaja, THL

*Reijo Väärälä*, YTT, dos., apulaisosastopäällikkö, STM

## *Johdannoksi – ajatuksia kirjan ytimestä*

☞ *Vaikka maailma ympärillämme muuttuu, on sosiaali-  
politiikalla ja sosiaalisella lopultakin hyvin ajaton tehtävä.* ☞

Ajatellaanpa, että portit aukeavat ja astumme ulkopuolisina tarkkailijoina sisään tämän päivän yhteiskuntaan. Tehtävänä on ”kärpäsenä yhteiskunnan katossa” seurata nykypäivän menoa ja arvioida, miten *sosiaalinen* siellä muiden alojen – vaikkapa lääketieteen, talouden ja juridiikan – kanssa oikein pärjää. Vastassamme ovat heti peruskysymykset: mitä on sosiaalinen, sosiaaliala tai sosiaalipolitiikka? Sosiaalihuolto on luonnollisesti yksi selkeä vastaus palvelukontekstissa, mutta sosiaalisen aspekti löytyy myös monista muista yhteyksistä. Eikö tämä tee tehtävää mahdottomaksi?

Andrew Abbott (1988) on jäsentänyt asiantuntijuuksien kehitystä niiden historiallisten vaiheiden kautta. Hänen mukaansa eri asiantuntijuudet käyvät koko ajan keskinäistä kilpailua ja aluevalloitusta; kukin pyrkii valtaamaan itselleen mahdollisimman näkyvän toiminnallisen tilan ja aseman yhteiskunnassa. Oman asiantuntijuuden alue pyritään määrittelemään mahdollisimman täsmällisesti erilaisten normien ja proseduurien avulla, sillä mitä selkeämpi määrittely ja mitä täsmällisemmät normatiiviset pelisäännöt, sitä vahvempi asiantuntemus ja sitä vahvempi yhteiskunnallinen vaikuttaja-asema. Näin voidaan ymmärtää esimerkiksi juridiikan ja lääketieteen vankkaa asemaa yhteiskunnassa: niiden historia on vahvan valtaajan historiaa. Sosiaalitieteet

ovat kaukana näiden alojen vaikutusvallasta ja yhteiskunnallisesta arvostuksesta; niiden historia on enemmänkin oman aseman etsintää ja vallatun alueen hajanaista puolustamista. Onko niin, että sosiaaliala – sosiaalipolitiikka – on toistuvasti häviöjä asiantuntijuuksien ”valtaamiskilpailuissa” vai onko siltä vain puuttunut halua, valmiuksia tai pelisilmää lähteä kilpaan mukaan?

Sosiaalisen ongelmana oman tilansa valloittamisessa ja säilyttämisessä on varmasti ollut sen laajuus ja siitä seuraavat rajaamisen ja omien pelisääntöjen luomisen vaikeudet. Mittavan tehtäväkenttensä ja laajan horisonttinsa ansiosta sosiaalipolitiikka on aina edellyttänyt moniulotteista asiantuntemusta, eikä sen toiminta-alue tunnu nyttemmin noudattavan enää minkäänlaisia rajalinjoja. Esimerkiksi Euroopan komissio linjasi vuosituhannen vaihteessa talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan jo niin kiinteäksi kokonaisuudeksi, ettei niitä voida pitää enää erillisin tavoittein toimivina.

Tämän kirjan otsikko kysyy: onko sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä? Se kertoo jo ajatuksemme siitä, että sosiaalinen näkyy ja kuuluu 2010-luvun suomalaisessa yhteiskunnassa heikosti. Jos sosiaalipolitiikka on katoamassa, on suuretsintöjen aika. Ja vaikka kyse olisi-kin enemmän uuden etsimisestä kuin hukassa olemisesta – jonkinlaisesta luovasta piiloon vetäytymisestä ennen uusia uljaita avauksia – on tätä piiloakin jo syytä alkaa etsiä moniäänisesti ja näkyvästi.

Mutta mitä oikeastaan etsimme, kun etsimme sosiaalista? Totta puhuen kysymys kuulostaa hieman oudolta. Arkiymmärryksenä sana sosiaalinen liittyy ihmisen elämään muiden ihmisten kanssa. Se kytkeytyy elämästä selviytymiseen osana yhteisöä ja yhteiskuntaa, jolloin jokainen on omalla tavallaan sosiaalisen asiantuntija. Suomalaisen sivistyssanakirjan mukaan sosiaalinen on ”yhteisöllinen, yhteiskunnallinen; yhteisöön hyvin sopeutunut”. Sosiaaliseen liittyy näin määrittellen yhteisöllisyys, mutta samalla myös yhteisöön sopeutumisen näkökulma. Onko sosiaalisen ja sosiaalipolitiikan ydintä siis juuri se erityinen asiantuntijuus ja tieto, joka viime kädessä liittyy ihmisten sopeutumiseen yhteiskuntaan ja yhteisöihin?

Näin ajatellen koko sosiaalisen kysymys – ja sen osana sosiaalipolitiikan asema – yhteiskunnassa kytkeytyy käsityksemme ja ymmärryk-

seemme ihmisestä.” Ennen ymmärrettiin ihmisten olevan yhteisöllisiä olentoja, jotka kiinnittyvät ympäristöönsä. Nyt ihmistä tarkastellaan yksilönä, joka tekee omat valintansa. Se köyhdyttää ymmärrystä ihmisestä”, totesi lehtihaastattelussa Lapin yliopiston sosiaalityön professori Anneli Pohjola, jonka mielestä enää ei osata paikantaa, miten pitkälle elinotot ja toimintaympäristö lopultakin määrittävät yksilön mahdollisuuksia. (Immonen 2010.) Sosiaalipolitiikka(kaan) ei siis enää osaa nähdä yksilöä osana yhteiskuntaa, vaan alkaa jäädä vallitsevan yksilökeskeisyyden vangiksi.

Kun yksilöllistyvä ja eriytyvä yhteiskunta karistaa harteiltaan solidaarisuuden ja universalismin pohjaavaa sosiaalipoliittista ajattelua, on sosiaalisen asemoiduttava uudelleen. Se alkaa kytkeytyä muiden asiantuntijuuksien ja toimintasektorien liittymäkohtiin ja jää samalla helposti liiaksi kiinni esimerkiksi terveydenhuollon yksilökeskeiseen etiikkaan, työllisyyspolitiikan yksilölliseen kannustavuusajatteluun ja talouspolitiikan ”meillä ei ole varaa” -puheeseen. Kytkenöissään sosiaalinen uhkaa menettää oman vahvuutensa: kyvyn nähdä rakenteiden, järjestelmien, elinolojen ja toimintaympäristöjen merkitys sekä kyvyn katsoa avarasti ja kauas.

Jotta ymmärtäisimme tätä sosiaalisen muutosta omassa maassamme, on katsottava taaksepäin. Suomalaisen sosiaalipolitiikan voimistumisen ja tunnetuksi tulon kausi paikantuu 1950- ja 1960-lukuihin. Tuolloin sosiaalipolitiikka alkoi vahvasti kiteytyä sekä yhteiskuntaa muuttavana politiikkana että yliopistollisena oppiaineena. Maassa oli sodanjälkeisissä vaikeuksissa elävä, kovia kokenut ja köyhtynyt väestö, jonka elpyminen ja muuttuneisiin olosuhteisiin sopeutuminen oli koko yhteiskunnan kehittymisen ehto. Pekka Kuusen hengessä alettiin tavoitella kansalaisen parasta, kansantulon kartuttamista ja tasoittamista. Sosiaalipolitiikalla tuettiin sekä kansallisvaltion rakentamista että luotiin kansalaisuutta; se oli niin ihmisten kuin instituutioidenkin sopeutumista tukenut voima. Tämä sosiaalipolitiikan myönteinen ”tsunami” etenikin laajana, yli sosiaaliturvan, terveyspolitiikan, työ- ja asuntopolitiikan kunnes 1980- ja 1990-luvun taitteessa sen etenemiskulma muuttui ja lopulta vauhti pysähtyi. Tuli vetäytymisen aika, kun talouslaman myötä sosiaalipolitiikan siihenastinen kivijalka alkoi hal-



keilla, ja käynnistyi aivan uudenlaisen sopeutumisen ja sopeuttamisen ajanjakso. Se merkitsi sosiaalipolitiikan kaventumista.

1990-luvun alun lama oli suomalaiselle sosiaalipolitiikalle taitekohta, jonka jälkeen paitsi sen tila, paikka ja asema yhteiskunnassa, myös päämäärä ja eetos ovat alkaneet näyttäytyä aiempaa epäselvempinä ja monimutkaisempina. Sosiaalipolitiikan perustehtävä yhteiskunnassa peittyi ”usvaan” samalla kun kvartaalitalouden ehdot ja pikavoittojen tavoittelu alkoivat ohjata päätöksentekoa yhä kirkkaammin. Toki sosiaalipolitiikka jatkoi sekä yhteiskunta- että tiedepoliittista etenemistään myös 1990-luvulla ja 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä, mutta tuo eteneminen sirpaloitui erilaisiksi säikeiksi ja trendeiksi, ja myös tutkimus alkoi fokuoittaa tämän mukaisesti. Taitekohdassaan sosiaalipolitiikan eteneminen paitsi hidastui, monelta osin myös pysähtyi. Se siirtyi useille kapeille sivuraiteille ja kääntyi osittain jopa paluusuuntaan. Samaan aikaan pääraiteet oli suunnattu jo tiukasti kohti kilpailukyky-yhteiskuntaa, joka tuntui nopeasti unohtavan sosiaalisen kasvualustansa.

Ajatus talouden ja sosiaalisen erottamattomuudesta on hämärtänyt sosiaalipolitiikan perusideologian ja tehtävän yhteiskunnassa. Parin viime vuosikymmenen aikana, juuri osana tätä erottamattomuutta, sosiaalipolitiikankin kysymyksiin on etsitty uudenlaisia ratkaisuja erityisesti markkinoilta. Perinteisestä valtiollisesta sosiaalipolitiikasta – ja sen sisältämistä yhteistä vastuuta ja hyvinvointierojen tasaamista painottavista universaaleista tavoitteista ja toimista – on siirrytty ”yhteiskuntapolitiikaksi” kutsuttuun laajasti liberalistiseen suuntaan, jossa korostuvat yksilön oma vastuu selviytymisestään, hyvinvoinnistaan ja terveydestään sekä politiikan merkitys tämän vastuunkantamisen tukemisessa.

Sosiaalipolitiikka on samaan aikaan – jälleen tiukasti talouden vanavedessä – levittäytynyt yhä enemmän kansallisvaltioiden rajat ylittäväksi kysymykseksi, ja niinpä sillä, miten sosiaalinen käsitetään globaalissa ja eurooppalaisessa politiikassa, on hyvin suuri merkitys myös kansallisille keskusteluille ja määrittelyille. Vaikka ”Euroopan sosiaalinen malli” on Euroopan unionissa julistettu yhteiseksi eurooppalaiseksi tehtäväksi, globaali talousretoriikka on työntänyt käytännössä

sosiaalisen yhä sivummalle. Globalisaatiokieli lähtee ajatuksesta, että tila sosiaaliselle syntyy lopulta kuin itsestään, kun talouden vaateisiin vain vastataan riittävän joustavasti ja ketterästi: sosiaalipolitiikkaan on ehkä varaa investoida sitten joskus, kunhan talous on ensin saatu kuntoon. Taustalla on globaalin kapitalismin ideologia, joka torjuu lähtökohtaisesti uudelleenjakoon tähtäävät politiikat. Resurssien uudelleenajon sijaan onkin keskitytty vastuiden uudelleenjakamiseen, sillä juuri globalisaatio on toiminut keskeisenä argumenttina markkinaistamisen vaatimuksille ja yksilön vastuun lisäämiselle. Ajatus yksilöä aktivoivasta ja kannustavasta sosiaalipolitiikasta kumpuaa näistä samoista juurista.

Globalisaatio ja yksilö kytkeytyvät siis paradoksaalisesti osaksi samaa syy-seurausketjua. Kun hyvinvointia enenevästi tarkastellaan mieluummin yksilöiden kuin väestöryhmien tasolla, se muuntuu yhä yksilöllisemmäksi (ja samalla myös yhä enemmän terveydelliseksi ja kunkin yksilön elintapoihin liittyväksi) kysymykseksi. Hyvinvointia tukevan sosiaalipolitiikan sosiaalinen sisältö ohenee, ja se loitontuu yhteiskunnasta: rakenteellisia ja yhteiskunnallisia ongelmia ei nähdä eikä tunnusteta, kun ”parantamisen” kohteena ovat ennen muuta yksilöt. Tätä kehitystä ilmentää muun muassa terveyden edistämisen tematiikan nouseminen hyvin vahvaan asemaan niin erilaisissa politiikkastrategioissa kuin julkisessa keskustelussakin 2000-luvulla.

Ennalta ehkäisevä, hyvinvointia edistävä politiikka on toki viisasta ja tärkeää, mutta sen yksinäkökulmaisen korostamisen myötä rakenteellinen kysymys – perinteinen sosiaalipoliittinen tavoite toimeentulon tasaisemmasta turvaamisesta erilaisten sosiaalisten riskien varalta – saa antaa jatkuvasti lisää tilaa yksilöiden terveyden ja elintapojen parantamisen tavoitteille. ”Modernisointia” ajetaan eteenpäin tekemällä yksilöiden selviytymisvaikeuksista kansalaisten omia elämänhallinta-projekteja. Yhteiskunta antaa mahdollisuuksia, mutta ei ole juurikaan kiinnostunut epäonnistujista, ei myöskään harjoitetun politiikan lopputulosten (epä)tasa-arvovaikutuksista.

Onkin kysyttävä, eikö sosiaalipolitiikka ylipäänsä ole enää köyhien ja huono-osaisten turvana: onko se siirtynyt yhä suuremmin ja kapeammin palvelemaan yhteiskunnan muuta koneistoa, ennen kaikkea

taloutta? Talouden ohjaamassa yhteiskunnassa ajatellaan, että mitä pienempi julkinen sektori, sen parempi, ja uskotaan markkinoiden kykyyn ratkaista ongelmat. Sosiaalipolitiikka omiana erityisenä alueenaan tehdään näin näkymättömäksi; siitä tulee jonkinlainen välttämätön – kontrolloiva ja yhteiskuntarauhaa varmistava – tukitoiminto yhteiskunnan muille sektoreille.

Tämä kytkeytyminen voi toisaalta olla myös avaus uuteen: sosiaalipolitiikalle tarjoutuu uusia vaikutusalueita, kun ongelmien ratkaisemisessa ei voida enää rajoittua perinteisiin professionaaliin ja sektoraalisiin jakoihin, vaan sosiaalista näkökulmaa tarvitaan kaikkiin politiikkoihin. Nyt pohditaan esimerkiksi sitä, mikä on sosiaalialan asiantuntemuksen rooli, kun ratkaisuja haetaan terveys-, työllisyys- ja koulutuspolitiikan ristiriitaisiin kysymyksiin; kuka nivoo eri hallinnonalojen yhteiset asiat yhteen; miten ylittää sektori- ja asiantuntijuusrajoja ja katsoa avoimesti itse ilmiöitä? Aivan omaa luokkaansa oleva esimerkki valtavasta ja uudentlaisia monialaisia ratkaisuja odottavasta ongelmasta on ilmastonmuutos. Siinä on kysymys mitä suurimmassa määrin myös sosiaalipolitiikan suuntaamisesta ja resursoimisesta; siitä, millaiseen hyvinvointiin meillä ylipäänsä on tulevaisuudessa varaa ja miten se jakautuu, niin globaalisti kuin kansallisestikin.

Jorma Sipilä (2009a) on todennut, että ”sosiaalipolitiikassa ja -työssä relevanssi säilyy niin kauan kuin yhteiskunnassa on ongelmia ja niin kauan kun ihmiselämää on vaikea muuttaa työvoimaksi. Sosiaalipolitiikan merkitys ei ole globalisoituvassa maailmassa hävinnyt, mutta sen kehukset ovat muuttuneet. Kansakunnan aika on ohi.” Sosiaalipolitiikan on siis löydettävä (uudelleen) kehüksensä ja argumenttinsa tilanteessa, jossa luokkien, rakenteiden ja kansallisvaltioiden sijaan pohditaan mieluummin yksilön mahdollisuuksia ja yritysten kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla. Identiteetin notkahdus on aina vaikea asia, kohtaa se sitten ihmistä, yhteisöä, toimintoa tai tiedettä. Mutta ei ole mitään syytä olla lohduton ”sosiaalisen raunioilla”. Muutos kuuluu ihmisen ja yhteiskunnan kehitykseen. Nyt on sosiaalipolitiikan aikalaisanalyysin ja sen myötä tulevaisuuteen suuntaavien johtopäätösten hetki.

Ja vaikka maailma ympärillämme muuttuu, on sosiaalipolitiikalla ja sosiaalisella lopultakin hyvin *ajaton tehtävä*. Tuota tehtävää suuntaavat tavoitteet kansalaisten hyvästä elämästä ja alati kehittyvästä yhteiskunnasta. Sosiaalinen onkin syvimiltään hyvin alkuperäistä ja hyvin olennaista yhteiskunnassa ja yhteisöjen kehityksessä. Sosiaalipolitiikalle se kaikkein omin ja olennaisin on kysymys tasa-arvoisesta ja inhimillisestä yhteiskunnasta: ihmiset sopeutuvat yhteiskuntaan ja yhteisöihin vain kunnioituksen ja luottamuksen kautta. Bruno Latour (2007) kuvaa kirjassaan ”Reassembling the Social”, miten sosiaalinen on yhteiskunnan kehityksen myötä yhä enemmän menettänyt alkuperäistä merkittävyyttään ja kutistunut yhä kapeammaksi saarekkeeksi – ikään kuin muut alueet olisivat käyttäneet sitä hyväkseen ja imeneet sen mehuja itseensä. Latourin mukaan sosiaalinen onkin löydettävä uudelleen, sen erityisyys on oivallettava ja siihen sisältyvä voima saattava vahvaan yhteiskunnalliseen käyttöön. Tämä ei voi tapahtua sosiaalisen ulkopuolelta vaan se on alan sisäinen haaste ja toimijuuskysymys. Etsintöjen kohde – uusi sosiaalinen – on varmuudella erilainen kuin aiempi; ovathan hakusessa myös uudet käsitykset sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta ja turvallisuudesta (Giddens 2006). Mutta juuri tämän vuoksi sosiaalipolitiikan omaa ääntä ja asiantuntemusta kaivataan yhteiskunnassa nyt erityisen kipeästi. On aika saada ote uudesta sosiaalisesta. Tämä kirja on toivottavasti yksi askel siihen suuntaan.







# Sosiaalipolitiikka tänään

*Suomalaisen hyvinvoinnin suuri tarina vuosisadan alun köyhästä maatalousvaltaisesta maasta hyvinvointivaltioksi on vertaansa vailla. Mutta niin on myös 1990-luvulla alkanut eriarvoistuminen, joka näkyy niin tuloerojen kuin köyhyydenkin kasvuna. Miten tähän on tultu ja mitkä mekanismit ohjaavat tämän päivän sosiaalipolitiikkaa? Talouden ehdoille alistunutta sosiaalipolitiikkaa luonnehtii ohjauksen tempoilevuus ja suunnan hämartyminen. Kansalaisten oma vastuu elämän riskeistä ja epäonnistumisista kasvaa. Samaan aikaan sosiaaliset oikeudet uhkaavat jäädä vain paperilausumiksi. Kaikkein ohuimpina sosiaalipolitiikan tuki ja turva näyttäytyvät paikallistasolla, siellä missä ihmiset elävät ja asuvat.*



## Prologi

### Sosiaalipolitiikan nykytila

 Väestön suuri osa voi aina vain paremmin, eikä heidän elämäänsä ehkä varjosta huoli tulevasta. Mutta yhä suurempi on se joukko, jolle jokapäiväisestä elämästä selviytymisestä on tullut suoriutumistarina, jossa taistelu alkaa joka aamu uudestaan. Tämä tie johtaa luokkayhteiskuntaan, ja tältä tieltä Suomen pitää päästä pois. 

Suomalaisen hyvinvoinnin suuri tarina vuosisadan alun köyhästä maatalousvaltaisesta maasta 2000-luvun yhdeksi johtavaksi hyvinvointivaltioksi on vertaansa vailla. Vuonna 2010 Newsweek-lehden kansainvälinen raati valitsi Suomen maailman parhaaksi maaksi elää, vuonna 2009 Suomi kuului yhdessä Tanskan ja Ruotsin kanssa OECD-maiden sosiaalisesti laadukkaimpiin maihin (Yee & Chang 2009), jo kauan Suomen väestö on kokenut itsensä yhdeksi maailman onnellisimmista (Veenhoven 2010), ja vuoden 2000 tiedoilla Suomi oli yhteiskunnallisen tasa-arvon kärkimaita (Wilkinson & Pickett 2009). 1990-luvulta lähtien yhteiskunnallinen eriarvoisuus on kuitenkin jatkuvasti kasvanut, mikä näkyy niin tuloerojen kuin köyhyydenkin kasvuna (Kangas 2010; Vaarama, Moisio & Karvonen 2010). Jopa OECD on varoittanut Suomea tästä kehityksestä, ja Euroopan unionin piirissäkin (2010) on alettu korostaa sosiaalisen koheesion ottamista talouden kasvun rinnalle yhteiskunnallisen kehityksen tavoitteeksi.



Myös Suomessa poliittiset päättäjät ovat alkaneet kiinnittää huomiota siihen, että tällainen yhteiskunnallisen eriarvoisuuden kasvu vaarantaa yhteiskunnan toimivuuden ja eheyden. Niinpä Vanhasen II hallitus päätti nostaa säännöllisen sosiaalisen kestävyuden mittaamisen taloudellisen kestävyuden mittaamisen rinnalle arvioitaessa suomalaisen yhteiskunnan edistystä ja hyvinvoinnin kehitystä. Valtionneuvoston kanslia pohtiikin parhaillaan sitä, miten BKT:n rinnalle saataisiin laaja-alaisempi hyvinvoinnin mittaristo, jonka avulla voidaan mitata myös hyvinvoinnin laadullisia ulottuvuuksia. Niin EU:n kuin Suomenkin toimien tarpeellisuutta tukee vakuuttava tutkimusnäyttö siitä, että hyvä taloudellinen kehitys tarvitsee rinnalleen hyvän sosiaalisen kehityksen, sillä yhteiskunnallinen eriarvoisuus synnyttää sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia, jotka vaarantavat yhteiskuntien eheyden ja toimintakyvyn (Wilkinson & Pickett 2009). Pelkkää BKT:n käyttöä yhteiskunnallisen kehityksen mittarina kritisoidaan yhä voimakkaammin, ja sen rinnalle halutaan hyvinvoinnin laadullista puolta mittaavia indikaattoreita (Stiglitz 2008). Kun Suomessakin jo etsitään uutta indikaattoristoa ollaan asiassa siis liikkeellä. Mutta tiedetäänkö, mitä pitäisi mitata? Missä ovat arviot siitä, miten tähän on tultu ja mitkä mekanismit johtavat yhteiskunnalliseen eriarvoon? Entä missä on avoin yhteiskunnallinen arvokeskustelu ja siihen pohjautuva visio siitä, millaista hyvinvoinnin tilaa ja sen jakautumista tavoittelemme? Missä ovat vaihtoehtoiset tulevaisuusmallit ja niiden sosiaalisten seurausten arvioinnit?

Tässä kirjassa suomalaisen sosiaalipolitiikan tilaa käsitellään monesta suunnasta. Kirjan artikkeleissa tarkastellaan ansiokkaasti historiaa (Olavi Riihinen) ja ”Suomen mallin” kehitystä pohjoismaiseksi malliksi sekä kuvataan niitä eroja, joita ”Suomen mallilla” on verrattuna pohjoismaiseen malliin (Katri Hellsten). Kirjan pääpaino on artikkeleissa, joissa keskustellaan siitä, miten sosiaalipolitiikan perimmäisille arvoille ja tehtäville on käynyt 1990-luvun suuren laman jälkeisessä Suomessa. Äänenpainot ovat pessimistisiä: sosiaalinen oikeudenmukaisuus, tasa-arvo ja universalismi ovat kirjoittajien näkemysten mukaan kärsineet kovia kolhuja, kun uusliberalismi ja markkinausko ovat pyyhkaisseet maan yli muuttaen suomalaista hyvinvointivaltiota radi-

kaalisti. Sosiaalipolitiikan katsotaan hävinneen talouspolitiikalle niin, ettei se enää pysty hoitamaan edes ”talouselämän taistelussa haavoituneita” (Auvinen 1990). Kirjoittajien mukaan sosiaalipolitiikan on voimaannuttava puolustamaan yhteiskunnallista tasa-arvoa ja arvioimaan harjoitettujen politiikkatoimien vaikuttavuutta sekä nostamaan esille niiden sosiaalisia seurauksia. Tuula Helne, Tuuli Hirvilampi ja Markku Laatu hahmottelevat artikkelissaan myös uudenlaista sosiaalis-ekologista hyvinvointimallia, jossa suomalaista, korkeaa hiilijalanjälkeä sopeutettaisiin ilmastonmuutoksen ja luonnon säilymisen ehtoihin (ks. myös Bardy & Parrukoski 2010). Myös Euroopan unioni (2010) peräänkuuluttaa ”uutta sosiaalis-ekologista mallia”, jossa yhdistyisivät talouskasvu ja sosiaalinen kestävyys luontoa kunnioittavalla ja ilmastonmuutoksen haitallisia vaikutuksia torjuvalla tavalla.

Tässä prologiartikkelissa esitetään joitakin näkökulmia suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan nykytilasta ja hyvinvoinnin kehityksestä viimeisen 20 vuoden aikana. Koska maassamme on kuitenkin myös huutava tarve vilkastuttaa keskustelua siitä, mitä asiantiloille pitäisi tehdä ja mihin suuntaan sosiaalipolitiikkaa kehittää, sisällytän tekstiin lopuksi lyhyesti myös tällaisia näkemyksiä.

## Menestystarinasta menestystarinaksi?

1990-luvun alun laman jälkeinen aika on Suomessa ollut väestön yleisen elintason ja hyvinvoinnin paranemisen aikaa. Tämä on saavutettu muihin teollisuusmaihin nähden kohtuullisin kustannuksin (Kiander 2010). Myös tulonsiirrot näyttävät kohdentuneen suhteellisen tasaisesti trendin ollessa se, että alimmat tuloryhmät ovat hyötynet niistä hieman ylempiä enemmän (Kangas 2010). ”Suomen malli” näyttää siis toimivan keskimäärin hyvin. Samalla kuitenkin perus- ja vähimmäis- turvan varassa elävien, työttömien ja lapsiperheiden asema on heikentynyt ja köyhyys lisääntynyt. Osa väestöstä on jo syrjäytynyt pysyvästi työelämästä ja jopa koko yhteiskunnasta.

Monet sosiaali-indikaattorit palavat 1990-luvun alusta jatkuneen kehityksen seurauksena punaisella (lähde, ellei toisin mainita: Linnos-

maa, Moisio, Väisänen & Siljander 2010; Vaarama ym. 2010):

- 30 vuotta täyttäneistä miehistä pienituloisimman kymmenyksen kuolleisuus on 2,4-kertainen verrattuna suurituloisimpiin, naisilla 1,7-kertainen (Martikainen ym. 2001)
- pitkäaikaistyöttömien määrä on jäänyt laman jäljiltä suureksi, ja runsas 20 % työttömistä kuuluu tähän ryhmään
- toimeentulotuen perusosan taso on jäänyt ansiokehityksen tasosta 20 vuoden aikana 40 %
- väestön suhteellinen köyhyysaste on noussut 13 %:iin ja on korkeimmillaan sitten 1970-luvun alun
- lapsiperheköyhyys on kasvanut hieman tätäkin korkeammaksi ja on nyt 1970-luvun alun tasolla
- toimeentulotuen saajien määrä kasvoi vuodesta 1990 vuoteen 2009 noin 60 000 henkilöllä, ja perusturvan leikkausten takia siitä on tullut osalle tuen saajista tilapäiseen hätään tarkoitettun avun sijasta pysyvä tulon lähde.
- alkoholikuolleisuus on miltei kaksinkertaistunut vuoden 1997 alkoholiverotuksen keventymisen ja hintojen laskun jälkeen
- mielenterveyspalvelujen käyttö on nelinkertaistunut vuodesta 1997
- lasten sijoittaminen kodin ulkopuolelle on miltei kaksinkertaistunut vuodesta 1991 ja kiireellisten huostaanottojen määrä on ollut jatkuvassa kasvussa
- koulupudokkaita on 10 % ikäluokasta (8 % tytöistä ja 12 % pojista)
- 80 vuotta täyttäneiden ja kotiin apua tarvitsevien vanhusten avuntarpeesta enää viidesosaan vastasi vuonna 2009 kunnallinen kotihoito, ja 80 % avusta saatiin pääosin perheiltä ja muilta läheisiltä. Kaikkiaan 60 vuotta täyttäneiden itse raportoidu avun saannin mukaan julkisen kotiin annettavan avun asiakasmäärä putosi viidessä vuodessa neljäsosaan entisestä ajanjaksolla 1998–2004 (Vaarama 2009).

Vaikka siis väestön hyvinvoinnin yleinen tila on kehittynyt suotuisasti edellä kuvatut indikaattorit osoittavat, että hyvinvoinnin jakauma väestön keskuudessa ei ole seurannut samaa kehitystä. Tämä vahvistuu kun tarkastellaan sitä, miten suomalaisten koettu elämänlaatu liittyy sosioekonomisiin tekijöihin. Koetun elämänlaadun katsotaan heijastavan ihmisten subjektiivista arviota hyvinvoinnistaan ja sen osateki-

jöiden tilasta (Cummins 1997; Pieper & Vaarama 2008). Kun tutkittiin (Vaarama, Siljander, Luoma & Meriläinen 2010) vertailukelpoisella ja kansainvälisesti validoidulla mittarilla (WHOQOL-Bref) suomalaisen aikuisväestön koetun elämänlaadun yhteyksiä yksilön ikään, sukupuoleen, sosio-ekonomiseen asemaan ja palvelujen käyttöön vahvistivat tulokset ensinnäkin saman asian kuin maailman onnellisuustutkimuskin (Veenhoven 2010), eli suomalaisten elämänlaatu on yleensä hyvä ja säilyy sellaisena korkeaan ikään saakka. Mutta päätulokseksi nousi elämänlaadun sosiaalinen valikoivuus eli se, että myös heikko elämänlaatu kasautuu niille ihmisille, jotka kokivat eniten puutteita hyvinvoinnin resurssuja kuvaavilla eri ulottuvuuksilla. Tulosten mukaan 18–59-vuotiaiden eli parhaassa työiässä olevien ryhmässä:

- työkyvyttömyyseläkkeellä olo 2,5-kertaisti riskin heikkoon elämänlaatuun ja siihen liittyi 4-kertainen riski heikkoon koettuun terveyteen
- työttömyys kaksinkertaisti riskin heikkoon elämänlaatuun
- toimeentulotuen asiakkuus 1,6-kertaisti heikon elämänlaadun riskin, ja siihen liittyi 1,7-kertainen riski heikkoon fyysiseen terveyteen ja toimintakykyyn, 1,6-kertainen riski heikkoon psyykinen terveyteen ja toimintakykyyn, sekä 1,4-kertainen riski heikkoihin elinoloihin ja muihin elinympäristön puutteisiin
- suurituloisilla on pienituloisia vähäisempi todennäköisyys kärsiä heikentyneestä elämänlaadusta.

Tutkittaessa koko 18 vuotta täyttänyttä tutkimusjoukkoa löydettiin kolme elämänlaatunsa suhteen erilaista ryhmää. Ensimmäiseen eli korkean elämänlaadun ryhmään kuului 44 prosenttia tutkittavista. Heillä oli huomattavasti väestön keskiarvoa korkeampi koettu elämänlaatu. Nämä onnekkaita olivat 25–59-vuotiaita, työssäkäyviä, perheellisiä 3–4 hengen talouksissa eläviä henkilöitä, jotka kokivat taloudellisen tilanteensa hyväksi ja terveytensä erittäin hyväksi. Ryhmässä oli poikkeuksellisen vähän työttömiä, eläkeläisiä ja yksineläjiä. Tämä ryhmä kuvaa suomalaista mallikansalaista, joista ”Suomen mallissa” pidetään erityisen hyvää huolta. Heillä asiat siis ovat kunnossa. Toiseen ryhmään kuuluivat 60–79-vuotiaat, joiden koetun elämänlaadun heikkenemistä selittivät pääasiassa iän karttumiseen liittyvät toimintakykyongelmat.

Myös tässä eläkeiän kynnyksellä tai jo eläkkeellä olevien ”kolmasikä-läisten” (Lasslet 1996) ryhmässä, johon kuului 27 prosenttia tutkittavista, asiat olivat valtaosin kunnossa, joskin pienet tulot sekä heikko terveys ja toimintakyky alensivat osan elämänlaatua.

Sen sijaan heikoimman elämänlaadun omaavien osalta tulos on hätkähdyttävä. Tähän joukkoon kuuluu tulosten perusteella miltei kolmasosa suomalaista (28,6 %) ja siinä erottui selkeästi kaksi sosio-ekonomista ryhmää: työttömät nuoret aikuiset 18–24 ikävuoden väliltä ja yli 80-vuotiaat naiset, jotka ovat yleensä leskiä. Ryhmään kuuluvilla on yleensä perusasteen tai korkeintaan keskiasteen koulutus ja taloudellisia vaikeuksia. Iäkkäimpiä vaivasi huono terveys ja toimintakyky, sekä ongelmat tarvittavan avun saannissa, kun taas nuoret 18–24-vuotiaat ovat tässä ryhmässä heikon koulutuksen ja työttömyyden vuoksi. Kumpikin näistä ryhmistä on siis syrjäytynyt valtaväestön hyvinvoinnin tasosta. Heidän elämäntilanteensa helpottamisen tulisi olla julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen erityinen tehtävä. Palvelujen käytön analyysi osoittikin, että julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut kohdentuvat juuri niille, jotka näitä palveluja tarvitsevatkin eli henkilöille, joilla oli puutteita fyysisen ja psyykkiseen terveyteen, sosiaaliseen hyvinvointiin, toimeentuloon ja muihin elinoloihin liittyvissä hyvinvointiresurssissaan. Sen sijaan palvelujen vaikuttavuudesta asiakkaidensa elämänlaadun tukemisessa ei saada tietoa ennen kuin päästään palvelujen käyttäjiä koskeviin pitkittäistutkimuksiin.

Näkymä laajentaa huono-osaisuuden mittakaavaa yksittäisten indikaattorien antamaa kuvaa suuremmaksi, eikä liene epäilystä siitä, etteikö kolmasosan syrjäytyminen yleisestä hyvinvoinnista olisi liian paljon. On myös huomattava, että tämänkaltaiset haastattelu- ja postikyselyt eivät tavoita kaikkein syrjäytyneimpiä kansalaisia, joten kuva saattaa olla todellista parempi. Richard Wilkinson ja Kate Pickett (2009) toteavat, että sosiaaliset suhteet yhteiskunnassa rakentuvat materiaaliselle perustalle, ja tuloeroilla on suuri vaikutus siihen, miten suhtaudumme toisiimme ja asemaamme yhteiskunnan jäseninä. Lapsiköyhyyden kasvu ja lastensuojeluasiakkaiden määrän sekä huostaanottojen kasvu yhdessä elämänlaatunsa heikoksi kokevien 18–24-vuo-

tiaiden nuorten ryhmän löydöksen kanssa saattavat olla osoitus 1990-luvun laman jälkeisen politiikan sosiaalisista vaikutuksista lasten, nuorten ja perheiden elämään. Ne myös viittaavat siihen, että toimista seuraa pitkä lasku tulevaisuuteen niin inhimillisesti kuin taloudellises-tikin. 1930-luvun laman lapsia koskeneen amerikkalaistutkimuksen mukaan lamalla oli pysyvä vaikutus sen aikana varhaisnuoruuttaan ja nuorta aikuisuuttaan eläneiden ihmisten myöhempään elämään, ter-veyteen, kykyyn ratkoa ongelmia sekä arvoihin. (Elder 1974; Bengtson ym. 2005.) Tämä kaikki edesauttaa myös köyhyyden ylisukupolvistu-mista, mistä poispääseminen oli yksi suomalaisen hyvinvointivaltion ja tasa-arvoisen, korkeatasoisen koulutusjärjestelmän rakentamisen suurista tavoitteista.

Tulos ei vahvista oletusta siitä, että työn merkitys olisi vähentynyt suomalaisten keskuudessa yleensä ja nuorten keskuudessa erityises-ti, tai että toimeentulotuella elävät olisivat valinneet tämän osan ta-hallaan itselleen. Tulokset panevat miettimään, miten vaikeaa niiden ihmisten elämä on tämän päivän Suomessa, joilta puuttuvat resurssit ja kyvyt pysyä mukana jatkuvassa yhteiskunnallisessa muutoksessa ja kovenevassa kilpailussa. Tulos kertoo myös, että julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut kohdentuvat juuri sinne, missä niitä tarvitaan, mutta etenkin lastensuojelu näyttää olevan voimaton auttamaan ongelmassa olevia lapsia, nuoria ja heidän perheitään. Vanhukset taas on siirretty kasvavassa määrin omaisten vastuulle ja julkisia palveluja annetaan lähinnä heille, joilla omaisia ei ole. On pakko päätellä, että suomalainen hyvinvointivaltio on palannut kauas menneisyyteen niin arvojensa kuin toimintatapojensakin kanssa. Tulos on vakuuttava näyttö siitä, että viimeiset 20 vuotta harjoitettu politiikka tuottaa kasvavaa eriar-voisuutta. Nyt kun väestön ikääntymisestä johtuvaa valtiontalouden kestävyysvajetta on pakko täällä vuosikymmenellä kaventaa, tulisi so-peutustoimia suunniteltaessa ottaa huomioon myös niiden sosiaaliset vaikutukset. Poliitikoilla tulisi olla päätöksenteon tueksi käytettävissä eri toimien ex-ante -arviointeja, ja sosiaalipolitiikkojen tulisi pys-tyä niitä heille tuottamaan.

Tätä kahden viime vuosikymmenen kehityskulkua on raportoitu useammassa tutkimuksessa, ja tutkijat ovat myös julkisuudessa varoitaneet lisääntyvän eriarvoisuuden syövä yhteiskunnan koheesiota ja heikentävän sitä luottamusta, jolle mallillemme tyypillinen ”yhteiskunnallinen kiertokirje” perustuu. (Heikkilä & Kautto 2002; Kautto 2006; Moisio ym. 2008; Saari 2010; Vaarama ym. 2010.) Myös vanhuk- sille annetun hoivalupauksen selkeyttäminen on nähty tarpeelliseksi, ja työnjakoa perheiden ja yhteiskunnan välillä mietittäessä tulisi poh- tia myös, miten sovitetaan yhteen tavoite omaisten edelleenkin kasva- vasta hoivaroolista ja samoihin omaisiin kohdistuva vaatimus jaksami- sesta työelämässä entistä pidempään. (Vaarama 2009.) Jo vuonna 2008 tulo- ja hyvinvointierojen kasvu nousi valtakunnallisen hyvin- vointitutkimuksen pääsanomaksi, ja kehityksen yhteiskunnallisia seurauksia pohdittiin (Moisio ym. 2008). Tulo- ja hyvinvointierojen kasvua ei kuitenkaan tuolloin katsottu välttämättä ongelmaksi, mikäli vähäosaistenkin asema paranee. Tällainen ajattelu yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta oli vallalla laajasti myös muissa länsimaissa, joissa se valtasi alaa jo 1990-luvulta alkaen.

Vuoden 2010 hyvinvointitutkimus osoittaa, että vähäosaisten osa ei ole parantunut vaan jopa huonontunut (Vaarama ym. 2010). Nyt ei liene enää kiistaa siitä onko hyvinvointierojen kasvu ongelma, vaan niiden kasvun kurissa pitämisen toivottavasti ymmärretään olevan välttämätöntä yhteiskunnan sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden kannalta. Kansainväliset valtioiden luottoluokittajatkin ovat alkaneet seurata tuloerojen kasvua yhtenä kriteerinä maiden velanmaksukykyä arvioidessaan. Yhteiskunnallisia hyvinvointieroja ei enää pidetä vain moraalisen oikeudenmukaisuuden kysymyksenä. Yhä laajemmin arvi- oidaan, että hyvinvointierojen hallitsematon kasvu heijastuu sosiaali- seen koheesioon ja luottamukseen, joilla on epäsuotuisia kerrannais- vaikutuksia talouteen ja yhteiskuntaan. Keskusteluilmapiirin muutos mahdollistaa hedelmällisemmän keskustelun myös siitä, miten hyvin- vointieroja voidaan ja tulisi pyrkiä kaventamaan. Suomi on edelleenkin yksi maailman parhaista maista elää, joten olemme vielä kaukana menetystarinasta.

## Mitä voisimme oppia menneestä ja miten etsiä uutta suuntaa?

Kun kertaakaan ”Suomen menestystarinaa” vuosisadan alusta ”sosiaalipolitiikan kulta-aikaan” eli 1960–1970-lukujen loppuun näyttää siltä, että tuolloin kehitystä hallitsi suuri visio Suomesta hyvinvointivaltiona. Kun visioon liittyi vahva poliittinen tahto ja toimintaympäristö oli melko vakaa, hyvinvointivaltiota rakennettiin pala palalta vaikka rahaa oli nykyistä huomattavasti vähemmän. Kansaneläkelaki tuli voimaan vuonna 1939 vaikka oltiin vasta nykyisellä Namibian tulotasolla, universaali lapsilisälaki säädettiin 1948 (lapsilisät otettiin käyttöön vuonna 1949), vaikka oltiin vuoden 1974 Brasilian tulotasolla, ja universaali sairausvakuutus lanseerattiin maahan vuonna 1963 kun oltiin vuoden 2007 Brasilian tulotasolla (Vaarama & Wiman 2010)<sup>1</sup>. Nähtiin, että yhteiskunnallinen tasa-arvo tukee myös taloudellista kehitystä, ja varoja suunnattiin väestön universaalien sosiaaliturvan kehittämiseen. Sosiaalipolitiikka nähtiin investointina, ja ymmärrettiin, että ellei ihmisillä mene hyvin, ei maallakaan voi mennä hyvin. Nyt olemme yksi maailman rikkaimmista maista, mutta meillä ei enää näytä ”olevan varaa” yhteiskuntaan, joka pitää heikoimmatkin jäsenensä mukana, hoitaa vanhuksensa kunnialla ja investoi lapsiin, nuoriin ja perheisiin, jotta maalla olisi myös hyvä tulevaisuus. Jos Suomen tulisi nyt aloittaa universaalien hyvinvointivaltion rakentaminen, vastaus aloitteeseen olisi todennäköisesti kielteinen.

Niin Suomen kuin muidenkin kehittyneiden hyvinvointivaltioiden historia osoittaa, että rinnan yhteiskunnan modernisoitumisen kanssa hyvinvointivaltion toimilla on kyetty vähentämään eriarvoisuutta merkittävästi ja samalla on tuettu talouden hyvää kehitystä. Edellä kuvattujen tutkimustulosten ja tämän kirjan artikkelien valossa yhteiskunnallinen kehitys kulkee Suomessa nyt väärään suuntaan. Vaikka absoluuttinen köyhyys on kyetty hävittämään maasta miltei kokonaan, suhteellinen köyhyys on lisääntynyt, ja sen sekä lapsiköyhyyden

---

<sup>1</sup> Tulotaso mitattuna inflaatiokorjatulla BKT:lla henkeä kohti ([www.gapminder.org](http://www.gapminder.org)).



kehityksen valossa olemme palanneet 1970-luvulle – eli taantuneet 40 vuoden takaiselle tasolle. Kun samaan aikaan suomalaisten kannatus hyvinvointivaltiota kohtaan on pysynyt vankkana ja kaikista yhteiskunnan jäsenistä myös halutaan pitää huolta, näyttää harjoitettu politiikka etäännyneen kansalaisten tahdosta melko kauaksi.

Perusturvan (lapsilisät, työmarkkinatuki ja asumistuki sekä kansaneläke) jääminen noin 40 % alle yleisen ansiokehityksen on suistanut ansioturvan ulkopuolella olevat työttömät, kansaneläkkeen varassa elävät ja yksinhuoltajat köyhyyteen. Perusturva jäädytettiin vuonna 1995 Lipposen I hallituksen toimesta, ja vasta Vanhasen II hallitus teki siihen vuonna 2009 pieniä korjauksia sekä päätti takuueläkkeestä, mikä tulee kohentamaan pelkän kansaneläkkeen varassa elävien asemaa. Perusturvan leikkaaminen siis aloitettiin sinipunan aikaan, ja sitä on jatkettu myös sinivihreän hallituksen aikana. Kaikki hallitukset ovat siten jatkaneet samaa politiikkaa viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. On menty talous edellä, eikä ole ennakoitu päätösten sosiaalisia seurauksia. Tuloerojen kasvu on tästä hyvä esimerkki, sillä asiantuntijoiden mukaan se on seurausta veropolitiikkaan tehdyistä muutoksista. Lisäksi ongelmia hoidetaan lisääntyvästi amerikkalaiseen tapaan erilaisilla politiikkaohjelmilla, joiden tuloksellisuus on kyseenalainen (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010). Onko unohdettu, että yhteiskuntapolitiikan ensisijainen tavoite on parantaa ihmisten elämää ja lisätä heidän toimintavapauttaan, ja että yhteiskunnalliset instituutiot eivät ole itsetarkoitus vaan tätä tavoitetta palveleva väline? (Sen 2009) Ei ole valtiota itsessään vaan valtion muodostavat siihen kuuluvat ihmiset. Ei ole ”valtion etua” itsessään vaan sen on heijastettava kansalaistensa ääntä eli oltava reilua (Rawls 1971).

Kuvaavaa menneelle ajanjaksolle on, että sosiaaliturvaa ja hyvinvointipalveluja on muutettu olennaisilla tavoilla ilman sen suurempaa julkista keskustelua. Arvokeskustelun puute onkin huutava, ja hukassa näyttää olevan myös suuri kuva siitä, mihin suuntaan suomalaista hyvinvointimallia tulisi kehittää. Miten tässä näin kävi, sitä pohditaan käsillä olevassa teoksessakin monesta suunnasta. Jo teoksen nimi ”Sosiaalipolitiikka – hukassa vai uuden jäljillä?” kertoo siitä hajaannuksesta ja voimattomuudesta, joka sosiaalipoliittista keskustelua nykyään

leimaa. Nykytilan ongelmista tiedetään toki paljon, mutta vähemmän tiedetään niistä mekanismeista, jotka tuottavat eriarvoa ja huono-osaisuutta tai siitä, millaisia harjoitetun politiikan sosiaaliset seuraukset ovat olleet. Vielä vähemmän on suunniteltujen politiikkatoimien vaikutuksia arvioitu ennakkoon. Ja lopuksi – kovin vähän on visioita siitä, minne tulisi mennä. Suuri kuva puuttuu, ja sen myötä tulevaisuus on musta aukko. Se vie ihmisiltä toivon ja yhteiset tavoitteet, ja ilman niitä ihmisyhteisö hajoaa. Väestön suuri osa toki voi aina vain paremmin, eikä heidän elämäänsä ehkä varjosta huoli tulevasta. Mutta yhä suurempi on se joukko, jolle jokapäiväisestä elämästä selviytymisestä on tullut suoriutumistarina, jossa taistelu alkaa joka aamu uudestaan. Tämä tie johtaa luokkayhteiskuntaan, ja tältä tieltä Suomen pitää päästä pois.

Suomi eli vuosikymmeniä vakaan taloudellisen kasvun aikaa aina 1990-luvun lamaan saakka, jota on sanottu syvimmäksi sitten 1930-luvun laman. Pitkän ja menestyksekkään taloudellisen ja sosiaalisen kehitysvaiheen jälkeen Suomi on nyt enemmänkin hämmennyksen ja lisääntyvien konfliktien tilanteessa, ja päällä painaa jälleen uusi lama. Talouden globalisaatio lisää haasteita entisestään, ja kuormaa kasvattavat väestörakenteen muutos (VNK 2009) ja ilmastonmuutoksen haittojen torjumiseen liittyvät toimet ja rajoitukset. (Bardy & Parrukoski 2009; Helne ym. tässä teoksessa.) On kuitenkin muistettava, että kaikesta edellä kuvatusta kehityksestä huolimatta Suomi on edelleenkin maailman parhaita maita elää, joten uuden mallin peruskivet ovat vankalla pohjalla, eikä tyhjältä tarvitse aloittaa. Myös luottamus toisiin ihmisiin on suomalaisten keskuudessa edelleen luja (Kouvo & Kankainen 2009), joten sosiaalinen pääomakin on hyvällä mallilla. Heikentymisen merkkejä on kuitenkin näkyvissä, erityisesti luottamuksen rapistuminen politiikkaa kohtaan, mitä kuvaavat paitsi galluppien tulokset myös populismin kasvu ja äänestysaktiivisuuden aleneminen. Eriarvoistuminen ruokkii yhteisvastuun vähenemistä ja lisää poliittista apaattisuutta, mikä on yhteiskunnan eheydelle tuhoisaa. Jotta suomalainen menestystarina saadaan uuteen kukoistukseen, on nyt elävien sukupolvien tehtävänä löytää maalle sosiaalisesti, ekologisesti, poliittisesti ja taloudellisesti kestävä hyvinvointimalli.

Yhteiskunnallinen edistys on monimutkainen ilmiö, eikä sitä voi redusoida vain taloudelliseen kestävyYTEEN. Kun sosiaalinen kestävyys on nyt laajasti hyväksytty yhteiskunnan arvoksi, on tehtävänä määrittellä se ymmärrettäväksi ja mitattavaksi kokonaisuudeksi. Tarvitaan malleja ja mittareita, ja niiden tutkimuksellista validointia. Tässä on sosiaalipolitiikan tutkijoille haaste ja mahdollisuus. Tarvitsemme siis uuden käsityksen siitä, millaiseen kehitykseen pyrimme, mikä on mahdollista ja mikä saa myös väestön kannatuksen. ”Siten ongelmat ratkaistaan kuin ne määritelläänkin” (Hendricks 2005) eli kun kysymykset on viimeiset 20 vuotta määritelty taloudellisiksi, myös vastaukset on etsitty talouden kautta. Kun asiat argumentoidaan taloudellisesti, ne voidaan jättää politiikan ulkopuolelle, jolloin politiikan merkitys yhteiskuntapolitiikan muotoilussa pienenee. Juuri näin näyttää Suomessa käyneen. Sosiaalipolitiikan palauttaminen sosiaaliin arvoihin perustuville juurilleen on enemmän kuin välttämätöntä nyt kun tiedetään, että säästöt investoinneissa terveyteen ja hyvinvointiin kostaavat kasvavina sosiaalisina ongelmina ja eriarvoisuutena.

Uutta rakennettaessa olisi aina hyvä oppia menneistä kokemuksista. 1990-luvun laman opetuksia on ensinnäkin, että syyperusteista sosiaaliturvaa ei kannata leikata ja jäädyttää yli vuosikymmeneksi, sillä perusturvan aukkoja joudutaan paikkaamaan viimesijaisen toimeentulotuen avulla. Toiseksi, korkean työllisyyden ja pitkien työurien yhteiskuntaan rakennettu sosiaaliturvajärjestelmä tarvitsee rakenteellisia uudistuksia. Kolmanneksi, työttömyyden taittaminen tulee olla yhteiskuntapolitiikan keskiössä ja siihen tarvitaan eri osapuolten lujaa yhteistyötä, mutta korporatismiin alttarille ei pidä uhrata pitkäaikaistyöttömiä. Kaiken kaikkiaan olisi otettava vakavasti olemassa oleva vankka tutkimusnäyttö siitä, että yhteiskunnallisen eriarvoisuuden kasvu lisää myös sosiaalisia ja terveysongelmia, ja jos säästetään ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin kustannuksella, tilalle tulee uusia kustannuksia koska näidenkin ongelmien hoitamiseen tarvitaan uusia palveluja. (Wilkinson & Pickett 2009.)

Neljänneksi, sosiaalipolitiikkaa ei voida enää kehittää ilman, että sen perustaksi otetaan elämänkulun ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmat. Väestörakenteen muutos ei ole vain ”van-

huskysymys”, ”hoivakysymys” tai ”eläkekysymys” vaan kehitystrendi, joka läpäisee kaikki yhteiskunnalliset instituutiot. Kasvanut lapsiköyhyys ja lapsiperheiden huono-osaisuus sekä syrjäytymisvaarassa olevien nuorten määrän kasvu ovat vahvoja näyttöjä siitä, että sukupolvien välinen sosiaalinen oikeudenmukaisuus vaatii antamaan lapsille ja nuorille nykyistä enemmän. Tämän ei kuitenkaan tarvitse tapahtua vanhusten kustannuksella, sillä heillekin kuuluu osansa yhteiskunnan hyvästä (Kohli 2005). Yhteisen hyvän jaossa on kaikilla sukupolvilla oikeus olla mukana, ja myös tulevien sukupolvien kannalta jaon tulisi olla oikeudenmukaista niin, ettei niille sysätä liian suurta laskua tämän päivän hyvinvoinnista. Tästä lähtökohdasta tulee sosiaalipolitiikkaa kehittää ja ”kakkua” jakaa niin, että jako olisi niin sukupolvien välillä kuin sisälläkin oikeudenmukainen. (Myles 2002; Kohli 2005.) Vaikka Suomi lienee Euroopan parhaimpien joukossa väestön ikääntymisen uhkiin varautumisessa (VNK 2009), kaipaavat sukupolvinäkökulma ja väestörakenteen muutoksen mahdollisuudet enemmän keskustelua.

## Vaihtoehtoja on

Taloudellista kestävyyttä arvioivien skenaarioiden rinnalle tarvitaan sosiaalisen kestävyuden skenaarioita, joissa etsitään vaihtoehtoisia malleja sille, miten eri kasvuvaihtoehdoissa kakkua voitaisiin jakaa niin, että kaikki sukupolvet voittaisivat ja häviäisivät samassa suhteessa (esim. Myles 2002). Olisi myös perattava yhteiskunnallinen lainsäädäntö ja instituutiot sitä silmällä pitäen, miten ne edistävät tai estävät yhteiskunnan jäsenten osallisuutta ja valtaistumista, iäkkäät kansalaiset mukaan lukien. Väestörakenteen muutos vaikuttaa tulevat 20–30 vuotta kaikkiin väestöryhmiin ja yhteiskunnan rakenteisiin koulutusjärjestelmät, työelämä, markkinat ja politiikka mukaan lukien. Muutoksen syvyyttä olisi pystyttävä luotaamaan nykyistä paremmin, jotta ymmärrettäisiin niiden tarpeiden lajit ja suuruusluokka, joihin sosiaalipolitiikan tulee vastata. Tarvitaan elämäntulon näkökulmasta lähtevää sosiaalipolitiikkaa, jonka pohjana on ymmärrys siitä, että eri sukupolvien elämät ovat yhteenlinkittyneitä lapsuudesta vanhuuteen,

ja että sosiaalipolitiikan tulisi tukea niin sukupolvien välistä solidaarisuutta kuin arkeaan elävien ihmisten elämän helpottamista eri elämänvaiheissa ja -tilanteissa sekä niiden muutoksissa. (Bengston ym. 2005.)



On siis ryhdyttävä konkretisoimaan sitä, mitä elämänkulkuperspektiivi sosiaalipolitiikan pohjana käytännössä tarkoittaa. Kun tähän yhdistetään vaihtoehtoiset skenaariot siitä, miten ja millä resursseilla eri elämänvaiheiden tarpeisiin voidaan vastata, sekä arvokeskustelu siitä, mihin ehdottomasti tulee vastata ja miten, vasta sitten on mahdollista arvioida, minkä suuruinen pala yhteisestä hyvästä ja millainen vastuu sen rakentamisesta kenellekin annetaan (vrt. Sen 2003 ja 2009). Tällainen vaihtoehtoisten politiikkaskenaarioiden laatiminen mahdollistaisi nykyistä vivahteikkaamman yhteiskunnallisen keskustelun erilaisista tulevaisuuden vaihtoehdoista, antaisi tilaa arvokeskustelulle ja lisäisi hallinnan tunnetta nykyisen hämmennyksen ja yhden vaihtoehdon politiikan sijasta. Mustan aukon sijasta näkyvillä olisikin tavoiteltava tulevaisuus ja voimattomuuden tunne vaihtuisi tunteeseen siitä, että asioihin voi vaikuttaa ja niiden kulkua voi ohjata toivottuun suuntaan muutenkin kuin vain talouden ehdoilla.

Universalismiin kuuluu että sosiaalipolitiikka on kaikkien yhteiskuntaluokkien politiikkaa, ja tulonsiirtojen kohdentumisen perusteella se toimiikin näin (Kangas 2010). Kun suomalaisten kannatus universalismiin perustuvalla järjestelmällä on vankka eikä väestö halua eriarvoisuuden kasvavan, voisi niukkenevan kakun jaon muuttamista pohtia myös siitä näkökulmasta, voisivatko parempiosaiset luopua joistakin nykyisistä etuuksistaan, jolloin näitä voitaisiin siirtää apua enemmän tarvitsevien aseman parantamiseen. Sen sijaan, että asetettaisiin esimerkiksi lapset ja vanhukset kakunjaossa vastakkain, voitaisiin asiaa tarkastella ihmisten ”kantokyvyn” näkökulmasta (Sen 2009). Ja kun luonnon ekologinen tasapaino ei aivan ilmeisesti enää kestä nykyisenkaltaista kulutuskeskeistä menoa, on mietittävä, miten jaamme tämän asettamat rajoitukset sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla. Koska nämä ja muut nykytilaa ja tulevaisuutta koskevat kysymykset ja päätökset ovat kaikille sukupolville yhteisiä, ne tulee myös ratkaista sukupolvien kesken (Phillipson 2005). Uuden suomalaisen hyvinvoin-

timallin rakentaminen ei voi demokraattisessa maassa tapahtua vain politiikan kabineteissa, tai asiantuntija- tai virkamiestyönä, vaan siihen tarvitaan myös kansalaisyhteiskunnan laajaa osallistumista. Olisi-kin hyvä saada maahan eri osapuolet laajasti yhteen kokoava sukupolvi-foorumi miettimään sitä, millaisen Suomen haluamme ja millaista tulevaisuuden sosiaalipolitiikan tulisi olla.

Yhteiskuntatieteiden tehtävänä on nostaa yhteiskunnallisia asioita, ilmiöitä ja kehityskulkuja keskusteluun, analysoida syitä ja seurauksia sekä tuottaa vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ongelmille. Ikääntyvä Suomi tarvitsee nyt kipeästi erilaisiin kehityskulkuihin ja priorisointeihin perustuvia vaihtoehtoisia malleja kustannuksineen ja sosiaalisine vaikutuksineen niin, että voitaisiin tehdä tietoinen ja mahdollisimman hyvin informoitu päätös siitä, mihin tavoitteisiin, mitä tietä ja minkälaisin askelin tulevaisuudessa kuljetaan. Tällaisille vaihtoehdoille olisi suuri tarve, sillä tällä vuosikymmenellä luodaan se ”Suomen malli”, jolla maa kohtaa väestön ikääntymisen, talouden globalisaation ja ilmastonmuutoksen haasteet. Sosiaalisesti, taloudellisesti, ekologisesti ja poliittisesti kestävä hyvinvointimallin pohjapiirustukseen tarvitaan eri tieteenalojen laajaa yhteistyötä, ja yhteistyötä tutkimuksen ja päätöksenteon välillä. Toivon, että myös tämä teos osaltaan rakentaa sitä pohjaa, jolta tähän yhteistyöhön on hyvä lähteä.

## Sosiaalinen murroksessa – kuka meitä ohjaa?

 *Palvelujen kehittäminen palvelumarkkinoiden suunnasta tuo uusia mahdollisuuksia maksukykyisille asiakkaille, mutta vaikeuttaa koko yhteiskunnan hoivaratkaisujen kehittämistä. Onko sosiaalipolitiikka häviämässä sosiaalisen ydinalueilta?* 

### Näkymätön käsi vai sosiaalinen eetos

Joukko suomalaisia sosiaalipolitiikan ja sosiaalihuollon asiantuntijoita kokoontui syksyllä 2002 Huoltajasäätiön kutsumana Haikon kartanoon pohtimaan kysymystä ”Kuka johtaa 2000-luvun suomalaista sosiaalihuoltoa?” Seminaarissa juhlaesitelmän pitänyt Terry Bamford analysoi Britannian kokemuksia otsikolla ”Sosiaalihuolto Euroopassa – särkynyt unelma”. Hän pohti markkinoistumista ja yksityistämistä sekä yksilön vastuun ja omatoimisuuden kysymyksiä. Hiukan pessimistissävyisen esityksen viesti päättyi toteamukseen: ”Sosiaalihuolto voi pysyä rehellisenä historialliselle perustehtävälleen ja säilyttää roolinsa huono-osaisten huolehtijana mutta muokata sitä paremmin uusiin aikoihin sopivaksi”. (Bamford 2002, 15–23.)

Sosiaalihuoltoa koskevat eurooppalaiset analyysit näyttävät usein toistavan tätä samaa pessimististä kaavaa. Sen perussanoma varoittaa markkinoistumisen ja yksityistämisen vaaroista sekä talouden ylivallasta. Samoin huolta kannetaan heikossa asemassa olevien ihmisten

aseman kurjistumisesta. Analyysi liittyy yhteen sosiaalihuollon instituutioiden oman marginalisoitumisen ja puhevallan heikkenemisen sekä asiakkaiden aseman heikkenemisen. Viesti on tietysti monilta osin totta, mutta riittääkö se tilanteen analyysiksi ja antaako se viitteitä siitä mitä sosiaalipolitiikassa pitäisi tehdä?

Sosiaalipoliitikot ja sosiaalihuollon ammattilaiset perustelevat pessimismiansäällä, että meitä ei oteta huomioon talouden sävyttämässä keskustelussa ja päätöksenteossa. Provokatorisesti tätä voisi kommentoida kysymällä onko meillä/teillä jotain tärkeää annettavaa keskusteluun ja päätöksentekoon. Mikä on se tämän ajan sosiaalinen eetos joka nousisi samalle viivalle talouspuheen kanssa? Edellä mainitussa seminaarissa Markku Lehto pohti asiaa otsikolla Johtaako sosiaalinen taloudellista vai taloudellinen sosiaalista? Lehdon loppukiteytys oli se, että lyhyellä aikavälillä taloudellinen hallitsee sosiaalista, mutta ajan oloin sosiaalinen hallitsee taloudellista. (Lehto 2002, 65–71.) Ehkäpä sosiaalipolitiikan ydinkysymyksiä onkin se, että tilapäisistä notkahduksista huolimatta pitäisi kyetä näkemään riittävän pitkälle tulevaan ja menneeseen. Vasta pitkä perspektiivi tuo esille sen sosiaalipoliittisen eetoksen, jonka varassa yhteiskunta pysyy kasassa.

Valtiovarainministeriön tulevien vuosien taloudesta laatima kestävyysvajeraportti ”Julkinen talous tienhaarassa 2010” maalailee karua kuvaa talouden ehdoilla. Se ei tarkastele perusteellisemmin sosiaalista kestävyyttä ja sen yhteyttä talouteen. Raportissa talous on ikään kuin omalakinen alueensa, johon muut alueet sopeutuvat suhdanteiden mukaan. Sosiaalipoliittisessa keskustelussa on tärkeitä tarkastella taloutta yhteiskunnan yhtenä osa-alueena, johon yhtäläillä vaikuttavat kaikki muutkin yhteiskunnassa tehtävät ratkaisut. Tässä suhteessa sosiaalihuolto on merkittävä yhteiskunnallinen investointi, joka luo yhteiskuntaan vakautta ja mahdollistaa ihmisten oman elämän suunnittelun ja riskien ottamisen.

Hyvinvointivaltion voimakkaimman kasvun kaudella, 1960-luvulta 1980-luvulle, sosiaalisen ajattelun uskottiin vähitellen levittäytyvän kaikille politiikan alueille, kuten Pekka Kuusi (1968) oli ennakoanut. Sosiaalipolitiikan kasvu köyhäinhuoltopolitiikasta osaksi laajaa hyvinvointivaltiota olikin nopeaa erityisesti 1970-luvun jälkeisenä aikana.



Tuo kasvu oli kiinteässä yhteydessä maan rakenteelliseen muutokseen, palkkatyöyhteiskunnan muotoutumiseen ja sen uusiin hoivan tarpeisiin. Sukupolvien keskinäisen ”hoivasopimuksen” ja perheen roolin muuttuminen loivat tarpeen yhteiskunnan organisoimalle hoivalle. Suuret, sosiaalipoliittisesti merkittävät uudistukset loivat yhtäältä laajan sosiaalisen vastuun institutionaalista perustaa ja toisaalta kansalaisille uskoa siihen, että kullakin saattoi olla ainakin periaatteessa sosiaalisen nousun mahdollisuuksia. Asuntopoliittiset reformit, peruskoulu-uudistus, kansanterveysuudistus, lasten päivähoidon kehittäminen ja muut sosiaali- ja terveyspalvelujen laajennukset oli helppo tulkita sosiaalisen vastuun laajenemiseksi ja syvenemiseksi.

Nykyisin sosiaalihuollon toiminnot koskettavatkin jollakin tavalla koko väestöä, eikä vain vähempiosaisia. Lasten päivähoido on tärkeä osa koko varhaiskasvatusta, ja lasten suojele on kasvanut laajaksi palvelutehtäväksi, joka ei erottele väestöryhmittäin. Vammaisten osallisuuden parantaminen ja vammaisten palvelut koskettavat kaikkia vammaisia, ja ikäihmisten neuvontatehtävät ja palvelut suuntautuvat koko ikääntyvään väestönosaan. Myös sosiaalityö ja sosiaalinen kuntoutus ovat keskeinen osa koko sosiaalihuoltoa ja sen eri sektoreita.

Talouden ongelmat kyseenalaistavat kuitenkin jatkuvasti tätä sosiaalisen huolenpidon ja hoivan universaalia luonnetta. Epäilyt julkisen tuen ja hoivan laajuudesta ja ihmisten sosiaalisista oikeuksista ovat kasvaneet. Kuntatalouden näkökulmasta on yhä avoimemmin esitetty ihmisten oikeuksien supistamista (Mäki-Lohiluoma 2010), mutta samaan aikaan toisaalla esitetään tiukempaa sääntelyä perusoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi ja erityisesti haavoittuvissa oloissa elävien oikeuksien vahvistamista (Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto 213/2009, 48–49).

Käännös sosiaalipoliittisesta optimismista pessimismiin on tapahtunut vähitellen. Onko sitten kyse hyvinvointivaltion kriisistä, suurten kertomusten lopusta tai jostakin muusta käänneestä jätän muiden pohdittavaksi. Joka tapauksessa pessimismin rinnalla on voimistunut 1990-luvun alusta lähtien sosiaalipoliittisen keskustelun kaventumisen tendenssi. Sen myötä 1960-luvun sosiaalipolitiikan laajan ohjelman sisältö on kuihtunut, ja sosiaalipolitiikasta puhutaan nyt fragmentoi-

tuneemmin sosiaaliturvapolitiikkana, sosiaalipalveluina, sosiaalisena suojeluna jne. Toisaalta on lisääntynyt puhe hyvinvointipolitiikasta, mikä taas hämärtää sosiaalisen käsitteen kaikille sopivaksi mössöksi. Mihin on kadonnut se analyysi, jossa olivat mukana asunto-, koulutus-, terveys- ja työpolitiikka jne.? Eikö nimenomaan sosiaalipolitiikan tulisi tarkastella sosiaalista laajasti eri sektoreilla? Kuusen 60-luvun sosiaalipolitiikassa tätä eetosta kuvattiin muun muassa termillä yhteistunto, jonka Kuusi arveli vahvistuvan ja laajentuvan kylän yhteistunnosta aina kansakunnan yhteistuntoon.

## Kuka meitä ohjaa ja johtaa?

90-luvun lama ja sen jälkeisen lama-ajattelun juurtuminen kiinteäksi osaksi yhteiskuntapolitiikkaa on vauhdittanut monia rakenteellisia uudistuksia julkisessa hallinnossa. Seppo Tiihosen mukaan valtionhallinnon voimakkain uudistusvaihe alkoi Harri Holkerin hallituksen (1987–1991) toimesta (Tiihonen 2009, 330). Vuoden 1991 hallintopoliittisessa selonteossa hallitus täsmensi ohjelmansa pohjalta hallinnon kehittämisen linjauksensa. Seuraavien vuosien taloudellinen lama kiihdytti rakenteellisia uudistuksia. Liikelaitostaminen ja yksityistäminen saivat vauhtia, ja hallinnon keskitettyjä ohjausjärjestelmiä purettiin ja kevennettiin. Ohjausjärjestelmän tärkeimmät uudistukset ovat olleet kehysmenettelyn, tulosohtamisen ja tulosjohtamisen käyttöönotto, valtionosuus- ja budjettijärjestelmän uudistaminen sekä politiikan sääntelyn, hallinnon rakenteiden ja henkilöstöhallinnon keventäminen.

2000-luvulla valtion henkilöstöpolitiikassa on siirrytty tiukka-kuriseen henkilöstön vähentämiseen, jota perustellaan tuottavuuden kasvun tavoitteilla. Julkishallinnon johtamis- ja ohjausjärjestelmän uudistamista on kuvattu eri analyyseissä New Public Management -käsittein. Tämän uudistamisen perussisältönä on liikkeenjohdon opeista koottu ajattelu- ja toimintamalli. Vaikka hallinnon kehittymisestä puhutaan yleensä olettaen sen kulkevan suoraviivaisesti New Public Managementin jalanjälkiä, ei tämä kerro koko totuutta. Arkinen kokemus

näyttäytyy kaikkea muuta kuin selkeänä. Sekä kuntien että valtionhallinnon tasolla järjestelmät muistuttavat ajoittain kaaosta: organisaatioiden johto kamppailee suurten ristikkäisten paineiden keskellä, ja henkilöstö opettelee koko ajan uusia rooleja (mm. tilaajat ja tuottajat). Palvelujärjestelmää yritetään kehittää oloissa, joissa toimijat vaihtuvat koko ajan. Kenttä hajaantuu ja edellyttää uudenlaista johtajuutta. (Vrt. Koskiaho 2008, 93.) Tuottavuusohjelman avulla henkilöstöä vähennetään tilanteessa jolloin hallinnon pitäisi lisätä panostusta. Syystäkin organisaatioissa kysytään, kuka meitä ohjaa ja johtaa?

Kun keskustellaan järjestelmän ohjaukseen liittyvistä kysymyksistä, on selvää että rahoitus ja lainsäädäntö ovat keskeisiä instrumentteja. Rahoitus ohjauksellisenä tekijänä on tällä hetkellä merkittävämpi ongelma terveydenhuollossa, jossa monikanavainen rahoitus muodostaa ristikkäisiä ohjausvaikutuksia ja tuottaa sosiaalisesti suuria ongelmia. Sosiaalihuollossa rahoitusjärjestelmän ongelmat ovat hiukan toisenlaisia, joskin vanhuspalveluiden sekava tilanne muistuttaa terveydenhuollon tilannetta. Lainsäädännön ohjausvaikutusten perusongelmana on eräänlainen legitimitetiikki. Perusoikeuksien toteuttaminen on monilta osin ongelmallista, koska lakien sitovuustasosta vallitsee ristiriitaisia näkemyksiä. Perusoikeuksien toteuttaminen edellyttäisi sitovampaa lainsäädäntöä, mutta taloudellisista ja ideologisista lähtökohdista vaaditaan väljempää sääntelyä.

## Sosiaalihuolto esimerkkinä murroksesta

Sosiaalihuollossa työskentelee tällä hetkellä noin 170 000 työntekijää. Kyse on siis mittavasta palvelusektorin osasta. Kolmannes koko sektorista on yksityistä yritystoimintaa. Tästä osa on perinteistä, kuten muun muassa yksityiset vanhainkodit, ja osa on eräällä tavalla uuden aallon yritystoimintaa. Tämä uusi alue on syntynyt paljolti Euroopan unionin sisämarkkinasäännösten ja palveluyritysten kilpailutuksen kautta. Hoivasektorin yritystoiminnan kasvualueet ovat erityisesti vanhus- ja vammaispalvelujen sekä lastensuojelun alueilla.

1990-luvulta lähtien vahvistunut eurooppalainen ulottuvuus onkin tuonut kansallisesti muotoutuneeseen sosiaalihuollon palveluraditioon uusia sävyjä: sisämarkkinoiden avaaminen on luonut aivan uutta ajattelutapaa ja käytäntöjä, joilla on suuri merkitys siihen miten hoiva jatkossa organisoidaan. Viime vuosina kunnat ovat omilla ratkaisuillaan lisänneet markkinoiden ohjaavaa vaikutusta hoivapalveluissa. Samaan aikaan järjestöjen asema ja toimintaedellytykset ovat erityisesti sisämarkkinasääntelyn pohjalta tehtyjen kansallisten linjausten myötä muuttuneet. Kyse on ennen muuta yleishyödyllisen ja elinkeinotoiminnan rajankäynnistä, johon olisi löydettävä selkeitä ja kestäviä kansallisia linjauksia.

Sosiaalipalveluiden kilpailutuksen toteuttaminen tiukasti kilpailusäännösten mukaisesti on sekä asiakkaiden että myös kokonais-kustannusten näkökulmasta usein ongelmallista. Kilpailutuksessa ei aina oteta riittävästi huomioon ihmisten hoivan ja tuen tarpeita ja palveluiden kokonaiskustannuksia eikä palvelujen laatua. Asiakkaiden näkökulmasta lyhyin väliajoin tapahtuva kilpailuttaminen on erityisen hankalaa, koska muun muassa asumispalveluissa heitä siirretään kilpailutusten tulosten perusteella paikasta toiseen vastoin asiakasläh-töisyyden periaatteita. (Vrt. Koskiahho 2008.)

Palveluiden yksityistämiskehitys ja sosiaalipalveluiden tuottamis-mallien monimuotoistuminen asettavat myös valvontaviranomaiset uusien haasteiden eteen. Yksityinen liiketoiminta sosiaalipalvelujen tuottamisessa kasvaa, samoin kilpailutuksen seurauksena yksiköiden koko, ja pienten paikallisten yritysten rinnalle tai sijaan tulee suuria kansallisia tai kansainvälisiä yrityksiä. Kotiin annettavien palvelujen tuottajana on entistä useammin kunnan sijasta yksityinen yrittäjä, jolta asiakas ostaa palvelun palvelusetelillä. Valvonnan vaikuttavuus jää nykyisellään tavoiteltua vähäisemmäksi, ja esimerkiksi kuntien toteut-tamassa yksityisten sosiaalipalveluyksiköiden valvonnassa on suuria kuntakohtaisia eroja.

Yhä monimutkaistuvassa toimintaympäristössä sosiaalihuollon järjestelmän kansallinen suunnittelu, kehittäminen, ohjaus ja valvonta ovat tulleet entistä vaikeammaksi. Monien voimakkaiden toimijoiden yhtäaikainen ja usein ristikkäinen ohjaus sekä eri suuntaan menevät

intressit luovat järjestelmään sekavuutta. Samaan aikaan itse toimijoiden yhteistyön ja joustavan työnjaon tarve kasvaa. Ihmisten arjen ongelmien ratkaisut edellyttävät sektorirajojen jatkuvaa ylittämistä. Näiden haasteiden ratkaiseminen edellyttää sosiaalihuollon uudistamista. Eri aikoina ja erilaisista tarpeista syntyneet palvelut ja toimintamallit eivät välttämättä toimi enää tyydyttävästi.

Hoivan rakenteiden ja toiminnan uudistaminen koskettaa periaatteellisesti tärkeällä tavalla kaikkia ihmisiä: onko kantavana ajatuksena palvelumarkkinoiden laajentaminen ja uusien palveluiden kehittäminen tuotantolähtöisesti vai onko kyse ihmisten tarvitseman hoivan laadun ja toteuttamisen edellytysten parantamisesta asiakaslähtöisesti? Kantaako meitä hoivapolitiikan laadun parantamisen ja sosiaalipolitiikan henki vai kilpailupolitiikan ja markkina-ajattelun henki? Kysymys on myös käytännöllisestä valinnasta sikäli, että joudumme ratkaisuun sen, *kuka ohjaa* järjestelmän rakentumista.

Tämä periaatteellinen pohdinta on jo nyt puntaroitavana muun muassa vammais- ja vanhuspolitiikassa. Valtioneuvosto teki viime talvena periaatepäätöksen kehitysvammaisten yksilöllisen asumisen tukemisesta ja siten vanhan laitospolitiikan hajauttamisesta (Valtioneuvoston periaatepäätös 21.1.2010). Pyrkimyksenä on rakentaa asunto kaikille niille kehitysvammaisille, jotka kykenevät asumaan itsenäisesti palvelujen tukemana. Valtio myöntää asuntorahaston kautta investointiavustuksia tähän toimintaan. Viestit kentältä kertovat kuitenkin, että kuntien hankintalain perustella tekemät kilpailutusratkaisut siirtävät kehitysvammaisten palvelujen toteuttajiksi suuret palveluyritykset, jotka tarjoavat laitospaikkoja, eivätkä siis yksilöllistä asumista. Samanlaisia viestejä tulee myös vanhuspalveluista. Herää kysymys kuka tätä systeemiä ohjaa?

Toinen esimerkki tulee kunta- ja palvelurakennehankkeen toteuttamisen seurannasta. Hanketta on ohjannut väljä puitelaki, joka on alusta alkaen ollut sosiaalihuollon kannalta ongelmallinen. Laki määrittelee, että yhteistoiminta-alueelle on siirrettävä perusterveydenhuolto ja siihen läheisesti liittyvät sosiaalihuollon palvelut. Mitä nämä läheisesti liittyvät palvelut ovat, ei ole kenenkään tiedossa. Kuntien toteuttamassa palvelurakennemuutoksessa sosiaalihuoltoa ei ole juurikaan tar-

kasteltu sen perustehtävistä lähtien, vaan useilla alueilla palvelut on pilkottu osiin ja tehtäviä on siirrelty eri alueille. Lähtökohtana on ollut tällöin ilmeisesti palvelujen tuotannon rationalisointi.

## Hoivapolitiikka vaatii uudistamista

Sosiaalihuollon yksi suurimmista haasteista liittyy tulevana vuosina siihen, miten se kykenee auttamaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevia. Koska universaalit palvelut eivät heidän tarpeitaan tunnista, olisi sellaisilla hoivan ja tukitoimien alueilla, joilla avun tarve on suurin, harkittava toteutettavaksi niin sanottu palvelu- tai hoivatakuu. Takuun avulla varmistettaisiin, että palvelua on saatavilla sitä tarvittaessa. Tämä kysymys palautuu tärkeällä tavalla 1990-luvun perusoikeusuudistuksen yhteydessä käytyyn keskusteluun. Toisaalta se liittyy myös terveydenhuollossa toteutettuun hoitotakuuseen. Vaikka perusoikeudet on jo jossakin määrin saatu vietyä lainsäädäntöön, on vielä paljon tehtävää saada ne itsestään selviksi periaatteiksi hallintokäytäntöihin ja toimintaan (vrt. Pajukoski 2010). Talouden painottamat ohjauspyrkimykset toimivat kuitenkin vastakkaiseen suuntaan. Vaatimukset oikeuksien kaventamisesta ja oman vastuun korostamisesta ovat voimistuneet.

Hoivapolitiikassa on jo pitkään keskusteltu laitoskeskeisyydestä ja avohuollon tarpeesta. On tunnustettu se tosiasia, että Suomi on Pohjoismaista laitoskeskeisin. Laitosten purkamisen vasta-argumenttina on usein ollut se, ettei vastaavia avopalveluja kyetä järjestämään. Vanhusten palveluissa on laitoskriitikkoja arvosteltu siitä, että moni vanhus jää kotona tosiasiallisesti yksinäisyyteen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmä (2010) esitti yleiseksi linjaukseksi ihmisen auttamisen ensisijassa hänen omassa arkiympäristössään; ihmisellä on elämänkaaren kaikissa eri vaiheissa oltava oikeus kotiin tai kodinomaisiin olosuhteisiin. Voi olla, että tarvittaisiin perusteellinen, koko palvelujen konseptia koskeva uudistaminen. Näin merkittävät rakenteelliset uudistukset eivät toteudu ilman voimakasta kansallista ohjausta

Monet sosiaalihuollon kohteena olevat asiat syntyvät ja kehittyvät muilla sektoreilla tai ovat muutoin yhteisen toiminnan aluetta. Lasten ja perheiden palvelut ovat vahvoin sitein kiinni kodin ja lähiyhteisön ilmiöissä. Päihdepalvelut ratkovat usein monimutkaisen elämänpiirin ilmiöiden seurauksia. Toimeentulo-ongelmat kytkeytyvät työttömyyden, asumisen ja kulutuksen maailmaan ja saavat ilmenemismuotonsa elin- ja kulutustavoissa. Sosiaalinen kuntoutus edellyttää usein koko elämän palapelin uudelleen kokoamista yhdessä monien toimijoiden kanssa. Vanhusten palveluiden suunnittelu ja toteutus on useimmiten omaisten ja viranomaisten yhteistä aluetta.

Sosiaalihuollon vastuulle on siirtymässä yhä uusia paineita yhteiskunnan muiden toimintojen keskittyessä määrittelemiinsä ydintehtäviin ja virtaviivaistaessaan toimintojaan. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien, vammaisten ja osatyökykyisten henkilöiden toimeentulon turvaaminen ja työllistymisen edistäminen on muuttumassa yhä laajemmaksi ja vaativammaksi kysymykseksi, joka vaatii uudenlaisia vastauksia. Kouluopetuksen sisällä käydään vilkasta keskustelua koulutuksen sosiaalipoliittisesta ja kasvatuksellisesta roolista. Osa opettajista haluaisi ulkoistaa sosiaaliset kysymykset ja ongelmat pois luokkahuoneesta ja opetusprosessista. Osa muutoksista on perusteltuja ja työnjaon näkökulmasta järkeviä. On kuitenkin olemassa riski, että muilta sektoreilta ulkoistettu sosiaalinen ongelma kasautuu sosiaalihuollon tontille, jolla taas ei ole välineitä ongelman ratkaisuun. Käynnissä oleva kehitys voi myös merkitä sitä, että tehostamisen ja säästöjen hakeminen muilla hallinnonaloilla siirtää kustannukset toisaalle, usein sosiaalihuollon vastuulle. Sosiaalisen eetoksen ja vastuun katoaminen yhteiskunnan keskeisiltä toimintasektoreilta sysää ongelmat yhteiskunnan laidalle sen sijaan että niihin haettaisiin yhteistoimin ratkaisuja.

Samaan aikaan ihmisten vaatimukset hoivan ja tuen saatavuudesta ja laadusta ovat kasvaneet, ja arjen ongelmat ovat usein entistä monimutkaisempia; ne kietoutuvat monin eri tavoin toisiinsa ja voivat pahimmillaan siirtyä sukupolvelta toiselle. Paine ja tarve ihmisten osallisuuden vahvistamiseen ja aktiiviseen kansalaisuuteen kasvavat. Monimutkaistuviin ongelmiin vastaaminen edellyttää myös sosiaali-

huollon henkilöstöltä hyvää, tehtävien vaatavuustasoa vastaavaa koulutusta ja perehtyneisyyttä.

## Onko sosiaalipolitiikka häviämässä sosiaalisen ydinalueilta?

Euroopan unionin sisämarkkinoiden kehittäminen on tällä hetkellä koko Eurooppaa yhteen sitova perusstrategia. Kansalliset toimintatavat ja tulkinnat vaihtelevat, mutta yhteistä näyttää olevan se, että kasvun dynamiikkaa haetaan julkisen vastuun alan kaventamisesta, vastuun yksilöllistämisestä ja palvelun ja tuen saajien kontrollin, aktiivisuuden ja vaatimusten kasvattamisesta. Tämä peruslinjaus kohtelee kaltoin sosiaalihuollon perustehtäviä ja pelättävissä onkin, että päinvastaisista tavoitteista huolimatta köyhyys- ja syrjäytymisongelmat kärjistyvät. Tämä näyttää lisäävän myös maahanmuuttajien vastaisia asenteita. Palvelujen kehittäminen palvelumarkkinoiden suunnasta tuo uusia mahdollisuuksia maksukykyisille asiakkaille, mutta vaikeuttaa koko yhteiskunnan hoivaratkaisujen kehittämistä. Onko sosiaalipolitiikka siis häviämässä sosiaalisen ydinalueilta?

Briitta Koskiaho analysoi Britannian, Ruotsin ja Suomen palvelumarkkinoiden kehitystä ja päätyy varsin pessimistiseen näkymään sosiaalipolitiikan asemasta. Kenneth McLaughlinia lainaten hän arvioi, että brittityhteiskunnassa sosiaalityön siirtyminen talouden dominoimaan hallintokulttuuriin on jo nyt aiheuttanut sen, että humaanit lähtökohdat työn tekemisessä ovat väistyneet taemmas tai hävinneet kokonaan. Aiemmin mainittua sosiaalityötä ei oikeastaan enää ole. Työn tulosten näennäismittaamisen ja evaluoinnin seurauksena sosiaalityöntekijät kiinnittävät huomionsa vain siihen, mikä näennäisesti näyttää vastaavan vaadittuja tuloksia. (Koskiaho 2008, 325.)

Henkilökohtaisen hoivan siirtyminen markkinoille sisältää monia ristiriitaisia tendenssejä. Suomalainen tulkinta Euroopan sisämarkkinoista on saanut muotonsa muun muassa hankintalaissa, jota kunnat ovat tulkinneet omalla tavallaan. Kilpailutuksen keskeiseksi tekijäksi on muodostunut palvelun hinta, vaikka hoivaratkaisujen tärkein tekijä



pitäisi olla toiminnan laatu ja palvelun tuottamisen tapa. Kuntien rakenteelliset ratkaisut ovat luoneet hallinnon kehittämisen aallon, jonka yhteydessä on siirrytty tilaaja-tuottaja -malliin. Samalla toimintoja on ulkoistettu ja yksityistetty. Perusteellisia ja analyttisiä selvityksiä tällaisen siirtymän perustelemiseksi ei ole tehty, vaan perustelut ja esimerkit on haettu muilta ja kopioitu oman käyttöön.

Stephen Pattison kuvaa tätä prosessia 90-luvun brittien kokemuksen kautta ja päätyy arvioimaan, että uusi julkinen johtaminen ei itse asiassa kaipaakaan analyttisiä perusteluja, koska liikkeenjohdon oppien soveltaminen julkishallintoon on muuttunut uskonnon kaltaiseksi liikkeeksi. Uuden johtamisen kieli ja käsitteet on ammennettu kristillisen uskonnon perinteestä. Rituaalit, myytit ja organisaation jäsenten vakuuttelu muistuttavat jopa fundamentalistisen lahkoon piirteitä. (Pattison 1997.) Pattison itse on koulutukseltaan teologi ja osallistui Thatcherin ajan terveydenhuoltouudistukseen.

Hoivapalveluiden käsitteet eivät näytä kovin hyvin aukeavan palvelutalouden suunnasta. Sosiaalipoliittinen kieli näyttää olevan vierasta tälle keskustelulle. Kansalaiset ja asiakkaat muuttuvat kuluttajiksi tilaajan ja tuottajan välissä. Sosiaalijohtaja muuttuu toimitusjohtajaksi. Sosiaalinen korvautuu erilaisilla hyvinvoinnin käsitteillä. Valtioneuvoston kanslian julkaisussa ”Suomi 2020 – Tuumasta toimeen” (2010) kielen muutos on viety jo niin pitkälle, että sosiaalipolitiikka-sanaa ei esiinny enää lainkaan. Sen sijasta puhutaan *elämänvaihepolitiikasta*.

## Ohjausjärjestelmä kriisissä?

Uusi julkishallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmä asettaa mielenkiintoisia haasteita sosiaalipolitiikalle. Kansallista ohjausta on uudistettu ja rakennettu viime vuodet yhtäältä sisäisistä tarpeista ja toisaalta Euroopan unionin sisämarkkinasäädöksistä lähtien. Koko valtiollisen ohjauksen rooli onkin muuttumassa, ja sen tärkeimmät elementit liittyvät uudenlaisiin kilpailu- sekä julkisen hallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden haasteisiin.

Erityisesti brittiläisessä ja amerikkalaisessa keskustelussa on analysoitu muun muassa sitä, millaiseksi valtion – ja yleensä julkisen – rooli muuttuu markkinalähtöisyyden lisääntyessä (vrt. Pierson, P. 2001; Pierson, C. 2006). Eräs huomionarvoinen näkökulma liittyy pohdintaan siitä, tyhjeneekö valtio ja missä määrin. Tällä viitataan muun muassa siihen, että kansallisvaltion valtaa siirtyy globaaleille markkinoille ja EU:n sisämarkkinoille. Kansallisella tasolla valtaa puolestaan siirtyy alueille ja paikallistasolle, ja asiakasohjautuvissa palvelujärjestelmissä jossakin määrin asiakkaille. Yksityistämisen ja markkinoistamisen myötä ohjausvaltaa siirtyy markkinoille, ja kumppanuussopimusten myötä ehkä myös kolmannelle sektorille. Tätä valtion tyhjentymisen paradoksaalisuutta lisää se, että kriisin oloissa valtiolta kuitenkin vaaditaan vahvempaa ohjausta, siis vahvempaa valtiota. Näin on käynyt viimeksi maailmanlaajuisen taantumän oloissa sekä Kreikan ja Irlannin talouskriisin ratkaisussa. Näin näyttää käyvän myös itse hoivapolitiikan sisällä. Ikääntymisen tuomat paineet ja haasteet kehittää inhimillisempää vanhuspolitiikkaa törmäävät siihen, että julkisen hallinnon keskeisiä ohjausvälineitä ei voida täysinmittaisesti käyttää. Britannian kokemus kuitenkin osoittaa, että ohjausjärjestelmän muuttaminen markkinaohjauksen suuntaan ei vähennäkään julkisen hallinnon roolia ja kustannuksia, vaan siirtää painopistettä toisaalle, valvontaan ja palveluohjaukseen.

Koko julkishallinnon ohjausjärjestelmän merkittäviä muutoksia on toteutettu useimmiten painottaen niiden hallinnollista luonnetta. Kuitenkin keskeiset muutokset ovat suuressa määrin myös yhteiskuntapolitiittisia. Esimerkiksi kuntiin kohdistuvan valtion ohjauksen siirtyminen entistä vahvemmin valtiovarainministeriön kaventaa vähitellen sektoriministeriöiden ohjausvaltaa, jolloin on selvää, että ohjauksen luonne muuttuu entistä enemmän taloutta ja tehokkuutta korostavaksi. Tässä katsannossa sosiaalipoliittisen eetoksen merkitys vähenee. Samaan aikaan työ- ja elinkeinoministeriön vahvistaminen yrityselämää ja työvoimakysymyksiä sekä alueellista kehitystä ohjaavaksi ministeriöksi vahvistaa sen roolia markkinaperusteisen toiminnan ohjaajana. Tällä on merkittäviä vaikutuksia myös muiden sektoriministeriöiden ohjausvaltaan esimerkiksi palvelutalouden ohjauksessa. Myös Euroo-

pan unionin sisämarkkinasäädösten toimeenpanon koordinointi vahvistaa työ- ja elinkeinoministeriön ohjausvaltaa.

Ohjausjärjestelmän kehittymiseen on vaikuttanut myös kehysbudjetoitimenettely, jolla on haettu pitkäjänteisyyttä ja hallittavuutta budjettitalouteen. Kehysmenettely on tarpeen monimutkaisten ja riskikäisten intressien yhteensovittamisessa, mutta sosiaalipoliittisesti on kiinnostavaa kysyä, missä määrin kehyksissä todella kyetään arvioimaan yhteiskuntapolitiikkaa yhtä hallinnonalaa laajemmin. Kehysten ahdas tulkintatapa näyttää johtavan siihen, että kunkin hallinnonalan tulisi toteuttaa liikkumavaraa vain oman hallinnonalan sisällä. Tämäkin on omiaan kaventamaan kansallisen politiikan sosiaalipoliittista suunnittelua ja resurssien jakoa. Sosiaalipolitiikan resursointi pakotetaan näin käytännössä yhden hallinnonalan sisäiseksi toiminnaksi.

## Kuntajärjestelmän haasteet

Sosiaalihuollon järjestelmät ja lainsäädäntö ovat meillä muotoutuneet vähitellen kuntajärjestelmän pohjalle. Tämä järjestelmä on kuitenkin nyt monin tavoin järistyksen kourissa. 1980-luvulta lähtien toteutettu valtion ohjausjärjestelmän väljentäminen ja hajauttaminen on tuonut mukanaan ristiriitaisia kokemuksia. Paikallisen päätösvallan lisääntyminen sosiaalihuollon toteuttamisessa on saattanut merkitä sitä, että perusoikeuksien mukainen perusturva ei kaikilta osin toteudukaan. Yhtäältä valtiota vaaditaan kiristämään ohjausotetta, toisaalta vaaditaan väljempää säätelyä. Keskeinen ongelma on ollut jatkuva kiista valtion ja kuntien rahoitusvastuista. Kuntien laajoja sosiaalihuollon tehtäviä kuvaa se, että niiden sosiaalitoimen nettokustannukset olivat vuonna 2008 noin 7,1 miljardia euroa, mikä on vajaa puolet sosiaali- ja terveystoimen nettokustannuksista ja 29 prosenttia kuntien kaikista nettokustannuksista.

Suomalainen kuntajärjestelmä on ollut pitkään vahva. Itsehallinnollisena elimenä se on ollut tärkeä paikallisen demokratian kanavoija ja kansalaisten osallistamisen muoto. Hyvinvointivaltion kasvun kaudella kunnallishallinto on ollut tärkeä instituutio, jonka avulla julki-

nen palvelujärjestelmä on kehittynyt. Globaalitalouden kuristuksessa suuri osa kuntajärjestelmämme on kuitenkin osoittautunut taloudellisesti heikoksi. Kysymys on tietenkin myös siitä, missä määrin ja missä suhteessa valtio antaa tehtäviä ja rahoitusta kunnille. Menneen maailman rakenteilla kuntajärjestelmä ei näytä enää olevan kykenevä vastaamaan niihin haasteisiin, joita muun muassa sosiaalipolitiikka sille asettaa. Erityisesti 1990-luvun laman jälkeinen aika on koetellut kuntien ja valtion suhteita. Avoimen talouden oloissa ne molemmat joutuvat sopeutumaan globaalitalouden heilahduksiin. Moninaisessa kuntarakenteessa erilaisilla kunnilla näyttää olevan hyvin erilainen kyky tähän sopeutumiseen.

Kuntien ”sosiaalipoliittisen suoriutumisen” erilaistuminen on vakava ongelma; ovathan sosiaalihuolto ja sen palvelut keskeinen osa perusoikeuksien toteutumista. Näyttääkin välttämättömältä, että perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvää kansallista ohjausvaltaa on vahvistettava. Paikallinen päätösvalta ja paikallisdemokratian laajentaminen ovat tärkeitä kysymyksiä, mutta ihmisten perusoikeuksien turvaamista ei voida jättää pelkästään paikallisdemokratian varaan. Perustavaa laatua olevissa ihmisten hoivan kysymyksissä on oltava entistä selkeämpi kansallinen tahto. Erityisesti tämä koskee sellaisia ihmisryhmiä, joilla ei ole itsellään voimavaroja vaatia oikeuksiaan. Tämä voi edellyttää myös sitä, että joihinkin palveluihin säädetään täsmällinen palvelutakuu. Se edellyttää myös valtion ja kuntien rahoitusvastuiden selkiinnyttämistä. Tämä vaatimus on ristikkäinen niille pyrki-  
myksille, joissa tähdätään entistä väljempään normitukseen ja kuntien suurempaan itsemääräämisoikeuteen.

## Tavoitteena tasapainoinen järjestelmä

Hoivapalvelujen kehittäminen ja niiden kansallinen ohjaus vain palvelutalouden rakentamisen näkökannalta hämärtää ihmisten tarvitseman hoivan ja tuen turvaamista. Britannian kokemus osoittaa, että sosiaalihuollon hoivapalvelujen kilpailuttaminen on ongelmallista. (Bamford 2002, 17; Koskiaho 2008.) Tässäkin suhteessa markkinat

ovat hyvä ja välttämätön renki mutta huono isäntä. Asia on monitahoinen. Valtiollisen ohjauksen suunnasta katsoen me tarvitsemme entistä selkeämpää ja joiltakin osin myös sitovampaa lainsäädäntöä, joka ohjaa kansallisesti määriteltävien palveluiden peruseriaatteiden toteutumista. Toisaalta me tarvitsemme sisämarkkinasäännösten ja hankintalain tulkintojen uudistamista niin, että sosiaalipoliittiset tavoitteet nostetaan nykyistä keskeisempään asemaan paikallista hoivapolitiikkaa toteutettaessa. Pelkkä hinnoilla kilpailuttaminen rapauttaa keskeiset sosiaalipoliittiset tavoitteemme hyvinkin lyhyessä ajassa.

Englantilainen kokemus sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisestä tulisi arvioida Suomessakin entistä perusteellisemmin. Vaikka traditiomme ja sosiaalipolitiikkamme ovatkin monissa kohdin erilaisia, näyttää siltä että me lähestymme brittiläisen politiikan tiettyjä piirteitä. Järjestelmien avaaminen kilpailulle ja asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien lisääminen on joiltakin osin tehostanut toimintoja ja vaikuttanut erityisesti johtamiskulttuuriin. Yllätyksiä ja ei-aiottuja seurauksia ovat tuottaneet järjestelmän muuttuminen yhä sekavamaksi ja kansalaisten eriarvoistuminen palvelujen ja hoivan saannissa. Nämä muutokset ovat pakottaneet rakentamaan entistä vahvempia valvonnan ja palveluohjauksen järjestelmiä. Lopputulos on kustannuksiltaan usein tämän vuoksi kalliimpi mitä kuviteltiin. (Koskiahho 2008, 63–157.) Sekä valvonta että ohjaus ovat meillä tällä hetkellä resursseiltaan varsin heikkoja ja kehittymättömiä.

Suomalaisen sosiaalipolitiikan keskeisiä vahvuuksia on ollut tasapaino julkisen hoivan, kolmannen sektorin tarjoaman hoivan sekä yksityisen yritystoiminnan kehittymisen kesken. Kolmannen sektorin hoivan etuna on ollut läheinen kosketus kansalaisyhteiskuntaan, ja yksityinen yritystoiminta on täydentänyt omalla dynamiikallaan palvelujen kokonaisuutta ja haastanut julkista järjestelmää muun muassa organisoinnissa ja johtamisessa. Palvelutalouden yksipuolinen rakentaminen muuttaa valtasuhteita kuitenkin nyt markkinapohjaisen toiminnan eduksi, jolloin sekä julkinen että kolmas sektori uhkaavat tyhjentyä. Tämän yksioikoisen kehityksen sijasta, ja etenkin jos tarkastellaan kehittämistarpeita kasvavien hoivan tarpeiden kannalta, olisi ensiarvoisen tärkeitä luoda uusia mahdollisuuksia eri toimijoiden to-

delliselle kumppanuudelle. Tämä vakauttaisi palveluiden rakentamista ja mahdollistaisi pitkäaikaisia sitoumuksia toiminnan innovatiiviseen kehittämiseen.



Erityisesti vanhusten pitkäaikaiseen hoivaan suuntautunut kritiikki on synnyttänyt myös halua kehittää uusia hoivapolitiikan muotoja. Ristiriitoja ovat tuottaneet pyrkimykset medikaloida vanhuspolitiikka vanhusten hoidoksi. Sosiaalihuollon lähtökohdista tarkastellen vanhusten palvelutarpeet eivät oikeuta määrittelemään heitä potilaiksi. Vanhuus on elämänvaihe, jota tulee tarkastella ensisijassa sosio-kulttuurisena ilmiönä. Terveydellinen ja lääketieteellinen apu on välttämätöntä vain tietyissä tilanteissa ja vaiheissa. Ikääntyvien tarpeita ei tule monopolisoida, vaan heillä on samanlainen oikeus kaikkiin yhteiskunnan toimintoihin kuin muillakin. Pitkäaikaisessa hoivassa on syytä arvioida uudelleen koko palvelukonsepti. Meillä on mahdollisuudet muuttaa hoivaa ihmisläheiseksi ja vanhusten arvokkuutta kunnioittavaksi, ja meillä on myös esimerkkejä hyvin toimivista ratkaisuista kautta maailman.

Edellä oleva analyysi painottaa järjestelmätason ratkaisuja siitä syystä, että muutokset tällä tasolla ovat nyt merkittäviä. Järjestelmän perustarkoitus ja ohjausvalta ovat muuttumassa ja tämän kaiken seuraukset asiakkaille ja kansalaisille ovat muokkautumassa. Sosiaalihuollon toimivuutta on välttämätöntä vahvistaa, jotta se kykenee kantamaan oman osansa niistä vastuista, joita yhteiskunta sille asettaa. Tämä edellyttää muun muassa sosiaalihuollon lainsäädännön vahvistamista. Laajemmin kyse on tietysti koko yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikasta.

Tulevien vuosien merkittävimmät ratkaistavat ongelmat liittyvät edellä kuvattujen hoivaongelmien lisäksi köyhyyteen ja syrjäytymiseen ja sitä kautta työttömyyteen ja asumiseen. Lisäksi suurina kysymyksinä nousevat esille maahanmuutto, kotouttaminen ja sosiaalinen tuki maahanmuuttajille ristiriitaisessa mielipideilmastossa. Keskeinen kysymys tulee olemaan myös se, miten ratkaistaan perheiden tukeen liittyvät kysymykset ja kasvavat ongelmat lastensuojelussa. Entä miten turvaamme vammaisten osallisuuden ja lasten päivähoidon jatkuvan kehittämisen osana varhaiskasvatusta?

Vaikka vaara valtion tyhjentymisestä on olemassa ja vaikka kansallinen liikkumavara eurooppalaisilla yhteismarkkinoilla kaventaa kansallisen politiikan toimintakenttää, ei tämä tarkoita sitä, että kansallista sosiaalipolitiikkaa ei tarvittaisi. Tämän hetken keskeiset ohjaukselliset haasteet liittyvät paikallistasolla kuntajärjestelmän ja paikallisen palvelujärjestelmän selkiinnyttämiseen ja paikallisen demokratian vahvistamiseen. Valtion tasolla olennainen ohjauksellinen kysymys liittyy talouden ja sosiaalisen suhteiden tasapainoiseen kehittämiseen. Sekä taloudellinen että sosiaalinen kestävyys edellyttävät politiikan sosiaalisen eetoksen vahvistamista.

## Kunnallista sopeutumisen sosiaalipolitiikkaa

 *Jos todellakin on niin, että kunnallinen sosiaalipolitiikka on pitkstä historiastaan huolimatta vasta jäsentymässä ja muotoutumassa, on ajankohta tälle nyt mahdollisimman hankala.* 

### Johdanto

Kunnat ovat suomalaisen hyvinvointivaltion keskeisiä toimijoita ja toimeenpanijoita. Lainsäädäntö on velvoittanut kuntaa *olosuhteiden yleiseen parantamiseen* toimeentulovaikeuksien tai huollon tarpeen ehkäisemiseksi aina vuoden 1879 vaivashoitoasetuksesta saakka. Vuoden 1984 sosiaalihuoltolaki säätää tässä samassa hengessä, että kunta on alueellaan velvollinen toimimaan sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi. (Pajukoski 2006, 51, 102.) Kuntalain (1.3 §) mukaan *kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia*. Sen tehtävänä on hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Tässä ovat kunnallisen sosiaalipolitiikan lähtökohdat ja samalla osa sen problematiikkaa, sillä juuri kysymys kunnallisen itsehallinnon ja valtion kunnalle määräämien tehtävien yhteensovittamisesta määrittelee kunnallista sosiaalipolitiikkaa monin tavoin. Tuon keskustelun juuret ulottuvat aina 1800-luvun puolelle asti (Kröger 1997, 111).



Kuntien ja valtion välinen vastakkainasettelu on leimannut voimakkaasti kuntatutkimusta, kun taas sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa kuntien rooli hyvinvointivaltion kokonaisuudessa on jäänyt vähälle huomiolle. Kun kunnat ovat keskittyneet sääntelyn edellyttämien palvelujen toteuttamiseen, myös tutkimus on ollut lähinnä yksittäisten palvelujen ja palvelurakenteiden tutkimusta. Sosiaalipolitiikka ei kuitenkaan tyhjene vain palveluiksi, eikä pelkkä palvelujen järjestäminen ilman sosiaalipolitiikan eetosta vielä ole sosiaalipolitiikkaa, vaan siihen kuuluu myös aito pyrkimys ratkaista sosiaalisia ongelmia (Koskiaho 2008). Helsingin entisen sosiaalijohtajan Aulikki Kananojan mukaan käsite kunnallinen sosiaalipolitiikka kuvaakin *sosiaalihuollon kokonaisnäkemystä* ja monia toimintoja yhteen sovittavaa työorientaatiota. Mutta millainen tämä kokonaisnäkemys kunnissa lopultakin on, kuka sen muotoilee ja millä perusteilla? Onko sitä olemassakaan? Monesti ”kokonaisnäkemystä” hallitsee järjestelmäkeskeisyys, jonka seasta on vaikea löytää ihmistä. (Kananoja 2005.) Ja ehkä sama ilmiö on syynä myös siihen, että palvelukeskeisyyden syövereistä on kovin vaikea löytää kunnan muuta roolia sosiaalipoliittisena toimijana.

Tässä artikkelissa pohdimme, miltä sosiaalipolitiikka näyttää 2000-luvun toisella vuosikymmenellä, kun sitä tarkastellaan kuntien näkökulmasta, julkisen vallan osana. Tämä ulottuvuus on sosiaalipolitiikassa erityisen tärkeä, koska kunnallisen sosiaalipolitiikan toimivuudella tai toimimattomuudella on suorat vaikutuksensa ihmisten arkeen.

## Kunnallisen sosiaalipolitiikan pitkä ja laeva kaari

Vaikka sosiaalipolitiikka on muutakin kuin palveluja, kuntien sosiaalipoliittinen rooli avautuu helpoiten hyvinvointipalvelujen kautta; onhan kunnille annettu lainsäädännöllä vastuu niiden järjestämisestä. Laissa määritellään keskeiset sosiaalihuollon, kansanterveystyön ja erikoissairaanhoidon palvelut, jotka kuntien on järjestettävä. Laeilla ei kuitenkaan säädellä yksityiskohtaisesti palvelujen laajuutta, sisältöä tai tuottamistapaa, vaan useimmissa palveluissa kunta saa harkita ne itse.

Niinpä kuntien tarjoamissa palveluissa on käytännössä suuriakin eroja. Joiltakin osin palvelujen järjestämisvelvoite on kuitenkin määritelty hyvin tarkasti. Esimerkiksi lasten päivähoito ja vammaispalvelulain erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat palvelut ovat subjektiivisia oikeuksia. Subjektiivinen oikeus merkitsee, että asiakas voi vaatia tällaista palvelua kunnalta tarvittaessa tuomioistuimen kautta, eikä kunnalla ole oikeutta evätä palvelua vetoamalla määrärahan puuttumiseen.

Vastakkainasettelu kunnallisen itsehallinnon ja yksilön sosiaalisten oikeuksien välillä kiteytyy juuri subjektiivisiin oikeuksiin. Taustalla ovat yhteiskuntafilosofiset kysymykset yhteisön ja yksilön, enemmistön ja vähemmistön, välisistä suhteista, joihin ei ole olemassa yksiselitteisiä ratkaisuja. Pentti Arajärvi (2000) on kuvannut problematiikkaa seuraavasti: ”Oikein käytettynä perustelluissa yhteyksissä subjektiiviset oikeudet tarjoavat hyvän mahdollisuuden yhdenvertaista kansalaisten etuuksia, määritellä täsmällisesti oikeus saada palveluja ja toteuttaa yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Toisaalta ne supistavat kunnallista itsehallintoa, asettavat väestöryhmät keskenään eri asemaan ja sitovat voimavaroja paikalliselta päätösvallalta.” Kunnallishallinnon asema suomalaisessa hyvinvointivaltiossa onkin ollut alusta saakka ristiriitainen. Tavoitteena ovat olleet universalistiset palvelut eli palvelujen tarjoaminen kaikille niitä tarvitseville sosiaalisesta asemasta tai asuinpaikasta riippumatta. Alueellisen tasa-arvon edistämiseksi kunnallisista palveluista haluttiin mahdollisimman yhdenmukaisia kaikissa kunnissa, vaikka tämä ajatus ei sopinutkaan yhteen paikallisen itsehallinnon periaatteen kanssa.

Kun pohditaan kuntapalvelujen ja -talouden ongelmia, onkin kovin tavallista, että kunnat syyttävät valtiota ja valtio kuntia, ja itsehallintoproblematiikka nousee esiin aina uudestaan, usein sosiaalipolitiikan todelliset sisällöt varjoonsa jättäen. Esimerkiksi Helsingin apulaiskaupunginjohtaja Pekka Sauri (2003) on kuvannut tilannetta seuraavasti: ”Kuntapäätäjiä ei paljon naurata, kun valtio kehottaa kuntia priorisoimaan. Valtio heikentää rajusti kuntien taloudellista asemaa ja samalla vaatii niitä takaamaan kansalaisten perusoikeudet riittävien palvelujen kautta. Perustuslakiin ei sisälly rahoitusperiaatet-

ta, joka suojaisi kunnallista itsehallintoa. Tämä hämmästyttää, koska vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti, että uudistuksesta kunnille aiheutuvia velvoitteita säädettäessä tulee huolehtia myös kuntien edellytyksistä suoriutua niistä.” Rahoitusperiaatteen on kuitenkin tulkittu tulleen ”rajallisesti tunnustetuksi” perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä (Ryynänen 2004, 101).

Koko hyvinvointivaltion keskeisen rakentamisvaiheen ajan sosiaalipolitiikan linjat ja sisällöt ratkaistiin valtakunnallisella tasolla, ja kunnat toteuttivat sosiaalipolitiikkaansa tiukasti valtion ohjauksessa. Ne – usein kuntajärjestöjen äänellä – valittivat kyllä kunnallisen itsehallinnon heikentymisestä, mutta valtion tarjoama raha vaimensi valitusta tehokkaasti; tarjosihan hyvinvointivaltio kunnille sekä rahaa että työpaikkoja. (Kröger 1997, 56–57.) Eryityisesti 1970–80-luvut olivat valtiojohtoiseen palvelutuotantoon ja sen kehittämiseen keskittyneen hyvinvointikunnan aikaa, joka jatkui aina 1980–90-lukujen taitteeseen saakka. Mikkelin sosiaalijohtaja Antti Tervasmäki (2008) on kuvannut tuota kehittämisen kulta-aikaa käytännön toimijan näkökulmasta seuraavasti:

”Olimme vuonna 1984 uuden ajan alussa kunnallisessa sosiaalipolitiikassa. Valo näkyi tunnelissa ja tuo valo oli Valtavaudistus, jolloin valtio antoi uudet ohjeet osallistumisestaan kuntien sosiaalipalvelujen kehittämiseen. Voimaan tulivat mm. sosiaalihuoltolaki, lastensuojelulaki ja päihdehuoltolaki. Rahoituskellisesti sosiaalihuolto tuli samanarvoiseen asemaan terveydenhuollon kanssa. Kunnat alkoivat saada valtionosuutta muun muassa vanhainkotien rakentamiseen, toimeentulotukeen, ylipäänsä kaikkeen toimintaan, joka liippasi sosiaalihuoltolakia ja hyväksyttiin valtakunnallisessa suunnitelmassa Valsussa. Tämä hyvä aika loppui vuonna 1993, kun valtionosuus muuttui laskennalliseksi.”

Valtion rooli alkoi muuttua palvelujen laajentumisen jarruttajaksi jo 1980-luvun lopulla. Voikin todeta, että hyvinvointipalvelujen laa-

jentumisen vaiheessa valtio toimi kehityksen moottorina, mutta niiden taantumisen vaiheessa päävastuu siirtyi kunnille. Suuri muutos oli juuri vuoden 1993 valtionosuusuudistus. Sen taustalla oli aiempi menoperusteinen palvelujärjestelmä, joka rohkaisi kuntia lisäämään jatkuvasti palvelutuotantoaan. Valtionosuusuudistus poisti kuntien suunnitteluvollisuuden ja samalla suurimman osan niiden hyvinvointipalveluihin kohdistuneesta valtionvalvonnasta. Uuden laskutavan mukaan kunta sai samansuuruisen tuen sosiaali- ja terveystalvelujensa laajuudesta ja kustannuksista riippumatta. Vuoden 1993 valtionosuusuudistus merkitsi näin sitä, että valtio luopui kuntien ohjaamisesta yhtenäisen palvelujärjestelmän rakentamiseen ja hyväksyi kuntakohtaisten erojen syntymisen; hyvinvointipalvelujen laajentamisvaihe oli päättynyt. (Kröger 1997, 58–70.)

Matti Rimpelä (2008) on kuvannut vuoden 1993 muutosta kuntien siirtymisenä sosiaalipolitiikan alihankkijoista yrittäjiksi. Valtion hoidon päättyessä kehittämistyön oletettiin viriävän kunnissa, mutta näin ei käynyt, vaan ”kuntainnovatiivisuus osoittautui joukkoharhaksi” (mt.). Samaan aikaan Suomea kurjistanut talouslama merkitsi sitä, että kuntajohto keskittyi talouteen, ja paikallisten sosiaalipalvelumallien kehittyminen lähti hitaasti liikkeelle. Sosiaalipalveluja ei ”suurtyötömyyden Suomessa pidetty paikallisen tai valtakunnallisen politiikan polttavimpana kysymyksenä” (Kröger 1997, 63). Sosiaalipolitiikan hallinnon hajautus ja talouslama vahvistivat toinen toistaan ja sitoivat kunnat lähinnä taloudesta selviämiseen. Tämä trendi on jatkunut 1990-luvulta aina nykypäiviin asti, vaikka kansantalous kasvoi vuosittuhannen vaihteessa nopeasti ja useina vuosina peräkkäin.

Rimpelän (2008) mukaan nykykunnissa pidetään perustuslaissa vahvistettuja hyvinvointiarvoja tärkeinä vain, kun erityislait siihen velvoittavat. Hän puhuu kunnallisesta sosiaalipolitiikasta ”ulkoa annettuna neuvona”, sillä kunnat ovat alkaneet kehittää omia hyvinvointipoliittisia strategioitaan vasta kun valtio antoi 1990-luvun puolivälistä alkaen niille tästä suosituksen. Hyvinvointipalveluita ajatellaan kunnissa usein vain menoerinä, ja kun niiden keskushallinnossa on varsin niukasti hyvinvointiosamista, pelkistyy hyvinvointijohtaminen lähinnä hallinnonalojen sisäiseksi palvelujen johtamiseksi. Samaan

aikaan yhä suurempi osa palvelutuotannosta järjestetään kuntaa suuremmissa yksiköissä. Jokainen kunta harkitsee itse, pitääkö se oman sosiaalipolitiikkansa määrittämistä ylipäänsä tarpeellisena, miten työ järjestetään ja otetaan kunnan talous- ja toimintasuunnittelussa huomioon sekä miten toimintaa seurataan ja arvioidaan.

Nyttemmin sosiaalitoimi on kunnissa yhä harvemmin oma erillinen sektorinsa. Erilliset sosiaalilautakunnat ja sosiaalijohtajat ovat käyneet kovin harvinaisiksi samoin kuin *kunnallinen* sosiaalipolitiikka, kun sosiaalihuolto on alkanut siirtyä erilaisten alueellisten ja seudullisten yhteistoimintarakenteiden tehtäväksi. Kun esimerkiksi Karkkila, Vihti ja Nummi-Pusula siirsivät kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelunsa kuntayhtymälle, väheni hyvinvointipoliittinen keskustelu. Nummi-Pusulän kunnanvaltuuston puheenjohtajan Päivi Alanteen mukaan luottamushenkilöt nostavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut esille vain, kun niissä on jotain huomautettavaa tai ne uhkaavat huonontua. Aiemmin sosiaali- ja terveydenhuollon linjauksista puhuttiin kerran kuussa perusturvalautakunnassa, jota ei uudessa rakenteessa enää ole. (Tarvainen 2009.) Kaiken kaikkiaan 2000-luvun toisella vuosikymmenellä ollaankin jo sellaisessa murrosvaiheessa, että koko kunnalliselle sosiaalipolitiikalle uhkaa käydä huonosti.

## Kunnallisen sosiaalipolitiikan tutkimisen problematiikasta

### *Sosiaalipolitiikkaa vai kuntatutkimusta?*

Kuten edellä jo todettiin, sosiaalipolitiikan tutkimus on Suomessa ollut vuosikymmenten ajan kiinnostunut lähinnä valtiosta ja sen harjoittamasta sosiaalipolitiikasta. Kunnallista sosiaalipolitiikkaa on tutkittu lähinnä keskittymällä tiettyihin kunnan tuottamiin palveluihin tai palvelukokonaisuuksiin. Nyttemmin yhä enemmän huomiota kiinnitetään palvelujen kustannustehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Teppo Kröger kuvasi väitöskirjassaan (1997, 15–16) suomalaisen kuntatutkimuksen ja sosiaalipoliittisen tutkimuksen ideaalityypit, jotka ovat suhtautuneet päinvastaisilla tavoilla kunnallishallintoon sosiaali-

palvelujen tuottajana. Sosiaalipolitiikan tutkimuksen ideaalityyppi on korostanut vahvaa valtiota, joka tarkoittaa kuntien sosiaalipoliittisen harkintavallan pitämistä varsin suppeana. Lähtökohtana on ollut kansalaisten yhdenvertaisuuden vaatimus heidän asuinpaikastaan riippumatta. Tästä näkökulmasta kuntien itsehallinto nähdään helposti uhaksi universalistiselle järjestelmälle.

Kuntatutkimuksen näkökulmasta valtio on alistanut kunnat oman politiikkansa välikappaleiksi ja tehnyt niiden itsehallinnon ontoksi. Sen peruslähtökohtana on ollut, että huolimatta kuntien merkittävästä roolista hyvinvointivaltion kehityksessä, valtion palvelupolitiikka on kaiken kaikkiaan ollut paikallisen itsehallinnon kannalta vahingollista. Niinpä ratkaisuna on – kautta vuosikymmenten – esitetty kuntien toimintavapauden laajentamista ja sen myötä siirtymistä valtakunnallisten suunnitelmien toimeenpanosta paikallisten tarpeiden täyttämiseen. Toisaalta kuntatutkimus on perinteisesti korostanut kuntien merkitystä hyvinvointivaltion rakentajina. (Kröger 1997.) Kauko Heuru ym. harmittelevatkin kunnallisen itsehallinnon puolustuspuheen vuorossaan (2010, 109) itsehallinnon jatkuvaa asettamista vastakkain hyvinvointitavoitteiden toteutumisen kanssa ja painottavat, ettei historia tätä vastakkainasettelua tue. He muistuttavat kuntien toimineen aloitteellisesti monien hyvinvointipalvelujen toteuttamisessa ja valtion tulleen usein mukaan vasta paljon myöhemmin.

Käytännössä kunnallinen sosiaalipolitiikka on erilaisten toimijoiden ja toimintojen loputtoman yhteensovittamisen areena. Yhteen sovitettavina ovat julkishallinnon, politiikan, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan erilaiset intressit ja toimintalogiikat. Näin toteavat Aulikki Kananoja, Vuokko Niiranen ja Harri Jokiranta (2008, 24), joiden mukaan *sisällön* kunnalliselle sosiaalipolitiikalle antavat ”sosiaalipolitiikan kansallisesti päätetyt tavoitteet ja tehtävät, sosiaalipolitiikan tieteenalan luomat määrittelyt, ymmärrys hyvinvoinnin moniulotteisesta sisällöstä sekä paikallisyhteisöistä ja kansalaisten elämästä nousevat tarpeet ja toiminta”. Kirjoittajat toteavat (mt., 25–26), että muuttuvan toimintaympäristön ja etenkin kunta- ja palvelurakenteen muutoksen myötä tulevaisuudessa on entistäkin vaikeampi muodostaa kunnallisen sosiaalipolitiikan kokonaiskuvaa, ja että ”tämä

korostaa entisestään kunnallisen sosiaalipolitiikan perustarkoituksen, tavoitteen ja vaikutusten keskeistä asemaa toiminnan tarkastelussa”.

Kunnallisen sosiaalipolitiikan *perustarkoitus ja tavoite* löytyvät lainsäädännöstä; muistutettakoon tässä mieleen jo artikkelin alussa mainitut kuntalain 1.3 § (kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia) sekä sosiaalihuoltolain 13 § (kunta on alueellaan velvollinen toimimaan sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkoh- tien poistamiseksi) ja sosiaalihuoltoasetus. Kunnan *yleiseksi tehtäväksi* säädetään siis asukkaidensa hyvinvoinnin edistäminen, joka ymmärretään laaja-alaisena alueen sosiaalisten olojen kehittämisenä. Sosiaalipolitiikan rooli on tässä keskeinen, muttei suinkaan yksinomainen. Kunnallisen sosiaalipolitiikan yksiselitteinen rajaaminen onkin mahdotonta, sillä se sisältää hyvin monenlaisia kansalaisten hyvinvointiin liittyviä toimintoja ja rakenteita liikennesuunnittelusta kulttuuritoimeen ja ympäristönsuojeluun, vaikka kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen ajattelu tuntuukin käytännössä käyvän yhä harvinaisemmaksi.

Kunnallisen sosiaalipolitiikan *vaikutusten* keskeinen asema kunnan toiminnan tarkastelussa on sekin monisyinen kysymys, sillä siinä törmätään nopeasti määrittelemisen ja mittaamisen ongelmiin. Käytännön arjessa kuntien (sosiaalitoimenkin) toimintoja ja niiden vaikutuksia mitataan usein lyhyen aikavälin kustannusten kautta tai ainakin hyvin tiukassa yhteydessä niihin, jolloin laajempi hyvinvoinnin edistämisen ja ongelmien ennaltaehkäisyn näkökulma jää varjoon. Kunnallisen sosiaalipolitiikan erilaisten vaikutusten tutkimus olisikin erityisen tervetullutta nyt, kun kuntarakenteet ja niiden mukana paikallisten sosiaalipalvelujen järjestämisen tavat ovat suurten muutosten kourissa. Kokonaisuuden ymmärtäminen edellyttää yksittäisiä palveluja laveampaa katsontakantaa ja erityisen huomion kiinnittämistä palvelujen taustalla oleviin tekijöihin kuten kunnalliseen päätöksenteoon, toiminnan rakenteisiin ja palvelujen valtakunnalliseen ohjaukseen.

Kananoja ym. toteavat (2008, 21) – ehkä hieman yllättävästikin – että kunnallinen sosiaalipolitiikka on valtiolliseen sosiaalipolitiikkaan verrattuna *vasta selkiytymässä*, ja että tarve sen selkeämpään jäsentämiseen nousee ensisijaisesti käytännöstä ja paikallisista tarpeista, ei

niinkään tieteenalan sisältä. Kunnallinen sosiaalipolitiikka omalla sosiaalipolitiikan alueenaan on ”*käsitteellisen jäsentymisen ja toiminnallisen muotoutumisen vaiheessa*” eikä se esiinny omalla tutkimuskohteenaan sosiaalipolitiikan tieteellisen tutkimuksen piirissä (mt. 236). Jos todellakin on niin, että kunnallinen sosiaalipolitiikka on pitkästä historiastaan huolimatta vasta selkiytymässä, jäsentymässä ja muotoutumassa, on ajankohta tälle kaikelle nyt mahdollisimman hankala.

Kesällä 2010 väliraporttinsa luovuttanut sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisen työryhmä linjasi nykytilanteen haasteellisuutta raportin johdantoluvussa seuraavasti: ”Kunta- ja palvelurakennemuutuksen rinnalla on kunnissa toteutettu koko kuntaorganisaatiota ravistelevia muutoksia, joilla tulee olemaan seurauksia myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen. Tilaa- ja tuottajamalli tuo entistä enemmän markkinapohjaisia elementtejä myös kunnan sisäiseen toimintaan, ja useissa kunnissa toteutettu elämänkaaren mukainen palvelurakenne muuttaa radikaalilla tavalla työnjako- ja yhteistyösuhteita. Nämä ja muut ajankohtaiset sosiaalipoliittiset haasteet edellyttävät sosiaalihuoltoa ohjaavan lainsäädännön, sosiaalihuoltolain ja 1980- ja 90-luvuilla säädettyjen sosiaalihuoltoa täydentävien erityislakien kokonaisvaltaista uudelleenarviointia.” Väliraportissa (Sosiaalihuollon lainsäädännön... 2010, 20) todetaan myös, että ”koko sosiaali- ja terveydenhuollon keskeinen lainsäädäntö on tullut viime vuosina uudistamisen kohteeksi ehkä yllättävänkin laajasti ja nopealla aikataululla. Kokonaisuudistusta ei ole kuitenkaan lähdetty toteuttamaan pitkäjänteisen suunnitelman pohjalta. Tästä johtuen uudistus koostuu useammasta eri aikatauluilla toteutettavasta osakokonaisuudesta, mikä asettaa huomattavia paineita osauudistusten yhteensovittamiselle poliittis-hallinnollisesti muuttuvassa toimintakentässä.”

Tutkimusaiheista ei siis kuntakentällä ole pulaa, mutta miksi sosiaalipoliittinen tutkimus ei ole niistä kiinnostunut? Ehkä siksi, että kunnallinen sosiaalipolitiikka ei lopultakaan perustu pitkäjänteiselle analyysille ja suunnittelulle, vaan käytännölliselle päätöksenteolle tilanteissa, joissa todelliset vaihtoehdot ovat vähäiset. Tai ainakaan perusteellista keskustelua vaihtoehdoista ei ole tapana käydä (Luomala 2010). Kuntapolitiikan sosiaalipoliittisten valintojen perustelut löytyvät use-



ammin valtion antamasta ohjeistuksesta ja sääntelystä kuin paikallisten tarpeiden pohdinnoista.

*Kohti paikallisuuden parempaa ymmärtämistä*

Olipa tulokulma mikä tahansa, kuntakysymystä tuntuu olevan kerta-kaikkisen mahdotonta lähestyä törmäämättä aina uudestaan kysymyseen valtion ohjauksen ja sen kunnille asettamien velvoitteiden ja kuntien itsehallinnon välisestä suhteesta, jota onkin väsymättä tutkittu kautta vuosikymmenten. Tässä asiassa rintamalinjat kuitenkin ovat ja pysyvät, ja näin on myös sosiaalipolitiikan osalta. Ehkä avain rintamalinjojen ylittämiseen ja kunnallisen sosiaalipolitiikan erityisyyden löytämiseen olisikin siinä, että tutkittaisiin sitä sosiaalipolitiikkaa, jota kunnat harjoittavat, vaikka valtio ei niitä tähän velvoita: ylipäänsä niitä erityisiä paikallisia sosiaalipolitiikan sovelluksia, joilla kuntalaisten hyvinvointia on kyetty edistämään. Onhan kunnallisen sosiaalipolitiikan olemassaolon perustelu juuri *paikallisuudessa*, paikallisiin tarpeisiin vastaamisessa. Tästä sosiaalipoliittinen tutkimus ei kuitenkaan ole saanut vankkaa otetta.

Marja Pajukoski (2000) on pohtinut kuntien eroja paikallisina toimintaympäristöinä (sekä näiden erojen osoittamisen ja vertailtavuuden vaikeutta) ehkäisevän sosiaalipolitiikan näkökulmasta ja todennut, että ”kysymys on siitä, miten vähän absoluuttisten lukujen tai suhteellisten osuuksien erojen perusteella voidaan päätellä kuntalaisten tai kuntaorganisaatioidenkaan hyvinvoinnista. Kyse on hyvinvointia kuvaavien indikaattoreiden puutteesta tai tilastoimattomuudesta, laadullisen tiedon kuvaamisen vaikeudesta, uskottavuudesta ja yhteismitallisuudesta, olemassa olevien tilastojen ongelmalähtöisyydestä.”

Pajukoski (2000, 60) toteaa, etteivät kuntien väliset erot selitä niiden valitsemia ehkäisevän sosiaalipolitiikan toimintakohteita ja kysyy ”onko mahdollista, että kunnalliseen toimintakulttuuriin sisältyy asioita, jotka estävät toiminnan nähtävissä olevien ja tiedostettujen riskien tai ongelmien ehkäisemiseksi tai poistamiseksi?” Kunnallisten toimintakulttuurien suuri merkitys on noussut esiin myös talouden ja hyvinvointipalvelujen yhteyksiä tutkittaessa (Valtonen 2000). Kunnallisen sosiaalipolitiikan arvoituksen selvittäminen vaatisikin epäilemättä juuri *paikallisten toimintakulttuurien* parempaa ymmärtämistä.

Toiminnallisesti kunnallinen sosiaalipolitiikka on historian saatossa ehtinyt jo muotoutua uomiinsa ainakin palvelujen tuottamisen ja järjestämisen tasolla, joskin nämä uomat ovat nyt – muista kuin lähtökohtaisesti sosiaalipoliittisista syistä – saamassa uudet muodot ja reunukset. Kunnallinen sosiaalipolitiikka voidaankin käsittää sateenvarjona, jonka alle jää paikallisesti toimeenpantava osa globaalissa viitekehyksessä toimivan hyvinvointivaltion monimuotoisesta kokonaisuudesta. Laaja-alaisesti tulkittuna kunnallisen sosiaalipolitiikan alaan kuuluvat kaikki ne politiikat, joilla hyvinvointia kunnissa pyritään edistämään; tosin arkiseen *sopeutumisen sosiaalipolitiikkaan* sisältyy myös toimenpiteitä, joilla jopa tietoisesti heikennetään kuntalaisten mahdollisuuksia saada palveluita. Valittiinpa mikä näkökulma tahansa, tehtyjä ratkaisuja ja omaksuttuja toimintamalleja perusteluineen ja vaikutuksineen olisi tulkittava paikallisten olosuhteiden ja kunnan asukkaiden hyvinvoinnin lähtökohdista. Muutoin kyse on jostakin muusta kuin kunnallisesta sosiaalipolitiikasta.

## Sosiaalipolitiikan muotoutuminen muuttuvissa kuntarakenteissa

Käytännössä 2010-luvun kunnallinen sosiaalipolitiikka kiinnittyy hyvin lujasti lakisäätteisten palvelujen järjestämisen ja muuttuvien palvelurakenteiden ympärille. Paikalliset toimintaraamit saattavat olla niin ahtaat, että väestön tarpeet jäävät pohdinnoissa rakenteiden varjoon. Kyetäkseen pitkäjänteiseen toimintaan kunnallisen päätöksentekijän olisi kuitenkin tunnettava tarkoin toimintaympäristönsä ja kyettävä myös ennakoimaan sen vaateita. Tämä edellyttää paitsi paikallisuuden merkityksen ja sisältöjen ymmärtämistä, myös ihmisten osallisuuden edistämistä sekä kykyä ja halua kuunnella heitä. Muutosvauhti kuntien toimintaympäristössä on kuitenkin nyt niin kova, että pitkäjänteisyyden vaatimus alkaa kuulostaa suorastaan kohtuuttomalta. Seuraavassa pohdimmekin hieman lisää kunnallisen sosiaalipolitiikan muotoutumista nostamalla tarkasteluun kysymykset kuntalaisten osallisuudesta sekä kuntien toimintakehysten nopeasta muutoksesta.

*Kuntalaisten osallisuus*

Kunnalliselle sosiaalipolitiikalle ominaisia välineitä ovat paikallisia oloja koskeva asiantuntemus, paikallisyhteisöjen toiminta sekä läheinen yhteys ihmisten arkielämän kysymyksiin (Kananoja ym. 2008, 39). Kuntien yhteys paikalliseen arkeen muodostuu erilaisista paikallisista riippuvuuksista ja sidoksista: kunta on yhteiskunnallinen toimija vain, jos se kykenee vaikuttamaan niihin prosesseihin, joissa paikallisuuden sisältö muodostuu. Lähtökohtana on oltava kuntalain edellyttämä kuntalaisten hyvinvointi. (Pajukoski 2006, 318–320.)

Mutta miten läheinen kunnallisen sosiaalipolitiikan päätöksentekijöiden yhteys paikalliseen arkeen ja kuntalaisten mielipiteisiin lopultakin on? Johanna Kallio (2010) on tarkastellut suomalaisten asennoitumista hyvinvointipalveluihin vuosina 1996–2006 tutkimalla sitä, miten paikallisessa palvelujärjestelmässä tapahtuneet muutokset näkyvät kansalaisten mielipiteissä ja miten kunta näihin mielipiteisiin kytkeytyy. Tutkimuksen mukaan palvelujärjestelmän kehitys ja kansalaismielipide ovat kulkeneet eri suuntiin. Kansalaiset ovat vahvasti sitoutuneita hyvinvointivaltioon ja julkisesti tuotettuihin hyvinvointipalveluihin. Samaan aikaan palvelujärjestelmää kunnissa on kuitenkin karsittu ja tehtäviä on siirretty yksityisille toimijoille. Kuntalaiset kannattivat tutkimuksessa laajaa kunnallista palveluvastuuta enemmän kuin kuntajohtajat, jotka toisaalta arvioivat palvelujen laadun paremmaksi kuin kuntalaiset. Selkeimmin asenteita erottelivat kunnan poliittiset voimasuhteet: oikeistoenemmistöisissä kunnissa oltiin useimmin palvelujen markkinaistamisen kannalla ja nähtiin vanhuspalvelut useimmin riittävinä. (Kallio 2010.)

Anne Luomala (2010) on tutkinut kunnallista päätöksentekoa erittelemällä 11 erikokoisen kunnan ja kaupungin valtuuston talousarviokokouksissa vuosina 1998–2005 esitettyjä puheenvuoroja poliittisen analyysin näkökulmasta. Työn keskeinen tulos on, että kunnissa eletään jatkuvasti taloudellisesti kireitä ja pakonalaisia aikoja. Niissä toteutetaan koko ajan (usein hallintolähtöisiä) uudistuksia, mutta poliittiseen toimintaan liittyvää uusien vaihtoehtojen etsimistä ja yllätyksellisyttä pyritään jo ennalta estämään. Luomala luonnehtii tendenssiä politiikan hallinnallistamiseksi kunnissa. Poliittiselle toiminnalle

olennaista muutoksen mahdollisuutta, uusien vaihtoehtojen etsimistä ja niiden kilpailuttamista esiintyy lähinnä puhuttaessa muusta kuin taloudesta tai kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamisesta. Aineistossa kunta näyttää ensisijaisesti taloudellisena palveluorganisaationa, jossa kuntalainen on toimenpiteiden kohde eikä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista juuri keskustella.

Luomalan tutkimuksen mukaan kuntapäätäjien roolit vaihtelevat eri tilanteissa, mutta poliitikko ei suinkaan ole vain vaaleilla valittu luottamushenkilö, vaan myös johtavat viranhaltijat voivat toimia poliittisen taitavasti. Hallinnollisella suunnitteluvallalla ja sen tuottamalla virallisella – usein taloudellisella – tiedolla on suuri merkitys kunnallisen päätöksenteon kannalta. Luomalan (2010) aineistosta huokuukin hallinnollisen suunnitteluvallan vaihtoehdottomuus ja jopa poliittinen näköalattomuus, joka on edustuksellisen demokration kannalta huolestuttavaa. Taloudellisesti kiristyvissä tilanteissa tulevaisuusodotusten aikajänne lyhenee vielä entisestään ja uusien toimintaehdotusten esittäminen harvenee. Eli juuri silloin kun eniten tarvittaisiin vaihtoehtoja osoittavaa ja vallitsevaa kyseenlaistavaa puhetaapaa, poliitikot näyttävätkin pidättäytyvän vallankäytöstä hallinnollisen suunnitteluvallan hyväksi. Mielenkiintoista on, että kun YLE (19.7.2010) uutisoi Luomalan tutkimukseen nojautuen tarpeesta pohdita kuntademokratian ongelmia, kuntaministeri Tapani Tölli muistutti erikseen ihmisten omasta vastuusta: ”Kun taloudelliset resurssit ovat rajalliset, niin silloin myöskin on otettava huomioon meidän vastuu omasta elämästämme. Se ei ole lainsäädäntökysymys, vaan asennoitumiskysymys.” Kuntademokratiasta ei keskustelua syntynyt.

Tuula Kivisen ym. (1997) kyselytutkimuksessa, jonka kohteena olivat silloisten Kuopion ja Keski-Suomen läänien kunnat, selvitetiin kuntalaisten osallisuutta sosiaali- ja terveyspalveluissa ja heidän arvioitaan niistä. Kuntakohtaiset erot palvelukokemuksissa olivat suuria, ja kuntalaisten tiedonsaannissa, osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksissa oli vajeita. Tutkimuksen mukaan kuntalaiset ovat oletettua halukkaampia osallistumaan, jos asia on heille tärkeä, mutta sen sijaan vaikuttamisen muodot eivät ole aina olleet uskottavia sen enempää kuntalaisten, työntekijöiden kuin luottamushenkilöiden-

kään mielestä. Kirjoittajat toteavatkin, että kuntalaisten ja myös kunnan viranhaltijoiden luottamus kunnalliseen demokratiaan horjuu. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden keskinäisen tiedonkulun ongelmat ja vuorovaikutuksen vähäisyys näkyivät muun muassa siinä, että he arvioivat kuntalaisten osallistumista sekä sosiaali- ja terveystalvelujen tarvetta eri tavoin.

Hallinnallistamisen lisäksi kuntapolitiikkaa määrittää tietenkin se, että kunnallinen demokratia on edustuksellista demokratiaa omine rajoitteineen. Päätöksiä tekee valittu joukko, eikä kunnallisessa(kaan) päätöksenteossa ole olemassa objektiivisia, jokaiselle kuntalaiselle hyviä ratkaisuja. Kuntalaiset pääsevät yleensä tekemään valintoja vain vaalipäivinä. Pekka Myrskylä (2009) on tarkastellut, kenen ääni kuntien valtuustoissa kuuluu. Hänen vastauksensa on, että vaikka kunnallispolitiikka on politiikasta kaikkein lähimpänä äänestäjien arkielämää, on valtuutettujen sosioekonominen asema selkeästi parempi kuin äänestäjäkunnassa ja tulotaso jopa saman sosioekonomisen ryhmän sisällä parempi kuin äänioikeutetuilla. Vaaleissa läpi päässeiden tulot ovat peräti 70 prosenttia suuremmat kuin keskivertoäänestäjän. Lisäksi kunnanvaltuutetut ovat enimmäkseen miehiä, ja suurin ”valtuustoryhmä” ovat ylempät toimihenkilöt.

Kunnanvaltuustoihin ehdolla olleet ja niihin valitut ovat siis sosioekonomiselta taustaltaan hyvin erilaista joukkoa kuin äänestäjäkunta. Kun yrittäjiä ja maatalousyrittäjiä on äänioikeutetuista yhteensä vain kuusi prosenttia, niin kuntavaaleissa valituista heitä oli yli viidennes. Yrittäjien osuus valtuustoissa on siis moninkertainen heidän väestöosuuteensa nähden, maatalousyrittäjillä jopa seitsenkertainen. Väestöosuuteensa nähden yliedustettuja ovat myös ylempät toimihenkilöt, joita on jopa joka neljäs valtuutetuista, mutta vain joka kymmenes äänestäjäkunnasta. Aliedustettuina valtuustoissa ovat puolestaan työntekijät ja opiskelijat sekä erityisesti eläkeläiset, joita on äänestäjistä jopa 25 prosenttia, mutta valtuutetuista ainoastaan 10 prosenttia. (Myrskylä 2009.) Sosiaalipolitiikan kannalta tämä asetelma herättää monia kysymyksiä. Kärjistetyksi sanottuna kunnallinen päätöksenteko on keskiikäisten miesten käsissä; myös valtuuston puheenjohtajaksi valitaan useimmiten yli viisikymppinen mies. Suomessa oli valtuustokauden

2009–2012 alussa runsaat 10 000 kunnanvaltuutettua, joista naisia oli 37 prosenttia ja ulkomaalaistaustaisia vain 34 henkilöä. (Kuntaliitto 2010.)

Paikallisen kokonaiskuvan esille saamisessa ja kuntalaisten osallisuuden edistämisessä on siis vielä paljon tekemistä. Mikkelin kaupungin kehitysjohtaja Soile Kuitunen kirjoitti Helsingin Sanomissa (16.6.2010), ettei kuntalaisia osata eikä rohjeta kunnissa osallistaa: luottamushenkilöt ja virkamiehet saattavat tuntea valtansa kaventuvan, jos palveluita lähdetään kehittämään yhdessä asiakkaiden kanssa. Kuitusen karu analyysi kuntien toiminnasta selittää paljon: ”Vaikka kunnat ovat olemassa tuottaakseen hyvinvointia kuntalaisille, niiden toimintatapa kääntyy pelottavan helposti tuotanto- ja resurssilähtöiseksi. Asiakkaan edun sijaan optimoidaan voimavaroja, henkilöstömääriä ja rahaa.” Aidon paikallisdemokratian ja kuntalaisten osallisuuden näkökulmasta sosiaalipolitiikkaa koskeva päätöksenteko näyttäytyykin kunnissa kovin ongelmallisena.

#### *Muuttuva kuntarakenne ja erilaistuvat kunnat*

Suomalainen kuntarakenne mainitaan usein keskeisenä syynä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ongelmiin, ja valtio ajaa kuntia vimmalla yhdistymisiin tai vähintään yhteistoimintaan perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen järjestämisessä. Taustalla on vuonna 2005 käynnistetty kunta- ja palvelurakennemuutos. Sitä perusteltiin voimakkailla rakenteellisilla muutoksilla, joita kunnat kohtaisivat. Väestön vanhenemisen, palvelukysynnän kasvun, sisäisen muuttoliikkeen, yhdyskuntarakenteen tiivistymisen, henkilöstön eläkkeelle siirtymisen, työvoiman niukkenemisen, julkisen talouden paineiden samoin kuin palvelujen tuotantotapojen monimuotoistumisen nähtiin vaativan uutta osaamista ja syvenevää yhteistyötä kuntien kesken sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Muutosten katsottiin vähentävän kuntarajojen merkitystä ja edellyttävän kunta- ja palvelurakenteen muuttamista, jotta kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuus ja laatu turvattaisiin myös tulevaisuudessa. (Valtiovarainministeriö 2010.)

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) mukaan kuntien terveystalvet ja ”niihin läheisesti liittyvät sosiaali-talvet” tulee järjestää siten, että järjestämisvastuussa on aina vähintään 20 000 asukkaan kunta tai kuntien muodostama yhteistoiminta-alue. Tämän ns. PARAS-hankkeen tarkoituksena on ollut vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää sekä tarkistaa valtion ja kuntien välistä tehtävänjakoa. Tavoitteena on ollut myös parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytykset palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.

Uudistuksen seurauksena Suomeen on luotu kymmeniä sosiaali- ja terveystalvuiden kokonaisuudesta vastaavia kunnallisia yhteistoimintaorganisaatioita. Vielä enemmän on syntynyt yhteistoiminta-alueita, joissa järjestetään perusterveydenhuollon palveluiden lisäksi myös sosiaali-talvuita; tällaisia ovat yleisimmin vanhus- ja päihde-talvet sekä perheneuvonta. Hankkeen vaikutukset kunnalliseen sosiaali-politiikkaan ovat olleet monissa kunnissa tuntuvia, eivätkä suinkin aina ongelmattomia. Järjestämisvastuussa olevan yksikön koon kasvattaminen voi kyllä edesauttaa palveluiden tuottamista tai ainakin vähentää niiden haavoittuvuutta, mutta epäselvää on, kyetäänkö uudistuksilla lopulta parantamaan tavoiteltua tuottavuutta...talvuiden paikallisesta saatavuudesta puhumattakaan.

Sosiaali-politiikan näkökulmasta on erityisen ongelmallista, että sosiaali-talvuo on monissa kunnissa jakautunut kahdelle eri hallinto-tasolle, kuntaan ja yhteistoiminta-alueelle. Sosiaali- ja terveydenhuollon talvuiden alueellinen järjestäminen on ollut jo kauan sekavaa, ja puitelaki näyttää muuttaneen tilannetta entistäkin sekavammaksi juuri sosiaali-talvuossa. Perustalvuo-ministeri Paula Risikko kritisoi kintia PARAS-hankkeen toteutuksesta muistuttamalla, että ”usean luukun politiikka” merkitsee paitsi huonoa talvuo, myös mahdollisia kustannuksia. ”Ministeriössä me kannamme talvuo, koska sosiaali- ja terveystalvet ovat kuntien budjeteista jopa 50–60 prosenttia”, totesi Risikko ja jatkoi: ”Kunnissa päätöksiä tehdään jo nyt aikamoista vauhtia. Pelko on, että juna meni jo, ja päätöksiä joudutaan korjaamaan jälkikäteen.” (Lappalainen 2008.) Sosiaali-talvuon tutkimuksen seuran ko-

lumnissa Minna Strömberg-Jakka (2006) kommentoikin kunta- ja organisaatiorakenteiden muutosta jo sen alkuvaiheessa toteamalla, että ”muutokset vaikuttavat liian nopeilta, liian huonosti valmistelluilta ja tiedostetuilta, liian vähän ennakoituilta ja ne perustuvat liian vähäiseen tutkimustietoon vaikutuksista, vaikkakin epäilen tällaisia tutkimuksia ennakkoon edes tehdyn”.

Kun yksittäiset kunnat menettävät yhteistoiminta-alueiden myötä osan itsenäisestä päätösvallastaan, kaventuvat samalla kuntalaisten demokraattiset vaikutusmahdollisuudet oman kuntansa sosiaalipolitiikkaan. Pienten maaseutukuntien pelkona on ollut palveluiden keskittyminen suurempiin kasvukeskuksiin. Monen kuntajohtajan ristiriitaisia tunteja kuvastanee Kangasalan kaupunginjohtajan Jukka Mäkelän toteamus siitä, että kuntaliitokset ”eivät ole pikatie autuuteen: kun tehoja haetaan, koulujen ja päiväkotien tulisi olla riittävän kokoisia, ja niiden tulisi sijaita taajamarakenteen keskiössä mahdollisimman lähellä toisiaan, jotta esimerkiksi ruokahuollon järjestelyt olisivat optimaaliset” (Hynynen 2010). Tämä kehityssuunta ei välttämättä vastaa kuntalaisten toiveita. Maaliskuussa 2009 julkistetussa kyselyssä 87 prosenttia vastanneista halusi palvelut, esimerkiksi koulut ja terveysaseman, mahdollisimman läheltä kotia. Naiset ja pienimmissä kunnissa asuvat pitävät palveluiden läheisyyttä kaikkein tärkeimpänä (Kuntaliitto 2009). Kunta onkin omimmillaan juuri lähipalvelujen järjestäjänä, ja niiden heikentäminen heikentää epäilemättä myös ihmisten luottamusta ja sitoutumista kuntalaisina.

Edellä mainitussa kuntakyselyssä vain runsas kolmannes kuntalaisista ilmoitti seuranneensa uutisointia kunta- ja palvelurakennemuutuksesta. Kansalais- ja kuntalaiskeskustelu aiheesta on jokseenkin olematonta, eikä ihme, sillä poliitikotkin kokevat aiheen tylsäksi. Kuntaministerinä keväällä 2010 Gloria-lehdelle (4/2010) antamassaan haastattelussa Mari Kiviniemi totesi, että ”*kun sanoo kunta- ja palvelurakennemuudistus, niin jokainen järkevä ihminen sulkee korvansa eikä halua kuulla siitä mitään. Siitä on hirvittävän vaikea löytää mitään kovin seksikästä sanottavaa*”. On kuitenkin aika ihmeellistä, jos lähipalvelut eivät ihmisiä kiinnosta; kyse lieneekin siitä, miten ja kenen kanssa niistä halutaan puhua. Järkevä ihminen ei sulje korviaan, vaan avaa suunsa.



Kuntaliitosten osalta uudistaminen on edennyt odotettuakin nopeammin. Vuoden 2009 alussa kuntien lukumäärä pieneni 415:sta 348:aan ja edelleen vuoden 2010 alussa 342:een. Vuoden 2011 alussa kuntien lukumäärä väheni taas kuudella kunnalla. Kuntaliitosselvityksiä on toteutettu enemmän kuin koskaan ennen Suomen historiassa, mutta yhdistymisten jälkeenkin kuntarakenteen todetaan yhä olevan ”haasteellinen palveluiden järjestämisen ja rahoituksen kannalta”. Esimerkiksi Sitran (Aronkytö ym. 2010, 5) terveystahastoehdotuksen mukaan kuntien hartiat levenevät vasta, kun niiden lukumäärä puolittuu nykyisestä tai vastuu palveluista siirtyy kokoaan yhteistoimintaluueille. Suurtuotannon etujen tavoittelu voi kuitenkin pahimmillaan johtaa siihen, että kunnat voivat hyvin, mutta kuntalaiset huonosti (Meklin 2008, 19). Sosiaalihuollon kannalta on erityisen ongelmallista, että PARAS-hanke on ohjannut palvelurakenteita terveydenhuoltoon pohjaviikiksi ja ne on luotu jopa sosiaalitoimen asiantuntijoita kuulematta (Komminaho 2009).

Kuntakenttä on sisäisesti eriytynyt, ja palvelujen tuotantotavat ovat yhä moninaisemmat. ”Vaarana on kehityksen hajoaminen hallitsemattomiin osiin, joissa vähintäänkin palvelujen rahoittaminen pirstoutuu mutta ennen kaikkea palvelujärjestelmän ohjaus pakenee kansalaisten käsistä.” Näin kirjoittivat Kuntaliiton toimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma ja hallituksen puheenjohtaja Rakel Hiltunen Helsingin Sanomissa. Heidän mukaansa nyt on aika käynnistää peruspalveluista vastaavan kuntajärjestelmän kokonaiskatselmus ja aloittaa kuntalain uudistaminen. Kirjoittajat korostavat, että ”kansalaisia lähinnä oleva kunta on tulevaisuudessa paras yksikkö järjestämään alueensa asukkaiden peruspalvelut paikallisten olojen mukaan” kysyen kuitenkin samalla ”millainen on tulevaisuuden kunta? Voiko nykyisen kuntalain sanelema yhtenäinen kuntamalli toimia, kun kuntien tavat järjestää palvelut ovat jo nyt hyvin erilaisia? Miten sektoreittain eriytyneet palvelurakenteet ja valtion ohjaus saadaan nivottua yhtenäiseksi kokonaisuudeksi? Entä miten verorahojen oikeudenmukainen kohdentaminen järjestetään?” Kuntatutkimukselta ei siis todellakaan puutu aiheita, kunhan vain niihin rohjettaisiin tarttua!

PARAS-hankkeen lisäksi kunnalliseen sosiaalipolitiikkaan tulee vaikuttamaan voimakkaasti maan sisäinen muuttoliike, jonka seurauksena työikäinen väestö kasaantuu suuriin kasvukeskuksiin. Muuttotappioalueilla väestö on vanhusvoittoista ja hyvinvointipalveluiden rahoitus jo nyt vahvasti riippuvaista valtionosuuksista. Odotettavaa on, että maan sisäisen väestömuuton takia erot palveluiden rahoituksessa kasvavat edelleen. Kuntien erilaistuesssa myös sosiaalisten kysymysten painopisteet eriytyvät. Tämä erilaistuminen nostaa esiin pohdinnat siitä, kuinka pitkälle sosiaalipolitiikka voidaan ylipäänsä räättälöidä vastaamaan erityisesti paikallisen väestön tarpeita, kun samalla on otettava huomioon myös kansalliset tavoitteet. Miten perustuslain takaamat kansalaisten yhtäläiset oikeudet ja suuret alueelliset variaatiot sovitetaan yhteen?

## Muita muutostekijöitä

Ideaalitilanteessa kunnallinen sosiaalipolitiikka on suunnitelmallista, demokraattisen päätöksenteon ohjaamaa ja vaikuttavaa toimintaa kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Tähän tilanteeseen pääsemiselle on kuitenkin paljon esteitä, niin kunnan ulkopuolelta tulevia kuin sisäsyntyisiäkin tekijöitä. Seuraavassa tarkastelemme vielä joitakin sellaisia kuntasektorilla(kin) näkyviä muutossuuntia, jotka vaikuttavat väistämättä kunnalliseen sosiaalipolitiikkaan ja ovat jopa pakottaneet sen taipumaan uudenlaiseen rooliin, jossa hyvinvoinnin edistämisen rinnalla korostuu palveluiden reaktiivinen ja joiltain osin suunnittelematonkin sopeuttaminen. Tuon sopeuttamisen ohjenuorana ei suinkaan aina ole kuntalaisen hyvinvointi vaan kunnan taloudelliset intressit.

### *Yhteiskunnan eriarvoistuminen*

Kunnallisen sosiaalipolitiikan reaktiivisuus tulee esiin muun muassa siinä, miten kunnat ovat joutuneet vastaamaan yleiseen yhteiskunnan eriarvoistumiseen. 1990-luvun puolivälin jälkeen tuloerot ovat Suomessa kasvaneet merkittävästi sekä väestöryhmien että alueiden välillä

(Tulonjaon kokonaistilasto; Tulonjakotilasto). Paitsi tuloerot, myös pienituloisten osuus väestöstä on kasvanut meillä nopeasti. Suomen kuntien pienituloisuusasteiden kehitys onkin ollut melkoisen hurjaa viidentoista viime vuoden aikana. Vuonna 1995 Suomessa oli vain 12 kuntaa, joissa yli 15 prosenttia väestöstä oli pienituloisia. Korkein kuntakohtainen pienituloisuusaste oli tuolloin vajaat 19 prosenttia. Sen sijaan vuonna 2007 Suomessa oli jo peräti 99 kuntaa, joissa pienituloisuusaste oli yli 20 prosenttia. Alueelliset erot korostuvat entisestään, kun tarkastellaan pienituloisuuden kestoa. Maaseutumaisissa kunnissa pienituloisuus on pitkittynyttä lähes kahdella kolmesta pienitulisesta, kaupunkimaisissa kunnissa vain hieman yli puolella. Sekä kaupungeissa että maaseudulla nuorten pienituloisuus on tilapäisempi ilmiö kuin ikääntyneiden, joista monet joutuvat tulemaan toimeen hyvin pienillä tuloilla koko loppuelämänsä. (Honkkila 2009.)

Eriarvoisuus näkyy myös suomalaisessa terveydenhuollossa. Työssäkäyvillä suomalaisilla on parhaat mahdollisuudet saada hyvää terveyden- ja sairaudenhoitoa. Kaikkein huonoimmassa asemassa ovat puolestaan Itä- ja Pohjois-Suomessa asuvat pitkäaikaissairaat ja työttömät. Pienituloiset työelämän ulkopuolella olevat ovat kunnallisten tiukan budjettikurin terveyskeskuspalvelujen varassa, kun taas työelämässä olevat hyödyntävät ilmaista ja hyvin resursoitua työterveyshuoltoa, ja varakkailla on mahdollisuus käyttää ”ohituskaistaa” eli valtion subventoimia yksityisiä terveyspalveluita. Huono-osaisin osa kansasta saakin Suomessa huonoiten resursoitua terveydenhuoltoa. Tämä näkyy esimerkiksi nelin–viisinkertaisena erona terveydenhuollon estettävissä olevassa kuolleisuudessa alimman ja ylimmän tuloryhmän välillä. Sama ero oli vielä 1990-luvun alussa ”vain” 2,5-kertainen ([www.teroka.fi](http://www.teroka.fi)). Kirkkohallituksen kesällä 2009 julkaisemassa Sairas köyhyys -tutkimuksessa havaittiin, että diakonian asiakkaita on runsaasti väliinpuotojia, jotka eivät ole saaneet riittävästi apua julkisessa terveydenhuollossa. Perusturvan taso on niin matala, että sairastuminen johtaa helposti köyhyyteen. Diakoniatyöntekijöihin otetaan yhteyttä lähes yhtä usein sairauden kuin taloudellisen ahdingon takia. (Kinnunen 2009; ks. myös Hänninen & Palola 2010.)

Eriarvoisuuden kasvu ja huono-osaisuuden syveneminen kuormittavat paitsi ihmisiä itseään, myös sosiaali- kuin terveydenhuoltoa. Esimerkiksi lastensuojelun toimenpitein sijoitettuna olevien lasten määrä on kasvanut vuosi vuodelta; 1990-luvun alkuun verrattuna se on kaksinkertaistunut (THL 2010). Kunnallinen sosiaalipolitiikka onkin se väline, joka yhä voimakkaammin joutuu korjaamaan yhteiskunnassa esiintyvää pahoinvointia ja paikkaamaan ensisijaisten toimeentuloturvaetuuksien riittämättömyyttä ja vaikean työttömyyden seurauksia. Esimerkiksi toimeentulotuen saajien määrä kasvoi vuodesta 1991 vuoteen 2008 lähes 100 000 henkilöllä, ja siitä on tullut osalle tuen saajista pysyvä tulonlähde. Eriarvoistumisesta nouseva huono-osaisuuden kasvu heijastuu kasvavana kysytänä niin sosiaali- kuin terveyspalveluissakin. Yhtälö on kunnille hankala, koska niillä on jo nyt vaikeuksia ylläpitää ja rahoittaa olemassa olevaa palvelujärjestelmää. Juha Kinnunen kirjoitti jo 1990-luvun lopulla (Kivinen ym. 1997, 18) ”kunnallisen päätöksenteon logiikan horjumisesta”: supistuksissa suurimpia menettäjiä näyttivät olleen kaikkein huono-osaisimmat eli mielenterveyskuntoutujat, vammaiset ja alkoholiongelmaiset; ”he eivät jaksaisi tai halua kirjoittaa yleisöosastoissa ja soittaa luottamushenkilöille”.

Sosiaali- ja terveyspolitiikan tavoitteena on kautta vuosikymmenten ollut painopisteen siirtäminen korjaamisesta ehkäisemiseen, mutta laihoin tuloksin. Esimerkiksi terveyden edistämisessä, jota on pyritty viemään eteenpäin kuntien hyvinvointistrategioilla, on viime vuosina korostettu väestöryhmien välisten terveyserojen poistamista. Mutta kun paikallisen tason johtohenkilöstöltä kysyttiin terveyden edistämisestä kunnan tehtävänä, tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden tavoitteet eivät tulleet lainkaan esiin. Tulokset osoittivat, että ”toistaiseksi ollaan kaukana siitä tavoitetilasta, jossa kunnan – edes suurten kaupunkien – johtavilla toimihenkilöillä ja luottamushenkilöillä on kohtuullisesti yhdenmukainen käsitys terveyden edistämisestä kunnan tehtävänä”. (Lindfors ym. 2010, 20.) Tasa-arvo- ja oikeudenmukaisuustavoitteiden jääminen sivuun onkin ollut yksi keskeinen syy sosiaalipolitiikan kurtistumiseen: kunnissa tämä on näkynyt laaja-alaisen paikallisten olojen kehittämisen jäämisenä palvelukeskeisen ”minimisuorittamisen” jalkoihin.

*Palvelutarpeiden ja -toiveiden kasvu*

Kunnallisen sosiaalipolitiikan muotoutumiseen on vaikuttanut myös yleinen palvelutarpeiden kasvu, jonka taustalla on monenlaisia syitä. Yhtenä näistä ovat kuntalaisten odotusten ja laatuvaatimusten muutokset. Kuntien sosiaalitoimessa on huomattu, että se, mikä ennen oli tasoltaan riittävää, ei enää välttämättä kuntalaisille kelpaakaan. Julkisilta(kin) palveluilta halutaan enemmän. Asiakas- ja käyttäjälähtöisyyden korostaminen ovat osaltaan voimistaneet tätä kehitystä. Ja kerran käyttöön otettu palvelu myös omaksutaan helposti pysyväksi ja luontaiseksi osaksi kuntalaisten arkea; esimerkiksi lasten subjektiivinen oikeus päivähoitoon on muotoutunut jo itsestään selväksi osaksi suomalaista hyvinvointivaltiota. Näin ei ollut vielä hyvinvointivaltion kultakaudella 1980-luvulla. Arkikokemus sosiaali- ja terveysalalta viittaa myös siihen, että palvelujen suunnittelusta, kehittämisestä ja toteutuksesta vastaavat ammattilaiset muodostavat intressiryhmän, joka on usein taipuvainen lisäämään sosiaali- ja terveyspalvelujen kirjoa, vaikka rahoitus ei aina seuraa järjestelmän kehitystä.

Yksi palvelutarpeisiin olennaisesti vaikuttava tekijä on väestön ikääntyminen, jonka vaikutukset tulevat kasvamaan tulevana vuosikymmeninä. Elämän loppuvaiheessa sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttö lisääntyy voimakkaasti. Tämä haaste on kunnille jopa niin suuri, että Kuntaliiton toimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma on esittänyt hoitotestamentteja kuntatalouden säästöjen nimissä: ”Jokainen yli satavuotias maksaa yhteiskunnalle keskimäärin 33 000 euroa vuodessa. Sekä itsemme että yhteiskunnan kannalta olisi hyvä, jos jokainen meistä tekisi hoitotestamentin”, hän sanoi STTK-lehden haastattelussa ja varoitti, että jos päätöksiä säästettävistä ja karsittavista kuntapalveluista ei tehdä nyt, valinnasta tulee resurssien loppuessa sattumanvaraista. Mäki-Lohiluoman mukaan rahat eivät yksinkertaisesti riitä nykyisten palveluiden ylläpitämiseen suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle, joten karsimispäätöksillä alkaa olla kiire. Kuntaliiton toimitusjohtaja haluaisi myös luopua pienituloisten ja eläkeläisten kuntaverotuksessa tehtävistä tulonhankkimis-, ansiotulo- ja eläketulovähennyksistä sekä lasten subjektiivisesta oikeudesta päivähoitoon. (Suorsa 2010.) Tämä puheenvuoro herättää jo kysymään, mitä varten kunnat ovat oikeastaan olemassa.

Kunnallisten sosiaali- ja terveystalvelujen muutostarpeet on tunnistettu myös alan ammattilaisten keskuudessa. Kun vuoden 2010 sosiaalibarometrissä kuntien sosiaalijohdolta, sosiaalipolitiikasta vastaavien lautakuntien puheenjohtajilta ja terveystalveskusten johdolta tiedusteltiin, miten he näkevät kuntien roolin sosiaali- ja terveystalvepolitiikassa nyt ja vuoteen 2020 tultaessa, kaikki arvioivat kuntien roolin talvelujen järjestäjänä ja erityisesti niiden tuottajana pienenevän: vain reilusti alle puolet vastaajista arvioi kuntien roolin talvelujen tuottajana suureksi vielä kymmenen vuoden kuluttua. (Eronen ym. 2010, 157–163.) Kunnallinen sosiaalipolitiikka talvelutarjontoinen voi siis jo tämän vuosikymmenen loppuessa näyttää aika lailla erilaiselta kuin sen alkaessa.

### *Medikalisoituminen*

Yksi sosiaalipolitiikan muutostrendi näkyy talveluiden medikalisoitumisessa eli lääketieteellistymisessä, jonka myötä monet aiemmin sosiaalisina pidetyt, arkielämässä selviytymiseen liittyvät ongelmat tulkitaan ja hoidetaan yhä useammin lääketieteellisen viitekehyksen kautta. Lääketieteellistyminen on esimerkiksi vanhustenhuollossa merkinnyt terveydenhuollon vaikutuksen kasvua sosiaalihuollon kustannuksella, jota talvelurakenteiden muutokset ovat osaltaan edistäneet (Rintala 2003). Medikalisaation tuotosta on myös se, että yhä useampaan käytäytymiseen liittyvään ongelmaan annetaan lääkärin ilmoittama diagnoosi. Mikkelin sosiaalijohtaja Antti Tervasmäki (2008) kirjoitti ilmiöstä Sosiaaliturva-lehdessä esittämällä monia kriittisiä kysymyksiä:

”Mistä oikein puhumme nykyään, kun puhumme sosiaalipolitiikasta? Onko sitä itse asiassa enää olemassakaan tässä terveydenhuollon Suomessa? Onko sosiaalipolitiikka lopullisesti medikalisoitumassa? Nyt näyttää käyvän näin – Olen pannut merkille, että kun ’ylin johto’ puhuu terveydenhuollosta, sillä tarkoitetaan myös sosiaalipolitiikkaa ja sosiaalihuoltoa. Eikö sosiaalipolitiikka olekaan enää itsenäinen tiede vaan terveydenhuollolle alistainen?”

Medikalisoituminen on epäilemättä suuri haaste kunnalliselle sosiaalipolitiikalle. Ongelmana on, että tarvitaan yhä raskaampi palvelukoneisto, ja mitä enemmän testataan, sitä todennäköisemmin jotakin poikkeavaa löytyy, ja lopulta jokainen meistä kuuluu johonkin riskiryhmään. Medikalisaatio näkyy paitsi siinä, että jo tiedostettuihin ongelmiin tarjotaan yhä useammin lääketieteellisiä ratkaisuja, myös siinä, että jatkuvasti nostetaan esiin uusia ongelmia, joiden määrittelyä hoituvan lääketieteen keinoin. Myös sosiaalipalveluiden saanti edellyttää yhä useammin lääketieteellistä diagnoosia, ja sosiaalihuollon perinteinen arjen tukemisen tehtävä on saanut väistyä. Tämä kehityskulku estää käytännössä varhaisen puuttumisen ongelmiin ja lisää lopulta paineita kalliiden erityispalveluiden järjestämiseen.

Diagnostisoinnin merkityksen korostuminen on näkynyt muun muassa erityistä tukea vaativien lasten määrän kasvuna. Kun vuonna 1995 lapsista 2,9 prosenttia oli erityisopetuksen piirissä, oli vastaava luku jo peräti 8,5 prosenttia vuonna 2009 (Tilastokeskus 2010). Taus-tasyt erityisen tuen tarpeen kasvuun ovat kuitenkin usein monelta osin sosiaalisia (Erityisopetuksen kehittämisen ohjausryhmä 2007), eikä erityisoppilaiden määrän kasvu suinkaan selity sillä, että lapset oireilisivat merkittävässä määrin enemmän kuin ennen. Laajenevana ja osin medikalisoitumiseen liittyvänä ilmiönä voidaan pitää myös erilaisia terapiamuotoja, jotka valtaavat hiljalleen alaa hyvinvointipalvelurakenteessa. Ja medikalisoitumista heijastanee sekin, että yhä useampi suomalainen käyttää mielialalääkkeitä selvittääkseen työelämän ja arjen sosiaalisista paineista; käyttö ei aina perustu varsinaiseen psyykkiseen sairauteen (Sihvo ym. 2008). Kun vuonna 2002 masennuslääkkeitä ilmoitti käyttäneensä 3,4 prosenttia suomalaisesta aikuisväestöstä, oli vastaava luku vuonna 2009 jo 6 prosenttia (Helakorpi ym. 2002 ja 2009).

### *Markkinaistuminen*

Yhtenä erityisen näkyvänä kuntapalvelujen muutostrendinä on ollut niiden markkinaistuminen, jota esimerkiksi pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma osaltaan korosti. Ohjelmassa hallitus ilmoitti edistävänsä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kump-

panuutta palvelutuotannossa. Lisäksi hallitus ilmoitti kannustavansa tilaaja-tuottajamallien käyttöönottoa sekä laajentavansa palvelusetelijärjestelmän ja kotitalousvähennyksen käyttöalaa toimivien palvelumarkkinoiden synnyn edistämiseksi. Hallituksen laajana linjauksena oli varmistaa ”kilpailupolitiikan keinoin yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset”.

Kunnat järjestävätkin yhä suuremman osan sosiaalipalveluista ostamalla ne järjestöiltä tai yrityksiltä. Kunnat ostavat jo yli puolet ensi- ja turvakotipalveluista, mielenterveysongelmaisten ja ikääntyneiden asumispalveluista, lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidosta sekä päihdehuollon laitoshoidosta ja asumispalveluista yksityisiltä palveluntuottajilta, ja odotettavaa on, että yksityisten palveluntuottajien rooli tulee yhä vahvistumaan. Yhtenä tekijänä tässä on palveluseteliä koskeva lainsäädäntömuutos (569/2009), jonka myötä palvelusetelillä voidaan rahoittaa kuntalaiselle yksityiseltä palveluntuottajalta hankittu palvelu kokonaisuudessaan tai osittain. Muutos on merkittävä, koska aikaisemmin palvelusetelin arvon tuli kattaa palvelun kustannukset kokonaisuudessaan siten, että palvelunkäyttäjän maksuosuudeksi jäi samansuuruinen asiakasmaksu kuin julkiselta sektoriltakin saadusta palvelusta.

Palvelusetelit voivat helpottaa julkisen sektorin palveluiden kuormittunutta tilannetta, mutta uhkakuvana on, että ne lisäävät palvelujen käytön eriarvoistumista. Jos omavastuuosuus palvelusetelistä jätetään suureksi, pienituloisten kynnys niiden käyttämiseen kasvaa eikä valinnanmahdollisuutta käytännössä ole, jos varaa on vain kaikkein halvimpaan vaihtoehtoon. Lisäksi kuntien väliset erot uhkaavat entisestään lisääntyä. Palvelusetelit haastavat kuntapalveluita muutoksiin myös siinä, että ne ovat yhä vähemmän sidoksissa kuntarajoihin. Kuntalaisesta tulee asiakas, joka noukkii palvelunsa parhaaksi katsomaan paikasta kuntarajoista riippumatta (ks. Kuotola 2009). Kuntalaiskyselyssä kaksi kolmesta vastanneesta piti tärkeänä mahdollisuutta käyttää joustavasti naapurikuntien palveluja. Tämä korostui erityisesti pienissä kunnissa ja haja-asutusalueella asuvien vastauksissa. (Kuntaliitto 2009.) Naapurikuntien palvelujen käyttäminen lienee tosin mahdollista lähinnä niille, joilla on käytössään oma auto.



Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä todetaankin, että palvelusetelin käytön laajeneminen saattaa vähitellen muuttaa kunnan roolia ja toimintatapoja; palvelujen tuottamisen ohella kunnan tehtävinä korostuvat koordinointi, valvonta ja ohjaus, ja ”kuntien sosiaali- ja terveystoimi voi yhteistyössä elinkeinotoimen kanssa edistää erilaisten yrittäjien ja yritysten tuloa markkinoille”. Tähän kehityskulkuun liittyy myös esimerkiksi Tekesin ja Sitran lisääntynyt aktiivisuus kuntakentällä. (Ks. tästä problematiikasta lisää Palola tässä teoksessa.)

Markkinasuuntautunut sosiaalipolitiikka on lähtökohtaisesti yksilökeskeistä. Tämä sopii ajan henkeen, joka korostaa asiakkaan asemaa ja yksilöllistä valinnanvapautta. Sosiaali- ja terveystoiministeriön Hyvinvointi 2015 -ohjelmassa kiinnitetään huomiota kansalaisen aseman parantumiseen asiakkaana muistuttaen kuitenkin lisääntyneen valinnanvapauden kääntöpuolesta; siitä, että *varallisuudesta on tullut tärkeä kriteeri myös julkisiin tai julkisesti tuettuihin palveluihin valikoitumisessa*. Ohjelmassa (2007, 18) todetaan, että ”palvelujen saamiseen kuuluu nykyisin entistä vahvemmin tulojen arvioiminen, omien oikeuksien puolustaminen ja juridisoituminen. Osaltaan kehitys selittyy lisääntyneistä toimeenpanoon liittyvistä ongelmista, kun kunnat palvelujen järjestäjinä eivät kykene tuottamaan palveluja, jotka ovat laeissa ja asetuksissa säädettyjä.” Ihmiset, joilla ei ole voimia tai kykyjä puolustaa oikeuksiaan, jäävät aktiivista asiakkuutta korostavassa ja markkinasuuntautuneessa sosiaalipolitiikassa helposti sivustakatsojiksi.

#### *Kaventuvat ja ohentuvat palvelut*

Tiukka taloudellinen tilanne kunnissa samoin kuin sosiaalipalvelujen saama kielteinen julkisuus ovat heikentäneet luottamusta kunnallisiin sosiaalipalveluihin. Erityisesti kotipalvelu ja toimeentulotuki ovat saaneet kritiikkiä osakseen; eniten luotetaan lasten päivähoitoon, josta onkin muodostunut suomalaisen sosiaalipalvelujärjestelmän universaalein osa. (Muuri 2008.) (Tämä toisaalta lienee yksi syy siihen, että päivähoito halutaan siirtää koulutoimeen.) Sen sijaan kotipalvelu on esimerkki aikanaan universaaliksi rakennetusta järjestelmästä, joka on rapautunut ja jonka kohderyhmä on muuttunut; se kohdistuu yhä

selektiivisemmin pienelle osalle palvelun tarvitsijoista tai oikeastaan vain kaikkein kipeimmin apua tarvitseville. Kunnallisten palvelujen rapautuminen näkyekin selkeimmin juuri lisääntyneenä selektiivisyytenä.

Erityisesti ns. määrärahasidonnaisia palveluja koskevat ongelmat aktualisoituvat tilanteissa, joissa kunta on varannut määrärahoja riittämättömästi suhteessa tarpeeseen. Käytännössä tilanteet ratkaistaan priorisoimalla taloudelliset näkökohdat, ja ihmiset saattavat jäädä vaille apua, ellei laki suoraan velvoita sitä antamaan. Nyt ajatellaankin yhä yleisemmin, että *tarvitaan lisää sanktioita varmistamaan, että lakeja ylipäänsä noudatetaan kunnissa*; ihmiset tuntuvat saavan lopulta oikeutta vain valittamalla, jos sittenkään. Esimerkiksi Juha Teperi (2006) on todennut, että ”ilman tuntuvia toimenpiteitä epäsuhta perustuslain ja sen taustalla olevan arvopohjan ja toisaalta palvelujärjestelmän todellisuuden välillä uhkaa kasvaa räikeäksi.”

Ennaltaehkäisevien palvelujen karsiminen on ollut yksi rapauttamisen väylä. Kun lama-aikaan 1990-luvun alussa käynnistettiin sosiaali- ja terveysministeriön koordinoima ohjelma palvelurakenteen muuttamiseksi laitoskeskeisyydestä avohuoltopainotteisemmaksi, keskittyi osa kunnista lähinnä laitospasiteetin purkuun ilman että tarvittavia avopalveluja olisi lisätty. Samaan aikaan luottamus terveyskeskuspalveluihin on heikentynyt ja niiden saatavuus on (osin kunnallisen perusterveydenhuollon lääkärripulan takia) vaikeutunut. Yhä suurempi osa lääkäreistä työskentelee erikoissairaanhoidossa, ja sitoutuminen terveyskeskustyöskentelyyn on vähentynyt. Niinpä ostopalveluilla hankitut ”keikkalääkärit” ovat jo muodostuneet osaksi suomalaista perusterveydenhuoltoa, mutteivät kuitenkaan ilman ongelmia; esimerkiksi oikeusasiamies on todennut keikkalääkäreiden käyttävän julkista valtaa vastoin lakia, sillä julkisen vallan käyttäjän pitäisi olla aina virkasuhteessa kuntaan.

Kotihoidon muuttuminen kotipalvelusta kotisairaanhoidoksi on yksi esimerkki paitsi medikalisaatiosta, myös kuntien keinoista selviytyä ikääntymisen aiheuttamasta vaikeasta yhtälöstä. Ikääntyneiden kotien siivouksesta ja muusta arjen avusta on kotihoidossa hiljalleen luovuttu, ja kunnallisilla palveluilla vastataan yhä enemmän vain aivan

välttämättömien tarpeiden tyydyttämiseen, sairauksien ja henkilökoh-  
taisen hygienian hoitoon. Samanaikaisesti lapsiperheiden mahdolli-  
suudet saada kotipalvelua ovat kaventuneet monin paikoin olematto-  
miksi. Tämä palvelun sisällöllinen muutos ei näy niinkään järjestelmän  
muutoksena kuin asiakkaan saaman palvelun laadun muutoksena tai  
sen saamatta jäämisenä. Palvelut *kaventuvat* ja *ohentuvat*, vaikka tähän  
ei tietoisesti valtakunnassa pyritäkään. Kunnallinen sosiaalipolitiikka  
onkin monelta osin jo *minimipolitiikkaa*, jossa lainsäädännön normit  
toteutetaan vain vähimmäistasoissaan ja kansalliset suositukset jäte-  
tään osin huomioimatta. (Esim. Valvira 2010.)

Kun valtio asettaa kunnille uusia velvoitteita, nämä hillitsevät me-  
nojaan omilla hiljaisilla minimisosiaalipolitiikan sovelluksillaan, jotka  
konkretisoituvat palveluissa muun muassa tiukkoina henkilöstömi-  
toituksina, odotusaikojen pidentymisinä, karsittuina, typistettyinä ja  
kalliiksi hinnoiteltuina kotipalveluina ja kotihoidon käyntiaikojen ly-  
henemisinä, palvelujen saantikriteerien kiristämisinä, sijaisottokieltoi-  
na sekä mielenterveys- ja päihdepalveluiden heikkona saatavuutena.  
Säästöjä haetaan myös turvautumalla sähköisiin palveluihin. Esimer-  
kiksi Espoossa linjauksena on se, että kaikkien kykenevien kuntalaisten  
on asioitava sähköisesti, jotta voidaan taata palvelu niille, jotka eivät  
digimaailmassa liiku. Kaupunginjohtaja Marketta Kokkonen kiteytti  
tämän paikallisen linjauksen toteamalla, että ”espoolaisten on jatkossa  
otettava enemmän vastuuta itsestään” (Pajari 2010b).

Minimisosiaalipolitiikan toteutuksen laukaisijana on käytännössä  
kuntien kireä tulopohja yhdistettynä alati kasvaviin hyvinvointipal-  
velumenoihin. Seurauksena on, että kunnallinen turvaverkko venyy  
ja samanaikaisesti sen silmät suurenevat niin, että ihmiset uhkaavat  
jo tippua läpi. Tämä kunnallinen minimisosiaalipolitiikka pureutuu  
palveluiden sisältöön siten, että niiden kulussit ja rakenteet näyttävät  
pysyvän ennallaan. Tästä syystä muutosta on ulkoapäin vaikea havain-  
noida, eikä ikävien päätösten tekijöitä löydy mistään. Ja vaikka hiipivä  
ohentamisstrategia saattaa lyhyellä tähtämellä toimiakin, kunnat aja-  
vat sillä itsensä lopullisesti ulos roolistaan sosiaalipolitiikan kehittäjinä  
ja lipunkantajina. Ja kun luottamus kuntien kykyyn hoitaa palvelut  
heikkenee, etsitään ratkaisuja entistäkin hanakammin markkinoilta.

Kuntakenttä näyttää olevan jokseenkin yksimielinen siitä, että mikäli rahoitusta perustason hyvinvointipalveluihin ei jatkossa lisätä, palvelujen laadun murentaminen ja sen myötä eriarvoistuminen jatkuvat. Samaan aikaan kansalaisten vastuu omasta ja läheistensä hyvinvoinnista lisääntyy. Kunnat rahoittavat kunnallisveron tuotoillaan noin 60 prosenttia palvelujen kustannuksista, valtio osallistuu kolmanneksella ja asiakkaat seitsemällä prosentilla. Jos palvelut halutaan kunnissa toteuttaa laadukkaasti, paikallisten tarpeiden ja valtakunnallisten suositusten mukaisina, tulee rahoituksen kokonaismäärää epäilemättä kasvattaa. Tämä on kuitenkin hankalaa, koska sekä valtiolla että useimmissa kunnissa verojen korotuksiin suhtaudutaan pääsääntöisesti nihkeästi. Myös asiakasmaksuja on vaikea korottaa, koska jo nyt Suomessa asiakkaat maksavat esimerkiksi terveystalvluista enemmän kuin EU-maissa yleensä. Eikä asiakasmaksujen huomattavillakaan korotuksilla olisi lopulta suurta merkitystä palvelujen kokonaisrahoituksen kannalta.

Kunnan sosiaalitoimen näkökulmasta voikin kriittisesti todeta, etteivät hyvinvointivaltion rakentajat ole aina muistaneet sen laajentamisen hintaa, joka maksetaan aivan liian usein vanhaa palvelujärjestelmää rapauttamalla. Ja kun sosiaalipolitiikkaa rakennetaan yhä edelleen pala palalta ilman kokonaissuunnitelmaa, on uuden palan rakentanut hetkellinen voittaja, mutta joku toinen – ja lopulta koko sosiaalipoliittinen järjestelmä – häviää.

Kirvestä ei kuitenkaan kannata heittää kaivoon, sillä taloudellisesti tehokas toiminta voidaan kytkeä yhteen myös palvelujen laadun kasvattamisen kanssa. Muun muassa vanhuspalveluissa vallitseva suunta kodinomaisten palvelujen lisäämiseksi ja terveyskeskusten vuodeosastohoidon vähentämiseksi on lähtökohtaisesti sekä hoidettavan edun että usein myös kuntatalouden näkökulmasta perusteltua toimintaa. Myös ennaltaehkäiseviä palveluja on helppo perustella sekä inhimillisillä arvoilla että tehokkuudella ja tuottavuudella, vaikkakin ennaltaehkäisevien palvelujen vaikuttavuuden toteennäyttö – jota yhä enemmän vaaditaan – onkin lyhyellä tähtäimellä usein vaikeaa. Jotta kokonaisuutta voitaisiin hallita pitkäjänteisesti, päätöksille tarvitaan aina muitakin kuin taloudellisia perusteluja; kuntahan ei suinkaan ole olemassa taloutta, vaan ihmisiä varten.

## Kunnallisen sosiaalipolitiikan tulevaisuudesta

Se, että kunnallista sosiaalipolitiikkaa ohjattaneen jatkossakin ensisijaisesti talouden lähtökohdista, ei suinkaan tee sen tutkimusta ja asiantuntemusta tarpeettomaksi. Päinvastoin, tämä vain korostaa tarvetta ymmärtää sosiaalipolitiikan sisältöjä, vaikutuksia ja kehittämistarpeita, jotta kunnissa olisi taloudellisen kestävyuden rinnalla vahva näkemys myös sosiaalisesta kestävyydestä ja sen edellytyksistä. Tähän taitaa monissa kunnissa olla kuitenkin vielä pitkä matka. Nykytilannetta kuvannee osuvasti Espoon kaupunginvaltuuston entisen puheenjohtajan Eero Akaan-Penttilän toteamus Helsingin Sanomissa: ”Kunnissa toimintaa osataan kertoa vain kehyksinä, lukumäärinä ja euroina. Ei osata kertoa, miten perustyö onnistuu.” Akaan-Penttilä toteaa vanhuspalvelujen olevan rempallaan useissa sellaisissakin kunnissa, joilla kyllä olisi varaa järjestää ne paremmin. (Pajari 2010a.) Kyse ei siis suinkaan ole pelkästä rahasta, vaikka keskustelu siihen yleensä kiteytyykin.

Kuntapäätäjät ovat aivan liian usein tietämättömiä sosiaalipolitiikasta, ja jo pelkät hallintorajat saattavat olla ylipääsemätön este toiminnalle, jota kunnallinen sosiaalipolitiikka onnistuakseen edellyttää. Kun rahat kunnissa jaetaan toimialoille, kukin vahtii ensisijaisesti omaa rahapussiaan ja kokonaisvaltainen toiminta tyssä jo tähän. Kunta tarvitsee sosiaalipolitiikkansa toteuttamiseen vahvat perusrakenteet ja ammattitaitoiset motivoituneet työntekijät, joiden toimintaa voidaan sitten erilaisilla strategioilla pyrkiä ohjaamaan ja kehittämään. Kunnan sosiaalipoliittinen strategia voi olla Rimpelän (2008) kiteytyksen mukaan *yhteisösuuntautunut* (vahvistamalla yhteisöjen hyvinvointia kokonaisuutena vähennetään asiakkuuksien tarvetta), *asiakassuuntautunut* (olennaista asiakkuus ja palvelujen tuottaminen) tai *ongelmasuuntautunut* (keskittyy kehittämään palveluja toimintokeskeisesti asiakkuuksia lisäten). Näitä kaikkia orientaatioita tarvitaan, mutta ilman pitkäjänteistä yhteisöllistä toimintakehystä päädytään sirpaleisuuteen ja tehottomaan ongelmakeskeisyyteen.

Toisaalta kunnallisen sosiaalipolitiikan toimintaympäristön ja rakenteiden muutokset saavat jo kysymään sitäkin, onko meillä lopulta lainkaan *kunnallista* sosiaalipolitiikkaa vai olisiko jo totuudenmukai-

sempaa puhua esimerkiksi sosiaalipolitiikan *seudullisesta* tai *alueellisesta* toteuttamisesta. Nykykuva kunnallisten hyvinvointipalvelujen muutoksesta on kuvaus koordinoimattomasta ja jopa hallitsemattomasta kehityksestä, jossa sekä valtakunnalliselta että kunnalliselta sosiaalipolitiikalta tuntuu puuttuvan punainen lanka, selkeä visio siitä, mihin suuntaan ja miten nyt tulisi edetä. Ainakin kansalainen ja kuntalainen ovat pudonneet kyydistä jo kauan sitten. Kunnallinen sosiaalipolitiikka on nyt ennen muuta palvelujen sopeutumisen ja sopeuttamisen politiikkaa, jonka ohjaus on käytännössä siirtynyt monelta osin markkinoille.

Millaisia punaisia lankoja kunnallisen sosiaalipolitiikan visiossa sitten tulisi olla? Ihan ensiksi on syytä muistaa, että *sosiaalipolitiikkaa toteuttaa koko kunta*. Niinpä niin julkisen, yksityisen kuin kolmannenkin sektorin toiminnot olisi sovitettava yhteen lähtökohtana paikallisten ihmisten tarpeet. Eikä sosiaalipolitiikka suinkaan ole pelkkiä palveluita, vaan kunnalla on siinä monia muitakin rooleja. Tämä tuntuu kunta- ja palvelurakennemuutoksen syövereissä unohtuneen. Onkin ilmeistä, että aidot kuntaliitokset tarjoavat pitkällä tähtäimellä paremmat edellytykset paikallisen hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseen edistämiseen kuin erilaiset – usein sirpaleiset ja monimutkaiset – kuntien yhteistoimintarakenteet.

Kuntaorganisaatiossa sosiaalihuolto on ihmisen edustaja: kun sen tietoon tulee inhimillisiä tarpeita ja ongelmia, se tarkoittaa velvoitetta toimia. Kunnallisessa sosiaalipolitiikassa ei kuitenkaan voi olla kyse valintatalosta, josta jokainen voi valita mieleisensä. Sen ytimessä on yhteinen hyvä, ja siksi sitä tulisikin tehdä *meille* eikä *heille*; jos yhteisyys unohtuu ja sosiaalipolitiikka residualisoituu, menetetään paljon muutakin. Mutta on myös kyettävä priorisoimaan ja vetämään linjauksia muiden yhteiskuntapolitiikan alueiden suuntaan. Näitä päätöksiä on tehtävä siten, että toiminnan ytimessä on *ihmisten arkielämä*, näkemys siitä, että ihmiset ja heidän toimintakykynsä ovat erilaisia ja että jokainen tarvitsee joskus apua. Kysyntä ja tarjonta kohtaavat parhaiten silloin, kun ihmistä kuunnellaan ja kun hän voi luottaa siihen, että apua on tarvittaessa tarjolla.



Kokonaisvaltaisen kunnallisen sosiaalipolitiikan turvaaminen vaatii epäilemättä sekä valtion ja kunnan tehtävien että kuntarakenteiden uudelleen pohtimista. Lisäksi olisi pohdittava kunnan yleis- ja erityistoimialan välistä problematiikkaa. Kun talousarviosta päättää valtuusto ja sisällöistä monijäseniset (joskus usean kunnan yhteiset) toimielimet, voi kokonaisnäkemys unohtua yksittäisten asioiden ja talouden alle. Kuntien hyvinvointistrategioita olisi kehitettävä jo siksi, että niiden avulla voidaan torjua kuntayhtymien ja yksittäisten kuntien välisiä tiedonkulun ja päätöksenteon ongelmia. Lisäksi ne voivat olla yksi väline varmistaa, ettei markkinoista tule sosiaali- ja terveyspalveluissa isäntä, vaan renki, joka vastaa paikallisiin tarpeisiin kuntademokratian viitoittamalla tavalla.

Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja kuntalaisten oikeusturvan toteutumisen on oltava kunnallisen sosiaalipolitiikan ytimessä. Jos nämä arvot eivät ole sovitettavissa yhteen kunnallisen itsehallinnon kanssa, saa itsehallinto väistyä, sillä sellaisesta hallinnosta ei hyödy kuin hallinto itse. Eikä yhteentörmäys ole suinkaan väistämätön, sillä ”sosiaalihuollon taso on myös, voitaneen sanoa, suoranainen osoitus paikkakunnan valistuneisuudesta ja sen elävästä yritteliäisyydestä henkisen ja aineellisen kulttuurin aloilla”<sup>1</sup>. Näitä valistuneita ja elävästi yritteliäitä paikkakuntia tarvitaan myös tulevaisuuden sosiaalipolitiikan suunnannäyttäjiksi. Vain taloudesta ja tuottavuudesta kiinnostunut kuntapolitiikka uhkaa nujertaa luottamusta paitsi hyvinvointikuntiin, myös koko suomalaiseen hyvinvointivaltioon.

---

1 Professori ja huoltojohtaja Veikko Piirainen, Huoltaja 10/1947.

## Muuttuvat sosiaaliset oikeudet

 *Mistä sosiaalisissa oikeuksissa on kysymys? Voidaanko ne "tuotteistaa" ja sosiaalinen kääriästä ajan hengen mukaisesti pakettiin kilpailutettavaksi? Vastaavatko mahdollisimman harvoille, mahdollisimman halvalla tuotetut palvelut niihin tarpeisiin, joihin sosiaalisten oikeuksien tulisi vastata?* 

### Johdanto

Sosiaaliset oikeudet ovat julkista valtaa velvoittavia kansalaisten oikeuksia. Ne varmistavat tietyn hyvinvoinnin tason, joka on riippumaton henkilön omasta kyvystä hankkia toimeentulo tai huolenpito. Mitä sosiaaliset oikeudet ovat, riippuu asianomaisesta yhteiskunnasta ja vaihtelee myös länsimaissa hyvinvointivaltioissa. *Sosiaaliset oikeudet ja talous ovat nyt vastakkain ehkä enemmän kuin koskaan.* Oikeuksien toteutuminen on julkisen vallan vastuulla, mutta ”meillä ei ole varaa...” olipa kyse sitten valtion vastattavasta toimeentulon turvasta, kuntien palveluista tai niiden järjestämisen edellytyksenä olevista resursseista. Vaarana on, että sosiaaliset oikeudet supistuvat kysymykseksi taloudesta ja palvelujen järjestämisen resursseista. Esimerkiksi valtiosihteerin Raimo Sailaksen mukaan ”on äärimmäisen naiivia sanoa, että – – asioita ei voi laittaa vastakkain. Totta kai voi ja pitääkin, koska kaikkeen meillä ei ole varaa” (Pohjanpiiri-lehti 2/2010). Sailas ei ole ajatuksi-



neen yksin. Palvelujen ja samalla sosiaalisten oikeuksien kaventamista tukevia, taloutta edustavien päättäjien näkemyksiä löytyy tiedotusvälineistä päivittäin. Vaikka kansalaiset, mukaan lukien ylimmät tuloluokat ja korkeasti koulutetut, ovat edelleen hyvinvointipalvelujen takana, päättäjät eivät ole Suomessa antautuneet edes keskustelemaan vaihtoehtoista. (Kallio, 36–40, 90–102.)

Vuoden 2006 asianajajapäivien teemana oli ”Onko meillä varaa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin?”. Korkeimman oikeuden puheenjohtaja Pauliine Koskelo piti tuolloin kysymystä osin retorisena sen vuoksi, että oikeusturvan takeet sisältyvät perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joita täydentävät muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut. Ne eivät siis ole valinnanvaraisia. Tämä pätee myös sosiaalisiin oikeuksiin. Sosiaaliset oikeudet on kirjattu Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin ja perustuslakiin, ja tavallisena lakina annettuja säännöksiä tulee tulkita perustuslain mukaisesti silloinkin, kun ne on annettu ennen perustuslain voimaantuloa. Jollei tulkinnalla voida päästä perustuslain mukaisiin ratkaisuihin, lakeja on muutettava. ”Meillä ei ole varaa” -puheessa ei tunnusteta Suomea sitovia sopimuksia eikä suhtauduta vakavasti perustuslailla vahvistettuihin perusoikeuksiin.

Merkittävin sosiaalisiin oikeuksiin kohdistunut muutos 1990-luvulla oli niiden kirjaaminen perusoikeuksiin (969/1995) ja perustuslakiin (731/1999). Sakari Hänninen (2010) on tarkastellut perusoikeus uudistuksesta lain valmisteluvaiheessa käytyä keskustelua. Oireellista on, että perusoikeuksien viemistä perustuslain tasolle vastustivat uudistuksen yhteydessä samat tahot, jotka nyt käyvät ”ei ole varaa” -keskustelua. Esimerkiksi valtiovarainministeriön perusoikeuskomitean mietinnöstä (KM:1992:3) antaman lausunnon (14.8.1992 – VM 29/05/92) mukaan pitkälle kehitetty turvaverkko – kuten oikeus perusturvaan ja terveydenhuollon peruspalveluihin – vähentäisi ihmisten haluja ponnistella. Kansantalouden optimaalisen ohjauksen kannalta olisi lausunnon mukaan pikemmin pitänyt suoda mahdollisuuksia rajoittaa perusoikeuksia kuin lisätä niitä. Todettakoon kuitenkin, että valtaosassa komiteamietinnöstä annetuista lausunnoista uudistusta pidettiin erittäin tarpeellisena ja myös sen sisältöön suhtauduttiin myönteisesti. (Hänninen 2010, 191–197.)

Yksi taloudellisiin tekijöihin sidoksissa oleva sosiaalisten oikeuksien muutos on, että järjestelmä siirtää yksilölle itselleen yhä enemmän velvollisuuksia ja vastuuta oikeuksien toteutumisesta. Aktivoinnin nimissä asiakkaan edellytetään toimivan laissa määrättyllä tavalla. Jollei hän niin tee, hän ei saa palvelua, menettää etuuden tai sitä alennetaan. Aktivointi on eri painoarvoilla kirjattu myös lainsäädäntöön. Vahvimmin se kohdistuu työttömiin. Myös sosiaali- ja terveydenhuollossa on annettu asiakkaan itsemääräämisoikeutta korostavat asiakas- ja potilaslait. Perinteinen hyvinvointivaltio on muuntunut palveluvaltioksi, jossa prosessuaaliset ja sosiaaliset oikeudet kiinnittyvät toisiinsa. Palvelut tulee suunnitella yhdessä asiakkaan kanssa. (Kotkas 2010, 172.) Varsinaisia asiakkaisiin kohdistuvia sanktioita näihin säännöksiin ei kuitenkaan sisälly.

Aktiivisuuden vaatimus hiipii sosiaalisiin oikeuksiin myös palvelujärjestelmän yksityistämisen kautta. Julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevien palvelujen tuottamisesta sovitaan kunnan ja yksityissektorin välisillä sopimuksilla (esim. palveluasuminen). Vastuu palvelun laadusta jää käytännössä yhä useammin palveluja saavalla asiakkaalle. Asiakkaan oikeuksien parannukseksi esitetään asiakasaseman muuttamista ja muuttumista kuluttaja-asemaksi. Jos kuluttaja on tyytymätön esimerkiksi ostamaansa palveluun, hänen on korjauksen tai hyvityksen saadakseen ilmoitettava virheestä kohtuullisessa ajassa ja osattava vaatia sopimuksen mukaista suoritusta. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas on kuitenkin usein kykenemätön ajamaan oikeuksiaan. Muutokset, jotka sitovat asiakkaan oikeudet hänen omaan toimintaansa, kääntyvät näissä tilanteissa asiakasta ja hänen oikeuksiaan vastaan. Tämä korostuu sosiaali- ja terveydenhuollossa, jossa palvelujen piiriin hakeutumisen syy on yleensä jokin toimintakykyyn liittyvä vaje.

*Sosiaaliset oikeudet erotetaan ihmisoikeuksista usein silloin, kun niiden merkitystä halutaan vähätellä.* Molemmat ovat kuitenkin sääntelyyn perustuvia oikeuksia ja toistensa toteutumisen ehtoja. Perusoikeusuudistusta koskeneen hallituksen esityksen mukaan (HE 309/1993 vp.) taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen on edellytys muiden oikeuksien toteutumiselle ja päinvastoin. Perusoikeuksien kirjaaminen perustuslakiin onkin vahvistanut yksilölle kuuluvien

sosiaalisten oikeuksien asemaa. Tämä näkyy esimerkiksi Korkeimman hallinto-oikeuden ja ylimpien lainvalvojien, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, ratkaisuisissa. Artikkelissa tarkastellaan sosiaalisten oikeuksien muutosta Suomessa 1990-luvun alkupuolelta tähän päivään. Näkökulma on asiakkaan. Mistä on säädetty: sisällöistä, muodosta, rakenteista? Mikä on säännösten velvoittavuus, kuinka vahvoja säädettyt sosiaaliset oikeudet ovat? Miten asiakkaan oikeuksien käy, jos hän ei ole kykenevä siihen prosessiin, jota oikeuksien toteuttaminen edellyttäisi?

## Sosiaalisten oikeuksien vahvuus ja perustuslaki

Sosiaalisten oikeuksien ydin on kirjattu perustuslain 19 pykälään. Siinä säädetään jokaisen oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (1. mom.) ja jokaisen oikeudesta perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella (2. mom.). Julkisen vallan on myös turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet sen mukaan kuin lailla säädetään, edistettävä väestön terveyttä ja tuettava perheen ja lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamiseen (3. mom.). Julkisen vallan tehtävä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä (4. mom.).

Oikeuksien vahvuus määräytyy pitkälle sääntelytavan perusteella. Vahvimpia ovat subjektiiviset oikeudet<sup>1</sup>, joiden keskiössä on PeL:n 19 § 1 momentin nojalla syntyvä oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sen perusteella julkiselle vallalle syntyy oikeuden to-

---

1 Sosiaaliturvan ja sosiaalihuollon lainsäädännössä subjektiivista oikeutta luonnehtiviksi ominaisuuksiksi on katsottu oikeus palveluun tai etuuteen

- jonka toteuttaminen on julkisen vallan velvollisuus
- johon mahdollisesti sisältyvällä viranomaisen harkinnalla ei voida tehdä tyhjäksi oikeuden sisältöä
- joka ei ole sidoksissa tarkoitukseen varattuihin määrärahoihin.
- jonka toteuttamiseksi on yleensä käytettävissä oikeussuojakeinoja ja
- jolla ei puututa henkilön itsemääräämisoikeuteen. (Tällä lailla sosiaaliturvaa... 2006, 51.)

teuttamista koskeva velvoite riippumatta siitä, onko asiasta annettu määräyksiä tavallisella lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että myös PeL:n 19 § 2 momentin mukaiset työttömyyttä, sairautta, työkyvyttömyyttä, vanhuutta ja perheen huoltajan kuolemaa turvaavat etuudet, ovat subjektiivisia oikeuksia. (PeVM 25/1994 vp.) Näiden oikeuksien sisältö määräytyy kuitenkin tavallisena lakina annettujen säännösten perusteella. Esimerkiksi työttömyysturvaa ja työkyvyttömyyseläkkeitä koskeva viranomaisen harkintavalta on niin laaja, että niiden toteutuminen käytännössä ei välttämättä täytä subjektiiviselle oikeudelle asetettuja kriteereitä. Toisaalta monien sosiaaliturvaan kuuluvien valtion vastuulla olevien etuuksien säätämistavasta johtuu, että säännösten voidaan katsoa perustavan subjektiivisia oikeuksia. Esimerkiksi lapsilisää ja äitiyspalkkausta tai -avustusta koskeva sääntely on niin yksiselitteistä, ettei harkinta käytännössä ole mahdollista.

Tavallisella lailla säädettyjä subjektiivisia oikeuksia ovat oikeus toimeentulotukeen, päivähoitoon ja lasten kotihoidontukeen sekä oikeudet eräisiin vaikeavammaisten ja lastensuojelun palveluihin. Toimeentulotuen luonteen subjektiivisena oikeutena on vakiintuneen tulkinnan mukaan katsottu syntyneen jo 1922 köyhäinholtilailla. Alle 3-vuotiaan päivähoitopaikkaa tai vaihtoehtoisesti kotihoidon tukea koskeneet säännökset annettiin jo vuonna 1985, vaikka ne tulivat voimaan vasta vuonna 1990. Myös 1996 voimaan tullut päivähoiton laajennus alle 7-vuotiaisiin oli valmisteltu ennen perusoikeusuudistusta. Vaikeavammaisten subjektiivisia oikeuksia kuljetus-, asumis- ja tulkkipalveluihin koskevat säännökset annettiin vuonna 1987. Myös lastensuojelussa säännökset julkisen vallan velvollisuudesta puutteellisten asumisolojen korjaamiseen ja riittävän toimeentulon järjestämiseen on annettu ennen perustuslain säännöksiä vuonna 1990. Terveysturvan osalta sosiaalihuollon subjektiivista oikeutta vastaa kiireellinen sairaanhoito, jonka perussäännökset annettiin vuoden 1972 kansanterveyslailla. Kuten sääntely osoittaa, velvoittavuudeltaan vahvimmita subjektiivisista oikeuksista oli säädetty jo ennen perustuslakia ja sitä edeltänyttä perusoikeusuudistusta.

Subjektiivisten oikeuksien ja kuntien ei-lakisääteisten, vapaaehtoisena järjestämien palvelujen (esim. sosiaalilomat) väliin jää suuri

joukko palveluja ja etuuksia, joista on säädetty lailla. Niitä ovat muun muassa sosiaalihuoltolakiin sisältyvät sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta. Palvelut luetaan PeL:n 19 § 3 momentin mukaisesti riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin, joita tulee järjestää kunnassa esiintyvän tarpeen mukaan. Asianomaisten palvelujen myöntämiseen sisältyy vaihteleva määrä harkintaa sääntelyn yksityiskohtaisuudesta riippuen. Subjektii- visten oikeuksien ja määrärahasidonnaisten etuuksien välimaastoon jäävät esimerkiksi päihdehuollon ja kehitysvammahuollon palvelut, joissa subjektiivisen oikeuden sisältö määräytyy sääntelyn perusteella. Terveystaloudessa kunnalla on velvollisuus järjestää sekä kiireellinen että ei-kiireellinen hoito johtuen terveystalouden palvelujen luonteesta. (Tuori 2004.) Siksi subjektiivisen oikeuden käsitteen on katsottu soveltuvan huonosti terveystalouteen.

Sosiaalisten oikeuksien vahvistamisesta tai heikentämisestä voidaan säätää lailla. Myös perustuslain vastainen oikeuksien rajoittaminen tai supistaminen on mahdollista. Perusoikeuksien tosiasiallinen taso on määritelty perustuslaissa varsin tulkinnanvaraisin ilmauksin: ”ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva”, ”välttämätön toimeentulo ja huolenpito”, ”perustoimeentulon turva työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella” sekä ”riittävät sosiaali- ja terveystaloudet”. Arvio siitä, millä edellytyksillä perustuslaissa säädettyihin oikeuksiin voidaan puuttua, tehdään perustuslakivaliokunnassa uusia lakeja tai lakimuutoksia annettaessa. Valiokunta asettaa lakiehdotuksista antamissaan lausunnoissa tosiasiallisesti näiden oikeuksien minimitason. Koska arviota ei voida tehdä perinteisin oikeustieteen menetelmin, kyse on aina *sosiaalipoliittisesta* arvioinnista. (Saraviita 1999, 60–61.) Perustuslakivaliokunta joutuu siten oikeudellisen ja sellaisena kiistämättömän asian- tuntemuksensa ohella käyttämään harkintavaltaa myös kysymyksissä, johon sillä ei varsinaisesti ole kompetenssia. Sosiaalipoliittinen tyypistyy poliittiseksi.

## Oikeuksien sisältöä koskeneet muutokset

Sosiaalisilla oikeuksilla on poikkeuksetta myös materiaallinen sisältö. Minkälaisia muutoksia on tapahtunut kuntien järjestämistä vastaavalla olevien oikeuksien sisällössä? 1980-luvun loppuun tai 1990-luvun alkuun ajoittuneiden vammaispalveluiden, päivähoidon ja perhehoidon erityislakien sekä omaishoidon säännösten (1365/1992) antamisen jälkeen sisällöltään kokonaan uusista sosiaalisista oikeuksista ei ole annettu säännöksiä, poikkeuksena kuntouttava työtoiminta.<sup>2</sup> Varsinaisesti omaishoidon tukikaan ei ollut sääntelyä annettaessa uusi palvelu, kuten usein esitetään. Tuki säädettiin omaistaan hoitaneiden henkilöiden oikeudellisen aseman selkiyttämiseksi ja eläketurvan parantamiseksi, joka sellaisena oli uutta. Tavoitteena oli, että omaishoito voisi muodostua myös vaihtoehdoksi kodin ulkopuolella tehtävälle työlle. (HE 174/1992 vp.) Tuen piiriin siirtyivät henkilöt, jotka olivat saaneet vanhuksen, vammaisen ja pitkäaikaissairaana kotihoidon tukea, joka samanaikaisesti lakkautettiin.

Täysin uusien palvelujen sijaan luonteenomaista sosiaalisia oikeuksia koskevalle sääntelylle on ollut lainsäädännön sisällön tarkentaminen tai jo annettuun sääntelyyn sisältyneiden etuuksien tai palvelujen laajentaminen. Sisällöllisten muutosten vähäisyydestä huolimatta tämä on saattanut tarkoittaa kokonaan uuden lain antamista (esim. omaishoito, lastensuojelu). Pääosa muutoksista on tehty 2000-luvulla. Laajennukset ovat koskeneet erityisesti vammaisten oikeuksia. Muun muassa vaikeavammaisten henkilökohtaisesta avusta subjektiivisena oikeutena säädettiin vuonna 2009, kun se aikaisemmin kuului harkinnanvaraisiin etuuksiin. Vammaispalvelulain mukaiset subjektiiviset oikeudet on ulotettu koskemaan myös kehitysvammaisia. Uudistusten taustalla on YK:n yleissopimus vammaisten oikeuksista, jonka Suomi allekirjoitti vuonna 2007.

---

2 Sosiaalista luototusta (1133/2002) sekä rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelua (1015/2005) koskevaan sääntelyyn perustuvat palvelut ja etuudet ovat kunnille vapaaehtoisia. Kunnilla ei ole niitä koskevaa järjestämisvelvollisuutta, eikä niitä voida katsoa myöskään sosiaalisiksi oikeuksiksi tai ainakin ne ovat sellaisina hyvin heikkoja.

Kokonaan uusi sosiaalipalvelu on kuntouttava työtoiminta, jota koskeva laki (189/2001) tuli voimaan vuonna 2001. Se on kunnan järjestämää pitkäaikaistyöttömille suunnattua toimintaa, jonka tarkoitus on parantaa työttömän henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle. Toiminnassa ei lain mukaan synny virka- tai työsuhdetta henkilön ja kunnan välille, joten toimintaa voidaan pitää myös palkattomana työnä. Niinpä se on mahdollista nähdä myös työttömän aseman ja oikeuksien heikentämisenä. Kuntouttavaa työtoimintaa ei voida pitää subjektiivisena oikeutena siksi, että sen piiriin pääsy riippuu viranomaisen harkinnasta. Jos henkilön arvioidaan työllistyvän kolmen kuukauden kuluessa tai jos hänen työkykynsä katsotaan toimintaan riittämättömäksi, henkilö jää sen ulkopuolelle. Toiminnan kesto on myös ajallisesti rajattu.

Konkreettiset palvelun antamista koskevat menettelytavat ja ai-neellinen sisältö ovat sosiaalisten oikeuksien kannalta usein erottamattomia. Tyypillinen menettelytapakysymys on, miten nopeasti asiakas saa tarvitsemansa avun. Palvelulla tai sen laadulla ei oikeuksien toteutumisen kannalta ole merkitystä, mikäli se tulee liian myöhään. Tärkein sosiaaliin oikeuksiin 2000-luvulla tehdyistä muutoksista onkin ollut palvelun tarpeen arviointia, palveluun pääsyä ja niiden saamista koskevien aikojen täsmentäminen lainsäädännöllä. Säännökset eivät kuitenkaan ulotu kaikkiin palveluihin tai sosiaaliin oikeuksiin.

Terveystakuussa ns. hoitotakuu tuli voimaan maaliskuussa 2005. Kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidonlain sekä eräiden muiden lakien muuttamisella (HE 77/2004) vahvistettiin terveydenhuollon palveluihin pääsyä koskevat ajat. Hoidon tarvetta koskevaan ensiarvioon pääsy turvataan kolmen päivän kuluessa yhteydenotosta, erikoissairaanhoidossa kolmen viikon kuluessa lähetteen kirjoittamisesta. Pääsy hoitoon tulee järjestää kohtuullisessa ajassa, kuitenkin kolmessa ja viimeistään kuudessa kuukaudessa tarpeen arvioinnista. Lasten ja nuorten psykiatrisessa hoidossa hoitotakuu on ollut voimassa vuodesta 2001. Heidän tulee päästä tarpeen arviointiin kolmessa viikossa ja saada hoitoa kolmen kuukauden kuluessa.

Sosiaalihuollossa palvelutarpeen arvioinnista säädettiin vuonna 2006. Kiireellisen palvelutarpeen ohella se koski 80-vuotiaita ja hen-

kilöitä, jotka saivat kansaneläkelain mukaista ylintä eläkkeensaajien hoitotukea.<sup>3</sup> Vuoden 2009 alussa oikeus laajeni koskemaan 75–79-vuotiaita. Säännöksissä ei anneta määräyksiä siitä, missä ajassa varsinaiset palvelut on järjestettävä tai etuudet myönnettävä. Myös lastensuojelulain (2008) säännöksiä on tarkennettu määräaikojen osalta. Muun muassa kiireellisen lastensuojelun tarve on arvioitava välittömästi. Sosiaalityöntekijän on viimeistään seitsemän arkipäivän kuluessa lastensuojeluilmoituksesta ratkaistava lastensuojeluselvityksen tarpeellisuus, ja selvitys on valmisteltava viimeistään kolmessa kuukaudessa.

Vuoden 2008 alusta toimeentulotukiasia on ollut käsiteltävä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu. Kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä. Päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön. Myös vammaispalvelulakiin on lisätty (1.9.2009 alkaen) säännös palvelutarpeen selvittämisestä viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä yhteydenotosta ja päätöksen tekemisestä viimeistään kolmen kuukauden kuluessa hakemuksesta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätösten ja aluehallintovirastojen kunnille asettamien, määräaikojen ylityksiä koskevien, uhkasakkojen perusteella on pääteltävissä, että säännökset määräajoista eivät toteudu kaikissa kunnissa lainsäädännössä määritellyllä tavalla. Vaikka ajoja koskeva sääntely ei välittömästi koske palvelun sisältöä, viivästymisellä on aina välittömiä vaikutuksia asiakkaiden aineellisiin oikeuksiin. Yksilön kannalta palvelun saaminen mahdollisimman nopeasti on aina positiivista. Palvelukokonaisuudesta käsin tarkasteltuna määräajoilla voi olla myös negatiivisia seurauksia siten, että vähiten kiireelliset toimet kuten preventiiviset palvelut voivat jäädä vaille resursseja. Esille

---

3 Sosiaalihuollossa kiireellisten palvelujen järjestämisveloite (15 §), johon tarpeen arviointi itsestään selvästi kuuluu, oli ollut voimassa sosiaalihuoltolain antamisesta alkaen (1984) ja koskenut myös muita kuin kunnan asukkaita. Sääntelytarve perustui tältä osin pitkälle säännöksen soveltamatta jättämisen kulttuureihin, joiden muuttamistarve perustuslain voimaan tulon jälkeen oli ilmeinen.



nousevat preventiota ja ehkäisemistä koskevan sääntelyn heikkoudet, joihin lainsäätäjä joutunee jatkossa myös näistä syistä puuttumaan. Nykymuodossaan varsinaisista preventiivisistä sosiaali oikeuksista on säädetty lähinnä terveydenhuollossa (neuvolatoiminta, rokotukset, seulonnat) poikkeuksena eräät lastensuojelun avohuollon palvelut ja ehkäisevä toimeentulotuki. Syy ei kaikilta osin ole lainsäätäjässä, joka oli tarkoittanut kaikki sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut ensisijaisesti ehkäiseviksi. Ohjausjärjestelmän puutteiden ohella kyse on *maan tavaksi muotoutuneista käytännöistä, joissa palveluja myönnetään lähinnä korjaavina*. (Ks. Pajukoski 2006, 321–325.)

## Rakenteiden ja palvelujen tuottamistapojen muutokset

Palvelujärjestelmän rakenteita ja palvelujen tuottamiseen liittyviä menettelyjä koskevat muutokset ovat olleet sisällöllisiä muutoksia laajempia ja osin jatkuvia. 2000-luvulla usea aikaisemmin kunnan järjestämiselvöllisyyden piiriin kuulunut etuus tai palvelu on siirtynyt valtion vastuulle. Yksi siirretyistä oli elatustuen maksamisen siirto kunnilta Kelalle (2009). Myös aikaisemmin vammaispalvelulakiin sisältyneet vaikeavammaisten tulkkipalvelut siirtyivät Kelan maksettaviksi ja järjestettäväksi 1.9.2010 alkaen, jolloin tuli voimaan laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista (133/2010).<sup>4</sup> Muutos on yksi perustuslain voimaan tulon jälkeen merkityksellisimpiä, sosiaalisia oikeuksia koskeneita uudistuksia johtuen osin siitä, että palveluja myönnettiin kunnissa aikaisemmin rajoitetusti.

Sosiaali- ja terveydenhuolto on kuntien laajin toimiala, joten kuntaorganisaatioon kohdistuvilla muutoksilla on väistämättä vaikutuksia myös sosiaalisiin oikeuksiin. Yksi isoista meneillään olevista muutoksista on kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS-hanke), josta annettu laki (169/2007) on voimassa vuoden 2012 loppuun. Tävoitteena on kuntien yhdistyminen siten, että palveluja voidaan jär-

4 Valtiolle siirtyivät vuonna 2009 myös kuluttajaneuvonta ja yleinen edunvalvonta, joka muuttui tuolloin oikeusaputoimistojen tehtäväksi.

jestää keskitetysti. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, tulee olla vähintään noin 20 000 asukasta.

Uusi terveydenhuoltolaki (HE 90/2010) säätää kunnallisesta terveydenhuollosta. Sen järjestämiseksi kunta voi muodostaa yhteistoiminta-alueen tai kuntayhtymän, jolloin kunnallinen terveydenhuolto tarkoittaa myös niiden toimintaa. Potilaalle syntyy myös mahdollisuus valita kunnallinen terveysasema samoin kuin erikoissairaanhoidon yksikkö sillä erityisvastuualueella, jolla kunta sijaitsee.<sup>5</sup> Uudistus merkitsee osaltaan palvelujen järjestämistä aikaisempaa suuremmissa yksiköissä. Vireillä on myös sosiaalihuoltolain kokonaisuudistus (Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti STM 19:2010).

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslainsäädäntö on ollut lähes jatkuvassa muutoksessa. Koko järjestelmän käsittävä muutos oli vuonna 1993 toteutettu STVOL-uudistus, jolla muun muassa siirryttiin kuntia velvoittaneesta normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen. Pienempiä muutoksia on toteutettu sen jälkeen vuosittain. Viimeisin palvelujen rahoitukseen liittyvistä uudistuksista on vuoden 2010 alussa voimaan tullut kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia koskeva laki (1704/2009). Lailla aikaisemmin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnoimat valtionosuudet siirtyivät valtiovarainministeriön hallinnoitaviksi. STM:n hallinnonalan vastuulle jäivät ainoastaan perustamishankkeisiin liitetyt valtionavustukset. Samalla lain nimi muuttui laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (1706/2009).

Peruspalvelujen valtionosuuksia koskevan lain vaikutukset tulevat konkretisoitumaan valtion tulo- ja menoarvioiden antamisen yhteydessä. Laki merkitsee rahoituksen erottamista palvelujen ja etuuksien sisällöstä, mikä voi sosiaalisten oikeuksien kannalta olla tuhoisaa. Tässäkin talous näyttää nousevan ensisijaiseksi. Vähintään herää sama kysymys kuin perustuslakivaliokunnan kohdalla: mikä on valtiovarain-

---

5 Erityisvastuualueita on yhteensä viisi: Helsingin, Turun, Tampereen, Kuopion ja Oulun yliopistolisen sairaalan erityisvastuualueet. Niihin kuuluvia erikoissairaanhoidopiirejä on Ahvenanmaan lisäksi 21.

ministeriön *sosiaalipoliittinen* kompetenssi? Sen lisäksi, että ministeriö ei ole valiokunnan tavoin poliittinen elin, ei myöskään sosiaalinen kuulu sen asiantuntemuksen alaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi asetetun, peruslinjauksia valmistelevan STM:n työryhmän väliraportti (2010:34) valmistui vuoden 2010 lopussa. Siinäkin esitetään tavoitteeksi muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen nykyistä laajemmalle pohjalle.

Myös rakenteellisia uudistuksia on toteutettu säätämällä niistä alkuvaiheessa kokeiluina. Tästä esimerkki on Kainuun maakuntahallintoa koskeva kokeilu, joka alkoi vuonna 2003. Kokeilulain perusteella maakunnan tehtäväksi siirrettiin pääosa siihen kuuluvien kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista perustamalla erityinen Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä. Pienempiä rakenteisiin liittyviä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisiä, palvelujen järjestämiskokeiluja ovat olleet vanhusten kotisairaanhoidon ja kotipalvelujen yhdistämistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon saumatonta palveluketjua koskevat kokeilut.

Rakenteisiin liittyvä kysymys on toiminnan ohjaus ja valvonta. 1.9.2009 tuli voimaan laki aluehallintoviranomaisista (896/2009), jolla lääninhallitusten sekä työvoima- ja elinkeinokeskusten tehtävät organisoitiin uudelleen. Uudistuksella sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa suorittaneiden läänien tehtävät siirtyivät pääosin aluehallintovirastoille (AVI). Vuoden 2009 alussa organisoitiin uudelleen myös sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa, tutkimusta ja kehittämistä suorittaneiden keskusvirastojen tehtävät. Tavoite on ratkaista muun muassa sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämiseen ja valvontaan liittyviä ongelmia.<sup>6</sup>

---

6 Vuoden 2009 alussa aloitti toimintansa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, joka hoitaa vuoden 2008 loppuun saakka toimineiden Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ja Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen tehtävät. Myös sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes ja kansanterveyslaitos KTL yhdistettiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseksi THL:ksi. Laitos hoitaa edeltäjänsä tehtävät.

Palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa on varsinaisten sosiaalisten oikeuksien ohella huomioitava myös sosiaaliturvaa koskevia perusoikeuksia vanhemmat, jo hallitusmuotoon sisältyneet perusoikeudet ja niitä koskevat tarkennukset, joihin kuuluvat muun muassa kielelliset oikeudet. Asiakkaan oikeus saada palvelunsa omalla kielellään suomeksi tai ruotsiksi sekä Pohjoismaiden kansalaisten oikeus saada tarvittaessa palvelut omalla kielellään kirjattiin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön vuoden 2004 alussa. Palveluja tulee tuottaa siten, että tämä perusoikeus toteutuu. Säännösten taustalla ovat sekä pohjoismainen kielisopimus että perustuslaista nousevat vaatimukset.

Kieleen liittyvissä oikeuksissa on yleensä ollut kyse vähemmistökielellistä, usein yksittäisistä asiakastilanteista. Kieltä koskevien säännösten merkitys korostunee tulevaisuudessa myös valtaväestön osalta. Erityisesti terveydenhuollon palveluissa on yleistynyt ammattihenkilöstö, jonka kielitaidossa on asiakkaan kannalta toivomisen varaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityisten palveluntuottajien omistuspohja on muuttumassa ylikansalliseksi. Sen myötä myös suomen- ja ruotsinkielistä taitamaton tai niitä huonosti osaava työvoima alalla tulee lisääntymään. Samalla testataan kieleen liittyvien oikeuksien vahvuus myös valtaväestön, suomen- ja ruotsinkielisten oikeutena.

Palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen vaikuttanut tärkeä rakenteellinen muutos on ollut velvoite palvelujen kilpailuttamiseen, joka tuli kansalliseen lainsäädäntöön EY-sääntelyn kautta. Tarjous- ja sopimusmenettelyt edellyttävät palvelujen ja prosessien yksityiskohtaista määrittelyä. Yhdessä lisääntyvän palvelujen ulkoistamisen kanssa tämä muuttaa toimintakulttuureja suuntaan, jossa kokonaisvastuun kantaja ei enää välttämättä ole. Kun palvelut joudutaan määrittelemään yksityiskohtaisesti yleisellä tasolla, asiakaskohtainen joustavuus katoaa. Myös laatu kärsii silloin, kun jokainen palvelun osa hinnoitellaan ja määritellään erikseen. Hankintalaissa ei ole säännöksiä siitä, kuinka pitkäaikaisia sopimuksia kilpailuttamisen perusteella voidaan tehdä. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään 5/2008 todennut kilpailutuksen olevan esimerkiksi vanhustenhuollon palveluasumisen osalta lyhytjänteistä. Jos sopimukset ovat esimerkiksi kahden vuoden

pituisia, hoitava henkilöstö ja pahimmassa tapauksessa myös hoito-  
paikka vaihtuvat yhtä usein. Asiakkaalle tämä on epävarmuustekijä,  
joka inhimillisen epäsuotavuuden lisäksi vaikeuttaa myös sen hahmot-  
tamista, mihin asiakkaalla on oikeus ja mitä hän voi vaatia.

Palvelun järjestämiseen ja tuottamiseen liittyy myös aluksi sosi-  
aalihuoltoon (2004) tullut mahdollisuus palveluseteliin, jolla asiakas  
voi ostaa palvelun haluamaltaan (ja kunnan hyväksymältä) palvelun  
tuottajalta. 1.8.2009 tuli voimaan laki sosiaali- ja terveydenhuollon  
palvelusetelistä (569/2009), jossa palveluseteli laajennettiin kaikkiin  
sosiaalipalveluihin ja myös terveydenhuoltoon. Asiakas voi kieltäytyä  
setelistä, jolloin hänet on ohjattava muulla tavoin järjestettyjen palve-  
lujen piiriin. Palveluseteli voidaan nähdä palvelujen rahoituksen ja nii-  
den järjestämisen välisten ongelmien ratkaisuyrityksenä kuntatasolla.  
Oletus on, että asiakkaan maksettavaksi tulevat omavastuut pienentä-  
vät julkisen sektorin kustannuksia. Seteli tukee yksityisten palvelujen  
käytön laajentamista kunnan järjestämisvastuulla olevien palvelujen  
tuottamisessa. Sitä markkinoidaan pyrkimyksenä vastata palvelujen  
yksityistämiseen ja asiakkaiden valinnanvapauteen kohdistuviin vaati-  
muksiin. Sosiaalipoliittinen keskustelu siitä, mitä vaikutuksia setelillä  
on sekä palvelurakenteeseen yleisesti että ylipäättään sen soveltuvuu-  
desta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, on vähäistä.

## Asiakkaan muuttunut asema

Velvollisuuksien liittämistä sosiaalisiin oikeuksiin havahduttiin Suo-  
messä keskustelemaan 1990-luvulla. Kyse oli 1990-luvun puolivälin  
jälkeen erityisesti poliittiseen keskusteluun aikaisempaa vahvemmin  
nousseen aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksista lainsäädäntöön.  
Kuitenkin jo esimerkiksi vuoden 1984 työttömyysturvalaki sisälsi työt-  
tömyyspäivärahan karenssia koskevat säännökset, mikäli henkilö kiel-  
täytyi ottamasta vastaan työtä tai koulutusta. Myös voimassa olevassa  
sääntelyssä velvollisuudet kohdentuvat erityisesti työttömiin ja työttö-  
myyden aikaiseen toimeentuloon. 1990-luvulla aktivointipolitiikkaan  
liittyneistä säännösmuutoksista keskeisimpiä ovat olleet työmarkkina-

tuen rajoituksia (1996 ja 1997), maahanmuuttajien kotouttamisohjelmaa (1999) ja kuntouttavaa työtoimintaa (2001) koskevat säännökset. Niissä kaikissa asetetaan työtöntä työnhakijaa koskevia velvollisuuksia, joiden täyttämättä jättäminen on sanktioitu. Tavoite on yksilöiden sopeuttaminen työmarkkinoiden muutoksiin asettamalla heille velvollisuuksia, jotka varmistavat heidän pysymistään ”työmarkkinoiden käytettävissä”.

Vuonna 2006 tehtiin myös aktivointipolitiikalla perusteltu uudistus, jolloin työttömyysturvalakiin lisättiin työmarkkinatukioikeuden lakkauttamista koskeva säännös. Säännös tulee sovellettavaksi, mikäli 500 päivää työttömyyspäivärahaa ja sen jälkeen 180 päivää työmarkkinatukea tai 500 päivää työmarkkinatukea saanut työtön työnhakija toimii laissa asetettujen velvollisuuksien vastaisesti. Toimeentulo jää näissä tilanteissa toimeentulotuen varaan. Vuoden 2010 alussa tuli voimaan aktivoinnilla perusteltu, kuntouttavaa työtoimintaa koskeva lain muutos, jolla aikaisemmin alle 25-vuotiaita koskeneet velvollisuudet ulotettiin koskemaan myös yli 25-vuotiaita. Myös lakia julkisesta työvoimapalvelusta on muutettu siten, että siinä säädetään aikaisempaa yksityiskohtaisemmin työttömän työnhakijan velvollisuuksista.

Oikeuksia koskevia velvollisuuksia sisältyy muuhunkin perustoimeentulon turvaa koskevaan sääntelyyn. Esimerkiksi sairauspäivärahoikeutta ei sairausvakuutuslain mukaan ole, jos henkilö on ollut työkyvyttömyyden alkamista edeltäneet kolme kuukautta yhdenjaksoisesti vailla omaa työtä tai ansiotyötä hänestä itsestään johtuvasta syystä. Myös Kelan kansaneläkelain nojalla myöntämä kuntoutustuki voidaan lakkauttaa, jos kuntoutustuen saaja ilman pätevää syytä kieläytyy ammatillisesta kuntoutuksesta.

Muun toimeentuloturvan puuttuessa tai lakatessa henkilön toimeentulo perustuu viimesijaisena maksettavaan toimeentulotukeen. Sen alentamiseen liittyy aina kysymys siitä, milloin alentaminen uhkaa perustuslailla turvattua ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Lakiin kirjatun määräyksen mukaan sekä enintään 20 että 40 prosentin alentaminen voidaan tehdä vain sillä edellytyksellä, ettei se vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämättöntä toimeentuloa eikä sitä voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.

Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien. Viimeisin työttömälle velvoitteita asettava säännös onkin 1.1.2011 voimaan tullut toimeentulotukilain muutos (1172/2010). Sillä vahvistettiin toimeentulotuen alentamismahdollisuus koskemaan myös ammatillista koulutusta vailla olevaa 18–25-vuotiasta nuorta, joka on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt siitä ja jolla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt sosiaaliin oikeuksiin liitettyjä velvollisuuksia koskevia kysymyksiä useissa perustoimeentulonturva koskevissa ratkaisuisaan. Valiokunnan mukaan perustoimeentulon turvan saamisedellytyksistä voidaan säätää tavallisella lailla (PeVL 15/1997 vp.). Perustuslaki ei myöskään estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle. Velvollisuuksien asettaminen on toisin sanoen mahdollista. Esimerkiksi työttömyysturvan ehdot voivat valiokunnan mukaan rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Ehdot voivat olla vastasuorituksia edellyttäviä. (PeVL 17/1996 vp.) Viimeisimmässä nuorten toimeentulotuen alentamisesta antamassaan lausunnossa (PeVL 34/2010 vp.) katsoo nuorten erityiskohdelun olevan mahdollista nuorisotyöttömyyden ongelmien perusteella.

*Velvollisuudet kohdentuvat tiukimmin kaikkein huono-osaisimpiin työttömiin.* Tämä näkyy esimerkiksi työttömyysturva koskevien karenssiaikojen kestossa. Pisimmät karenssiajat koskevat henkilöitä, joiden oikeus työttömyyspäivärahaan tai työmarkkinatukeen on päättynyt asetettujen enimmäisaikojen täyttymisen jälkeen. Karenssi voi tällöin merkitä vähintään viiden kuukauden jaksoa, jonka aikana henkilö saa toimeentulonsa viimesijaisesta toimeentulotuesta, jota sitäkin voidaan alentaa. PeL 19 § 2 momentin turvaama jokaisen oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana ei enää toteudu.

Velvollisuuksien lisäämisen ohella toinen asiakkaisiin kohdentuva ”trendi” on itsemääräämisoikeuden ja valinnanvapauden korostaminen, joka liittyy erityisesti yksityisten palvelujen käytön lisääntymiseen. Esimerkiksi palvelusetelilain (569/2009) nojalla tuotettavissa palveluissa on säädetty sovellettavaksi kuluttajansuojalain (38/1978)

säännöksiä. Lain mukaan asiakas tekee palvelujen tuottajan kanssa sopimuksen palvelun antamisesta. Erimielisyystilanteissa olennaista on, mitä palveluista on sovittu. Niinpä myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ostavan asiakkaan tulisi kyetä sopimussuhteeseen ja oikeuksiensa puolustamiseen riippumatta siitä, minkälainen on toimintakyvyn vaje, jonka vuoksi hän asianomaisia palveluja tarvitsee. Valinnanvapautta ja itsemääräämisoikeutta koskevissa puheissa ei huomioida sitä, etteivät kaikki asiakkaat ole terveitä, toimintakykyisiä aikuisia.

Terveydenhuollon potilaslaissa ja sosiaalihuollon asiakaslaissa on säännöksiä, jotka tulevat sovellettavaksi silloin, kun täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty päättämään hoidostaan tai osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Syynä voi myös olla, ettei asiakas ymmärrä ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, ja tilanne voi koskea sekä julkisia että yksityisen tuottamia palveluja. Pääsääntö on, että potilaan tai asiakkaan tahtoa on tällöin selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa, omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.

Kaikilla ei ole kuitenkaan omaisia, läheisiä tai laillista edustajaa. Esimerkiksi edunvalvojamääräyksen hakeminen ei liian hitaana soveltu näihin tilanteisiin tai ole muista syistä aina mahdollista. Se on myös lähtökohtaisesti tarkoitettu taloudellisten, ei henkilöön liittyvien, asioiden hoitoon. *Sosiaalisten oikeuksien toteutumisen esteeksi voikin muodostua se, että asiakas ei omin avuin selviä niistä prosesseista, jotka ovat palvelun tai etuuden saamisen edellytys.* Mitä lähempänä ollaan tilannetta, jossa henkilö on kykenemätön itse huolehtimaan itsestään, sitä lähempänä on myös tilanne, jossa perusoikeuksien toteutumista koskevan vastuun siirtäminen asiakkaalle itselleen on vastoin PeL 19 § 1 momentin säännöstä. Julkisen vallan vastuu perus- ja sosiaalisista oikeuksista ei ole loppuun asti siirrettävissä. Sitä ei voida ”kuitata” esimerkiksi myöntämällä asiakkaalle palveluseteli, jos palvelun tuottajan valinta ja palvelusta sopiminen on asiakkaalle liian vaikeaa.



## Johtopäätöksiä

Yhteinen piirre sosiaalisista oikeuksista 1990-luvulta alkaen annetulle sääntelylle sosiaalihuollossa näyttää olevan, etteivät keskushallinnon strategiset sosiaalipoliittiset linjaukset joko näy annetussa lainsäädännössä tai lakiesitysten suhde niihin on epäselvä. Esimerkiksi ehkäisevä sosiaalipolitiikka on ollut yksi sosiaali- ja terveysministeriön viidestä strategiasta kohta kaksi vuosikymmentä, mutta vahvoina sosiaalisina oikeuksina ehkäiseminen tai syrjäytymisen torjuminen eivät edelleenkaan sisälly sosiaalihuollon palveluja koskevaan lainsäädäntöön.

Sosiaalisia oikeuksia koskevat lainsäädännön muutokset perustuvat myös pääasiassa sosiaalipolitiikan ja sosiaalipoliittisen tutkimuksen ulkopuolelta tuleviin syihin. Ne ovat olleet seurausta kansainvälisestä kehityksestä, kuten Euroopan unionin sääntelystä, Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista (PM kielisopimus, YK:n vammaissopimus), muilla yhteiskuntapolitiikan alueilla tapahtuneesta kehityksestä tai trendien muuttumisesta (talous/tuottavuus, palvelujen yksityistäminen, NPM, aktivointipolitiikka). Hallinnonalan sisäisistäkin uudistuksista pääosa on järjestämistapojen tai rakenteiden muutoksia (potilas- ja asiakas-, valtionosuus-, kotihoidon- ja kotisairaanhoidon kokeilu- ja palvelusetelilait, terveydenhuoltolakiuudistus). *Lainsäätäjän kansallinen sosiaalipoliittinen näkemys, asiantuntemuksen, näyttää puuttuvan ja olevan alisteinen ensisijaisesti taloudelle.*

Myöskään tai edes toimeentulon turvaa koskeva sääntely ei keskustele sosiaalipoliittisen köyhyystutkimuksen kanssa. Lakiesityksissä ei pohdita, mitä vaikutuksia esityksillä on köyhyyteen Suomessa. Köyhyys puuttuu yleensä jopa terminä lakiesityksistä ja näkyy lähinnä valiokuntamietintöjen eriävissä mielipiteissä. Esimerkiksi toimeentulotuen perusosan alentamista koskeneiden hallituksen esitysten perusteluissa ei pohdita alentamisen suhdetta syrjäytymiseen tai köyhyyteen. Perustelujen huoli on ainakin välillisesti taloudellinen: ”toimeentulotuen merkitys viimesijaisena tilapäiseksi tarkoitettuna etuutena hämärtyy, jos sitä aletaan käyttää pysyvänä toimeentuloetuutena, vaikka tasoa olisi jo alennettu” (HE 217/1997 vp.).

Zeitgeistiin ei näytä sisältyvän huolenpito kaikista yhteiskunnan jäsenistä. ”Meillä ei ole varaa” -puhe johtaa siihen, että palveluja priorisoidaan yhä tarkemmin. Avun tarvitsijat ovat yhä heikompiakuntoisia, yhä useampien palvelujen tarvitsijoita, ja yhä useammin apu tulee vasta viime hädässä. Voidaan väittää, että olemme vauhdilla menossa residuaalisen sosiaalipolitiikan suuntaan. Sosiaalisten oikeuksien kautta tarkasteltuna yhteiskuntaa, ihmisiä, kansalaisia jaetaan eri luokkiin, siten, että palveluja ei ole tarkoitukseen aktiivisesti tarjota kaikille.<sup>7</sup> Tätä taustaa vasten sosiaalisten oikeuksien ydin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien apuna näyttää hapertuvan. Sosiaalisektorille siirretään myös uusia asiakasryhmiä, joiden kohdalla ei välttämättä ole kyse ensisijaisesti sosiaalisista ongelmista, esimerkkinä kuntouttava työtoiminta.

Asiakkaalle asetetut velvollisuudet kohdentuvat tiukimmin kaikkein huono-osaisimpiin, ja sosiaalisiin oikeuksiin liitetyt velvollisuudet toimivat syrjäytymisen ehkäisemistä vastaan. Taustalla oleva aktiivintipolitiikka näyttää kelpaavan perusteluksi myös silloin, kun inhimilliset näkökohdat ja sosiaalipoliittinen ymmärrys edellyttäisivät muuta. *Lainsäädännön valmistelussa asiakkaan ääni on heikko. Se on sitä heikompi, mitä enemmän henkilö on riippuvainen julkisen vallan vastuulla olevasta sosiaalisten oikeuksien toteuttamisvelvollisuudesta.* Asiakkaiden etuja ajavia tahoja ei joko ole (toimeentulotukiasiakkaat), tai niiden vaikutusmahdollisuudet ovat vähäiset (työttömien yhdistykset). Eniten apua tarvitsevien ääni kuuluu kaikkein huonoimmin. Ne, joita sekä lainsäädäntö että sen tulkinnat ja puhe julkisuudessa aktiivisuuteen eniten velvoittavat, ovat eniten sidottuja järjestelmän asettamiin ehtoihin. (Pajukoski 2010, 46–51.) Asiakkaan asemaa korostavan prosessuaalisen sääntelyn lisääntyminen ei auta niitä asiakkaita, joilla ei ole kapasiteettia lainsäädännön mahdollistamien prosessien läpiviemiseen.

---

7 TEM, ohje 21.12.2010. TEM/3366/00.03.01.02/2010, jolla asiakkaat jaetaan neljään luokkaan. Niistä yhdelle ei ohjeen mukaan tarjota työvoimapalveluja siksi, että työnhakijan työllistymistä ei katsota voitavan auttaa TE-toimiston keinoin. Aikaisempi ohje 19.11.2009. TEM/3522/00.03.02/2009.

Perusoikeusuudistus tuli vastustajien taholta hyväksytyksi, koska mietinnön pohjalta kompromissina tuotetun lakiesityksen katsottiin olevan niin yleinen, ettei sillä tulisi olemaan käytännössä vaikutuksia. (Hänninen 2010, 191–197). Perusoikeuksien kirjaamisella PeL:iin ei olekaan ollut välittömiä vaikutuksia lainsäätäjään esimerkiksi siten, että sosiaalisia oikeuksia olisi ryhdytty vahvistamaan muuttamalla määrärahasidonnaisia etuuksia subjektiivisiksi oikeuksiksi. Säätelyyn tehdyillä sisällöllisillä muutoksilla on pääasiassa tarkennettu aikaisemmin suhteellisen väljää sosiaali- ja terveydenhuollon sääntelyä. Perusoikeuksiin kirjatut sosiaaliset oikeudet ovat kuitenkin saaneet ajan myötä merkittävämmän roolin kuin niiden vastustajat aikanaan uskoivat. Korkeimman hallinto-oikeuden, eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisujen kautta on vähitellen syntynyt ymmärrys siitä, miten olemassa olevia säännöksiä tulee tulkita ja miltä osin voimassa oleva lainsäädäntö sisältää tarkistamistarpeita suhteessa perusoikeuksiin.

Perusoikeuksilla on ns. tulkintavaikutus, joka tarkoittaa, että tarjolla olevista tulkintavaihtoehdoista on valittava se, joka parhaiten edistää kulloinkin kysymyksessä olevan perusoikeuden toteutumista. Perusoikeuksien merkitys on tullut näkyväksi vähitellen juuri niiden tulkintavaikutuksen kautta. Vaikka lainsäädäntö on parempi kuin koskaan, ihan vailla perusteita ei ole kysymys: Mitä jo ennen perusoikeusuudistusta tavallisella lailla säädetyistä sosiaalisista oikeuksista olisi taloutta korostavassa päätöksenteossa jäljellä, ellei uudistusta olisi tehty? Aikaisempaa läpinäkyvämmäksi on tullut myös sääntelytavan vaikutus oikeuden vahvuuteen. Kun usko sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen määrärahasidonnaisten etuuksien ja palvelujen kautta näyttää menneen, erityisesti 2000-luvulla annetussa sääntelyssä onkin ollut aikaisempaa enemmän pyrkimys subjektiivisiin oikeuksiin (vammaisten tulkkauspalvelut, henkilökohtainen apu). Myös määrärajoista säättäminen on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi sosiaalisten oikeuksien vahvistamisessa. Niinpä myös tarpeen arviointia ja palvelujen tai etuuksien järjestämistä koskeva sääntely on ollut kasvamassa.

Palvelujärjestelmän rakenteita ja tuottamistapoja koskevia muutoksia on tehty sisältömuutoksia enemmän. Sosiaalisista oikeuksista

käytävälle keskustelulle on kuitenkin tyypillistä, *että rakenteellisten muutosten vaikutuksia oikeuksien toteutumiseen tai asiakkaan asemaan ei huomioida*. Myöskään sitä koskevaa tutkimusta ei oikeastaan ole. Sekä keskustelun että tutkimuksen kohteena ovat rakenteiden vaikutukset palvelujärjestelmään tai kuntatalouteen. Esimerkiksi valtion-osuusuudistusten, kuntarakenteen, palvelujärjestelmän tai ohjausjärjestelmän muutosten vaikutuksista asiakkaan sosiaalisiin oikeuksiin ei ole tietoa. Erityisen mielenkiintoisia olisivat esimerkiksi ohjausjärjestelmän muuttumisen vaikutukset sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen.

Lähes kaikkien rakenteisiin liittyvien uudistusten tavoite on päästä kuntia suurempiin palvelujen järjestämisestä vastaaviin yksiköihin. Tutkimusten mukaan palvelujen käyttö vähenee kodin ja esimerkiksi hoitopaikan välisten matkojen kasvaessa (esim. Paltta 2008). Muutosten vaikutuksista palvelujen ja etuuksien saavutettavuuteen ei ole käyty keskustelua. Ehdotuksia ei ole tehty esimerkiksi sairausvakuutuksen matkakorvausjärjestelmän laajentamisesta sosiaalihuollon palvelujen käyttäjiin tai kokonaan uuden kuljetuspalvelun luomisesta. Kun liikenneyhteyksiä ei ole tai niiden hinta muodostuu kynnyskysymykseksi, osa tarvitsevista jää palvelujen ulkopuolelle siksi, että niiden saavutettavuus on heikko. Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen (6 §) kautta syntyvä tosiasiallisen tasa-arvon tavoite, edellyttää, että palvelujen saavutettavuuskysymys otetaan huomioon rakenteellisista ratkaisuksista päätettäessä. Vastaukseksi etäisyyksien kasvamiseen ei riitä sähköinen asiointi tai toteamus, että ”meillä ei ole varaa”.

Puheenvuoroissa toistetaan, ettei uusiin palveluihin ole varaa. Koko sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä ollaan kuitenkin uudistamassa. Äskettäin on eduskunnassa hyväksytty terveydenhuoltolaki. Vireillä on myös sosiaalihuoltolain uudistus, johon liittyvät erityisen ”vanhuslain” antaminen ja koko sosiaalihuollon erityislainsäädännön uudistaminen (Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen 2010) puhumattakaan jo tehdyistä tai vireillä olevista rakenteellisista muutoksista. Perusoikeuksien säätämisen yhteydessä käytyyn keskusteluun viitaten voisi kysyä, turvaako voimassa oleva lainsäädäntö (joidenkin tahojen mielestä) liian hyvät sosiaaliset oikeudet. Jos niiden tasoa ha-

lutaan madaltaa, ainoa mahdollisuus on uudistaa lainsäädäntöä. Kun rakenteet, järjestämistapa ja sisältö ovat samanaikaisesti uusia ja kun myös uuden sääntelyn täytäntöönpanijoiden sukupolvi on uusi, täytäntöönpano tulee olemaan vähintään monimuotoista.

Uudistuksille löytyy toisaalta myös sosiaalipoliittisesti kestäviä perusteluja. Nuori, vanhus tai työikäinen vuonna 2010 on erilainen ja elää eri ajassa kuin 1980-luvulla, jolloin voimassa olevat sosiaalisia oikeuksia määrittävät perussäännökset annettiin. Ihmisten elin- ja työympäristöt, hallinnon kulttuurit, julkisten toimijoiden asema ja roolit ovat muuttuneet. Ennen kaikkea sosiaaliset ongelmat ja hyvinvoinnin riskit ovat muuttuneet. Näyttää kuitenkin siltä, että uudistuksia ollaan tekemässä rakenteiden ja talouden ehdoilla. Palvelun tarvitsijoiden kannalta merkityksellisiä kysymyksiä ei oteta esiin. Missä viipyy sosiaalipoliittinen keskustelu, jossa pohdittaisiin muutosten vaikutuksia ihmisten, ei valtion- ja kuntatalouden tai pelkästään palvelujärjestelmän kannalta?





## Traditioista trendeihin

*Suomalaista hyvinvointivaltiota on rakennettu pohjoismaisen hyvinvointimallin vaikutuspiirissä, mutta omaperäisin kansallisin linjauksin. Sosiaalipolitiikan historia koostuu alkuvaiheiden vahvasta visionäärisyydestä ja vähitellen mukaan tulleista matkustavista ideoista. Pitkäjänteisyys ja linjakkuus ovat vaihtuneet erilaisiksi trendeiksi: on vaikuttavuutta, new public managementia, EU:n strategioita, globalisaatiota, aktiivista sosiaalipolitiikkaa. Kun yhden uuden suuntauksen ymmärrys yhteiskunnassa alkaa kasvaa, se vaihtuukin jo toiseksi, eikä kukaan tiedä mikä on sosiaalipolitiikan ydinsanoma. Sosiaalipolitiikan ”muuttumisleikissä” asemansa on säilyttänyt parhaiten keskiluokkaistuvaa väestönosaa tukeva sosiaaliturvajärjestelmä, ja häviäjäksi on ajautunut heikoimmin jaksava ja toimeentuleva väestö.*



## Keskiluokkaistuva ja eriarvoistuva Suomi – hyvinvointivaltio koetuksella

 Suomen sosiaalipolitiikassa on hyviä pohjoismaisia tuloksia saavutettu suhteellisesti pienemmillä panostuksilla kuin läntisissä naapureissamme. Siten sosiaalipoliittiset leikkaukset aikaansaavat täällä herkästi huomattavaa tuhoa. 

### Sosiaalipolitiikka 2017: lähtökohtia ja näkökulmia

Vuonna 1992 julkaistiin Suomen itsenäisyyden juhluvuoden rahaston SITRAn kustantamana 647-sivuinen teos nimeltään ”Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen.” Kirjan toimittajana viittasin johdannossa Pekka Kuusen 1961 julkaisemaan teokseen 60-luvun sosiaalipolitiikka ja siihen, että tuon teoksen sisältämää ohjelmaa laadittaessa voitiin Suomen jälki-jättöisessä sosiaalipolitiikassa seurata eurooppalaisia jalanjälkiä. Useat maat olivat 1960-luvulle tultaessa jo edenneet hyvinvointivaltiota kehittäessään paljon pitemmälle kuin Suomi. Mutta uudenaikaistuksessaan ja vaurastuessaan maamme tarttui tilaisuuteensa, ja 1980-luvun lopulla pääsimme lähelle pohjoismaista kärkitasoa. Viimeistään 1970-luvulta lähtien alkoi hyvinvointivaltioiden tielle kuitenkin kertyä uudenlaisia esteitä. Merkkejä muutoksesta nousi kansainvälisellä tasolla näkyviin jo 1970-luvun öljykriisien aikoihin. Tuolloin läntisissä demokratioissa ilmaantui myös ideologisia virtauksia, jotka olivat



kriittisiä suhteessa hyvinvointivaltioon. Ja 1990-luvun alkuun ajoittunut lama, joka kouraisi Suomea poikkeuksellisella tavalla, pani oman hyvinvointivaltiomme koetukselle. Alkoiko tuosta ajankohdasta arveuttava käänne siinä kehityksessä, joka oli johtanut Suomen vaurauden ja yleisen hyvinvoinnin tielle?

Hyvinvointivaltion kohtuullisten tavoitteiden saavuttaminen 90-luvun taitteeseen tultaessa merkitsi sitä, että sosiaaliturva oli tasokasta ja väestön hyvinvointi kansainvälisesti vertaillen tasaisesti jakautunutta. Köyhyyden eliminoimisessa Suomi oli edennyt varsin pitkälle. Sosiaalipolitiikka 2017 -teoksen kysymyksenasettelut kuitenkin hahmottuivat niiden ongelmien mukana, joita hyvinvointivaltiot enenevästi kohtasivat. Oikeastaan oli kaksi mahdollisuutta: säilyttää saavutettu taso ehkä pienin korjauksin tai antaa periksi niille vaatimuksille, joita esitettiin hyvinvointivaltion karsimiseksi. Sosiaalipolitiikka 2017 -teoksessa ei ollut tarkoitus luonnostella sosiaalipoliittista tulevaisuudenohjelmaa eikä tässäkään artikkelissa ole tuollaista tavoitetta. Sen sijaan pyritään tarkastelemaan eräitä muutostekijöitä, joita pidetään olennaisina hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta.

Sosiaalipolitiikka 2017 -teoksen loppuluvussa *Näkökulmia tulevaisuuteen* esiteltiin kaksi skenaariota tulevasta kehityksestä: pessimistinen ja optimistinen. On syytä erikseen tähdentää, että teoksen johdannossa torjuttiin ennustamisen mahdollisuus, mutta pidettiin hyödyllisenä hahmotella skenaarioita mahdollisista tulevaisuuksista. Myös teoksen nimeen sisältyvä, itsenäisen valtakunnan satavuotisuutta ilmentävä vuosiluku 2017 oli symbolinen, ja sillä viitattiin ainoastaan 1900-luvun lopun ja 2000-luvun alun mahdollisiin kehityskulkuihin. Teoksen kysymyksenasetteluja ohjasi näkemys kahdenlaisista muutoksista. Yhtäältä kiinnitettiin huomiota yhteiskunnan rakenteen muutoksiin, koska ne vaikuttavat siihen, millaista sosiaalipolitiikkaa on harjoitettava ja kuinka paljon sosiaaliin tulonsiirtoihin on sijoitettava. Toisaalta pääteltiin, että *yksin rakennemuutokset eivät voi määrittellä harjoitettavan politiikan luonnetta, vaan lopultakin kansan ja päättäjien ideologiset arvoalinnat ovat olennaisia*, kun ratkaistaan, mihin niukoiksi koettuja voimavaroja suunnataan. Usein päätöksiä perustellaan esimerkiksi ”taloudellisilla realiteeteilla”, mutta myös nuo ”realiteetit” ovat arvoalintoja.

Sosiaalipolitiikka 2017 -teoksessa eroteltiin kaikkiaan kahdeksan tulevan kehityksen kannalta olennaisena pidettyä muutostekijää, joista tässä artikkelissa tarkastellaan seuraavia kuutta:

1. Ikärakenteen muutos
2. Keskiluokkaistuminen
3. Yhteiskunnan pluralisoituminen
4. Korporatismiin yhteiskunnallisen voiman heikkeneminen
5. Täystyöllisyyden ja sitä koskevien tavoitteiden häviäminen
6. Uusoikeistolaisten (seuraavassa esityksessä uusliberalististen) arvojen leviäminen

Artikkelissa tarkastellaan ennen kaikkea sitä, miltä nuo muutostekijät näyttävät sosiaalipolitiikan myöhemmän kehityksen kannalta. Jälkikäteen tarkastellen 90-luvun alusta käynnistynyt ideologinen muutos on ollut huomionarvoinen suhtautumisessa sosiaalipolitiikan ylläpitoon ja kehittämiseen. Tämän muutoksen myötä on tultu tilanteeseen, jossa on tarkoituksenmukaisempaa puhua uusliberalismista kuin uuskonservatismista. Koska *uusliberalismissa piilee hyvinvointivaltion pääasiallinen ideologinen kilpailija*, siihen kiinnitetään verraten paljon huomiota. Lopuksi tuodaan esiin ajatuksia siitä, millaisia vaikutuksia tarkasteltavilla rakenne- ja ideologisilla muutoksilla voi olla sosiaalipolitiikkaan. On syytä tähdentää, että kirjoittajan tarkoituksena ei ole sosiaalipoliittisen ohjelman kehittäely hyvinvointivaltiolle.

## Ikärakenteen muutos

Suomi tuli 2000-luvun alussa kuulumaan niiden Euroopan maiden joukkoon, joissa vanhojen ikäluokkien määrä kasvaa. Eurostatin väestöskenaario vuodelta 1999 kertoo, että ainoastaan Alankomaissa ja Irlannissa yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa vuosina 2002–2020 hieman Suomeakin nopeammin. Samaan aikaan Euroopan maista vain Italiassa 15–64-vuotiaiden määrä pienenee nopeammin kuin Suomessa. Suomen väestöllinen huoltosuhde näyttääkin olevan vuonna 2020 EU-maiden huonoin: sataa 15–64-vuotiasta kohden on 0–14-vuotiaita ja yli 65-vuotiaita yhteensä 62. Suomalaisten palkansaajien keski-ikä

on kolmessa vuosikymmenessä (1977–2008) kohonnut noin 36 vuodesta 42 vuoteen (Lehto & Sutela 2008, 17).

Kasvava eläkeläisikäluokka lisää eläke-, huolto- ja terveydenhoitokustannuksia, ja myös tuottavuuden ja kilpailukyvyyn pelätään kehittyvän epäsuotuisasti. Tuskin mitään sosiaali- ja talouspoliittista ongelmaa on käsitelty hallinnossa ja julkisuudessa vuoden 1992 jälkeen yhtä paljon kuin eläkekysymystä. Tuon ajankohdan jälkeen on syntynyt uusi politiikkalohko: *ikäpolitiikka*. Erityisesti suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle 2000-luvun alussa synnytti valtionhallinnossa pelottavan näkymän. Vuonna 1995 asetettiin ikäkomitea (KM 1996:14) pohtimaan lähinnä sitä, miten työelämää olisi kehitettävä, jotta eläkkeelle siirtymistä voitaisiin myöhentää. Komitean ehdotuksen pohjalta käynnistettiin kansallinen ikäohjelma (1998–2002) kolmen ministeriön yhteisvoimin selvittämään työssä jaksamisen ja työn vetovoimaisuuden problematiikkaa. Työurien pidentämistä on tahdottu edistää myös varhentamalla nuorten siirtymistä työelämään.

Vuonna 2005 toteutettua työeläkeuudistusta on sanottu mittavimmaksi työeläkejärjestelmän historiassa. Keskeistä uudistuksessa on yksilöllisesti valittava vanhuuseläke ikävälillä 63–68 vuotta. Järjestelmään liitettiin sekä houkutin että rangaistus: kannustinkarttuma tukemaan työssä jatkamista 63 ikävuoden jälkeen ja varhennusvähennys, jos jää eläkkeelle 62 vuoden iässä. Mikäli jää eläkkeelle 68 ikävuoden jälkeen, saa erityisen lykkäyskorotuksen. Koko työura kartuttaa eläkettä, mukaan lukien opiskelu ja lastenhoito, joten järjestelmä muuttuu tasa-arvoisemmaksi. Eläkemenojen ja taloudellisen kantokyvyn suhdetta säädellään vuodesta 2010 lähtien elinaikakerroimen avulla: jos keskimääräinen elinikä pitenee, elinaikakerroin pienentää alkavia eläkkeitä. Näin luodaan menojen leikkauksen automaatti: sekä eläkemenojen että -maksujen arvioidaan jäävän pienemmiksi kuin aiemman lain mukaan. (Vrt. Kiviniemi 2006.) Merkille pantavaa tämän uudistuksen valmistelussa oli se, että eläkeläisjärjestöjä ei lainkaan kuultu, mikä ilmensi päätöksenteon säilyttämistä aktiiviväestön käsissä (Kangas 2006, 283).

Työntekijäjärjestöt ovat suhtautuneet epäillen tai kielteisesti lainmukaisen eläkeiän korottamiseen. Tämä on tullut selkeästi näkyviin,

kun yleistä vanhuuseläikeikää on ehdotettu nostettavaksi vähintään 65 vuoteen. Työntekijä- ja toimihenkilöjärjestöt ovat torjuneet tällaiset ehdotukset ja tähdentäneet, että todellista eläikeikää voidaan korottaa vain kehittämällä työoloja; se on palkansaajajärjestöjen mukaan ainoa keino työurien jatkamiseksi. Työntekijäpuolen kannanotoista heijastuu näkemys siitä, etteivät tosiasiallinen ja lainmukainen eläikeikä ole voimakkaassa riippuvuussuhteessa. Esimerkiksi SATA-komitean puheenjohtajan mukaan työurien pidentämiselle ei kuitenkaan ole vaihtoehtoa. Hän pitää uudistuksen suurimpina esteinä työmarkkinajärjestelmän edunvalvontaa ja sitä, että ”eläkeläiset ovat poliitikoille ainainen pelote”. (Lehto 2009.) Tästä viittauksesta heijastuu näkemys, joka sisältyi vuoden 1992 tekstiin ikärakenteen muutosta arvioitaessa: eläkeläisten poliittisen voiman vahvistuminen. Arvioitaessa vaikeutuvan huoltosuhteen taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia näyttää vähälle huomiolle jääneen se tosiasia, että iäkkäiden toimintakyky on huomattavasti kohentunut ja kohentunee jatkuvasti tulevana vuosikymmeninä (Koskinen ym. 2004). Tämä helpottanee huoltosuhdeongelmaa. Toisaalta eliniän jatkuva piteneminen on edelleen vaikeasti arvioitava tekijä huollon tarvetta arvioitaessa.

Eläkekeskustelussa on kiinnitetty varsin vähän huomiota sukupolvien väliseen oikeudenmukaisuuteen, vaikka tätä näkökohtaa on pidetty huomionarvoisena oikeudenmukaisuusteorioissa (vrt. esim. Rawls 1978). Voidaan pohtia, tulisiko nuorempien sukupolvien myöntyä pitempään työuraan kuin vanhempien sukupolvien, jos taloudelliset ja sosiaaliset olosuhteet sitä vaativat. Ovathan elämänedellytykset vuosikymmenten mittaan hyvinvointivaltioissa koulutuksen, terveydenhuollon, asumisen, työaikojen lyhentymisen ja monien muiden kehitystekijöiden ansiosta suuresti kohentuneet.

Jos elinajan odote esimerkiksi 1921–1930 syntyneillä miehillä oli 50,7 vuotta ja naisilla 55,1 vuotta ja jos vastaavat odotteet ovat 1981–1985 syntyneillä 70,1 ja 78,4 vuotta, onko reilua ja kohtuullista, että näillä ikäluokilla on sama vanhuuseläikeikä? Vai voidaanko oikeudenmukaisuuteen vedoten puolustella eläikeiän säilyttämistä ennallaan tai jopa sen alentamista? Entä jos eläikeiän pitäminen ennallaan aiheuttaa väestön hyvinvoinnin heikkenemistä? Historiallinen kehitys kohti elä-

keiän alenemista on suunnilleen 1800-luvun puolivälistä lähtien ollut voimakasta. Kysymyksessä näyttää olevan hyvin pitkän ajan trendi, josta on vaikea poiketa. Ns. kolmas ikä, työstä vapaa aika, jona toimintakykyä vielä riittää, on vahva houkutin. Mutta onko trendi joutunut ristiriitaan muiden realiteettien kanssa?

Pelkästään ikärakenteen muutos aiheuttaa terveydenhuollon ja vanhustenhuollon kokonaismenoihin 22 prosentin eli 2,4 miljardin euron lisäyksen vuodesta 2002 vuoteen 2020. Kolmannes menojen kasvusta aiheutuu vanhustenhuollosta, runsas neljännes perusterveydenhuollosta ja vajaa neljännes erikoissairaanhoidosta. Lisäksi sairausvakuutuksen korvaamien lääkkeiden osuus kattaa menojen kasvusta noin 11 prosenttia. Siten vanhusten- ja terveydenhuollon voimavaroja on tarpeen kasvattaa ja kohdentaa uudelleen.

Vaikka oletetaan palveluiden määrän, laajuuden ja laadun pysyvän ennallaan – ja tätä tilannettahan on ankarastikin arvosteltu – vanhustenhuollon menojen arvioidaan mainittuna aikana kasvavan runsaat 50 prosenttia, perusterveydenhuollon menojen 29 prosenttia ja erikoissairaanhoidon menojen 16 prosenttia. (Stakes 2006, 67–68.) Tullevat vanhusikäluokat ovat paremmin koulutettuja kuin nykyiset, ja niiden vaatimustaso lienee korkeampi sekä poliittinen voima suhteellisesti suurempi kuin nykyisten vanhusikäluokkien. Siten ennusteisiin sisältyy huomattavia tuntemattomia tekijöitä. Suomalaisten äänestysaktiivisuus oli ainakin 1970-luvun lopulta 1980-luvun lopulle varsin selvästi iästä riippuvaa. Aktiivisimmin äänestivät ikäluokat 31–79 vuotta, mutta 80 ikävuoden jälkeen aktiivisuus putosi selvästi, jopa passiivisten nuorten ikäluokkien alapuolelle. Koulutuksen määrällä oli kuitenkin varsin selvä yhteys äänestysaktiivisuuteen: mitä pitempi koulutus, sitä aktiivisemmin osallistuttiin. Lisäksi yhteys koulutuksen ja äänestysaktiivisuuden välillä suhteellisesti voimistui siirryttäessä vanhempiin ikäluokkiin. (Martikainen & Yrjönen 1991, 26–30, 38–42.)

Koska koulutus korreloituu myös puoluevalintoihin, lisääntyvä koulutus ja väestön ikääntyminen vaikuttanevat puolueiden suuruussuhteisiin. Suurilla ikäluokilla saattaa vanhetessaan olla huomattavan paljon poliittisia vaikutusmahdollisuuksia verrattuna edeltäneisiin sukupolviin, ja niiden poliittinen voima voi vaikuttaa myös sosiaalipo-

litiikkaan. Suuret ikäluokat ovat tutkimusten mukaan tottuneet aktiivivaikanaan käyttämään poliittista ja yhteiskunnallista valtaa (Virtanen 2005, 206).

Vanhusten huollossa esiin nousseet ongelmat 1990-luvulla ja 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä ovat kuitenkin osoittaneet, että toistaiseksi ikääntyvien ikäluokilla tuskin on juurikaan ollut poliittista vaikutusvaltaa. Suuret ikäluokat saattavat tehdä poikkeuksen tästä säännönmukaisuudesta. Alan tutkija päättelee: ”Koska suuret ikäluokat ovat niin suuria kuin ovat ja koska he äänestävät muita ikäryhmiä aktiivisemmin, äänestämällä esimerkiksi oman ikänsiään he pystyvät vielä eläkeiässään hämmentämään poliittista kenttää niin halutessaan.” (Karisto 2005, 33.) Mutta näille ikäluokille myös periytynee aktiivijan eliittiryhmiin kuulunutta valtaa, kuten yliedustusta elinkeinoelämässä, järjestöissä, mediassa ja tieteessä. (Vrt. Borg & Ruostetsaari 2002; Karisto 2005, 32.) Osku Pajamäki (2006) kutsui näitä ikäluokkia ahneeksi sukupolveksi, jonka hän katsoi vallanneen vaikutusvaltaisia asemia ja hankkineen itselleen etuuksia sekä nuorempien että vanhempien ikäluokkien kustannuksella. Onko mahdollista, että jos suuret ikäluokat eläkkeelle siirryttyään pitävät kiinni vallastaan ja etuuksistaan, syntyy uudenlainen sukupolvien välinen jännite – ehkä samantapainen, jollaisen syntymiseen nämä ikäluokat itse vaikuttivat keskeisellä tavalla 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa?

## Keskiluokkaistuminen

Suomalaisen yhteiskunnan nopea modernisaatio näkyi hyvin selvästi 1900-luvun jälkipuoliskolla koulutuksen lisääntymisenä ja siihen liittyen ammattiaseman muutoksina. Jo 1990-luvun alkuvuosista lähtien ylioppilastutkinnon on suorittanut useampi kuin joka toinen ikäluokastaan, ja saman vuosikymmenen lopulta lähtien useampi kuin joka neljäs ikäluokastaan on yltänyt korkeakoulututkintoon saakka (pois lukien ammattikorkeakoulututkinnot). Suomeen luotiin ammattikorkeakoululaitos 1990-luvulla, mikä on huomattavasti kohottanut yleistä koulutustasoa. Vähintään keskiasteen koulutuksen suorittaneiden

osuus väestöstä oli vuosituhanen vaihteessa ikäluokissa 22–40 vuotta yli 80 prosenttia. (Vartia & Ylä-Anttila 2003, 197.) Vuosikymmeniä jatkunut korkeatasoisen koulutuksen yleistymisen on luonut perustaa ammattirakenteen ja ammattiaseman muutoksille. Työntekijöiksi luokiteltujen osuus putosi vuosina 1984–2008 miltei puolesta (48 %) alle kolmasosaan (31 %) (Lehto & Sutela 2008, 13–14). Kun vuoden 1992 artikkelissa perusteltiin keskiluokkaistumista kvantitatiivisesti, viitattiin ensisijaisesti ammattirakenteen muuttamiseen toimihenkilövaltaiseksi. Koulutuksen ja ammattiasemien määrälliset muutokset luultavasti vaikuttivat keskeisellä tavalla siihen, että luokkasamastuminen muuttui nopeasti erityisesti 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa, joskin samansuuntainen kehitys oli havaittavissa jo aiemminkin.

Keskiluokkaistuminen näyttää saaneen lisävoimaa siitä tulon- ja omaisuudenjaon kehityksestä, joka on ollut luonteenomaista 1990-luvun alun laman jälkeiselle ajalle. *Tuloerojen huomattava suurentuminen on etäännyttänyt kansanosia toisistaan.* Kulutustottumukset ovat mahdollisesti erilaistuneet, koska kulutukseen käytettyjen resurssien erot ovat kasvaneet. Elinkeinoelämän valtuuskunta on toteuttanut 13 kertaa selvityksen suomalaisten luokkasamastumisesta aikavälillä 1984–2009. Vuonna 1984 vain 40 prosenttia suomalaisista samastui keskiluokkaan, mutta vuonna 2009 jo 55 prosenttia, mikä on toistaiseksi korkein lukema. Samana aikana työväenluokkaan samastuvien osuus on pudonnut 26 prosentista 18 prosenttiin. Työväenluokkaan samastumisessa on tapahtunut hyppäyksellisiä muutoksia, mutta trendi on ollut aleneva. Sama aleneva suuntaus on näkyvissä luokkiin samastumattomien osuudessa, joka on mainitulla pitkällä aikavälillä pudonnut 34 prosentista 27 prosenttiin. Keskiluokka näyttää saaneen lisävoimaa sekä työväenluokasta että luokkiin samastumattomista. Vain harvat suomalaiset katsovat kuuluvansa yläluokkaan; koko tarkastelujaksolla ei luku ole kertaakaan noussut yhtä prosenttia korkeammaksi ja oli viimeksi 0,4 prosenttia. (Haavisto & Kiljunen 2009, 92–94.) Monet yläluokkaan samastuvat ehkä jättävät ilmoittamatta näkemyksensä tai ilmoittavat kuuluvansa keskiluokkaan.

”Sosiaalipolitiikka 2017” -kirjassa J. P. Roos (1992) esitti näkemyksen, jonka mukaan hyvinvointivaltion perusrakenteet olivat

syvenevässä ristiriidassa uusien kulttuuristen ja elämäntavallisten rakenteiden kanssa. Uusilla rakenteilla hän viittasi nimenomaan luokkarakenteisiin ja lähinnä keskiluokkaan. Keskiluokan (tai keskiluokkien) kannattamalle sosiaalipolitiikalle hän nimesi useita tunnuspiirteitä: ansiosidonnaisuus, valinnanvapaus, korkeatasoiset ja yksilölliset palvelut, ammattisuoja, koulutuksen ja terveydenhoidon keskeisyys, kuluttajuus asiakkuuden asemesta, pragmaattinen suhtautuminen tasa-arvon ja solidaarisuuden sijaan sekä säästäminen sosiaaliturvan perustana. Verrattaessa työväenluokkaan näissä tunnuspiirteissä heijastuvat sellaiset piirteet kuin valinnanvapauden ja koulutuksen korostaminen sekä solidaarisuuden ja tasa-arvon vähäisempi arvostus. Sen sijaan ansiosidonnaisuuden korostus tuskin erottaa uudenaikaista työväenluokkaa keskiluokasta, kuten suhtautuminen työeläkejärjestelmiin osoittaa.

Roos arveli keskiluokan pitävän sosiaalipolitiikkaa kalliina ja oletti sen kaipaavan pikemminkin ”räätälöityä” politiikkaa, jossa sen erityisintressit otettaisiin huomioon. Toisaalta hän ymmärsi keskiluokan merkityksen sosiaalipolitiikan yhtenä kustantajana ja hyödyntäjänä, kun otetaan huomioon yhteiskunnan ja valtion legitimitietin tarve. Hän ilmeisesti tarkoitti, että ilman tätä universalistista käytäntöä työväenluokka voisi radikaalistua tavalla, johon liittyisi kielteisiä seurauksia. (Vrt. Roos 1992, 321–336.) Roosin keskiluokkaa koskevia luonnehdintoja voidaan pitää sellaisina arvo-orientaatioina, jotka ovat ominaisia verraten pitkälle koulutetulle väestönosalle. Akateemisesti koulutetut henkilöt ovat arvomuutoksen edelläkävijöitä ja irtautuvat perinteisistä arvoista yleisemmin kuin uusi työväenluokka. (Mikkola 2003, 303–309.) Vuoden 1990 jälkeisessä kehityksessä näyttää paradoksiselta se, että *samastuminen työväenluokkaan on heikentynyt, samalla kun suhteellinen köyhyys on huomattavasti yleistynyt*. On luultavaa, että osa niistä henkilöistä, jotka ovat pudonneet suhteellisen köyhyysrajan alapuolelle, samastuu siitä huolimatta keskiluokkaan. USA:ssa on valkokaulustyöläisten asema Barbara Ehrenreichin (2006) mukaan muuttunut voimakkaasti yrityssaneerausten ja työn määräämisen vuoksi, ja siitä on seurannut myös keskiluokassa köyhyyttä. Jokin osa Suomen keskiluokasta lienee joutunut saman kohtalon



alaiseksi; onhan 90-luvun laman jälkeen työttömyys koetellut myös monia toimihenkilöitä. Sosiaalipolitiikan kannalta olisi tärkeää tutkia keskiluokan ja työväenluokan suhtautumista niihin arvoihin, jotka ovat sosiaalipolitiikalle merkittäviä.

## Yhteiskunnan pluralisoituminen

Keskustelu postmodernismista oli hyvin vilkasta erityisesti 1980- ja 1990-luvulla. Pohdinta koski yhteiskunnan pluralisoitumista, muuttumista useassa merkityksessä rakenteellisesti ja toiminnallisesti moniaineisemmaksi. Postmodernistit esittivät, että yleistyksiin pyrkivät teoriat, kuten marxismi ja psykoanalyysi, ovat vähintäänkin kyseenalaisia, koska ne pelkistävät liikaa sosiaalista todellisuutta. Nämä tutkijat väittivät, että modernismiin, joka hallitsi ajattelua 20. vuosisadan alusta sen loppupuolelle saakka, sisältyi pyrkimystä intellektuaaliseen ja poliittiseen dominaatioon, usein tieteen ja edistyksen nimissä. Sitä vastoin postmodernismi ilmenee heidän mielestään vapautuksena, samalla kun se ilmentää fragmentoitumista ja elämäntapojen moninaistumista. Kulttuurit ja sosiaaliset järjestelmät moninaistuvat, sirpaloituvat, ja sallitaan tuhansien kukkien kukkia. Hyvin erilaiset näkemykset pääsevät esiin: siedetään ja suositaan monenmoisten kulttuuristen koodien ja diskurssien yhdistelyä. Henkilökohtaisille mielityksille ja itsetietoiselle käyttäytymiselle annetaan lisää sijaa luopumalla esimerkiksi perinteisen ja tavanomaisen muodin pidäkkeistä. (Thompson 1992, 225–226.)

Useat tutkijat ovat kuitenkin olleet eri mieltä yleistäviä teorioita koskevasta väitteestä. Anthony Giddens (2006, 115–124) viittaa tutkijoihin, jotka ovat 1900-luvun loppupuolella esittäneet yleistäviä yhteiskuntateorioita. Tällaisia ovat esimerkiksi Jürgen Habermasin julkisen sfäärin, Ulrich Beckin riskiyhteiskunnan, Manuel Castellsin verkostoyhteiskunnan ja Giddensin sosiaalisen refleksiivisyyden teoriat. Giddens ei kuitenkaan kiellä yhteiskuntien sisäistä erilaistumista; päinvastoin hän tuo esiin monia näkökohtia, jotka tukevat tuota prosessia. Tutkijat ovat viitanneet esimerkiksi joukkotiedotuksen ja inter-

netin mukanaan tuomiin erilaisiin arvoihin ja toisaalta monenlaisiin uusiin elämäntapavaihtoehtoihin.

Giddensin aiemmin korostama ja Bergeriltä lainattu käsite ”elämismaaailmojen pluralisaatio” korostaa suurta muutosta, josta on käytetty postmodernismin kaltaisia luonnehdintoja. Työ, vapaa-aika ja perhe ovat olleet pitkään kytköksissä toisiinsa, mutta modernisaation paineet ovat suuresti höllentäneet näitä sidoksia. Siten on puhuttu esimerkiksi erilaisista elämäntyylisektoreista. Samalla modernisuus on tietoisuuden tasolla merkinnyt lisääntyvää epäilyä ja epävarmuutta. Auktoriteetit ovat menettäneet merkitystään, ja uskontojen vakuumuksellisen kannatuksen vähentyessä myös yhteisölliset sidokset ovat höllentyneet. (Giddens 1991, 80–85.) Vuonna 1950 Suomen väestöstä oli evankelis-luterilaisen kirkon jäseniä 95,1 prosenttia, mutta vuonna 2006 enää 82,5 prosenttia, ja tuo osuus on jatkuvassa laskussa. Samalla kirkon uskonkäsityksiin uskovien osuus on laskenut. (Meidän kirkko 2007, 11–13.) Siten yksi keskeisistä arvojärjestelmistä, jolla on ollut merkitystä myös sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta, menettää vähitellen merkitystään.

Hyvinvointivaltiota voidaan pitää suurena modernisaatioon liittyvänä projektina. Erityisesti universaalit, kaikkia kansalaisia koskevat järjestelmät, kuten sosiaalivakuutus, kelpaavat modernismin mallikapaleiksi. *Kun postmodernistit korostavat yksilöllisyyttä ja yhteiskunnan sisäistä erilaistumista, pyrkimys kaikkien kansalaisten riittävään sosiaaliseen turvallisuuteen sopii loogisesti ottaen huonosti tähän ajattelutapaan.* Toisaalta on epäselvää, kohdistuuko postmodernismin kritiikki kaikkiin universaaleihin järjestelmiin; onhan kysymys periaatteiltaan epäyhtenäisestä aatesuuntauksesta.

Pluralisoituminen tulee näkyviin erittäin selvänä yhteiskunnan perusrakenteen keskeisellä alueella: perheen muutoksessa. Perhe on monessa suhteessa hyvinvointivaltion perusyksikkö, minkä vuoksi sen muutoksilla on suuria vaikutuksia myös sosiaalipolitiikkaan; perhepolitiikan ja työpolitiikan oli hyvinvointivaltion kehitystä myötäillen mukauduttava uudistuvaan yhteiskuntaan: säädettiin päivähoitolaki (1973), laki kotihoidon tuesta (1985) ja jo ennen näitä työeläkkeisiin liitetyt perhe-eläkkeet (1966) sekä yleinen perhe-eläkelaki (1968). Eri-

tyisesti perhesiteiden ohentuminen on osoittautunut sosiaalipoliittisesti merkittäväksi muutokseksi. Huostaanottojen määrä on kasvanut, samoin avioeroperheissä elävien lasten määrä. (Takala 1992, 585–587.) Pitkän aikavälin tilasto kertoo suuresta muutoksesta: vuonna 1950 kaikista perheistä oli lapsiperheitä 64,4 prosenttia, vuonna 2008 enää 40,5 prosenttia; vuonna 1970 perhetyyppiin ”aviopari ja lapsia” kuului 62,6 prosenttia perheistä, vuonna 2008 vain 31,3 prosenttia. Samana aikana lapsettomien parien osuudet kasvoivat huomattavasti. (Tilastokeskus, Perheet.) Vuosina 2008–2010 työskennellyt SATA-komitea joutuikin etsimään sellaista kattavaa perheen juridista määritelmää, jota voitaisiin soveltaa sosiaalipolitiikan normien yksinkertaistamiseksi.

Yksi konkreettisimmista pluralisaation ilmentymistä koskee maassa asuvan väestön koostumusta. Vuonna 2008 Suomessa asui ulkomaalaisia runsaat 143 000, mikä määrä oli 5,5-kertainen vuoden 1990 määrään verrattuna. Vielä nopeampana muutos näkyy vieraskielisten osuudessa: mainittuna aikana heidän määränsä kohosi 7,7-kertaiseksi. (Tilastokeskus, Väestörakenne.) Ulkomaalaisista huomattava osuus tulee kulttuureista, joissa perhettä koskevat arvot poikkeavat suuresti suomalaisten arvoista. Niinpä esimerkiksi islaminuskosten parissa lapsihuoltosuhte on suuruusluokaltaan aivan erilainen kuin suomalaisessa yhteiskunnassa keskimäärin. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla Helsingin peruskoulun oppilaista noin 11 prosenttia kuuluu maahanmuuttajiin, ja tuo luku on eräillä kaupungin osa-alueilla huomattavasti korkeampi. On ennustettu, että joissakin pääkaupungin kouluissa maahanmuuttajien osuus kohoo vuonna 2015 yli 50 prosentin. (Merimaa 2008a ja 2008b.) Työelämässä pluralisaatio näyttäytyy epätyyppillisinä työsuhteina. Määräaikaisten työsuhteiden osuus on Suomessa vakiintunut eurooppalaisittain varsin korkealle tasolle, sillä EU25-maista vain Espanja, Puola, Portugali ja Slovenia ovat Suomen edellä. (Kauhanen 2007, 100–103.)

Pluralisaatiota edistää tuloerojen kasvu eli elintason eritahtinen kohoaminen monenmoisine seurauksineen. Hyvinvointivaltion nousukautena 1966–1990 tuloerot pienenevät, mitä ilmentävät henkilöiden kesken kulutusyksikköä kohden lasketut käytettävissä olevat tulot. Tuona aikana alimman desiilin tulojen osuus kohosi 3,2 prosentista 4,9

prosenttiin ja ylimmän desiilin osuus aleni 23,8 prosentista 18,1 prosenttiin. Sen jälkeen, vuoteen 2007 mennessä alimman desiilin osuus putosi 3,9 prosenttiin ja ylimmän osuus kohosi 23,9 prosenttiin. Tämä kehitys on aiheuttanut suhteellisen köyhyyden yleistymisen 90-luvun lamasta nykyhetkeen. Myös keskituloisten ja pienituloisten tuloerot ovat kasvaneet jonkin verran, sillä vähimmäisturva on jäänyt jälkeen palkkatulojen kehityksestä. Absoluuttinen köyhyys ei sen sijaan ole kasvanut, sillä myös alimpien desiilien tulot ovat reaalisesti kulutusyksikköä kohden hieman kasvaneet. Suurena ongelmana näyttäytyy lapsiköyhyyden yleistyminen. (Tilastokeskus, Tulonjakotilasto.) Tätä muutosta on pidettävä erittäin huolestuttavana, kun tiedetään, että lapsuuden olosuhteilla on suuri merkitys myöhemmän elämän hyvinvoinnille. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä on vuodesta 1991 lähtien (josta ajasta tilastoja käytettävissä) säännönmukaisesti kasvanut. Vuonna 1991 tällaisia lapsia oli vajaa 8 500, vuonna 2008 jo yli 16 000, joista yli 11 000 huostaanotettuina tai kiireellisesti sijoitettuina. (THL, Lastensuojelu.) Yhteiskunnan sisäinen erilaistuminen, pluralisaatio etenee alueille, joiden seuraukset ovat tulevaisuuden kannalta ovat pelottavia.

## Korporatismiin yhteiskunnallisen voiman heikkeneminen

Vielä 1980-luvun lopulla Suomi oli verraten korporatistinen maa, mikäli tilannetta arvioidaan työelämän järjestöjen yhteiskunnallisen voiman nojalla. Ammattiyhdistysliike oli kansainvälisestikin vertailun hyvin vahva, mikä perustui korkeaan järjestäytymisasteeseen. (Vrt. Haatanen 1998, 75–79.) Puhtaassa korporatistisissa valtion katsotaan ohjaavan säädeltyä taloutta ja taloudelliset päämäärät arvellaan saavutettavan tehokkaammin yhteistoimin kuin kilpailun avulla. Suomella oli 1960-luvun lopulta 1980-luvun lopulle saakka tuollaisen järjestelmän piirteitä. Työmarkkinajärjestöt pyrkivät yhteisesti sopien taloudellisiin päämääriin ja menestykseen, ja eturistiriidat onnistuttiin paljolti ylittämään neuvotteluissa. (Winkler 1976.)

Tulopoliittiset kokonaisratkaisut sisälsivät yleensä myös ns. sosiaalitulon. Ensimmäisen sosiaalitulon katsotaan sisältyneen tulospimukseen, joka solmittiin vuonna 1969 valtakunnansovittelija Keijo Liinamaan vetämänä Suomen Työntajien Keskusliiton (STK) ja Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton (SAK) välillä. Siinä sovittiin muun muassa valtuuslaista hintojen ja vuokrien valvontaan ja menttiin tavallaan eduskunnan reviiirille. Tosin eduskunta oli osoittautunut hyvin hidasliikkeiseksi tai suorastaan saamattomaksi työntekijöitä koetelevan inflaatio-ongelman huomioon ottamisessa. Hyvin olennainen ja vaikuttava uudistus noissa neuvotteluissa syntyi, kun työmarkkinajärjestöt sopivat, että työnantaja perii palkanmaksun yhteydessä ammattiyhdistyksen jäsenmaksun. Myöhempiin sosiaalitulopoihin sisältyi huomattavia sosiaalipoliittisia uudistuksia, kuten äitiysloman laajentaminen seitsemään kuukauteen (1974) ja vuotuisen työajan lyhentäminen 32 tunnilla (1986; ns. Pekkas-päivät). Mutta jo vuonna 1988 oli havaittavissa muutoksen merkkejä, kun STK suhtautui kielteisesti SAK:n tavoitteisiin ja neuvottelut siirtyivät liittotasolle. Senkin jälkeen työmarkkinajärjestöt ovat sopineet tärkeistä asioista, kuten vuonna 1990 aikuisopintotuesta.

Korporatismien voiman heikkeneminen on pikemminkin pitkän aikavälin suuntaus kuin ehdoton periaate. Sitä, että korporatismi ei ole kokonaan menettänyt voimaansa, osoittaa Elinkeinoelämän keskusliiton ja palkansaajajärjestöjen vuonna 2009 tekemä yhteinen ehdotus, jossa ne sopivat useista tärkeinä pitämistään uudistuksista. Tämä ns. sosiaalitulo perustui otaksumalle, että hallitus poistaa työntajien kansaneläkemaksun, jolloin työeläkemaksua korotettaisiin taantuman hellitettyä 1,6 prosenttiyksikköä. Samalla ehdotettiin muun muassa, että aktiivisesti koulutukseen ja uudelle uralle hakeutuville maksettaisiin korotettua päivärahaa ja että vuorotteluvapaa vakinaistettaisiin. Juuri eläkkeitä koskeva problematiikka yhdistää voimakkaasti Suomen työmarkkinajärjestöjä. Työeläkejärjestelmä on lakisäätinen, mutta työmarkkinajärjestöillä on keskeisin rooli sen hallinnossa ja toimeenpanossa. Tätä varten niillä on lakisäätinen yhteistyöelin, Eläketurvakeskus, jossa työskentelee huomattava määrä asiantuntijoita ja joka tuottaa yhteisiä palveluja. Työmarkkinaosapuolilla on tuskin

näköpiirissään tekijöitä, joiden nojalla ne haluaisivat luopua yhteistyöstään työeläkejärjestelmässä. On myös huomautettu (Kangas 2006, 286–287), että työmarkkinajärjestöt pystyvät eläkejärjestelmän ansioita käyttämään huomattavaa yhteiskunnallista valtaa hallinnoidessaan noin puolta suomalaisten eläkemenosta ja yli 70 miljardin euron eläkerahastoa, joka on määrältään yli 60 prosenttia kansantulosta.

Kaikesta huolimatta on Suomessakin jatkunut 1900-luvun loppupuolelta peräisin oleva kansainvälinen suuntaus neuvottelutason siirtymisestä alaspäin kohti yritys-, työpaikka- ja yksilötasoa. Tosin Suomessa vielä 1990-lukua pidettiin jopa tulopoliittisten neuvottelujen kulta-aikana, kun sovittiin kattavia, monivuotisia ja maltillisia sopimuksia. Niillä saavutettiin kokonaistaloudellisen kehityksen kannalta edullisia tuloksia. Käännös näyttää tapahtuneen vuosituhaten vaihteen tienoilla. Työnantajapuoli on vedonnut siihen, että talouselämän kansainvälistyminen, globalisaatio ja kilpailun kiristyminen eivät enää tarjoa mahdollisuuksia sopimusjärjestelmälle, jossa solmittaisiin koko maan laajuisia ja kaikkia tai hyvin monia aloja koskevia yhtenäisiä työehtosopimuksia. Ammattiyhdistysliikkeen on täytynyt vähitellen hyväksyä siirtyminen alempitaisoihin neuvotteluihin, varsinkin kun on kysymys palkkatasosta.

Yritysten työvoimasta yhä suurempi osa työskentelee ulkomailta, mikä vahvistaa niiden asemia työehdoista neuvoteltaessa, ja yritysten halukkuus siirtyä ulkomaille näyttää olevan edelleen voimakasta. Työnantajien neuvotteluasemia on jonkin verran vahvistanut myös ammatillisen järjestäytymisen tuntuva heikkeneminen vuoden 1993 jälkeen. Sitä selittää ennen muuta Yleisen työttömyyskassan eli niin sanotun Loimaan kassan menestys. Aiemmin ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja ammattiyhdistysjäsenyyden välillä oli kytkös: vakuutus hoidettiin ammattiyhdistyksen kautta. Tuon sidoksen laukeaminen näyttää tuntuvasti harventaneen ammattiyhdistysten rivejä. (Böckerman & Kiander 2006, 160–162.) Vuoden 2009 lopussa uutinen kuitenkin kertoi SAK:n ja STTK:n jäsenmäärien kääntyneen selkeään nousuun. Järjestöjen edustajat tulkitsevat käänteen tapahtuneen taloudellisen taantumun seurauksena. Sama kehitys oli nähtävissä 1990-luvun alussa. (Uutispäivä Demari 30.12.2009.)

## Onko täystyöllisyys tavoitteena kadonnut ?

Sosiaalipolitiikka 2017 -teoksen johdannossa viitattiin talousteoreettisen ja talouspoliittisen ajattelun muutoksiin 1960-luvulta 1980-luvun lopulle. Vielä 1960-luvulla monet uskoivat keynesiläiseen näkemykseen mahdollisuudesta saavuttaa täystyöllisyys tai sitä lähellä oleva tilanne. Pekka Kuusi (1961, 105–107) edusti jopa ylioptimistista käsitystä valtioiden mahdollisuuksista hoitaa politiikkaa niin, että jokaiselle riittää työtä. Hyvinvointivaltion varhainen kehittäjä William Beveridge esitti vuonna 1944 täystyöllisyyden ehtona kolmen prosentin työttömyysraja (Beveridge 1953, 21), ja myöhemmin on hahmoteltu rajoja kahdesta seitsemään prosenttiin. Nämä rajat viittaavat kitka- ja muuhun lyhytaikaiseen vajaatyöllisyyteen. Kuvaava esimerkki suomalaisten vahvasta uskosta korkean työllisyysasteen mahdollisuuteen on vuodelta 1975, kun öljykriisi ja talouskasvun hidastuminen lisäsivät työttömyyttä. Tuolloin oli Suomessa noin 60 000 työtöntä, mutta presidentti Urho Kekkonen piti sitä pelottavana määränä. Sen vuoksi hän ”runnasi” hätätilahallituksen, jonka erityistehtäväksi tuli työttömyysongelman hoitaminen.

Vaikka ajattelutapa oli muuttunut Kekkonen synnyttämän hätätilahallituksen ajoista, Sosiaalipolitiikka 2017 -teoksen päätösartikkelissa tuotiin esiin huolestuttava näkymä talouspolitiikkaan levinneestä uudesta ajattelutavasta. Näin ajattelevien mukaan rakenteellinen työttömyys ei ollut vaarallista, ja siitä oli hyötyä ainakin inflaation välttämiseksi. Monetarismina tunnettu talouspoliittinen suuntaus, joka alkoi levitä 1970-luvulta lähtien erityisesti Milton Friedmanin teorioiden siivittämänä, piti tärkeänä rakennetyöttömyyden huomioon ottamista. Tuolloin korostettiin muun muassa, että työttömyys ei välttämättä vähene, vaikka joillakin aloilla vallitsee työvoimapula. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi siitä, että työvoimaa ei ole koulutettu kysynnän vaatimalla tavalla tai että ammattiliittojen ja työnantajain käsitykset palkkatasosta ovat kaukana toisistaan. Monetaristit myös katsovat korkean työllisyysasteen joissakin tilanteissa synnyttävän inflaatiota ja pitävät rahapolitiikkaa suhteellisesti tärkeämpänä kuin keynesiläiset. Uusliberalismin nimellä kulkeva ideologia omaksui mie-

luummin monetaristisia kuin keynesiläisiä näkemyksiä työllisyyspolitiikasta (vrt. Harvey 2005, 24). Uusliberalismin sävyttämä ajattelutapa tuli konkreettisena näkyviin muistiossa, jonka valtiovarainministeri Iiro Viinanen esitteli talousministerien (Ecofinin) kokouksessa 1995: ”Suomi huomautti, että budjettitasapainoa ei saa vaarantaa työllisyyden hoidolla.” Eduskunnan suuressa valiokunnassa lausunto kuitenkin herätti hämmästyä. (Helsingin Sanomat 30.11.1995.)

Vuoden 1992 artikkelissa viitattiin myös 1980-luvulla tutuiksi tulleisiin näkemyksiin työn kasaan painumisesta. Teknologinen kehitys oli eräiden tutkijoiden mielestä johtamassa jopa rajusti vähenevään työvoiman tarpeeseen. Tuon artikkelin julkaisemisen jälkeen on monilla toimialoilla vähennetty todella paljon työvoimaa. Esimerkin rajusta työvoiman supistamisesta tarjoavat suomalaiset pankit. Ne joutuivat 90-luvun laman seurauksena suuriin vaikeuksiin, mikä sellaisenaan pakotti tai muuten motivoi vähentämään työvoimaa. Kun tietotekniikan kehitys samaan aikaan tarjosi yhä enemmän mahdollisuuksia henkilöstön vähentämiseen ja samalla asiakkaiden itsepalvelujärjestelmään, pankit hyödynsivät tilannetta. Siten pankkien henkilökunnan määrä, joka huippuvuonna 1989 oli 54 000, aleni vuoteen 2008 mennessä 29 000:een (EIRO 2009). Toisaalta talouden nousun vuosina 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa luotiin runsaasti uusia työpaikkoja. Työttömyys pysytteli silti huomattavasti korkeammalla 90-luvun laman jälkeen kuin edeltävinä vuosikymmeninä. Oli siirrytty uudenlaiseen tekniseen ja ideologiseen aikakauteen.

Uusliberalistit eivät pidä pyrkimystä täystyöllisyyteen yhtä tärkeänä kuin hyvinvointivaltion vaalijat ja keynesiläiset. Korkea-asteinen työllisyys on uusliberalisteille enimmillään väline taloudelliseen tehokkuuteen. Hyvinvointivaltion kannattajille se on lisäksi hyvinvoinnin osatekijä, johon liittyy monia näkökohtia, kuten väestön toimeentulo ja terveys. Mutta hyvinvointivaltiossa on pakko pyrkiä korkeaan työllisyyteen myös taloudellisista syistä. Työttömyys vähentää kansantalouden tuottavuutta ja tulee monella tavalla kalliiksi. Vahva pyrkimys korkeaan työllisyyteen on sen vuoksi säilynyt, vaikka uusliberalististen ideaalien kannatus näyttää 1990-luvun alun jälkeen saaneen lisää kannatusta.



Uusliberalistiset tendenssit sellaisinaan tuskin pystyvät heikentämään pyrkimystä korkeaan työllisyyteen. Sen sijaan globalisaatio, johon uusliberalistit suhtautuvat muita myöntämielisemmin, saattaa aiheuttaa vakavan vaaran aidolle korkean työllisyyden tavoittelulle. Yritysten valmius siirtää tuotantoa niihin maihin, joissa palkka- ja sosiaalikulannukset ovat vähäisempiä kuin Suomessa, on viime vuosikymmeninä voimistunut, ja tuon muutoksen päätepiste ei ole näkyvissä. Samalla on tapahtunut huomattavia muutoksia työelämän valtasuhteissa. Suomen työttömyys pysytteli pitkin 1990-lukua ja 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä yleensä yli 200 000:n lukemissa; ainoastaan viitenä vuotena (1990–1991 ja 2007–2008) työttömien määrä jäi alle 200 000:n (Tilastokeskus, Työvoimatutkimus). Silti Suomen työttömyys oli vuosina 2005–2009 hieman vähäisempää kuin EU27-alueella keskimäärin (Eurostat, Long-term Unemployment).

John Maynard Keynes loi 1930-luvulla yleisen teoriansa paljolti sen pelon motivoimana, joka aiheutui diktatorisista valtioista. Hän arveli suuren työttömyyden ja sosiaalisen kurjuuden johtavan kansallissosialismin, fasismin ja kommunismin kaltaisten ideologioiden nousuun. (Skidelsky 1977, 35–36.) Keynes etsi ratkaisua, jolla vältettäisiin yhtäältä kova kapitalismi ja toisaalta diktatorinen järjestelmä. Yleisen teorian loppuosassa hän totesi: ”Varmaa on, ettei maailma enää kovin kauan tule kärsimään työttömyyttä, joka kiihkeän toiminnan lyhyitä väliaikoja lukuun ottamatta liittyy – käsitykseni mukaan erottamattomasti – nykyiseen kapitalistiseen individualismiin. Mutta analysoimalla probleemi oikein ehkä voidaan samanaikaisesti sekä parantaa sairaus että säilyttää tehokkuus ja vapaus.” (Keynes 1951, 438.) Keynesin autoritaarisia järjestelmiä kohtaan tuntemaa pelkoa ei enää tunnettu kommunismin voiman rauettua, Neuvostoliiton hajottua ja kylmän sodan päätyttyä. Kiinalainen kommunismi oli liian kaukana, jotta se olisi 1990-luvulta lähtien pelottanut länsimaisia kansoja samalla tavalla kuin diktatuurit Keynesiä 60 vuotta aiemmin. Uudessa tilanteessa hyvinvointivaltion ajamia päämääriä ei tarvinnut ottaa yhtä vakavasti kuin kylmän sodan aikana. Sosialismin jyrkimmän suunnan, kommunismin, uhka oli häipynyt. Mutta samalla katosi osa siitä motivaatiosta, jolla hyvinvointivaltiota vaalittiin.

## Uusliberalistisen ajattelutavan ja sitä lähellä olevien arvojen leviäminen

Vielä 1990-luvun alussa hyvinvointivaltion kritiikin katsottiin yleisesti versoneen uusoikeistolaisuudesta, mikä käsite kytkettiin paljolti kahteen poliittikkoon: Ronald Reaganiin ja Margaret Thatcheriin. Sen jälkeen kritiikin lähteenä on yhä yleisemmin pidetty uusliberalismia, vaikka tarkoitetaan samantapaisia arvoja ja poliittisia käytäntöjä. Lisäksi sekä uskonservatismiin että uusliberalismin vaikuttajina on viitattu samoihin henkilöihin: Reaganiin ja Thatcheriin (vrt. esim. King 1987; Harvey 2005). Viittaukset tunnettuihin poliittisiin johtajiin heijastavat ideologioiden näkyvää puolta. Arvojen ja ajattelutapojen muutokset kyllä levisivät politiikan keulakuvien avittamina, mutta ideat olivat paljolti tutkijoilta lähtöisin.

Uusliberalismi ei ole käsitteenä yksiselitteinen eikä selkeä. Yleensä siitä puhuttaessa viitataan ajattelutapaan, jonka mukaan optimaalinen talousjärjestelmä saavutetaan antamalla markkinoille hyvin suuri toimintavapaus. Tähän liittyy klassisesta liberalismista peräisin oleva käsitys, että markkinoiden näkymätön käsi ohjaa taloutta tehokkaasti ja rajoitukset on minimoitava. Valtion roolin täytyy olla vähäinen markkinoiden valvojana ja sosiaaliturvan, terveydenhuollon yms. takaajana. Siten uusliberalistit suhtautuvat kriittisesti myös hyvinvointivaltioille tyypilliseen verotukseen.

David Harvey korostaa keskeisinä yrittämisen sekä markkinoiden ja kaupan vapautta ja yksityistä omistusoikeutta. Ja jos joillakin aloilla ei ole markkinoita, ne täytyy luoda. Heikosti markkinoistuneita aloja voivat olla esimerkiksi maa, vesi, koulutus, terveydenhuolto, sosiaaliturva ja ympäristönsuojelu. Harvey toteaa uusliberalismin arvostavan markkinoilla tapahtuvaa vaihdantaa ”etiikkana sinänsä, sellaisena, joka kykenee toimimaan kaiken inhimillisen toiminnan ohjenuorana ja korvaamaan kaikki aiemmin omaksutut eettiset uskomukset”. (Harvey 2005, 2–3.) Viime vuosikymmenien muutokset todella ilmentävät *monenlaisten elämänalueiden markkinoistumista* ja siten uusliberalismia suosinut suuntausta. Jotta näiden suurten muutosten tausta ja luonne ymmärretään, on lyhyesti paneuduttava uusliberalismin perusajatuksiin.

Uusliberalismin juurien on nähty juontavan 1960-luvulle, jolloin syvälle iskostunut perinteinen liberalismi alkoi menettää otettaan. Pääoman kasautuminen joutui vakavaan kriisiin, työttömyys ja inflaatio yltyivät ja tarjosivat kasvupohjan 1970-luvulla hätkähdyttäneelle stagflaatiolle. Toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä teollistuneissa maissa tapahtui taloudellisen ja poliittisen vallan huomattavaa uusjakoa: yläluokat menettivät ja työväenluokka vastaavasti hyötyi. Erityisesti 1970-luvun alkupuolella vallan uusjako tuli korostuneena näkyviin. Tuolloin asemaansa menettäneissä piireissä virisi voimakas halu palauttaa pääoman kasautumisen edellytyksiä. 1970-luvun lopulla alkoi yläluokkien menetettyjen asemien palautus merkinä uudenaikaisesta poliittisesta suuntauksesta, uusliberalismista. (Harvey 2005, 9–19.) Uusliberalismi sai tärkeitä vaikutteita kahdelta suunnalta: kansantaloustieteen eräistä oppisuunnista ja libertarismista tunnetusta filosofis-poliittisesta ajattelutavasta. Jotta saataisiin käsitys uusliberalismin olemuksesta, on tarkasteltava sen syntyyn vaikuttaneiden tutkijoiden perusideoita.

Yksi uusliberalismin nousua siivittäneistä ajattelutavoista sisältyy monetarismista tunnettuun kansantaloustieteen suuntaukseen, jonka tunnetuin kehittäjä oli taloustieteilijä Milton Friedman. Monetarismi on myös mainittu uusliberalismin ensimmäisenä ilmentymänä (Desai 2008, 358). Friedman saavutti menestystä todistelemalla, että Keynes ei ottanut riittävästi huomioon taloudellisen ihmisen (homo economicus) rationaalista toimintaa. Tätä näkökohtaa painottaen hän kykeni Keynesiä paremmin ratkaisemaan tulojen, kulutuksen ja säästämisen välisiä paradokseja. Eräiden muiden taloustieteilijöiden kanssa hän myös osoitti, että käsitykset inflaation ja työllisyyden välisistä riippuvuuksista olivat osittain virheellisiä eivätkä pärineet pitkällä aikavälillä ja että työttömyys ja inflaatio saattoivat esiintyä samanaikaisesti. Alettiin puhua stagflaatiosta, joka vaivasi teollistuneita maita erityisesti 1970- ja 1980-luvulla. Friedmanin menestys jatkui ja häntä uskottiin myös, kun hän loi monetarismista tunnetun oppinsa, jota sitten seurattiin 1960-luvulta 1980-luvulle, osin kauemminkin.

Jokseenkin kaikkialla keskuspankit omaksuivat monetaristisia käytäntöjä, mutta tuo oppi ei osoittautunut kestäväksi. Kun Yhdysval-

loissa Reaganin ja Isossa-Britanniassa Thatcherin kaudella eli 1970- ja 1980-luvun taitteesta alkaen toteutettiin monetaristista politiikkaa, jatkuva voimakas rahan tarjonta ei pystynyt estämään vakavia taantumia. 1980-luvulla monetarismiin alettiinkin monissa maissa suhtautua epäilevästi. Rahan tarjonnan vaihtelut olivat suuria, mutta taantumat pysyivät Japania lukuun ottamatta lyhytaikaisina sekä inflaatio matalana. Kaikki tämä yllätti monetaristit. (Krugman 2007.) Säätelämättömyyteen ja valvonnan puutteeseen yhtyneenä monetarismia voidaan kenties pitää vuonna 2007 USA:sta alkaneen ja maailmanlaajuisesti levinneen taantumien ja laman yhtenä syynä. Valvonnan puute ilmeni pankkimailmaan liittyneissä epärehellisyyksissä, joista eräät olivat käsittämättömän suuria.

Työllistämisen keskeisyyden ja taantumien sekä laman torjumiin liittyvien näkökohtien vuoksi Keynesin teoreettiseen ajatteluun sisältyy vahva sosiaalinen ulottuvuus. Häntä onkin pidetty yhtenä hyvinvointivaltion perustajaisista. Monetarismin teoria sen sijaan ei ota huomioon sosiaalista näkökulmaa pääasiassa sen vuoksi, että siinä rahapolitiikkaa lukuun ottamatta *kaihdetaan julkisen vallan yhteiskuntapoliittista roolia*. Kun esimerkiksi korkojen korottaminen aiheuttaa työttömyyttä, ongelma nähdään vähäpätöisenä, koska katsotaan, että työttömyyttä voidaan torjua palkkoja alentamalla.

Uusliberalismin opillisia juuria on etsittävä myös erilaisista ja jyrkkyydeltään eriasteisista liberalismien ilmentymistä aina klassisesta liberalismista libertarismiin. Friedman kuului taloustieteelliseen Chicagon koulukuntaan, joka on mainittu klassisen liberalismien yhtenä haarana. Hyvinvointivaltion varhaisena ja ankarana kriitikkona tunnettu Friedrich Hayek puolestaan yhdistetään taloustieteen itävaltalaiseen koulukuntaan, joka vastusti määrätietoisesti valtiojohtoisuutta ja kollektivismia. (Vrt. esim. Harisalo & Miettinen 1997, 33.) Hayek julkaisi teoksen ”The Road to Serfdom” vuonna 1944, siis toisen maailmansodan loppuvaiheessa eli kaksi vuotta sen jälkeen, kun William Beveridge oli Englannissa esittänyt raporttinsa, joka sisälsi hyvinvointivaltion keskeiset periaatteet. Hayek kritisoi ennen muuta yhteiskuntasuunnittelua, jota hän piti vapautta rajoittavana ja tienä totalitarismiin, jopa jonkinlaiseen orjuuteen. Varoittavia esimerkkejä

Hayekin mielestä olivat kansallissosialistinen Saksa ja fasistinen Italia sekä, kuten myöhempien painosten esipuheista käy ilmi, myös kommunistinen Neuvostoliitto, joka kirjan ensimmäisen painoksen aikana oli Englannin liittolainen.

Hayekin erehdys perustuu hyvinvointivaltion ja totalitaaristen valtioiden rinnastukseen, mikä on yhteydessä kapeaan näkemykseen vapauden ja demokratian luonteesta. Hänen ihanteensa oli 1800-luvun klassinen liberalismi, mutta hän ei kiinnittänyt huomiota 1800-luvun yhteiskuntien suureen sisäiseen eriarvoisuuteen, joka monessa tapauksessa merkitsi lähestulkoon orjuutta. Hayek päätteli virheellisesti, että hyvinvointivaltiossa sovellettava suunnittelu johtaisi huomattaviin kansalaisoikeuksien rajoituksiin. Samalla hän ei riittävästi ymmärtänyt tai halunnut ymmärtää, että resurssien lisääminen vähäväkisimmälle kansanosalle avartaisi näiden ihmisten vapautta, erityisesti ns. positiivista vapautta. Hayek kyllä ajatteli, että nimenomaan mahdollisimman rajoittamaton vapaus, sellaisena kuin hän sen käsitti, auttaa yksilöä kehittämään piilossa olevia kykyjään (vrt. Iivonen 1995, 248). Mutta hän ei näytä ajatelleen tai piittäneen, miten toteutettaisiin vapaus mahdollisimman monelle.

Uusliberalismin toisena opillisena juurena on syytä pitää libertarismina tunnettua filosofis-talospoliittista suuntausta. Libertaristit vastustavat tulojen uudelleenjakoa eivätkä hyväksy hyvinvointivaltiolle tyypillistä pyrkimystä suurempaan tasa-arvoisuuteen. Tuon ajattelutavan huomattavimpiin edustajiin kuuluu filosofi Robert Nozick, jonka näkemykset oikeudenmukaisuudesta poikkeavat suuresti hyvinvointivaltion kannattajien näkemyksistä. Nozick reagoi voimakkaasti oikeudenmukaisuusteoreetikkona tunnustusta saaneen John Rawlsin ajatuksiin, joista keskeisiin kuuluu ns. eroperiaate. Tuon periaatteen mukaan sosiaaliset ja taloudelliset eriarvoisuudet tulee ottaa huomioon niin, että suhteellisesti suurin hyöty kohdistuu vähäosaisille. Eroperiaatteeseen liittyy läheisesti tasa-arvoisuutta koskeva periaate: tehtävien ja asemien tulee olla avoimia kaikille reilun mahdollisuuksien tasa-arvoisuuden ehtoilla. (Rawls 1978, 75–89, 298–303.)

Rawlsin vastapainoksi Nozick (1974) loi oman oikeudenmukaisuusteorian, jonka keskeisen periaatteen mukaan mitä tahansa, mikä

on oikeudenmukaisesti hankittu, voidaan vapaasti siirtää. Tämä periaate antaa toisenlaisen vastauksen julkisen vallan toimenpiteisiin kuin Rawlsin teoria. Jotta Nozickin vaikutus uusliberalismin syntyyyn tulee ymmärretyksi, on tarpeen ottaa huomioon näiden ajattelijoiden erilaiset näkemykset vapaudesta ja vapauksista. Hayekin tavoin Nozick korostaa ajatuksen, mielipiteen, omistamisen yms. vapautta eli niitä vapauksia, jotka kuuluvat myös hyvinvointivaltioiden ja yleensä ja demokratioiden ideologiseen ytimeen. Mutta hän kyseenalaistaa esimerkiksi verotuksen, koska se rajoittaa tulonsaajan mahdollisuutta käyttää hankkimaansa tuloa oman mielensä mukaan ja koska siihen liittyy pakkoa.

Myös Rawlsin (1978, 61) näkemys perusoikeuksista tähdentää demokraattisille järjestelmille ominaisten vapauksien merkitystä. Hän ei kuitenkaan katso markkinoiden pystyvän tuottamaan sellaista resurssien jakaumaa, joka pystyisi täyttämään kaikkien henkilöiden perustarpeet. Sen vuoksi tarvitaan verotusta ja uudelleenjakoa heikosti toimeentulleille, jotta hyvinvointi jakautuu oikeudenmukaisella tavalla. Tähän ajatteluun sisältyy myös varoitus tulojen ja omaisuuden kasautumisvaikutuksista ja tasa-arvoisten mahdollisuuksien menetyksestä, ellei toteuteta tarkoituksenmukaista politiikkaa. (Rawls 1978, 276–279.) Lisäksi hän sekä implisiittisesti (vrt. eroperiaate) että eksplisiittisesti painottaa positiivisten vapauksien merkitystä eli ihmisten mahdollisuutta tyydyttää tarpeitaan ja toteuttaa omia arvojaan ja päämääriään eli pyrkiä itsensä toteutukseen (vrt. esim. Macpherson 1984, 95–119). Oikeudenmukaisuuden vuoksi on kannettava huolta niistäkin, jotka köyhyyden, tietämättömyyden tai muiden resurssien puutteen takia eivät kykene hyödyntämään yhteiskunnan tarjoamia mahdollisuuksia (Rawls 1978, 204–205). Postuumissa teoksessaan Rawls (2001, 177) viittaa myös julkilausutusti positiivisen vapauden käsitteeseen.

## Suomen tie

Kysymys siitä, miten uusliberalismin vaikutukset vähitellen voimistuvat Suomen politiikassa, vaatisi perusteellisen tutkimuksen. Koska hyvinvointivaltiossa ei kernaasti haluta uusliberalistin leimaa, erityisesti talouden päätöksentekijät mielellään puolustautuvat vetoamalla ”pakotilanteeseen”. Silti esimerkiksi valtiovarainministeriössä 13.9.1992 päivätyn asiakirjan teksti tuo elävästi mieleen uusliberalismin (Julkisen talouden tasapainon parantaminen. Ehdotus talousneuvostolle). Asiakirjassa todetaan mm., että ”edessä onkin julkisen sektorin tehtäväpiirin laaja ja perusteellinen uudelleenarviointi, minkä tulee johtaa julkisen sektorin tehtävien ja vastuualueen supistamiseen, etuuksien ja vähemmän tärkeiden palvelujen karsimiseen, maksullisuuden laajentamiseen, hallinnon keventämiseen ja ohjausjärjestelmien uudistamiseen.” Tällainen lausuma on erityisen merkillepantava, kun otetaan huomioon, että Suomen sosiaalipolitiikassa on hyviä pohjoismaisia tuloksia saavutettu suhteellisesti pienemmillä panostuksilla kuin läntisissä naapureissamme. Siten sosiaalipoliittiset leikkaukset aikaansaavat täällä herkästi huomattavaa tuhoa.” Suomalainen hyvinvointivaltio on aina ollut riisuttu ja kevennetty pohjoismainen malli, mikä heijastaa sosiaalipolitiikan kehittämisen taustalla olleita poliittisia ja muita yhteiskunnallisia voimasuhteita.” (Kangas 2009, 42.) Mutta kilpailukykyyn ja tuottavuuteen nojautuva politiikan paradigma on vahvistunut 1990-luvun alusta lähtien, ja talouspoliittisessa ajattelussa sillä näyttää olleen friedmanilaiset juuret, jotka ovat monia teitä globalisaation ja kansainvälisten järjestöjen myötävirrassa ulottaneet vaikutuksensa Suomeen (vrt. Kananen & Kantola 2009).

Suomessa tapahtui *huomattava suunnanmuutos* 1990-luvun alkupuolella poliittisessa ja ideologisessa ilmapiirissä, kun maa omaksui ns. Washingtonin konsensuksen. Tätä politiikkaa oli kehitelty Maailmanpankissa ja Kansainvälisessä valuuttarahastossa, ja siinä korostetaan entistä enemmän markkinoiden avaamista vapaalle kilpailulle, luopumista tukijärjestelmistä ja kaupan esteistä sekä pääomaliikkeiden vapauttamista. Talouspolitiikan keskeiseksi tehtäväksi tuli hintavakaudesta ja budjettitasapainosta huolehtiminen. Uusi malli rajoitti

kansallisen politiikan mahdollisuuksia kasvua edistäviin toimenpiteisiin ja veropolitiikkaan, samalla kun finanssipolitiikkaa kiristettiin. Julkisen sektorin kulutus- ja investointimenoja supistettiin rajusti vuosina 1992–1994. ”Tukijärjestelmistä” luopuminen näköjään ymmärrettiin laajasti, aina sosiaalipolitiikan olennaisiin lohkoihin saakka. Toimenpiteitä perusteltiin ennen muuta julkisen talouden tasapainon vaatimuksilla. Koulutukseen, tutkimukseen, osaamiseen ja tutkimus- sekä kehitystoimintaan sen sijaan suunnattiin entistä enemmän varoja, mikä tietysti oli perusteltua. Ennen pitkää tulopolitiikan keskeiseksi välineeksi muodostuivat maltilliset palkankorostukset, joiden puitteisiin eivät mahtuneet sopimukset sosiaalipolitiikan kehittämistä. Kansainväliset paineet ja globalisaatio vaikuttivat uuden, pohjoismaista hyvinvointivaltiota koettelevan suuntauksen syntyyn. Veroreformeista päätettiin vuosina 1989 ja 1993, ja niin päädyttiin eriyettyyn tuloverojärjestelmään: ansiotulot ja pääomatulot verotetaan erikseen. (Böckerman & Kiander 2006, 151–156.) Samalla avattiin tie tuloerojen ja suhteellisen köyhyyden kasvulle. Pääomaliikkeiden ja rahamarkkinoiden vapauttaminen johti tunnetusti valuutta- ja pankkikriiseihin sekä lamaan ja suurtyöttömyyteen.

Monetaristiset vaikutteet näyttävät olleen Suomessa voimakkaita 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa. Mikä osuus varsinaisella uusliberalismilla on ollut talouspolitiikan ja sosiaalipolitiikan uudessa mallissa, on edelleen sanan vaativassa merkityksessä selvittämättä. *Politiikan koveneminen* kuitenkin näkyi monella tavalla. Kun lukuisat pienyrittäjät ja asunnonostajat jäivät pankkikriisin seurauksena ilman omaa syytään toivottomaan, elinikäiseen velkaloukkuun, valtio ei reagoinut tähän ongelmaan. Vanhustenhuolto alkoi kompastella, eikä tähän ongelmaan ole löytnyt korjausta. Pitkäaikaistyöttömyyden vakavia, elinikäisiä seurauksia ei ymmärretty eikä ehkä haluttukaan lievittää. *Halu yhteiskuntapolitiikan kurssin kääntämiseen* tuli hyvin selvänä näkyviin 1990-luvun alussa. Jyrkimmissä kannanotoissa markkinavoimille haluttiin antaa toimintavapaus lukuun ottamatta eräitä kollektiivisten hyödykkeiden perustuotannon aloja, kuten oikeuslaitosta ja maanpuolustusta. Posti- ja telelaitoksen lisäksi päiväkodit, leikkikoulut, kirjastopalvelut, vesi- ja viemäri- ja jopa peruskoulut



kuuluvat esimerkkeihin yksityistettävistä palveluista. (Mot en ny nordisk välfärdsmodell 1992, 137–139.)

Hayekia, Friedmania ja Nozickia voidaan pitää uusliberalismin teoreettisina ja aatteellisina isinä. Suomessa näiden tutkijoiden ajatukset olivat pitkään vain suppean tutkijapiirin tiedossa. Tuon aatesuunnan varhaisimpiin esittelijöihin tässä maassa kuului Antti Hautamäki. Vuonna 1993 hän kritisoi laajassa artikkelissaan ankarasti hyvinvointivaltiota Hayekin, Nozickin ja itävaltalaisen koulukunnan hengessä. Lauseet ”Pohjoismainen hyvinvointivaltio on tiensä päässä” ja ”Spontaani yhteiskunta on hyvinvoinnin paras kasvualusta” kuvaavat kirjoittajan perusnäkömystyksiä. Hautamäen mukaan egalitarismi tuhoaa yksilöllisyyden ja hyvinvointivaltio vastuun sekä yhteisöllisyyden. Sääntely, jota hän piti vaarallisena holhoamisena, estää kilpailun ja spontaanin yhteiskunnan kehityksen. (Hautamäki 1993.)

Yhteisöllisyyden voiman on usein katsottu heijastuvan vahvana sosiaalisena pääomana. Koska sosiaalinen pääoma on voimakkaampaa siellä, missä taloudellinen ja muu kansalaisten välinen eriarvoisuus on vähäistä (vrt. Putnam 1993; Putnam 2009, 13), Hautamäen päätelmä egalitarismista yhteisöllisyyttä tuhoavana voimana on virheellinen. Ilmeisesti myös väite egalitarismin vaikutuksesta yksilöllisyyteen on paikkansapitämätön, kun otetaan huomioon sosiaalisen tasoituksen vaikutus heikompiosaisen väestön mahdollisuuksiin toteuttaa päämääriään. Syvän talouden kriisin luulisi viimeistään vuonna 2009 saaneen vankkumattomimmankin uusliberalistin epäilemään myös sääntelyn ja valvonnan minimoinnin hyödyllisyyttä – juuri niihin uusin kriisikin kytketty.

Hayekin ajatukset saivat lisää kannatusta, kun Risto E. J. Penttilä, Jaakko Tapaninen ja Janne Jutila julkaisivat vuonna 1994 teoksen ”Ultimatum isänmaalle”. Siinä kirjoittajat viittasivat Thatcherin ja Reaganin uusliberalistisiin aatteisiin ja heidän klassista liberalismia ja monetarismia suosivaan politiikkaansa. Hayek oli heidän mielestään ”eräs tarkkanäköisimmistä hyvinvointivaltion kriitikoista”. Vaikka he näkivät uusliberalismissa paljon myönteistä, he kuitenkin myös arvostelivat sitä, koska ”vapauden ja oikeudenmukaisuuden sijasta talouden deregulaatio oli johtanut kasinotalouteen ja taloudellisten arvojen yli-

korostumiseen”. (Penttilä ym. 1994, 40–43.) Kirjoittajat näyttävät havainnoineen Suomen talouden kehityspiirteitä 1990-luvun alussa.

Uusliberalismin edelläkävijän Hayekin ajatuksia tarjottiin lisää suomalaisille lukijoille, kun hänen teoksensa ”The Road to Serfdom” julkaistiin suomeksi vuonna 1995. Eräiden suomalaisten mielestä Hayekin (1995) teos oli erittäin tervetullut lisä yhteiskuntatieteelliseen kirjallisuuteemme. Martti Backman, Suomen Kuvalehden kommentaattori, kirjoitti välittömästi teoksen ilmestyttyä: ”Hayek on armoton niitä oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa koskevia moraalinormeja kohtaan, joille suomalainenkin hyvinvointivaltio rakentuu. Hyvinvoinnin ja tulojen hallinnollinen tasaaminen johtaa lopulta rappiolle koko yhteiskunnan ja sen moraalin. Sen tien päässä häämöttää totalitarismi, sosialistinen tai fasistinen.” (Backman 1995.)

Hayekin, Friedmanin ja Nozickin ynnä eräiden muiden liberalismin eri suuntauksia edustavien tutkijoiden näkemyksiä esiteltiin myös muutamissa suomalaisten tutkijoiden teoksissa 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa. Risto Harisalo ja Ensio Miettinen näyttävät kehitelleen uusliberalismia käsittelevän tutkimusohjelman. Ohjelma käynnistyi vuonna 1997 liberalismiin perusteita viileästi ja asiallisesti esittelevästä teoksesta ”Klassinen liberalismi”. Seuraavassa teoksessaan Vastuuyhteiskunnan peruslait (1999) he jo omaksuivat jyrkkiä näkemyksiä ja leimasivat hyvinvointivaltion koneistoyhteiskunnaksi, joka mm. ”luo - - lakien ja viranomaisten mielivallan” ja ”on katteeton lupaus” ynnä ”holhoava, alistava ja sortava” (mt., 198–200). Lisäksi demokratia on tuossa valtiossa ”muuttunut enemmistöjen tyranniaksi”, ja ”yrittäjyys on tukahdutettu monin eri tavoin” (mt., 247). Ja jo vuoden kuluttua teoksessaan ”Globalisaatio – avoin vai suljettu maailma” (2000) tekijät todistelevat globalisaation ja vapaan kaupan hyötyjä liberalistisen teorian pohjalta. Teoksessa ei esitetä jyrkkiä uusliberalistisia ajatuksia, mutta globalisaatio nähdään tuon aatesuunnan mukaisesti yksinomaan myönteisenä tekijänä. Kolmas yhteinen teos ”Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys” (2004) on sen sijaan hengeltään erilainen. Tekijät jopa kieltävät itse hyvinvoinnin käsitteen lähes kokonaan. He väittävät esimerkiksi, että hyvinvointivaltio ”on ottanut itselleen oikeuden päättää yhteiskuntaa keskeisimmin ohjaavista arvoista” (mt., 170).

Harisalon ja Miettisen teoksia olisi helppo arvostella perustellusti ja laajasti, mutta tässä on mahdollista viitata vain muutamaankin näkökohtaan. Jos Harisalo ja Miettinen olisivat tutustuneet esimerkiksi englantilaisen liberaalin William Beveridgen ajatuksiin, jotka kuuluvat hyvinvointivaltion perustamiskauteen, heidän olisi täytynyt suhtautua toisin hyvinvoinnin käsitteeseen kyseisen valtiomuodostuman perustana. Beveridge (1942) vaati taistelemaan viittä jättäviä vastaan: puutetta, sairautta, tietämättömyyttä, asumisen ja asuinympäristön surkeutta sekä työttömyyttä (toimettomuutta) vastaan. Hyvinvoinnin käsitteen torjuessaan tekijöiden olisi pitänyt osoittaa, että mainituilla asioilla ei ole tekemistä hyvinvoinnin kanssa, että ne eivät ole ongelmallisia ja että klassisen liberalismiin valtiossa nuo ongelmat pystytään hoitamaan menetyksellisemmin. Hyvinvointivaltiota koskevassa teoksessa esitetään runsaasti perustelemattomia väitteitä, kuten väite ohjaavista arvoista. Eurooppalaisten valtioiden perustuslaeissa on huomattava määrä arvoja, jotka eivät ole peräisin hyvinvointivaltiosta, vaikka tuo valtiomuoto onkin ne omaksunut. Tällaisia arvoja ilmentävät esimerkiksi ihmisoikeudet ja poliittiset oikeudet. Lisäksi kansalaiset ovat lähes yksituumaisesti ja yhä voimistuen kannattaneet hyvinvointivaltiota (ks. esim. EVA 2001, 48–49). Jo kannatuksen voimakkuuden vuoksi olisi demokratian vastaista syrjäyttää hyvinvointivaltion keskeiset arvot, sellaiset, joita Beveridge konkretisoi raportissaan. Mainitussa teoksessaan Harisalo ja Miettinen (2004) esiintyvät jyrkän uusliberalismin kannattajina kuten myös ”Vastuuyhteiskunnan peruslait” -teoksessa. Tämä ajattelutapa oli silti jossakin määrin suodattunut Suomen politiikkaan jo ennen kyseisten teosten julkaisemista.

Uusliberalismin vaikutuksista suomalaisen politiikkaan on esitetty hyvin erilaisia näkemyksiä. Katsauksen tuon ideologian poliittisiin kytkentöihin luo Heikki Patomäki teoksessaan ”Uusliberalismi Suomessa” (2007). Hän kiinnittää huomiota eräisiin paradokseihin uusliberalistisessa julistuksessa todetessaan esimerkiksi, että valtion alasajo ja pienentäminen edellyttäisivät vahvaa johtajuutta ja siten joiltakin osin myös vahvaa, jopa autoritääristä valtiota. Patomäki näkee kuitenkin selvän vaikutuksen, joka on hänen mukaansa kulkeutunut

kansainvälisten järjestöjen, kuten OECD:n, Kansainvälisen valuuttarahaston ja Euroopan unionin kautta. Hän sanoo, että ”uusliberalistinen vallankumous” on toteutettu hiljaisesti, asiantuntijaprojektina ja teknokratian avulla. Siten uusliberaalit uudistukset hänen mielestään perustuvat Suomessa kuten muuallakin uusklassisen taloustieteen teknisille malleille, ei niinkään Hayekin ja Friedmanin filosofioille. Ratkaisevana uusliberalismin menestyksen avaimena hän pitää pääoman mahdollisuutta siirtyä toisaalle ja ulkoistaa toimintojaan. (Patomäki 2007, 12–13, 28, 50–51, 88.) Yleispiirteittäin Patomäen argumentointi seuraa niitä linjoja, joita uusliberalismin tutkimuksessa on kansainvälisellä tasolla esitetty, mutta Suomeen sovellettuina. Hänen esityksensä on kuitenkin saanut ankaraa, tunnepitoista kritiikkiä. Entinen pääministeri Paavo Lipponen jopa leimaa hänet Suomen johtavaksi anti-intellektuelliksi. Syynä kritiikkiin eivät voi olla Patomäen uusliberalismia koskevat yleiset luonnehdinnat, sillä silloin hyökkäyksen pitäisi kohdistua suureen joukkoon kansainvälisiä tutkijoita. Lipposta hermostuttavat sen sijaan väitteet uusliberalismin esiintymisestä Suomessa. Hän vetoaa markkinoiden vapauttamisen välttämättömyyteen ja tarpeeseen kohottaa julkisen sektorin tuottavuutta. (Lipponen 2008, 51–59.)

Uusliberalistien pyrkimykset sopivatkin huonosti yhteen hyvinvointivaltion erittäin vahvan kannatuksen kanssa. On kuitenkin ilmeistä, että erityisesti 1990-luvun alusta käynnistynyt kehitys ei ole ollut hyvinvointivaltion kannalta suotuisaa huolimatta maan vaurastumisesta. Näyttää siltä, että uusliberalistisia vaikutteita piilee enemmän eliitin kuin tavallisten kansalaisten mielissä. Tutkijat ovatkin havainneet, että yritysjohtajat, poliitikot ym. eliitti viittaa puheissaan turvallisuus- ja yhdenmukaisuusarvoihin harvemmin kuin tavalliset suomalaiset. Noiden tavallisten ihmisten mielestä kyseiset arvot kuitenkin nousevat kaikkein tärkeimpinä toistuvasti esiin. (Helkama & Seppälä 2006, 151.)

Uusliberalistisen hyvinvointivaltio-kritiikin ydin perustuu väitteeseen vapauden kaventumisesta tai jopa tukahduttamisesta. Torjussa hyvinvointivaltioille tyypillisen suunnittelun uusliberalismi kuitenkin rajoittaisi henkilöiden toiminta- ja elämismahdollisuuksien

kehittämistä. Jos kaikille suunnatun koulutuksen ja terveydenhuollon avulla parannetaan ihmisten elämänlaatua, on vaikea osoittaa vapauden vähenevän yhteiskunnassa. Uudenaikainen hyvinvointivaltio suo laajat mahdollisuudet sekä osallistumiseen että kritiikkiin, jos kohta vaurilla ja koulutetuilla henkilöillä on tällaista vapautta edelleen enempi kuin vähäväkisellä väestön osalla. Hyvinvointivaltiokaan ei pysty toteuttamaan täydellistä tasa-arvoisuutta, ja sitä tuskin voidaan pitää edes realistisena päämääränä. Mutta se pyrkii tasoittamaan elin- ehtoja kohottaakseen erityisesti niiden ihmisten toimintakykyä ja hyvinvointia, jotka apua ja kannustusta – ja lisää vapautta – tarvitsevat.

## Euroopan unioni ja Suomen sosiaalipolitiikka

Euroopan unionin on arveltu vaikuttaneen osaltaan siihen, että uusliberalistiset vaikutteet ovat levinneet Suomeen, ja tässä on viitattu ensi sijassa talouden keskeisyyteen yhdentymisprosessissa (vrt. Patomäki 2007, 86–88). Suomen näkökulmasta tarkasteltuna EU:n sosiaalinen ulottuvuus onkin talouden päämäärien dominoimaa, ja sen vuoksi työpolitiikka on tuossa ulottuvuudessa keskeistä. Työntekijöiden oikeudet, työhyvinvointi, sukupuolten tasa-arvoisuus, samapalkkaisuus, työympäristön laatu ja työturvallisuus ovat käsitteitä, jotka esiintyvät keskeisinä EU:n sosiaalipolitiikassa. Sosiaaliturva on suurimmaksi osaksi alisteinen työpolitiikalle, mikä johtuu siitä, että Pohjoismaiden ulkopuolella sosiaaliturvajärjestelmät koskevat keskeisiltä osiltaan työntekijöiden oikeuksia. Toimeentuloturva yleisenä käsitteenä ja sosiaaliset minimi- t ovat EU:n päämäärissä taka-alalla. (Pirainen 1998, 55–56.) Sosiaaliturvajärjestelmien harmonisoinnin, yhdenmukais- tamisen sijasta onkin alettu puhua konvergenssista, lähentymisestä. EU:ssa omaksuttu sosiaalipoliittista toimintaa tarkoittava yleiskäsite ”suojelu” (protection) kuulostaa pohjoismaiseen sosiaalipolitiikan kannalta patriarkaalisel- ta ja heijastaa lievennettyä käsitystä sosiaalipolitiikan tehtävästä. Puhe syrjinnän kieltämisestä ja inkluusiosta, osalli- suuden vahvistamisesta, on ehkä ollut omiaan jonkin verran lähentä- mään EU:n ja Pohjoismaiden ajattelutapoja.

Euroopan komissio on lähetellyt jäsenvaltioille toistuvasti viestejä tarpeesta sopeuttaa sosiaalipolitiikan tavoitteet ja välineet globalisaation ehtoihin, mikä sekin korostaa taloudellisten näkökohtien keskeisyyttä EU:n politiikassa. Toisaalta komissio on viime aikoina tähdentänyt jokseenkin kaikkia jäsenvaltioita koskevien ongelmien huomioon ottamista, kuten lasten ja nuorten haavoittuvaa asemaa erityisesti köyhyyksriskin vuoksi sekä syrjäytymisvaaraa. Tällaiset ongelmat näyttävät korostuvan tulevaisuudessa entistä enemmän EU:hun suuntautuvan siirtolaisuuden ja monikulttuuristumisen myötä. EU:n sosiaalipoliittisessa ohjelmassa vuosille 2005–2010 kuitenkin nimenomaisesti todettiin, ettei sen tavoitteita voida enää erottaa globalisoituneesta taloudesta. (Barroso 2008; vrt. Palola 2009, 181.)

## Ajatuksia hyvinvointivaltion tulevaisuudesta 1990-luvun alussa

Hyvinvointivaltio pyrki kultakaudellaan, Suomessa suunnilleen 1960-luvun puolivälistä 1980-luvun lopulle, toteuttamaan päämääriä, joita voidaan luonnehtia Karl Mannheimin (1956, 208) esittämien demokratian periaattein: ihmisten ontologinen tasa-arvoisuus, yksilöllisen autonomian idea ja eliittiin rekrytoitumisen avoimuus. Kultakauteen sisältyi samalla piirteitä John Rawlsin (1978, 42–43) oikeudenmukaisuusteoriasta. Sen mukaan sosiaaliset ja taloudelliset eriarvoisuudet on hoidettava niin, että suhteellisesti suurin hyöty koituu vähäosaisimmille (eroperiaate), ja eriarvoisuuksien on liityttävä tehtäviin ja asemiin, jotka ovat avoimia kaikille reilun tasa-arvoisuuden ehdoin. Tuloerot kaventuivat ja sosiaali- sekä koulutuspolitiikka onnistuivat kultakaudella viemään suomalaista demokratiaa mannhheimilais-rawlsilaiseen suuntaan, jossa *ihmisten tasa-arvoisuus tunnustettiin uudella tavalla*. Vähäosaistenkin ihmisten autonomia voimistui, ja entistä suuremmalle osalle nuoria ihmisiä avautui mahdollisuus edistymiseen ja ehompaan hyvinvointiin.

Työstettäessä ”Sosiaalipolitiikka 2017” -teosta oltiin epäätietoisia, jatkuuko hyvinvointivaltion kultakausi. Sen vuoksi teokseen laadittiin

kaksi skenaariota, pessimistinen ja optimistinen. Pessimistisestä skenaariosta käytettiin nimeä ”riutuva ja riitainen Suomi” ja optimistisesta ”voimistuva Suomi”. Myöhemmän ajan näkökulmasta pessimismi näyttää osuneen oikeampaan kuin optimismi. Käsitteitä ”riutuva” ja ”riitainen” voidaan tosin arvostella tarkasteltaessa valtion ja yhteiskunnan kehitystä vuosina 1992–2008 eli suuresta lamasta suureen taantumiaan. Kasvoihan kansantulo (BKT) henkilöä kohden tuona aikana keskimäärin 3,3 prosentin vuosivauhtia.

Monet kansantaloustieteilijät ja poliitikot pitivät 1900-luvun jälkipuoliskolla henkilöä kohden laskettua bruttokansantuloa ensisijaisena hyvinvoinnin mittarina. Samalla talouden kasvusta näytti muodostuneen yhteiskuntapolitiikan ylin päämäärä. Hyvinvoinnin tutkijat ovat kuitenkin jo pitkään arvostelleet kansantulon käyttöä hyvinvoinnin osoittimena. Tätä kirjoitettaessa näyttää siltä, että usko kansantulon pätevyyteen tuossa suhteessa alkaa yhä enemmän horjua. Viime vuosina on kehitelty kaksi uudenlaista indikaattoria, jotka mittaavat tarkemmin hyvinvoinnin kehitystä ja ottavat samalla huomioon talouskasvun haittavaikutuksia: ISEW (Index of Sustainable Economic Welfare) ja GPI (Genuine Progress Indicator). Näistä erityisesti GPI näyttää validimmalta hyvinvoinnin mittarilta kuin kansantulo. Nuo mittarit myös antavat selvästi erilaisen kuvan Suomen kehityksestä kuin kansantulo. ISEW oli korkeimmillaan jo 1980-luvun alkupuolella ja GPI saman vuosikymmenen loppupuolella eli aikana, jota on pidetty suomalaisen hyvinvointivaltion kultakautena. Sen jälkeen niiden arvot ovat pääsuuntaisesti ja tuntuvasti laskeneet, samalla kun BKT on jatkanut nousuaan. (Hoffrén 2008.) Tässä mielessä ”riutuva” kuvauksena 1990-luvun alun jälkeisestä Suomesta on perusteltavissa. Tosin uudetkaan indikaattorit eivät täytä tasokkaiden hyvinvoinnin mittareiden vaatimuksia, sillä niissä ei oteta riittävästi huomioon esimerkiksi väestön turvallisuuden, terveyden ja koulutuksen tasoa.

Vuoden 1992 teoksessa todettiin jo, että ”yhteiskunta on etäännyntynyt kauas siitä tasa-arvon ihannoinnista, joka sitä luonnehti erityisesti 1960-luvun lopulla”. Ikään kuin lähtökohtana tuotiin esiin, että ”suunnilleen vuodesta 2005 lähtien myös työikäisen väestön osuus alkaa nopeasti pienetä” ja että eläkeläistyminen ja väestön vanheneminen

on Suomessa nopeampaa kuin muissa kehittyneissä teollisuusmaissa. Ikääntyvän väestön poliittisen voiman arveltiin kasvavan vuosituhanen vaihteen jälkeen, ja siten näytti perutellulta ennakoida eläkkeiden tason pysyvän korkeana. Poliittisen ilmapiirin nähtiin sen sijaan muuttuvan konservatiivisemmaksi jo 1990-luvun alusta lähtien, koska sosialismin uhka oli häipynyt ja keskiluokkien osuus väestöstä oli kasvussa. ”Ilmapiirin muuttuminen, konservatiivistuminen ja työväenluokan pieneneminen” olivat tekijöitä, joiden katsottiin pitävän matalina ne sosiaaliset tulonsiirrot, joilla ei ollut tekemistä työeläkkeiden kanssa. (Riihinen 1992a, 624–626.)

Myös terveydenhoitokustannusten huomattavaan nousuun piti skenaarion mukaan varautua. Poliittisesti vaikutusvaltaisen vanhusväestön uumoiltiin vaativan laadukasta sairaanhoitoa, mikä osaltaan vaikuttaisi kustannuksia kohottavasti. Toisaalta arveltiin sairaalalaitoksen, hoitomenetelmien ja lääkkeiden tuotannon sekä jakelun rationalisoinnin tuottavan tuntuvia säästöjä. Yleisenä muutoksena viitattiin ”uusoikeistolaisten tendenssien” voimistumiseen eli tekijöihin, joita nyt nimitetään uusliberalistisiksi: yhdessä julkisen sektorin rahoitusvaikeuksien kanssa ne ohjaavat sosiaalipolitiikkaa *welfare mixin* suuntaan. Lisäksi ”keskiluokkien halu valinnanvapauden lisäämiseen voimistaa hyvinvointipluralismia: yksityisten ja järjestöjen tuottamien hyvinvointipalvelujen lajivalikoima ja määrä kasvaa”. Viitattiin keskiluokkien vahvaan hegemoniaan ja poliittisen ilmapiirin ”liberalistiseen konservatismiin”. Työeläkejärjestelmän ja terveydenhuollon kustannusten nousu näytti vaarantavan muiden välttämättömien menojen hoitoa. Sosiaalipolitiikan tulkittiin painottuvan ansioperiaatetta suosivaksi ja samalla heikentävän panostusta tarveperiaatetta korostaviin kohteisiin. Toimeentulotukijärjestelmän haavoittuvuus tuli näkyviin jo 90-luvun laman pyörteissä, ja tukien leikkaamisen arveltiin jatkuvan pitkälle laman jälkeenkin. Tulevaisuus näytti pahaenteiseltä niiden osalta, jotka tarvitsivat viimesijaista turvaa. (Riihinen 1992a, 624–628.)

Suomen terveydenhuollon kehitys 1970- ja 1980-luvulla oli ollut menestystarina, mutta perusterveydenhuollon linja muuttui päinvas- taiseksi 1990-luvulla. Ehkäisevä terveydenhuolto ja yleinen terveyden



edistäminen alkoivat menettää voimavarojaan, jotka nyt painoutuivat varsinaiseen sairaanhoitoon. Terveystieteidenhuollossa panostettiin voimakkaasti hajautettuun hallintomalliin, ja valtio tähdensi informaatio-ohjausta. Uudessa mallissa vahvistui erikoistason suurten palveluntuottajien asema, kun taas terveystieteiden palvelujen järjestämistä vastaava ja peruspalvelujen tuottamista vastaava olevien peruskuntien mahdollisuudet palvelujen kehittämiseksi kaventuivat. (Heikkilä ym. 2005, 92–95.)

Uuden vuosikymmenen ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä Suomi, rikkaampana kuin koskaan aiemmin, käytti kansantuloon verrattuna ja asukasta kohti hieman muita EU15-maita vähemmän resursseja sosiaaliturvaan. Lisäksi Suomen korkea työttömyys heikensi sosiaalimenojen vaikutusta lohkaistessaan tuntuvan osan noista menoista. Tuossa vaiheessa jo alkoivat eläkemeno kohota ja vaatia kasvavan osansa sosiaalibudjetista, mutta nuo muutokset eivät vielä olleet niin suuria, että ne selittäisivät sosiaalipolitiikan suunnan muutosta. Suuria heikennyksiä tapahtui esimerkiksi vanhusten kotipalveluissa, ja sosiaalibudjetin nyörien kiristys oli osatekijä paljon huomiota herättäneissä vanhusten laitoshuollon laiminlyönneissä. Tutkijat totesivatkin lopuksi, että ”menojen hillintä on Suomessa ollut EU15-alueen tehokkainta. Vaikka sosiaalimenot ovat vuoteen 1990 verrattuna kasvaneet, ne ovat kasvaneet kaikissa muissa maissa Suomea nopeammin.” (Vrt. Heikkilä ym. 2005, 95–96.)

Pessimistisen skenaarion pahat aavistukset kävivät paljolti toteen. Niinpä 1990-luvun alun jälkeen suomalaisen hyvinvointivaltion erot verrattuna kahteen muuhun pohjoismaiseen valtioon, Tanskaan ja Ruotsiin, suurenivat. Monet mannereurooppalaiset maat olivat 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä lähempänä pohjoismaisia kärkimaita kuin Suomi, kun otetaan huomioon sosiaalipolitiikan rahoitus ja hyvinvoinnin jakautuminen. Tämä tuli korostuneesti näkyviin vähimmäisturvan heikentymisenä aikavälillä 1993–2004. Reaaliansiot kasvoivat tuona aikana 25,7 prosenttia, kun taas esimerkiksi toimeentulotuen reaalimuutos jäi 3,0 prosenttia, kansaneläkkeen perusosa 2,1 prosenttia ja työttömän perusturva 1,8 prosenttia miinukselle. Kaiken kaikkiaan toimeentulon eriarvoisuus kasvoi

huomattavasti maassa, joka tahtoi näyttäytyä pohjoismaisena hyvinvointivaltiona. *Julkisen hyvinvointivastuun maana Suomi täytti lähinnä retorisessa merkityksessä pohjoismaisen mallin vaatimukset huolimatta runsaan kymmenen vuoden hyvästä taloudellisesta kehityksestä.*

Suomalaisten hyvinvoinnin kehitys tulevana vuosikymmeninä riippuu osittain ikärakenteen muutoksesta, joka on johtamassa paradoksisen tilanteeseen: kysymykseen siitä, miten ratkaistaan pitenevän eliniän ja pitkään jatkuneen väestön hitaan uudistumisen aiheuttama huoltosuhteen heikkeneminen. Täysin tyydyttävä ratkaisu vaatii eläkkeellesiirtymisiän kohoamista muutamalla vuodella. Tämä puolestaan edellyttää sellaisia työelämän muutoksia, jotka auttavat työntekijöitä jaksamaan ja viihtymään työssään tähänastista pitempään. Ikääntyvät työntekijät tarvitsevat joustavampia ja lyhyempiäkin työaikoja jaksakseen kauemmin. Tällaiset järjestelyt näyttävät myös eläkepolitiikan ja kansantalouden kannalta edullisemmilta kuin nykyisten jäykkien normien seuraaminen. Suomalaisten on myös kohennettava työkuulttuuriaan esimerkiksi eliminoimalla siitä kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen yleinen keskinäinen kiusaaminen. Riitaiset työyhteisöt eivät kannusta työurien pidentämiseen. Suuren eläkehakuisuuden taustalla on monenlaisia syitä, joiden karsimiseen tarvitaan ammattiyhdistysliikkeen, työnantajien ja valtion yhteisiä ponnisteluja. Yhteisponnistelut ovat kuitenkin olleet pikemminkin vasta- kuin myötätulessa 1990-luvun alun jälkeen.

## Arvot, mielipiteet ja politiikka ristiriidassa

Keskiluokkaistuvan Suomen väestöstä suurin osa on syntynyt hyvinvointivaltioon ja omaksunut lapsesta alkaen näkemyksen turvallisesta elämästä. Tuosta asenteesta näyttää muodostuneen itsestäänselvyys: turvallisuus ja hyvinvointi ovat olemassa eikä niitä tarvitse erityisesti vaalia. Tällainen näkemys on erilainen kuin ennen sotia syntyneillä sukupolvilla, joilla ei ollut eläkejärjestelmien eikä sanottavasti muidenkaan sosiaaliturvajärjestelmien suomaa selkänöjää. Kansakunnan vaurastuessa myös peritty varallisuus muodostuu sukupolvi toisensa

jälkeen yhä suuremmaksi, ja tämä säännönmukaisuus pätee erityisesti väestön vauriissa osissa. Varallisuuden kertyminen lisää paineita hyvinvointivaltiota kohtaan, sillä varakas väestönosa suhtautuu keskimäärin muita kriittisemmin tulonsiirtoihin. Myös se, että saatujen ja maksettujen tulonsiirtojen suhde on sitä epäedullisempi, mitä suuremmista tuloista on kysymys, vaikuttaa jossakin määrin siihen, millaista sosiaalipolitiikkaa kukin suosii (vrt. Tilastokeskus, Tulonjakotilasto 2007, Kotitalouksien tulojen rakenne). Sosiaalipoliittisten ratkaisujen luonne riippuu tulevaisuudessa myös kansakunnan varallisuuden jakaumasta.

Keskiluokan laajeneminen todennäköisesti lisää yksilöllisten palveluiden ja valinnanvapauden arvostusta, vaikka suuri enemmistö tuohon luokkaan samastuvista vastustaa jyrkästi esimerkiksi päivähoitojärjestelmästä, maksuttomasta koulutuksesta ja sairausvakuutuksesta luopumista. Hyvinvointivaltion korkea kannatus kuitenkin osoittaa, että keskiluokan suuri enemmistö kuuluu toistaiseksi hyvinvointivaltion kannattajiin. Mutta ”hyvinvointivaltio” on verraten väljä käsite, ja sen kannatus antaa mahdollisuuksia monenlaisiin tulkintoihin ja ratkaisuihin.

Vuosina 1996–2006 tehdyt useat mielipidetiedustelut vahvistavat käsitystä siitä, että kansalaisten suuri enemmistö yhä tukee laajaa hyvinvointivaltiota julkisesti tuotettuine palveluineen. Suuri enemmistö myös protestoi sitä hyvinvointivaltiolle kielteistä kehitystä, joka tuona aikana on noussut esiin. Huolimatta tuloerojen huomattavasta kasvusta suurituloisetkin ovat pysytelleet lähellä yleistä hyvinvointivaltiollista mielipideilmastoa. Universaalien ja julkisten hyvinvointipalvelujen kannatus on säilynyt korkeana, vaikka yksityisten palvelujen osuus on kasvanut. Voidaan jopa pohtia, onko poliittinen ja hallinnollinen päätöksentekokoneisto menetellyt kansan enemmistön toivomalla tavalla.

Mielipideilmaston homogeenisuudesta huolimatta poliittisena samastumisena ilmenevä ideologia määrittelee edelleen parhaiten asennoitumista hyvinvointivaltioon ja kansalaisten suhtautumista yksityisen ja julkisen sektorin työnjakoon hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Tämä ideologinen jakolinja näyttää varsin pysyvältä. On myös viitteitä esimerkiksi siitä, että ne, jotka hakeutuvat yksityiselle

lääkäriasemalle, suhtautuvat muita kriittisemmin julkisen sosiaaliturvan rahoittamiseen. Lisäksi kuntien taloudellinen ahdinko voi lisätä yksityisten palvelujen priorisointia ja johtaa vähitellen uudenaikaiseen ajatteluun ja politiikkaan. Tutkimustulokset antavat viitteitä kansalaisten mielipiteiden ja käyttäytymisen ristiriitaisuudesta: yhtäältä arvostellaan hyvinvointipalvelujen markkinoistamista, mutta toisaalta lisääntyy yksityisten terveyspalvelujen käyttöä ja hankitaan lisää yksityisiä eläkevakuutuksia. Tutkija huomauttaa, että palvelujärjestelmien institutionaalinen kehitys ja harjoitettu politiikka kulkivat tarkasteltuna aikana 1996–2006 eri suuntaan kuin kansalaisten mielipiteet. (Kallio 2010, 90–92.) Kaikesta päätellen laajentuva keskiluokka on avainasemassa tässä skitsofreenisessä kehityksessä, joka näyttää jatkuvan tulevaisuudessa.

Suhtautuminen hyvinvointipolitiikan sisältöön ja toteutukseen riippuu myös siitä, millaisessa asemassa henkilö toimii. Tutkimukset ovat osoittaneet, että kunnanjohtajien ja kuntalaisten asenteiden välillä oli suuria eroja, kun on kysymys politiikkavalinnoista. Olennainen seikka lienee kuntien palvelujärjestelmien haasteissa: päättäjien on otettava vastuuta tulojen ja menojen välisistä suhteista. Missä määrin uudet julkishallinnon opit selittävät asiaa, jää epäselväksi. Sanomaansa kärjistäen tutkija toteaa, että ”päättäjät tekevät maassamme ratkaisuja välittämättä kansalaismielipiteestä”. Toisaalta suomalaiset johtajat ovat korostaneet välttämätöntä vastuullisuutta pyrkimyksessään säilyttää hyvinvointivaltio. (Kallio 2010, 92–93.) Sitä, missä määrin tässä vakuuttelussa on poliittista tarkoitushakuisuutta, on vaikea päätellä.

Tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota suomalaisen eliitin ja tavallisen kansan arvojen huomattavaan erilaisuuteen yleisemmälläkin tasolla. Erilaisuus ilmenee ennen muuta muutosvalmiutta ja muutoksen suotavuutta koskevissa näkemyksissä. Tällaisia arvoja ovat itseohjautuvuus ja virikkeisyys sekä työ ja suoriutuvuus, joita eliitti korostaa. (Helkama & Seppälä 2006, 146–156.) Muutosvalmiutta ja muutoksen suotavuutta koskevien arvojen keskeisyys näyttäytyy myös Suomen hallitusohjelmien sisällön kehityksessä. Anu Kantola on tutkinut eräiden käsitteiden esiintyvyyttä näissä ohjelmissa 1977–2003. Käsite ”kilpailukyky” esiintyi Sorsan toisen hallituksen (1977–1979) ohjel-

massa vain kolme kertaa, mutta nopea muutos alkoi Ahon hallituksen (1991–1995) ohjelmasta, jossa se esiintyi yhdeksän kertaa. Sen jälkeen käsitteen suosio kasvoi nopeasti, ja Jätteenmäen/Vanhasen hallituksen (2003–2007) ohjelmassa se mainittiin 31 kertaa. ”Osaamisen” mainitseminen alkoi Lipposen ensimmäisestä hallituksesta (1995–1999), jonka ohjelmassa se esiintyi yhdeksän kertaa, kunnes Jätteenmäen/Vanhasen hallitusohjelma toi sen esiin 38 kertaa. Jokseenkin vastaavanlainen kehitys näkyi vuosien 1995–2003 hallitusohjelmissa käsitteiden ”teknologia” ja ”kannustus” esiintyvyydessä. (Kantola 2006, 166–170.) Hallitusohjelmista ilmenee, että valtionjohdon arvot muuttuvat eri tahdissa kuin kansan. Näiden ohjelmien uusi sanasto sopii myös paremmin uusliberalistiseen ajattelutapaan kuin kansan ajattelu.

Hallitusohjelmien uusi sanastollinen paradigma heijastaa muutosta, joka ilmenee siten, että markkinamekanismi valtaa alaa hyvinvointipalveluissa. Tilaja-tuottajamallin omaksuminen laajasti julkisten yhteisöjen palveluvollisuuksia toteuttamaan merkitsee markkinamekanismin tunkeutumista uusille alueille. Samalla järjestöjen rooli palvelujen tuottajina vaikeutuu, kun ne altruistisesta erityisluonteestaan huolimatta asetetaan kilpailuasemaan yritysten kanssa. (Koskiaho 2008, 204–240.) Palvelujen markkinoistamista perustellaan toimintojen tehostamisella ja väitteillä julkisen sektorin heikosta tuottavuudesta. Merkitseekö tämä kehitys sitä, että *hyvinvointivaltion ote on alkanut lipsua samaan aikaan, kun olisi tarvittu lisäponnisteluja?*

## Alisuoriutuva hyvinvointivaltio: eriarvoisuus kasvussa

Tasa-arvoisuuden edistäminen ja syrjinnän poistaminen sekä sosiaalisen osallisuuden kohottaminen on lukuisia kertoja nostettu poliittiseksi puheenaiheeksi EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa. Esimerkiksi naisten palkkaus ja työhön osallistuminen sekä perheen ja työelämän yhteensovittaminen on mainittu huomattavina ongelmina. Silti syvälinen keskustelu tasa-arvoisuudesta on jäänyt vähiin. Hyvinvoinnin tasoittaminen ei ole noussut EU:n eikä myöskään Suomen politiikassa samanlaiseen asemaan kuin esimerkiksi kilpailukyky. Tasa-arvoisuuden

ottaminen näkyvälle paikalle poliittisessa agendassa näyttää olevan arkaluontoinen aihe, johon ei kernaasti kajota.

Uusi tilastoihin ja kansainvälisiin vertailuihin perustuva tutkimus osoittaa, kuinka paljon hyötyä kansakunnille on siitä, että ne tosissaan pyrkivät edistämään tasa-arvoisuutta. Teoksessaan ”The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone” Richard Wilkinson ja Kate Pickett (2009) osoittavat lukuisin tilastollisin valtioita ja (USA:n) osavaltioita koskevin vertailuin, kuinka suuresti hyvinvointi riippuu tasa-arvoisuudesta. Näiden tutkijoiden käyttämiä muuttujia ovat elinajan odote, lapsikuolleisuus, liikalihavuus, mielenterveys, huumeiden käyttö, teini-ikäisten raskaudet, tiedollisten suoritusten taso, ihmisten keskinäinen luottamus (sosiaalinen pääoma), henkirikokset, vankien määrä ja sosiaalinen (sukupuolvien välinen) liikkuvuus. Kun eriarvoisuus esimerkiksi vähentää keskinäistä luottamusta ja sosiaalista pääomaa, samalla rikollisuus ja sen aiheuttamat rangaistukset yleistyvät. Kansakunnan eheys kärsii eriarvoisuudesta.

Niin kuin aiemmin huomautettiin, vuosina 1993–2004 reaaliensiot kohosivat Suomessa 25,7 prosenttia, kun taas huono-osaisen väestön tukien reaaliarvot muuttuivat päinvastaiseen suuntaan. Tämä kertoo *moraalisesti kyseenalaisesta politiikasta*. Vuosina 1990–2007 tuloerot repesivät Suomessa suuriksi, kuten käytettävissä olevien kulutusyksikköä kohden laskettujen kotitalouksien reaalityulojen kehitys osoittaa. Kyseiset alimman desiilin tulot kasvoivat 12,1 prosenttia ja ylimmän desiilin 82,7 prosenttia. Tuloerojen kasvu oli suhteellisen tasaista alimmasta yhdeksänteen desiiliin, kunnes hyppy siitä kymmenenteen desiiliin merkitsi kaksinkertaista tulojen kasvun nopeutta. Vielä suurempaa eriarvoinen kehitys näkyy, jos tarkastellaan vain rikkainta yhtä prosenttia: sen reaalityulot kulutusyksikköä kohden kohosivat 214,2 prosenttia. Siten *aineellinen rikkaus kasautui kumulatiivisesti, ja suomalaisen yhteiskunnan tulohaitari levisi todella laajaksi*. Tuona aikana kyseinen muutos oli nopeampaa kuin missään muussa OECD-maassa.

Tuloerojen rajua kasvua selittävät pääasiassa pääomatulojen paisuaminen ja verotuksen progressiivisuuden aleneminen, mikä aiheutuu paljolti pääomatuloja suosivan eriytetyn verotuksen käyttöönnotosta. Kun pääomatulot 1980-luvun lopulla muodostivat rikkaimman yh-

den prosentin tuloista noin kymmenen prosenttia, vuonna 2007 niiden osuus oli runsaat 60 prosenttia. Veropolitiikka on houkuttanut muuttamaan bruttotuloja tavalla, joka on johtanut osaltaan palkkatulojen muuntamiseen pääomatuloiksi ja kokonaisuutena ammottaviin tuloeroihin. Samalla ylimpien tuloluokkien verotus on keventynyt eniten. Eriarvoisuutta on voimistanut myös työttömyyden jääminen lamaa edeltänyttä aikaa korkeammaksi ja pitkäaikaistyöttömyyden yleistyminen. Julkisen vallan tuloja uudelleen jakava rooli on samana aikana heikentynyt. Tuloerojen kasvun myötä suhteellinen köyhyys on lisääntynyt, pidettäköön köyhyysrajana mitä tahansa yleisesti käytettyä köyhyysrajaa (40, 50 tai 60 prosenttia mediaanitulosta). Suhteellista köyhyyttä on lisännyt myös perusturvan jälkeensäjäneisyys, sillä se ei ole seurannut elintason eikä ansiotason nousua, ja köyhyydestä on tullut pysyvämpää. Hyvin huolestuttavaa on lapsiköyhyyden yleistyminen, koska se voi johtaa köyhyyden sosiaaliseen periytyvyyteen. (Riihelä 2009; Soininvaara 2010.) Tuo kehitys, joka kaikesta päätellen jatkuu, on jyrkässä ristiriidassa esimerkiksi Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian keskeisen kohdan, eroperiaatteen kanssa.

Toisaalta olisi tärkeää kyetä päättämään, miten kokonaisyhyvinvointi tulee jakautumaan. Kuten Wilkinsonin ja Pickettin tutkimus osoittaa, tuloerojen kasvu vähentää keskinäistä luottamusta, jolla muutoksella puolestaan on hyvinvointia selvästi heikentävä vaikutus. Tämän vuoksi tuloeroilla näyttää olevan selvä yhteys hyvinvointiin. Luottamus on ominaista yhteisöille, joissa esiintyy paljon yhteistoimintaa ja kanssakäymistä. Hyvinvoinnin ja luottamuksen välinen voimakas riippuvuus havaittiin alun perin eräässä amerikkalaisessa tutkimuksessa 1970-luvun lopulla (Wolf & Bruhn 1998). Suomessa sen paikkansapitävyyden on osoittanut Markku T. Hyypä, joka sanoo, että ”sosiaalinen osallistuminen ja kulttuurin harrastaminen edistävät terveyttä ja pidentävät ikää vähintään yhtä tehokkaasti kuin aktiivinen liikunta, laihduttaminen, tupakoinnin lopettaminen tai matalat kolesteroliarvot”. (Hyypä 2007; vrt. Hyypä 2000.)

Sosioekonomisten ryhmien terveyserot ovat Suomessa jatkaneet kasvuaan ainakin 1980-luvulta lähtien (vrt. Martelin ym. 2005; Koskinen 2006). Kyseistä muutosta voitaneen selittää myös tuloerojen suu-

renemisen välillisillä ja välittömällä vaikutuksilla. Muihin länsimaihin verrattuna sosioekonomisten ryhmien väliset kuolleisuuserot ovat Suomessa jyrkkiä. Miespuolisen 35-vuotiaan ylempään toimihenkilön voitiin 2000-luvun alussa odottaa elävän lähes 80-vuotiaaksi, mutta samanikäisen työntekijän vain alle 74-vuotiaaksi. Naisilla vastaava ero oli runsaat kolme vuotta. Sosioekonomisten ryhmien erot ovat 1980-luvun alusta kasvaneet ennen muuta sydän- ja verisuonitautien sekä alkoholin aiheuttamien kuolemien vuoksi, mutta jokseenkin kaikki sairaudet ovat yleisempiä työntekijöillä kuin toimihenkilöillä. Terveyden eriarvoisuus juontaa juurensa lapsuuteen ja nuoruuteen: yhteiskunnassa selviytymistä edistävät aineelliset, kulttuuriset ja psykososiaaliset voimavarat jakautuvat epätasaisesti. (Terve Suomi 27.2.2004.) Poliittinen päätöksenteko, joka edistää tulo- ja muiden yhteiskunnallisten erojen kasvua, ei ota huomioon, millaisia seurauksia tällaisista päätöksistä aiheutuu kansantalouden tuottavuudelle ja väestön hyvinvoinnille.

Yksi suomalaisen sosiaalipolitiikan suurista ongelmista on jo pitkään koskenut vanhustenhuoltoa. Vaikka ongelma tuotiin hyvin näkyvästi esille jo 1990-luvulla, vielä 2010 ollaan tilanteessa, jossa eduskunnan apulaisoikeusasiamies joutuu puuttumaan ongelmaan lähtökohtanaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen (Helsingin Sanomat 28.2.2010). Kun monet kunnat ovat leikanneet omaishoidon tukea, vähentäneet kotipalveluja ja lykänneet laitossijoituksia toivotoman pitkälle, ollaan tulossa tilanteeseen, jossa vanhuuden inhimillisuus määrättyy tulojen ja varallisuuden nojalla (Lindberg 2010). Siten suomalainen eriarvoisuus näyttäytyy selvänä myös ihmisten vanhuudessa. Kaikesta päätellen heikkojen ja avuttomien, taloudellisesti tuottamattomien ihmisten kohtalo ei kiinnosta riittävästi poliittisia päättäjiä. Kun pitkään jatkuneet ponnistelut tilanteen korjaamiseksi eivät ole juurikaan tuottaneet tuloksia, tilanne näyttää myös tulevina vuosina lohduttomalta. Ihmisoikeuksien turvaamisen luulisi sivistysvaltiossa koskevan myös kansallista kunniaa.

Vakava talouden taantuma ei ole omiaan luomaan suuria odotuksia politiikan kääntymisestä oikeudenmukaisempaan suuntaan. Jo 1990-luvulla Suomi kuitenkin siirtyi EU:n mukana uuteen, kansain-



välisempään aikaan, jonka voitiin odottaa tuovan mukanaan uudenlaisia velvoitteita.

Se osa sosiaaliturvasta, jolla ei ole liityntöjä työelämään, näyttää EU:n sosiaalipolitiikassa kuitenkin jääneen vähälle huomiolle. Vielä vuosituhaten vaihteessa Lissabonin strategiaan sisältyi mahtipontinen julistus, jonka mukaan EU:sta piti muokattaman ”maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous”. Siinä korostettiin tasavertaisia, toisiaan vahvistavia talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkoja, mutta jo 2005 ”puolivälintarkistus” siirsi painopisteen talouskasvuun ja työllisyyden esteiden purkamiseen. (KOM 2005/33; KOM/2007/803; Palola 2009, 181–183.) Näyttää siltä, että EU:n taholta ei ole odotettavissa, kauniista periaatteista huolimatta, syyäksyä eriarvoistavan politiikan suitsimiseksi.



Työttömyyden kehitystä eriarvoisuuteen vaikuttavana tekijänä on vaikea ennakoida tilanteessa, jossa väestön ikääntyminen vähentää työvoiman tarjontaa. Ennusteet viittaavat aiempaa hitaampaan talouskasvuun 2010-luvulla. Vuonna 2008 käynnistynyt kansainvälinen taantuma vakavine seurauksineen Euroopassa näyttää johtavan huomattaviin julkisen talouden supistuksiin, joihin myös EU kannustaa tai joita se jopa vaatii. Julkisen talouden kehitystä on alettu pitää ongelmallisena pitkälle tulevaisuuteen. On alettu puhua kestävyysvajeesta, jolla viitataan siihen, kuinka paljon veroastetta tulisi nostaa tai menoastetta alentaa, jotta julkinen talous olisi pitkällä aikavälillä kestäväällä pohjalla. Kestävyysvajeen mahdollisuutta pohdittaessa on nostettu esiin keskeisesti väestön ikääntyminen kustannuksia lisäävänä ja tuottoja pienentävänä tekijänä. (Verotyöryhmä 13.5.2009.) Hyvinvointivaltion puutteiden korjaamisen kannalta keskittyminen lähinnä ikääntymisongelmaan, joka sinänsä on erittäin tärkeä, saattaa olla pulmallista. Kuten edellä esitetystä ilmenee, on monia muitakin ratkaisua odottavia, polttavia ongelmia.

Vaikka pitkäaikaistyöttömyyden vaaroista 90-luvun laman jälkeen opittiin, tuota ongelmaa ei ole kyetty eliminoimaan. Valtion ja yhteiskunnan päättäjät luultavasti ymmärtävät työttömyyden korkean hinnan entistä paremmin siinä tilanteessa, jossa hyvinvointivaltion rahoitukseen on kiinnitettävä suurta huomiota. Siten mahdollisimman

täyteen työllisyyteen pyrkimisestä muodostunee yksi yhteiskuntapolitiikan keskeisistä tavoitteista. Kansainväliselläkin tasolla on merkkejä keynesiläisen täystyöllisyyttä korostavan näkemyksen paluusta (vrt. Skidelsky 2009). Mutta myös työttömyyden torjunnassa piilee eriarvoistumisen vaara, vaikka sen yleinen tavoite on tasa-arvoistava.

Sosiaalipolitiikka joutunee 2010-luvulla politiikan muuttuneiden arvopainotusten vuoksi kovien kiistojen kohteeksi. Talouden taantuma ja sitä mahdollisesti seuraava hidas elpyminen pahentavat tilannetta; nyt vedotaan taas ”taloudellisiin realiteetteihin”. *Ratkaisemattomia ongelmia* ovat esimerkiksi perusturvan jälkeenjääneisyys, pitkäaikais-työttömyys, lapsiperheiden köyhyys, vanhusten huolto, terveyserojen pysyminen suurina tai jopa laajeneminen, maahanmuuttajien syrjäytyminen ja useat työelämän pulmat, jotka näkyvät erityisesti naisten työn palkitsemisessa. Aikaa 1993–2010 on Suomessa pidettävä *hyvinvointivaltion alisuoriutumisen kautena*. Kun nuo vuodet kokonaisuutena olivat nopean taloudellisen kasvun aikaa eikä hyvinvointivaltion vajaatoimintoihin haluttu puuttua, mitä tapahtuu, jos 2010-luvulla talouden kasvu hidastuu?

## Onko puhe Suomesta pohjoismaisena hyvinvointivaltiona perusteltua?

 Oman vastuun ja velvollisuuksien korostaminen voidaan nähdä hyvinvointivaltion ”kultakautta” edeltävän politiikan ideaalien elvyttämisenä. 

### Johdanto

”Pohjoismaat Tanska, Suomi, Islanti, Norja ja Ruotsi ovat viisi itsenäistä valtiota. Ne eivät muodosta minkäänlaista poliittista tai taloudellista liittoa. Kuitenkin niitä pidetään usein yhteisenä kokonaisuutena. – – Kansainvälisen yhteisön sisällä pohjoismaalaiset epäilemättä kokevat olevansa samankaltaisia, ja antavat vaikutelman enemmän tai vähemmän erillisestä perheryhmästä. He voinevat syyttää itseään, jos tuloksena on joskus liian yksinkertaistettu kuva, joka estää olojen ja todellisuudessa löydettyjen lukuisten ja tärkeiden erojen realistisen arvioinnin tällä alueella.”

Lainaus on Pohjoismaiden sosiaalisia rakenteita koskeneesta pohjoismaisten sosiaaliministeriöiden tutkimuksesta vuodelta 1953. Julkaisussa painotettiin sekä rakenteiden yhdenmukaisuutta että eroavuuksia – yksi malli, josta on viisi poikkeusta, kuten Klaus Petersen (2006) yli 50 vuotta myöhemmin luonnehti. Sittemmin pohjoismai-

sesta mallista tuli hyvinvointivaltiovertailussa hyvin latautunut käsite. Sitä on pidetty mittatikkuna, ja Pohjoismaiden on katsottu edustavan ”hyviä” hyvinvointivaltioiden tyypittelyssä (Manow 2002).

Mallin kestävydestä globalisaation, väestön ikääntymisen ja taoudellisten heilahtelujen paineessa on kuitenkin oltu huolissaan jo 1980-luvulta lähtien, ja siihen on ajoittain suhtauduttu kriittisestikin. Erityisesti 1990-luvun laman ja sosiaalipolitiikkaan tehtyjen leikkausten jälkeen on Suomessa monissa tutkijapuheenvuoroissa pohdittu, kuuluuko Suomi enää pohjoismaiseen hyvinvointivaltioryppeeseen. Kysymykseen on vastattu kyllä, ehkä – ehkä ei. ”Onko Suomi enää pohjoismainen hyvinvointivaltio?”, kysyi myös Olli Kangas vuonna 2009 ilmestyneessä artikkelissaan. Hänenkin vastauksensa on kaksijakoinen: on ja ei riippuen siitä, miten me ymmärrämme pohjoismaisen hyvinvointivaltion tai hyvinvointimallin ja mihin seikoihin siinä kiinnitämme huomiota.

Varsinkaan hyvinvointivaltion varhaisemmassa vaiheessa ei eri ohjelmia mielletty minkään ennalta laaditun yleissuunnitelman osaksi. Eri reformit toteutettiin varsin satunnaisessa järjestyksessä, joka vaihteli maasta toiseen. (Nelson 1953, 383, 493.) Käsitteenä pohjoismainen hyvinvointimalli onkin varsin myöhäsyntyinen. Siitä ei esimerkiksi puhuttu valtiovarainministeriön kansantalouselämyksen 1960-luvun puolivälissä laatimassa tutkimussuunnitelmassa ”Onko Suomi hyvinvointivaltio?”, vaikka Suomen saavuttamaa kehitystasoa verrattiin kyllä muihin maihin. Käsitteistä erityisesti pohjoismaisesta kulttuurisesta yhteydestä on Bo Stråthin (1993) mukaan esiintynyt jo 1840-luvun skandinavismista lähtien, mutta pohjoismainen malli tiettyinä erityisille pohjoismaisille arvoille perustuvana yhteiskuntajärjestyksenä tuli poliittiseen keskusteluun varsin myöhään.

Jos arvioidaan, onko pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden erityisyys kadonnut tai kuuluuko Suomi vielä pohjoismaiseen hyvinvointivaltioperheeseen, onkin ensin pohdittava, *mitä pohjoismaisella hyvinvointivaltiolla ja hyvinvointimallilla tarkoitetaan*. Ovatko pohjoismaiset hyvinvointivaltiot seurausta pohjoismaisesta yhteistyöstä ja onko kehitystä ohjannut tietoinen ideologia tai yleissuunnitelma hyvinvoinnin edistämiseksi? Onko ”pohjoismainen hyvinvointival-

tio” olemassa enää pelkästään poliittisessa retoriikassa, ja miten käsitys mallista on syntynyt? Onko se tutkijoiden sosiaalinen konstruktio vai todellisuutta? Artikkelissa puretaan auki käytyä keskustelua. Sen valossa pohditaan Suomen suhdetta tähän malliin ja sitä kautta koko suomalaisen sosiaalipolitiikan kehitystä.

## Pohjoismaisen yhteistyön perinne

Pohjoismaisella yhteistyöllä on pitkä historia. Ennen ensimmäistä maailmansotaa yhteistyötä tehtiin lähinnä eri tieteen- tai hallinnonalojen kansainvälisissä verkostoissa (Petersen 2006, 70–71). Pohjoismaiset asiantuntijat osallistuivat sosiaalipolitiikkaa ja sen eri alueita koskeviin kansainvälisiin kongresseihin. Ensimmäinen pohjoismainen työväentapaturmavakuutuskongressi pidettiin jo vuonna 1907, ja myös suomalaiset edustajat osallistuivat siihen. (Elmer 1955, 37.) Einar Böök mainitsee vuoden 1913 kansainvälistä työttömyyskongressia koskevassa matkakertomuksessaan, että pohjoismaiset edustajat istuivat näissä kokouksissa yleensä yhdessä (Hellsten 2009).

Kysymystä sosiaalipoliittisesta yhteistoiminnasta kolmen skandinaavisen maan (Norjan, Tanskan ja Ruotsin) kesken pohdittiin vuonna 1907 perustetun Pohjoismaiden parlamenttiliiton kokouksissa jo vuosina 1915–1917. Kööpenhaminassa vuonna 1918 pidetyssä Skandinavian maiden ulkoministerien kokouksessa kehoitettiin eri maiden – myös Islannin ja Suomen – hallituksia lähettämään sosiaalihallinnon keskuselinten edustajia seuraavana vuonna pidettävään sosiaalipoliittista yhteistoimintaa koskevaan perustavaan kokoukseen. Eri maiden edustajistot tässä Tanskan hallituksen koolle kutumassa kokouksessa koostuivat kolmesta hallituksen edustajasta sekä työnantajien ja työntekijöiden edustajasta. Kokouksen ohjelmassa oli kolme kysymystä: ensimmäinen koski yhteistoiminnan järjestelyä, toinen lasten, nuorten henkilöiden ja naisten työtä sekä työaika ja kolmas työttömyyttä, työnvälitystä ja tapaturmavakuutusta. (Mannio 1928a.)

Kokouksessa tehdyn päätöksen mukaan yhteistyön tuli koskea sosiaalipolitiikkaa koko laajuudessaan. Sen tarkoituksena oli keskinäinen

tiedotus, vastavuoroisuus sosiaalisissa oikeuksissa ja velvollisuuksissa sekä sosiaalisten olojen mahdollisimman yhdenmukainen kehitys ja yhdenmukainen esiintyminen ulospäin. Ohjelman toteuttamiseksi esitettiin asetettavaksi pysyvä komitea, johon hallitusten edustajien lisäksi kuuluisivat työnantajien ja työntekijöiden edustajat. Kunkin maan tuli myös järjestää erillinen sihteeristö yhteistoimintaa varten. Lisäksi ehdotettiin erityisen komission asettamista valmistelemaan yleistä kansainvälistä sosiaalipoliittista yhteistoimintaa koskevia kysymyksiä. (Mannio 1928a.)

Norjalaiset suhtautuivat kuitenkin epäillen kiinteiden ja pysyvien elinten kautta tapahtuvaan yhteistyöhön. Mikään lainsäädännön yhdenmukaistaminen ei saisi tulla kysymykseen, vaan kullekin maalle oli annettava vapaus kehittää sosiaalisia olojaan ja lainsäädäntöään oman harkintansa mukaan. Nämä epäilyt tulivat esille vuonna 1919 Tukholmassa pidetyssä Parlamenttiliiton kokouksessa, jossa kaikki olivat yhtä mieltä siitä, ettei tullut pyrkiä yhdenmukaiseen lainsäädäntöön, vaan ainoastaan keskinäiseen tiedotukseen ja avunantoon yhteisiä lainsäädäntökysymyksiä käsiteltäessä. Yhteistoimintaa pidettiin tärkeänä erityisesti sen vuoksi, että voitaisiin esiintyä pohjoismaisena ryhmänä Kansainvälisen työjärjestön (ILO) kokouksissa. Yhteistoiminta jäikin pysyviä yhteistyöelimiä koskeneen vastustuksen vuoksi moniksi vuosiksi tilapäiseksi sarjaksi ajoittain pidettyjä eri alojen kokouksia. (Mannio 1928a.)

Sosiaalihallinnon edustajien tapaamiset tulivat säännöllisemmiksi jo vuodesta 1926 lähtien. Tanskan hallitus kutsui Pohjoismaiden sosiaalihallinnon edustajat kokoukseen, johon osallistuivat myös Pohjoismaiden sosiaaliministerit. Kokous hyväksyi julkilausuman yhteistyöstä sosiaalipoliitiikan alalla. Suomi oli kokouksen järjestämisyöryssä vuonna 1928. Tällöin järjestettiin kokonainen sosiaalinen viikko ja näyttely, jossa pyrittiin antamaan yleiskatsaus kuuden eri maan sosiaalipoliitiikan saavutuksiin. Osanottajina olivat neljän pohjoismaan lisäksi Viro ja Latvia. Viikon aikana pidettiin pohjoismaisten sosiaaliministereiden, ammattientarkastajien sekä ”sosiaalilastomiesten” kokoukset. (Mannio 1928b.) Toinen maailmansota merkitsi pysähdystä tässä yhteistyössä. Uudelleen pohjoismaiset sosiaalipoliittiset

kokoukset alkoivat syksyllä 1945 Kööpenhaminassa, ja ne jatkuivat säännöllisesti kahden vuoden välein.

Pohjoismaiden Neuvosto perustettiin yhteiseksi keskustelufoorumiksi vuonna 1953, seuraavana vuonna sovittiin yhteisistä pohjoismaisista työmarkkinoista, ja 1955 solmittiin pohjoismainen sosiaaliturvasopimus. (Petersen 2006.) Sosiaalidemokraattiset puolueet olivat aloittaneet ns. SAMAK-yhteistyön (Arbetarrörelsens nordiske samarbetskommitté) vuonna 1932, joskin pohjoismaisen työväenliikkeen sisällä oli ollut yhteistyötä jo 1800-luvulta lähtien, ja sosiaalidemokraattiset poliitikot asettivat tavoitteekseen yhteisten työmarkkinoiden luomisen. (Petersen 2006.) Myös pohjoismaisilla työmarkkinajärjestöillä oli läheiset suhteet (Nelson 1953, 492), ja kansalaisjärjestöllä oli samaten omat yhteistyömuotonsa.

Åke Elmer (1955, 48) totesi pohjoismaista sosiaalipolitiikkaa koskevassa tarkastelussaan, että sosiaaliset olot ja sosiaalipoliittiset toimenpiteet olivat Pohjoismaissa kutakuinkin samankaltaisia ja vilkasta yhteistyötä tehtiin eri aloilla. Elmer ei kuitenkaan uskonut, että suunta olisi suurempaan samankaltaisuuteen. Päätökset reformeista tehtiin ensisijaisesti kansallisten tavoitteiden pohjalta. Sosiaalipoliittisen yhteistyön päämääränä oli luoda vastavuoroiset sosiaaliset kansalaisoikeudet kansalliset erityispiirteet säilyttäen. (Elmer 1955, 48–49; vrt. myös Nelson 1953, 487.)

## ”Perässähiittäjämaa”?

On yleinen ja vakiintunut käsitys, että Suomi oli perässähiittäjä ja että suomalainen sosiaalipolitiikka laahasi pahasti muiden pohjoismaiden jäljessä. Eino Kuusen mukaan sosiaalivakuutuksen kehityksestä Suomessa ei ollut vuonna 1931 ”paljon esitettävää”. Olavi Riihinen kuitenkin huomauttaa, että kalendaarisen aikavertailun antama kuva on liian yksinkertaistava. Ajallisten vertailujen ohella on syytä tarkastella myös sitä, millä yleisellä sosioekonomisen kehityksen tasolla ensimmäisiä lakeja eri maissa toteutettiin. Tällöin Suomen myöhäinen liikkeellelähtö asettuu toiseen valoon. Suomen elinkeinorakenne vuonna 1950

oli lähes identtinen Ruotsin vuoden 1910 elinkeinorakenteen kanssa. (Riihinen 2008.) Usein on nostettu esiin sosiaalimenojen vähäinen osuus valtion menoista sotien välisenä aikana. Pekka Haatasen mukaan (1992, 33) sosiaalimenojen osuus kaikista valtion menoista olisi kuitenkin kohonnut lähelle pohjoismaista tasoa, jos niiden määritys olisi ollut avarampi. Sosiaalimenoihin ei tuolloin laskettu lääkintä- ja terveydenhuoltomenoja.

Joillakin sosiaalipolitiikan sektoreilla Suomi oli liikkeellä yllättävänkin aikaisin. Laki (Suomessa asetus) teollisuusammateissa olevien työntekijöiden suojelemisesta saatiin Ruotsissa ja Suomessa samana vuonna (1889). Suomi toteutti pakollisen työtaturmavakuutuksen neljäntenä maana Euroopassa vuonna 1895, vuosi Norjan jälkeen, kun se Ruotsissa ja Tanskassa saatiin vasta vuonna 1916. Suomessa toteutettiin ensimmäisenä Pohjoismaista kahdeksan tunnin työpäivä vuonna 1917, ja samana vuonna hyväksyttiin laki työttömyyskassoille annettavista avustuksista (vapaaehtoinen työttömyysvakuutus). Lapsilisälaki säädettiin ensimmäisenä Norjassa vuonna 1946, Ruotsi ja Suomi seurasivat esimerkkiä kahden vuoden viiveellä.

Samansuuntaiset sosiaalihuollon uudistukset on toteutettu Ruotsissa ja Suomessa perättäin. Ruotsissa siirryttiin suhteellisen lempeään köyhäinhoitoon vuonna 1847 ja Suomessa 1852. Lainsäädäntöä kiristettiin liberalismiin hengessä Ruotsissa vuonna 1871 ja Suomessa 1879. Köyhäinhoidosta sosiaalihuoltoon siirryttiin kummassakin maassa vuonna 1956. Reformit ovat olleet samanhenkisiä, mutta lakien sisällöissä on ollut eroja. Tämä näkyy myös 1980-luvun uudistuksissa. Ruotsissa säädettiin vuonna 1980 laki sosiaalipalveluista ja vuonna 1982 laki sosiaaliavustuksesta. Suomessa huoltoapulaki muuttui sosiaalihuoltolaiksi vuonna 1984, ja se koski sekä palveluja että taloudellista tukea.<sup>1</sup>

Koulutusjärjestelmän kehittämisessä ja opintojen taloudellisessa tukemisessa on Pohjoismaissa kuljettu aika lailla samaa tahtia ja toteutettu samanlaisia periaatteita. Koulutustutkijat puhuvatkin koulutuksen pohjoismaisesta mallista, jonka katsotaan olevan olennainen osa

---

1 Ruotsin lainsäädäntöä koskevat tiedot: Elmér 1993, 261–265.



hyvinvointivaltiota erityisesti toisen maailmansodan jälkeen. Pyrkimys toteuttaa yhtenäiskoulu oli yhteinen kaikille viidelle maalle 1960-luvulla. Pakollinen koulutus laajennettiin 1960- ja 1970-luvuilla kaikissa Pohjoismaissa yhdeksäksi vuodeksi ja yhtenäinen malli hyväksyttiin lähtökohdaksi koko koulutuksen kehittämiseksi. Yhtäläiset mahdollisuudet koulutukseen sukupuolesta, sosiaaliluokasta tai asuinpaikasta riippumatta olivat keskeinen idea pohjoismaisessa koulutuspolitiikassa koko 1900-luvun. Vaatimus maksuttomasta koulutuksesta jopa yliopistotasolla on otettu enemmän tai vähemmän annettuna, eikä se ole ollut poliittinen kiistakysymys. (Arnesen & Lundahl 2006; Antikainen 2006.) Pohjoismaiseen koulutusmalliin kuuluu myös opintojen taloudellisen tuen malli, jonka keskeisiä piirteitä on, että tuki on pääsääntöisesti riippumaton vanhempien taloudellisesta asemasta. Ari Antikaisen (2006) mukaan pohjoismaisesta koulutusmallista voidaan kuitenkin puhua vain ideaalityyppinä. Todellisuudessa kansalliset koulutusjärjestelmät ovat poikenneet toisistaan monissa suhteissa. Yhden mallin sijasta on malleja tai vain rakenteita.

Verratessaan sosiaalisten tulonsiirtojen kehitystä eri Pohjoismaissa vuosina 1947–1959, Pekka Kuusi totesi, että kehitys oli ollut varsin yhdenmukaista. ”Parikymmenmiljoonainen pohjoismainen väestö” muodosti ”näköjään sosiaalipolitiikan suhteen verraten yhtenäisen kansanryhmän”. Sosiaalisten tulonsiirtojen kansantulo-osuudet olivat Ruotsissa olleet keskimäärin jonkin verran korkeammat kuin muissa Pohjoismaissa ja Tanskassakin keskimäärin korkeammat kuin Suomessa ja Norjassa, mutta erot eivät olleet suuria. Suomen sosiaalipolitiikka näytti 1950-luvulla sopeutuneen hyvin ”sosiaalipolitiikan yleiskuvaan”. Sosiaalisten tulonsiirtojen kehitys oli kuitenkin Suomessa ollut epätasaisempaa kuin muissa Pohjoismaissa, ja 1950-luvun päättyessä Suomi oli sosiaalipolitiikan harjoittamisessa jo jäämässä pohjoismaisesta tasosta. Toisaalta pohjoismainen sosiaalipolitiikka ei Kuusen mukaan tuolloin vielä erottunut kehittyneisyydessään eurooppalaisen sosiaalipolitiikan yleiskuvasta. (Kuusi 1963, 72–75.)

Harold Wilenskyn (1975, 30–31) tekemä hyvinvointivaltiovertailu osoittaa, että 1960-luvun puolivälissä ruotsalainen hyvinvointivaltio sosiaalimenojen kansantuloetuudella mitattuna nykäisi kaulaa poh-

joismaisiin kumppaneihinsa, mutta ei vielä päässyt hyvinvointivaltioiden kärkijoukkoon. Pohjoismaisen sosiaaliturvatilaston valossa näyttää, että Suomen sosiaalimenojen kansantulo-osuuksissa ero Ruotsiin ja Tanskaan kasvoi 1960-luvulta lähtien ja oli suurimmillaan vuonna 1980, jonka jälkeen se alkoi supistua (Social Security in Nordic Countries 1978; 1981; 1987; 1993). Etuuskien taso parani Suomessa 1980-luvulla ja myös sosiaaliturvan kattavuus lisääntyi. 1990-luvun alkaessa Pohjoismaat Ruotsi, Suomi, Norja ja Tanska muodostivat oman klusterinsa, jolle tyypillistä olivat lähes koko väestön kattaneet korkeatasoiset etuudet. (Kangas 1994.)

## Pohjoismainen malli kirjallisuudessa

Pohjoismaisen mallin käsite on laajasti hyväksytty sosiaalitieteellisessä ja poliittisessä kirjallisuudessa samoin kuin aikakauslehtiesseissä, mutta poliittiseen keskusteluun se tuli vasta 1980-luvulla. Alkuaan lähinnä Ruotsi oli esitetty mallimaana *par excellence*. Marquis Childs kiinnitti jo 1930-luvulla huomiota Ruotsin erityisyyteen ja luonnehti Ruotsin yhteiskuntajärjestelmää keskiteiksi (*The Middle Way*). Tällä hän tarkoitti, että maa oli onnistunut yhdistämään parhaat piirteet niin kapitalismista kuin sosialismistakin. (Tomasson 1970, 9; Gould 1993.) Alva Myrdal käytti 1940-luvun alussa käsitettä ”skandinaaviset hyvinvointivaltiot” ja arvioi, että väkivalta ja raakalaisuus tullaan niistä asteittain hävittämään kokonaan kuten on tehty kulkutaudeille (ks. Rydenfeldt 1983, 71). Teoksessa ”Freedom and Welfare” (Nelson 1953, 38) ”keskite” laajennettiin luonnehtimaan kaikkia pohjoismaisia yhteisöjä, jotka olivat ”yhtä kaukana liberaalin aikakauden visioimasta laissez-faire -ideaalista kuin modernien diktatuurien harjoittamasta kurinpidostakin”.

Ranskalainen toimittaja Jean-Jaques Servan-Schreiber (1967, 307–313) asetti 1960-luvun lopulla ruotsalaisen mallin vastakohtaksi niin amerikkalaiselle kuin japanilaisellekin mallille. Ruotsalaisen dynaamisuuden moottoreiksi hän mainitsi neljä tekijää: valtion rooli (julkisen sektorin koko), tasa-arvon vaatimus, työmarkkinajärjestöjen asenne ja

verotus. Muutamaa vuotta myöhemmin Richard F. Tomasson (1970) kuvasi Ruotsia modernin yhteiskunnan prototyypinä – mallina muille. Norman Furniss ja Timothy Tilton (1977) käyttivät Ruotsia esimerkkinä maasta, jossa oli toteutettu laajaa näkemystä sosiaalipolitiikasta ja joka meni pelkän minimitaso takaamista pidemmälle, jopa pidemmälle kuin Ison-Britannian ”beveridgeläinen” sosiaaliturvavaltio. 1960-luvulla alettiin kiinnittää huomiota Ruotsin ohella myös muiden Pohjoismaiden erityispiirteisiin, ja 1970-luvun lopulla tutkimuksissa yritettiin etsiä selitystä skandinaaviselle tai pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle. (Esim. Guldiman 1976; Stephens 1979; vrt. Gould 1993.) Vertailua ohjasi kaksi kysymystä: voiko hyvinvointivaltio muuttaa kapitalistista yhteiskuntaa ja mikä selittää hyvinvointivaltion kehitystä (Esping-Andersen 1989).

Vuonna 1978 ilmestyneen *Acta Sociologica* -lehden erikoisnumeron teemana olivat pohjoismaiset hyvinvointivaltiot. Avausartikkelissa Stein Kuhnle luonnehti pohjoismaisuutta seuraavasti: Pohjoismaat jakavat yhteisen kulttuurisen perustan ja niitä tarkastellaan usein – eikä täysin perusteettomasti – yhtenä kokonaisuutena. Pohjoismaat ovat perinteisesti seuranneet toistensa kokemuksia ja perusteltaessa uusien ideoiden tai tietyn politiikan toimeenpanoa tai torjumista yhtä tai useampaa muista maista on käytetty esimerkkeinä. Kuhnle viittaa myös toisen maailmansodan jälkeiseen muodolliseen yhteistyöhön politiikan ja hallinnon tasolla. Siinä solmittiin siteitä, jotka edesauttoivat samankaltaisen politiikan kehittymistä eri valtioissa. (Kuhnle 1978, 9–29.)

Osa *Acta Sociologica* n artikkeleista oli varsin kriittisiä heijastaen 1970-luvun radikaalia vasemmistolaista hyvinvointivaltion kritiikkiä. Monien sosiaalipoliittisten tutkimusten väitettiin osoittavan, että skandinaavinen malli näytti paremmalta paperilla kuin todellisuudessa. Hyvinvointivaltio oli laajemminkin joutunut vastatuuleen. 1970-luvun lopulla käytiin keskustelua ”Ruotsin” ja ”Tanskan taudista”, joilla viitattiin talouden jäykkyyksiin ja hyvinvointivaltion liiallisuuteen. Se taloudellinen ja sosiaalinen perusta, johon sosiaalipolitiikka oli nojannut, oli muuttunut öljykriisin ja sitä seuranneen taloudellisen taantumman jälkeen. Puhuttiin ”welfare backlash” -ilmiöstä, jolla tarkoitettiin,

että kansalaisten halu rahoittaa hyvinvointivaltion palveluja verovaroillaan oli hiipumassa (Korpi 1978).

Hyvinvointivaltion kriisi oli aiheena useissa 1970-luvun puolivälin jälkeen ilmestyneissä julkaisuissa, muun muassa OECD:n järjestämän konferenssin aineistoon perustuneessa ja laajalle levinneessä julkaisussa ”The Welfare State in Crisis” (1981). Hyvinvointivaltion kriisikeskustelu oli taustalla myös Tiden-lehdessä (1981) ilmestyneessä Gøsta Esping-Andersenin artikkelissa, jossa kirjoittaja painotti, ettei skandinaavista ”hyvinvointikriisiä” voi suoraan verrata muiden maiden vastaaviin kriiseihin; skandinaavinen hyvinvointipolitiikka erosi olennaisesti siitä, mitä oli muualla. Malli-sanaa Esping-Andersen ei käyttänyt vaan puhui pohjoismaisesta tai skandinaavisesta sosiaali- tai hyvinvointipolitiikasta, joka pyrki institutionalisoimaan sosiaalipolitiikan avulla solidaarisuuden, tasa-arvon ja turvallisuuden.

Myös Erik Allardt kiinnitti artikkelissaan (1984) huomiota Pohjoismaiden erityisyyteen. Vaikka monet Pohjoismaiden sosiaalipoliittisten järjestelmien piirteistä eivät ole ainutlaatuisia, oli perusteltua väittää, että ne ”vertailevasta näkökulmasta ovat lähempänä institutionaalista mallia kuin muissa maissa”. Pohjoismaiden välillä oli kuitenkin eroavuuksia. Allardt viittasi Walter Korven ja Gøsta Esping-Andersenin tekemään 18 OECD-maan sosiaalipolitiikan kehitystä vuosina 1930–1980 koskevaan systemaattiseen vertailuun. Siinä osoitettiin, että Ruotsi oli lähimpänä institutionaalista hyvinvointimallia, kun taas muissa Pohjoismaissa oli enemmän tarveharkintaisen mallin aineksia. (Allardt 1984, 28.)

Pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden yhteisiä piirteitä tarkastelleen tutkijaryhmän mukaan Skandinaavisen mallin ydin on julkisen vallan laajassa osallistumisessa talous- ja sosiaalipolitiikkaan. Sosiaalipolitiikassa mallin kulmakivi on universalismi eli hyvinvointivaltio, joka kattaa koko väestön. Tavoitteena on joukko egalitaarisia institutioita, jotka eivät ainoastaan takaa köyhille minimituloa ja sosiaalipalveluja, vaan nostavat ne, jotka muuten olisivat köyhiä, lähemmäs heidän yhteiskuntansa yleistä tasoa, vähentävät hyvin toimeentulevien tarvetta kehittää eksklusiivisia palveluja sekä aikaansaavat tulojen ja resurssien uudelleenjakoa. Sosiaalipolitiikka pyrkii yhdistämään väes-

töä sen sijaan että se jakaisi sen ”niihin, jotka saavat etuuksia” ja ”niihin jotka vain maksavat”. Tulonsiirtoja ja palveluksia pidetään kaikkien oikeuksina pikemminkin kuin hyväntekeväisyytenä puutteessa oleville. Skandinaavisen mallin todellisuus ei ehkä vastannut sen ideologiaa kaikissa suhteissa, mutta se ei ollut myöskään pelkkä myytti. (Erikson ym. 1987.)

Gøsta Esping-Andersen ja Walter Korpi (1987, 40) kiinnittivät huomiota siihen, että monet hyvinvointivaliovertailujen ensimmäisen aallon tutkimukset viittasivat väistämättömään yhdenmukaistumiseen eri valtioiden sosiaalipolitiikkaan sitoutumisessa. Näyttö konvergensistä ei kuitenkaan ollut niin vahvaa kuin oli oletettu. Lisäksi käytetyt karkeat yhdenmukaistumisen tai eroavuuksien osoittimet (sosiaalime-  
nojen bkt-osuus tai kattavuus) eivät kyenneet tunnistamaan olemassa olevien hyvinvointivaltioiden instituutioiden rakenteellisia eroja. Ver-  
ratakseen tällaisia rakenteellisia ominaisuuksia he tekivät eron hyvin-  
vointivaltion ”marginaalisen” (tai residuaalisen) ja ”institutionaalisen”  
mallin välillä.

## Regiimien problematiikasta

Korven ja Esping-Andersenin käyttämä jako residuaaliseen ja institutionaaliseen sosiaalipolitiikkaan ei tarkkaan ottaen ole Richard M. Titmussin klassinen jaottelu kuten Esping-Andersen (1989, 20; 1990, 20; myös Kosonen 1995, 20) väittää. Sen olivat alkuaan esittäneet Harold Wilensky ja Charles Lebeaux (1958, 138–139), jotka erottivat kaksi kilpailevaa sosiaalipolitiikkaa koskevaa käsitystä ja sanoivat näiden edustavan erilaisia kompromisseja valtion, talouselämän ja yksilön vastuuta koskevien arvojen välillä. Residuaalinen ja institutionaalinen viittasivat jatkumon kahteen päähän, ensiksi mainittu tarkoitti vähiten kehittynyttä ja jälkimmäinen kehittyneintä hyvinvointivaltiota. Tyy-  
pittely perustui ajatukseen modernisaatiosta, jonka edetessä tapahtuisi siirtymä residuaalisesta institutionaaliseen suuntaan (ks. myös Abrahamson 1999, 395–396.)

Titmuss (1972) selkeytti ja kehitti luokitusta lisäten sosiaalipolitiikkaa koskeviin näkemyksiin kolmannen tyypin, teollisen saavutus-suoritus-mallin. Lisäksi hän täydensi institutionaalisen mallin luonnehdintaa uudelleenjakavan käsitteellä. Titmuss sanoi mallien edustavan erilaisia käsityksiä sosiaalipolitiikan tehtävistä. Jokainen malli perustuu erilaisille arvopremisseille ja sisältää erilaisia valinnan kriteerejä. (Titmuss 1972 ja 1974, 30–32.)

Gösta Esping-Andersen nimesi sittemmin (1985) Tittmusin tyyppiä vastaavat kolme jakoregiimiä liberaaliksi, korporatistis-konservatiiviseksi ja sosiaalidemokraattiseksi. Hän kehitteli luokitusta edelleen vuonna 1989 ilmestyneessä artikkelissaan, mutta vasta 1990 ilmestynyt teos ”Three Worlds of Welfare Capitalism” teki regiimiluokituksen laajalti tunnetuksi. Titmuss oli esittänyt Tansanian ”Ujamaa kylät” reaali maailman esimerkkinä institutionaalista uudelleenjakavasta sosiaalipolitiikasta, mutta Esping-Andersenin ja Korven vertailuissa Pohjoismaat näyttivät päässeen kaikkein lähimmäs institutionaalista mallia. Termi sosiaalidemokraattinen onkin vähitellen korvautunut pohjoismaisella tai skandinaavisella.

Esping-Andersenin typologiasta ja sen perusteista on käyty vilkasta keskustelua tutkijoiden piirissä. Yhtenä keskeisenä ongelmana näyttää olevan vastaavuus vertailuissa käytettyjen ideaalityyppisten mallien ja empiiristen hyvinvointivaltioiden välillä. Maat eivät yleensä empiirisissä toteutuksissa ”klusteroidu” niin selkeästi kuin mallien käyttäjät toivoisivat. Esimerkiksi Suomi ei Esping-Andersenin empiirisessä aineistossa (joka oli vuodelta 1980) ihan sujuvasti solahtanut sosiaalidemokraattiseen regiimiin muiden Pohjoismaisen kanssa. Joka tapauksessa regiimikeskustelu vakiinnutti pohjoismaisen mallin käsitteen.

Pohjoismaisen mallin kestävyys ja tulevaisuus oli yksi huolenaihe hyvinvointivaltion kriisistä käydyssä keskustelussa. Tanskalainen Peter Abrahamson kyseenalaisti stereotyyppisen käsityksen skandinaavisesta mallista epäillen, oliko sitä ylipäänsä olemassa. Hänen mukaansa hyvinvointivaltio oli toisesta maailmansodasta lähtien nähty oikeudenmukaista ja tasa-arvoista yhteiskuntaa koskevan sosiaalidemokraattisen idean toteuttamisena. Luonteenomaista sellaiselle yhteiskunnalle on valtion vahva interventio yksityisen uusintamisen

sfääriin. Skandinaavisen mallin sopeutumisessa taloudellisen taantumman realiteetteihin oli kuitenkin ilmennyt suuria ongelmia. Malli oli osoittautunut hauraaksi rakennelmaksi joutuessaan vastakkain talouden vaatimien supistusten kanssa. Sen seurauksena sekä vasemmisto että oikeisto yrittivät kehittää ja toteuttaa uusia ideoita hyvinvointivaltion tulevaa kehitystä ajatellen painottaen itseorganisoitumista ja oma-aloitteisuutta. Abrahamson luonnehti suuntausta siirtymäksi hyvinvointivaltiosta hyvinvointiyhteiskuntaan. (Abrahamson 1988.)

Väitöskirjassaan ”Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit” (1987) Pekka Kosonen pyrki hajottamaan niitä myyttejä, joita oli kerääntynyt pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden ympärille. Teoksen johtopäätös oli, että pohjoismaisen aineiston valossa väitteet hyvinvointivaltion kriisistä kärsivät takaiskun. (Kosonen 1987, 14–16, 327.) Vuotta myöhemmin Staffan Marklund (1988) tarkasteli Pohjoismaiden selviämistä 1970-luvun talouskriisistä todeten, että ei ollut mitään evidenssiä väitteille, että kansalaiset Pohjoismaissa kannattaisivat vähemmän hyvinvointivaltiota ja suhtautuisivat kriittisemmin veroihin kuin ennen.

Philip Manow (2002) on luonnehtinut regiimiluokitusta ”sergioleonemaiseksi”. Jaottelun normatiivista tehtävää on hänen mielestään vaikea peittää eikä ole epäilystäkään mikä on ”hyvä”, mikä ”paha” ja mikä ”ruma”. Franz-Xaver Kaufmanin (1995) mukaan sosiaalipoliittiselle tutkimukselle on ominaista tietty sosiaalitieteellinen etnosentrisyys, joka ilmenee skandinaavisessa tutkimuksessa vakaumuksena, että skandinaavinen malli on ”hyvinvointivaltion varsinainen malli”. Siihen verrattuna kaikki muut mallit näyttävät puutteellisilta.

Sekä regiimien sisällä että niiden välillä on kilpailua. Petersen (2006; myös Kettunen & Petersen 2008) viittaa tanskalaisen Henning Friisen artikkeliin ”Nordic countries in social competition” (1944). Siinä Friis väittää, että pohjoismaisessa sosiaalipoliittisessa yhteistyössä ei ollut kyse vain tietojen vaihdosta, vaan siihen sisältyi vahva kilpailuelementti ja kysymys kansallisesta arvovallasta. Sosiaalinen edistyskäsitys oli 1930-luvulta lähtien pohjoismainen tavamerkki ja Pohjoismaiden välistä vertailua voitiin käyttää kansallisessa keskustelussa ja reformityössä. Pohjoismaiden välillä on ollut vahvaa kilpailua siitä, mikä

niistä on edelläkävijä ja edustaa kaikkein pohjoismaisinta hyvinvointipoliittikkaa. Viittauksia muihin käytetään uusien ideoiden tuomiseen tai niiden torjumiseen politiikan toteutuksessa, varsinkin sen jälkeen kun on alettu keskustella Euroopan sosiaalisesta mallista. Kun pohjoismaista mallia käytetään poliittisessa keskustelussa, se on joko varoitus ja lyömäase tai se on esikuva ja puolustusase. Käsitteet ovat relevantteja elementtejä politiikassa. Niillä luodaan identiteettejä ja yhteisyyttä, rajoja meidän ja niiden välille. (Stråth 1993; vrt. myös Kettunen 2006.)

Käsitteitä käytetään politiikkaa koskevien ehdotusten kehystämiseen. Monissa tapauksissa itse ehdotuksen ohella tapa, jolla se esitetään – *kehystys* – vaikuttaa sen etenemiseen. Kyky kehystää politiikkaohjelma poliittisesti ja kulttuurisesti hyväksyttävällä ja toivottavalla tavalla on Daniel Bélandin (2005, 28) mukaan avaintekijä, joka voi auttaa selittämään, miksi jotkut politiikkaehdotukset saavat voiton muista ja miksi ”päätöksentekijät” ylipäänsä päättävät ”tehdä jotakin”. Tällainen ideologinen kehystäminen palvelee pääasiassa kahta poliittista tarkoituspäämäärää. Ensinnäkin kehystäminen on strategista ja tarkoituksellista toimintaa. Sen päämääränä on synnyttää julkista tukea olemassa oleville ohjelmille tai keskustelun kohteena oleville vaihtoehdoille. Kehykset ovat interaktiivisia luonteeltaan: ne ennakoivat, mitä mahdolliset vastustajat voisivat sanoa viedäkseen tuen tietyiltä politiikkavaihtoehdoilta. Toiseksi kehystäminen auttaa reformien tarpeen sosiaalisessa rakentamisessa. Reformin kannattajien täytyy käyttää strategioita nujertaakseen muiden epäilyt ja vakuuttaakseen heidät reformin tärkeydestä. Toisin sanoen heidän täytyy luoda diskurssi, joka muuttaa hyvinvointivaltion kollektiivista ymmärrystä, koska siten tehdessään se muokkaa polkua, joka on välttämätön reformin toteuttamiseksi. (Béland 2005, 27–28.)

## Ideaalityypistä poliittisesti latautuneeksi käsitteeksi

Yhteisesti jaettuja kulttuurisia symboleja ja politiikkaa koskevia kuvauksia käytetään poliittisessa keskustelussa kehystämään kysymystä ja muovaamaan julkista mielipidettä. Pohjoismainen on toiminut



tärkeänä referenssipisteenä kansalliselle kehitykselle. ”Pohjoismainen malli” ja pohjoismainen hyvinvointivaltio ovat viitanneet sekä kansallisiin instituutioihin että pohjoismaisiin yhteisiin arvoihin ja identiteettiin (Kettunen & Petersen 2008). Erityisesti Suomessa pohjoismaisesta mallista tuli tärkeä symboli.

Suomessa 1990-luvun talouskriisiä tai ”suurta lamaa” edeltänyt 1980-luku oli kaksijakoinen. Kun monissa sosiaaliturvansa aikaisemmin luoneissa maissa etsittiin jo kasvun jarruja ja sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa analysoitiin hyvinvointivaltion kriisiä, niin meillä hyvinvointivaltion kasvu jatkui. Tosin Suomessakin oli 1970-luvulla koettu heikomman talouskasvun vuosia, hyvinvointivaltion kriisistä keskusteltiin öljykriisin jälkeen ja julkisten menojen kasvua pyrittiin hidastamaan. Argumenttiin, että taloudellisten mahdollisuuksien kaventuessa olisi mahdotonta ylläpitää hyvinvointivaltiota, liitettiin väitteitä valtion epäonnistumisista ja hyvinvointivaltiokehityksen ei-toivotuista seurauksista. Ongelmien katsottiin liittyvän itse hyvinvointivaltion rakenteeseen ja toimintaperiaatteisiin. (Hellsten 1992, 148–150; Hellsten 1993, 446–454.) Suomi toipui taloudellisesta kriisistä kuitenkin suhteellisen nopeasti. Erityisesti 1980-luvun toisella puoliskolla talouskasvu oli nopeaa, työttömyys oli vähäistä, julkisen sektorin tila oli hyvä ja voitiin toteuttaa sosiaaliturvan uudistuksia. Sosiaalipolitiikan nopeasta laajenemisesta huolimatta sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta pysyi 80-luvun loppuvuosina maltillisella tasolla. (Kosonen 1987, 245–250; Hellsten 1993, 454–456.)

Göran Therborn (1987) arveli hyvinvointivaltion kritiikkiaallon jälkimainingeissa, että skandinaavinen sosiaalidemokraattinen perspektiivi olisi jo vahvasti asetettu kyseenalaiseksi ja että se tulisi todennäköisesti häviämään tai marginalisoitumaan hyvinvoinnin ongelmien arvioimisen yleisenä mittatikkuna. Pohjoismaiset yhteiskunnat tuntuivat luottavan vanhentuneeseen malliin maailmassa, missä markkinatalous näytti sulkevan pois sosiaaliturvan korkean tason. Therbornin ennustus ei kuitenkaan toteutunut, vaikka taloudellinen tilanne muuttui ratkaisevasti 1990-luvulle tultaessa. Taloudellinen taantuma vaikutti kaikkiin neljään Pohjoismaahan, joskin eriasteisesti. Ruotsi ja erityisesti Suomi kokivat vakavimmat taloudelliset ongelmat 1990-lu-

van alussa. Ne törmäsivät velkaantumiseen ja säästämisen pakkoon. (Kuhnle 2000, 212; Kangas & Palme 2005.)

Suomessa kansantuote supistui kolmena perättäisenä vuonna ja työttömyys kohosi miltei 20 prosenttiin. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus nousi hyppäyksenomaisesti, kun kansantuote supistui ja sosiaaliturvamenot kasvoivat jyrkästi ennen kaikkea työttömyyden vuoksi. Laman ja julkisen talouden rahoitusvaikeuksiin vastattiin julkisten menojen leikkauksilla, joilta sosiaalimenot suurena menoeränä eivät säästyneet. (Hellsten & Lehto 2008, 34; vrt. myös Kuhnle 2000, 211.)

Hyvinvointi(altio)regiimit olivat alkuaan olleet tutkijoiden käyttämiä ideaalityyppejä, jotka toimivat käsitteellisinä välineinä vertailuissa (Vogel 2003; Abrahamson 2005, 106; Arts & Gelissen 2002). *Suomessa pohjoismaisen hyvinvointimallin tai hyvinvointiyhteiskunnan käsitteeseen alettiin viitata muissakin kuin tutkijoiden teksteissä erityisesti 1990-luvulla.* Käsite levisi laajempaan käyttöön ja sillä kehystettiin puhetta sosiaaliturvasta ja hyvinvointivaltiosta. Valtioneuvoston pitkän aikavälin tulevaisuutta koskeva selonteko eduskunnalle vetosi pohjoismaisen mallin keskeisiin piirteisiin: ”Suomalaisen yhteiskunnan rakentamista on ohjannut pohjoismaisen hyvinvointimalli: kansalaisten tasavertainen kohtelu; julkisen sektorin vastuu peruspalvelujen tuotannossa; sukupuolten suhteellisen tasa-arvoinen asema; täystyöllisyyden tavoittelu; tuloerojen pienuus sekä köyhyysrajan alapuolella elävien suhteellisen pieni määrä.” Selonteossa ennakoitiin, että pohjoismaisen hyvinvointimallin perusta on mahdollista säilyttää, mutta malli kehittyy mannereurooppalaisten ratkaisujen pohjalta entistä monimuotoisemmaksi. (Suomen tulevaisuus 1993, 47–59.) Myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön laatimassa sosiaaliturvan strategisia valintoja koskevassa raportissa vedottiin pohjoismaiseen malliin edelleen käyttökelpoisena pohjana. Sen perustavoitteista ei ollut syytä luopua, mutta mallin oli vastattava paremmin ajan haasteisiin. (Sosiaaliturvan strategiset valinnat...1994, 27.)

Voimakkaiden säästöpainneiden vuoksi hyvinvointivaltion kestävyys oli yksi kevään 1995 eduskuntavaalien keskeisiä teemoja Suomessa. Hyvinvointivaltiota ja sosiaalipolitiikkaa koskevissa linjauksissa kirjattiin vähintäänkin ne peruspiirteet, jotka oli totuttu liittämään

pohjoismaiseen malliin: kattava perusturva tai vähimmäisturva, ansioon suhteutettu sosiaaliturva ja kattavat hyvinvointipalvelut. Siihen liitettiin myös sukupuolten välinen tasa-arvo, jonka kulmakivenä ovat miesten ja naisten oikeus itsenäiseen toimeentuloon ja sosiaaliturvaan, sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittamista tukevat järjestelyt. Hyvinvointivaltion positiiviset saavutukset köyhyyden poistamisessa, tasa-arvon, turvallisuuden ja yhteiskuntarauhan samoin kuin tuottavuuden edistämisessä sekä talouden vahvistamisessa tunnustettiin varsin laajasti. Näiden myönteisten kommenttien jälkeen tuli kuitenkin yleensä ”mutta...”. Tuo ”mutta” koski niitä taloudellisia välttämättömyyksiä, jotka pakottivat tinkimään tavoitteista ja säästämään. Osaksi ”mutta” liittyi myös itse hyvinvointivaltioon.

Sellaisia kriittisiä puheenvuoroja, joissa hyvinvointivaltio olisi esitetty täysin kielteisenä tai joissa olisi esitetty sen täydellistä peruuttamista, ei kuitenkaan juuri esiintynyt. Pohjoismaista mallia pidettiin puutteistaan huolimatta merkittävänä saavutuksena ja sen sosiaaliturvan mallia edelleen käyttökelpoisena pohjana, eikä sen perusperiaatteista haluttu luopua. Tärkeänä perusteluna keskeisten rakenteiden säilyttämiselle oli se, että haluttiin estää yhteiskunnan kahtiajakautuminen ja usköyhälistön synty. Säästöillä, sosiaaliturvan leikkauksilla tai reformeilla ja rakenteellisilla uudistuksilla ei haluttu murentaa pohjoismaista mallia, vaan niitä pidettiin välttämättöminä *mallin säilyttämiseksi*. (Ks. keskustelusta Hellsten 1996 ja 2006.)

Suomessa 1990-luvun puolivälin jälkeen tehdyt arviot leikkausten vaikutuksista antoivat varsin myönteisen kuvan sosiaaliturvajärjestelmän vahvuudesta. ”Pohjoismaisen mallin” mukaisen sosiaaliturvajärjestelmän katsottiin selvinneen kohtuullisen hyvin taantumalla sille asettamasta testistä. Se pystyi leikkauksista huolimatta ylläpitämään riittäväksi katsottua taloudellista toimeentuloa ja esti suurten väestöryhmien ajautumisen köyhyyteen työttömyyden ja markkinatulojen hupenemisen seurauksena. (Heikkilä & Uusitalo 1997, 211–222.) Myös ns. lamaprojektin tulokset osoittivat samaan suuntaan. Suomen hyvinvointimalli ei ollut muuttunut, eikä ollut selvää siirtymää minäkään muun mallin suuntaan. Leikkaukset vaikuttivat eri suuntiin ja olivat keskenään ristiriitaisia. (Lehtonen ym. 2001.)

Laman ollessa takanapäin sosiaaliturvaa koskeva selonteko kehystettiin edelleen pohjoismaisella esikuvalla. Taloudellisen kasvun luoman jakovaran turvin ”Suomeen on voitu rakentaa pohjoismainen, universaali ja pääosin verorahoitteinen hyvinvointivaltio. Suomalaisen hyvinvointivaltion tunnuspiirteitä ovat hyvä kattavuus, etuuskien kohtuullinen taso sekä toimeentuloerojen kaventaminen.” (Valtioneuvoston selonteko sosiaaliturvasta 1996, 5.) ”Pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan säilyttäminen” oli myös Paavo Lipposen toisen hallituksen sosiaalipolitiikan lähtökohtana. Mallin sanottiin toimivan sosiaaliturvan uudistusten viitekehystenä ja perustana myös sosiaali- ja terveysministeriön laatimissa sosiaali- ja terveyspolitiikan strategioissa (2001, 25; 2006, 28). Diskurssien muutoksesta viestii kuitenkin se, että 1990-luvun lopulta lähtien hyvinvointivaltion sijasta käytetään yhä useammin hyvinvointiyhteiskunnan käsitettä.

Pohjoismaiset tutkijat olivat jälleen 1990-luvun lopulla yhteisvoimin tutkimassa pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden kehitystä ja muutoksia, joita oli tapahtunut (Kautto ym. 1999 ja 2001). Tulokset yllättivät tutkijat. Muutokset hyvinvointivaltion rakenteessa ja etuuskien tasoissa olivat olleet pienempiä kuin oli odotettu, eikä mitään näyttöä hyvinvointivaltion supistamisesta ja purkamisesta ollut. Kaikki perinteiset pohjoismaisen mallin tunnusmerkit näyttivät olevan vielä talalla. Hyvinvointivaltiolle ”viileämmästä ilmapiiristä” huolimatta pohjoismaiset hyvinvointivaltiot näyttivät vahvoilta, ja väestön enemmistö tuki niitä. Kuten odotettua, universaalit järjestelmät terveydenhuolto ja terveyteen liittyvät tulonsiirrot sekä vanhuuseläkkeet saivat vahvimman tuen. Pohjoismaisen raportin toimittajat esittivät myönteisiin tuloksiinsa kuitenkin kolme varausta. Pitkän ajan muutokset järjestelmän sisällä ja tuloksissa eivät ehkä vielä ilmenneet ja tulleet näkyviin käytetyssä aineistossa ja siksi pitkän aikavälin trendit aliarvioitiin. Toiseksi aineisto ei ehkä riittänyt kuvaamaan vaikutuksia elinoloihin ja köyhyyteen. Kolmanneksi, vaikka vaikutukset näyttivät vähäisiltä aggregaattitasolla, yksilötasolla ne olivat saattaneet olla dramaattisia. (Heikkilä ym. 1999, 271–273.)

Kysymykseen siitä, olivatko Pohjoismaat säilyttäneet erityisyytensä suhteessa muihin eurooppalaisiin hyvinvointivaltioihin, ei tutkijoiden

mukaan voitu suoraan vastata kyllä tai ei. Monilla sosiaalipolitiikan avainulottuvuuksilla Pohjoismaat erottuivat selkeästi muista Länsi-Euroopan maista. Tosin myös tässä esitettiin se varaus, että pitkän aikavälin seuraukset järjestelmissä ja tuloksissa eivät vielä näkyneet käytetyissä aineistoissa. Suuri kysymys jatkotutkimukselle oli, olivatko Pohjoismaat kauempina ideaalityypin standardeista kuin ne olivat olleet. Toisin sanoen voitiinko Titmussin, Esping-Andersenin ja muiden identifioimia piirteitä pitää ikuisina ja muuttumattomina, vai olisiko hedelmällistä määritellä niitä uudelleen. (Kautto ym. 2001, 268–272.)

### ”Kimalainen, joka lentää sittenkin”

Pohjoismainen malli on saanut 2000-luvulla tukea yllättäen taloustieteilijöiltä, jotka yleensä ovat suhtautuneet varauksellisesti hyvinvointivaltioon. Kun Pohjoismaat sijoittuivat hyvin kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa, monet hämmästyivät, että ”kimalainen pystyy lentämään”. Vertailut osoittivat, että pohjoismaiset taloudet kasvoivat huolimatta heikoiksi väitetyistä taloudellisista kannustimista ja korkeasta verokiilasta yhdistyneenä anteliaaseen sosiaaliturvaan ja tasaiseen tulonjakoon. Parhaiten eurooppalaisista valtiosta näyttivät 1990-luvun toiselta puoliskolta lähtien pärjänneen kolme Pohjoismaata Ruotsi, Tanska ja Suomi – maat, joilla on laaja-alainen hyvinvointijärjestelmä, vähäiset tuloerot sekä vahva ekologinen komponentti. (ks. esim. Aiginger 2009; Andersen ym. 2007, 11–15.)

Joukko pohjoismaisia taloustieteilijöitä on hakenut selitystä menestykselle taloudellisen tehokkuuden, kasvun, rauhallisten työmarkkinoiden sekä tasaisen tulonjaon ja sosiaalisen kiinteyden yhdistelmästä. Mallin perustan katsotaan olevan yhdistelmä kollektiivista riskien jakoa ja avoimuutta globalisaatiolle sekä näiden kahden elementin toisiaan tukevaa vuorovaikutusta. Vuorovaikutuksen perustana on laaja-alainen luottamus sekä kansalaisten kesken että luottamus julkisiin instituutioihin – ja tunne reiluudesta joka on yhteydessä hyvinvointivaltion (koulutus, sosiaalipolitiikka) tasa-arvopäämääriin. Vaikka Pohjoismailla on laaja julkinen sektori, ne myös tukevat markkina-

taloutta ja toimintoja kilpailun edistämiseksi. (Andersen ym. 2007, 11–15.)

Anthony Giddens (2007, 11–14) on taloustieteilijöiden linjoilla ja pitää yhtenä menestyksen selityksenä sitä sosiaalisten investointien mallia, jota maat ovat seuranneet. Kaikki (Ruotsi, Tanska, Suomi) ovat sijoittaneet koulutukseen ja teknologiaan. Taloudellinen eriarvoisuus ja köyhyys, erityisesti lapsiköyhyys, on ollut vähäisintä Pohjoismaissa. Saavutukset eivät Giddensin mukaan tulleet reformeista kieltäytymisestä, vaan reformien tekemisestä. Positiivisina seikkoina Giddens mainitsee joustoturvan kehittämisen, perheystävällisen politiikan, eläkejärjestelmien uudistamisen ja työn asettamisen etusijalle.

Kaikki kolme edellä mainittua maata kärsivät vakavista rakenteellisista ja suhdanneongelmista 1980- ja 1990-luvuilla, mutta ovat sittemmin suoriutuneet paremmin kuin useat Euroopan maat ja vetävät arvioiden mukaan vertoja Yhdysvalloille dynaamisessa suorituskyvyssä (Aiginger 2009; myös Hemerijick 2006). Arvioissa kiinnitetään huomiota jonkin verran erilaisiin piirteisiin kuin mitä sosiologien vertailevassa hyvinvointivaltiotutkimuksessa on tehty. Skandinaavisen mallin viideksi ydinelementiksi taloustieteen professori Karl Aiginger (2009) mainitsee seuraavat: tasapainoinen ja ohjattu joustavuus, tehokkaat kannustimet työhön ja harjaannuttaminen, valtiontalouden kurinalaisuus ja laatu, teknologisen ja koulutuksellisen erinomaisuuden edistäminen sekä johdonmukainen, konsensuaalinen pitkäjäntäisen strategia.

## Malli, rakenteita vai uskomuksia?

Puhuttaessa Pohjoismaiden samankaltaisuudesta viitataan usein siihen, että ne jakavat pitkän yhteisen historian, minkä seurauksena lainsäädännölliset, poliittiset ja sosiaaliset instituutiot ovat samankaltaisia ja kansalaisten arvomaailmassa painottuvat samat perushyveet (esim. Kuhnle 1978, 9–29 ja 2000, 210; Kangas & Palme 2005; Ervasti ym. 2008, 3–8; Kangas 2009, 9). Pekka Kosonen (1998, 105) puhuu ”pohjoismaisesta normatiivisesta perinnöstä” viitaten tiettyihin yhteis-

siin tavoitteisiin, jotka nämä maat institutionalisoivat sodan jälkeen. Pohjoismaiden ministerineuvoston teettämän raportin mukaan pohjoismainen hyvinvointimalli perustuu yhteisille arvoille, vaikkakin maat harjoittavat erilaista hyvinvointipolitiikkaa eri alueilla (What lies ahead... 2007, 6).

Pohtiessaan kysymystä onko olemassa pohjoismaista koulutusmallia Ari Antikainen (2006) päätyy siihen, että on löydettävissä arvoja tai päämääriä, jotka ovat ohjanneet koulutuksen kehitystä. Antikaisen mukaan pohjoismaiseen koulutusmalliin voidaan kuitenkin viitata vain ideaalityyppinä. Todellisuudessa kansalliset koulutusjärjestelmät ovat poikenneet toisistaan monissa yksityiskohdissaan. Yhden mallin sijasta on malleja tai vain rakenteita. Samaa voi ehkä sanoa pohjoismaisesta hyvinvointivaltiomallista, ja näitä rakenteita on ollut jo ennen kuin puhuttiin pohjoismaisesta mallista (vrt. Nelson 1953).

Useissa määrittelyissä on päädytty siihen, että pohjoismaisen mallin tunnusmerkkejä sosiaaliturvassa ovat suuri valtiollinen vastuu (suuri julkinen sektori, korkea veroaste, vähän yksityisiä ratkaisuja), korkea työllisyysaste, tasa-arvo, universalismi, korkeatasoiset etuudet ja antelias tulonsiirtojärjestelmä (vrt. Kangas 2009, 11). Pohjoismaisen ministerineuvoston raportin mukaan yhteiset ydinarvot ovat: universaali kattavuus; kansalaisuuteen pohjautuva hyvinvointi; verorahoitus; yhtäläiset oikeudet ja yhtäläinen status; yhtäläiset mahdollisuudet ja yhtäläiset tulokset; valtion hallitseva rooli; hajautetut ja korkealaatuiset palvelut; anteliaat etuudet; sekä korkea työllisyysaste (What lies ahead... 2007, 6). Kosonen puolestaan kirjaa neljä tavoitetta, jotka ovat olleet erityisen tärkeitä: universaalit sosiaaliset oikeudet; julkisen vallan vastuu hyvinvoinnin takaamisessa; tasa-arvo (sekä tulonjaossa että sukupuolten kesken); täystyöllisyys ja korkean työhön osallistumisen tavoite, joskin Suomessa heikommin kuin muissa Pohjoismaissa (Kosonen 1998, 105).

On väitetty, että joiltain osin Suomi ei koskaan saavuttanut pohjoismaista tasoa eikä hyvinvointivaltio kehittynyt täyteen mittaansa. Muissa Pohjoismaissa yleinen normatiivinen ajattelu ei juurtunut Suomeen yhtä voimakkaasti. (Mäkelä 1989; Uusitalo 1990, 339; Kosonen 1998, 179.) Jos pohjoismainen hyvinvointimalli ymmärretään

(weberiläisittäin) ideaalityypinä, niin ideaalityypin ja reaalkuvauksen etäisyyttä voidaan arvioida eri ulottuvuuksilla (vrt. Lehto 2003, 129). Se, onko Suomi ollut tai onko se enää pohjoismainen hyvinvointivaltio, riippuu paljolti siitä, mitä asioita tarkastellaan ja millaisilla mittareilla asioita mitataan. Pohjoismaisen mallin perusarvot ovat alttiita erilaisille operationaalisille määrittelyille. Jotkut tutkijat käyttävät kapeaa mallin käsitettä väittäen, että ydinarvot johtavat loogisesti määrättyihin politiikkaratkaisuihin. Kapeasta määrittelystä seuraa kuitenkin väistämättä johtopäätös, että ehdotetut reformit merkitsevät etäännyttä mallista, koska mallin periaatteiden on otaksuttu saavutaneen täydellisyytensä hyvinvointivaltion laajenemisen ”kulta-aikana”. Jokainen reformi sen jälkeen tulkitaan etäännyttämiseksi ideaalista.

Jotkut tutkijat ovat puolestaan omaksuneet laaja-alaisen käsitteen pohjoismaisesta mallista tunnustaen, että on monia politiikan yhdistelmiä, joita voidaan käyttää päämäärien saavuttamiseen. Siten on mahdollista kehittää hyvin vaihtelevia tulkintoja joidenkin reformien sopivuudesta mallin kehyksiin. Mitä väljempi määritelmä on, sitä suurempi on todennäköisyys, että mikä tahansa reformi on yhdenmukainen ainakin jonkin perusarvon kanssa. Pohjoismainen malli ei ole mikään muodollinen malli, joka soveltuu täsmälliseen analyysiin. (Vrt. Cox 2004; Lehtonen 2000.) Jos verrataan reaalkuvausta abstraktiin malliin ts. ideaalityypiin, on heikkoutena myös se, että lähestymistapa on epähistoriallinen, eikä välttämättä tavoita niitä ideaaleja ja suunnitelmia, joita historialliset toimijat ovat pyrkineet toteuttamaan taistelussa hyvinvointivaltiosta (Esping-Andersen 1989).

Usein maita vertaillaan pikemminkin keskenään eikä niinkään niiden etäisyyksiä ideaalista. Jos pohjoismaista perhettä katsotaan tästä näkökulmasta, Suomen etäisyys muista Pohjoismaista eri mittareilla mitattuna (esimerkiksi sosiaalimenojen kansantulo-osuuksissa) on vaihdellut vuosikymmenien mittaan. *Hyvin yleisellä tasolla Suomi voidaan sijoittaa pohjoismaiseen perheeseen kuuluvaksi*: sillä on yhteisiä piirteitä tai rakenteita muiden kanssa, mutta se myös eroaa niistä monissa yksityiskohdissaan.

Robert Cox (2004) huomauttaa, että *pohjoismainen malli on kehittynyt niin moniselitteiseksi määritelmiksi, että se ei ole paljon muuta*



*kuin kuvaava nimilappu* Skandinavian maissa oleville hyvinvointijärjestelmille. Sillä on kuitenkin ollut huomattavasti valtaa uskomusten, odotusten ja poliittisten strategioiden rakentamisessa. Tällä abstraktiotasolla mallin ideaalien ja reaali maailman politiikan vastaavuus ei kuitenkaan ole tärkeää. Tärkeää on se, että ihmiset uskovat malliin ja rakentavat päämääränsä näille uskomuksille. Tässä on Coxin mukaan skandinaavisen mallin polkuriippuvuus.

## Onko puhe Suomesta pohjoismaisena hyvinvointivaltiona perusteltua?

Pohjoismaiden menetystarinassa näyttää olevan myös toinen puoli. Hyvinvointivaltiossa on sisäisiä jännitteitä. Huolimatta universalismista köyhyys ja marginalisoituminen ovat lisääntyneet, osa työikäisestä väestöstä jää työelämän ulkopuolelle, maahanmuuttajien integroitumisessa on ongelmia eivätkä miehet ja naiset ole niin tasa-arvoisia kuin haluttaisiin. Maat ovat ehkä sittenkin entistä kauempana ideaalittyyppisistä standardeista. Tutkimusten sanotaan osoittavan, että muut maat harjoittavat erällä sektorilla ”pohjoismaisempaa” politiikkaa kuin Pohjoismaat itse. (What lies ahead... 2007, 6.)

Kansalaisten hyvinvointia ja elämänlaatua koskevissa kansainvälisissä vertailuissa Suomi ei ole sijoittunut yhtä hyvin kuin kilpailukykyvertailuissa. Suurin osa väestöstä on päässyt osalliseksi talouskasvusta ansiotulojen ja yksityisen kulutuskysynnän kasvun sekä verotuksen keventämisen seurauksena. Elinolot ovat kohentuneet ja toimeentulo-ongelmat lieventyneet. Tulojen ja työllisyyden kasvu eivät kuitenkaan ole hyödyttäneet tasaisesti koko väestöä. Yhtä aikaa vahvan talouskehityksen kanssa on tapahtunut taloudellisen, alueellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden kasvua. Tulonsiirtojen reaalityso on jäänyt jälkeen keskimääräisestä ansiotasosta, mikä on vähentänyt tulonsiirtojen tuloja tasoittavaa vaikutusta. (Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2009.) Vaikka Suomi edelleen kuuluu kansainvälisissä vertailuissa suhteellisen tasaisen tulonajon maihin, ovat tuloerot kasvaneet erityisesti 1990-luvun puolivälin jälkeen (esim. Tanninen

2007; Kangas 2009). Tuloerojen kasvu selittää puolestaan suhteellisen köyhyyden kasvua. Ne sosiaaliturvan leikkausten negatiiviset seuraukset pitkällä aikavälillä, joita tutkijat uumoilivat 1990-luvun lopulla, näyttävät Suomessa toteutuneen (ks. esim HS 16.12.2010).

Olli Kankaan (2009; vrt. myös Kuhnle 2000 ja Abrahamson 2005) johtopäätös on, että kaikki Pohjoismaat – Norja vähiten – ovat jollain ulottuvuudella loitontuneet ideaalityyppisestä pohjoismaisesta mallista, jota käytetään normatiivisena mittatikkuna arvottamaan ja arvos-telemaan yhteiskuntapolitiikan onnistuneisuutta. Kankaan mukaan hyvin yleisen tason indikaattoreilla Suomi voidaan luokitella pohjoismaiseen malliin kuuluvaksi, mutta on myös helppo löytää yksittäisiä mittareita, joilla Suomen asema pohjoismaisena hyvinvointivaltiona voidaan kiistää. Näihin indikaattoreihin ei tässä yhteydessä mennä tarkemmin, vaan lopuksi yritetään jäljittää merkkejä mahdollisesta muutoksesta hyvinvointivaltiota koskevassa ymmärryksessä.

Politiikan muotoilu millä tahansa sektorilla sisältää Peter Hallin (1993, 281–284) mukaan kolme keskeistä elementtiä (ja tasoa): päämäärät, ne tekniikat tai välineet (instituutiot), joita käytetään päämäärien saavuttamiseen sekä näiden välineiden tai tekniikoiden täsmennetyt perusteet tai soveltamistaso. Muutoksia voi tapahtua kaikissa elementeissä, vaikkakaan ei välttämättä samanaikaisesti. Ensimmäisen asteen muutoksista on kyse, kun muutoksia tapahtuu vain menetelmien sovelluksissa (esimerkiksi etuuksien tasossa). Toisen asteen muutosissa tekniikat tai välineet muuttuvat, tulee uusia välineitä (uusia oikeutusääntöjä). Nämä mahtuvat vielä olemassa olevan politiikan sisään ja ovat polkuriippuvaisia. Ne ovat institutionaalisia ja laadullisia muutoksia. Kolmannen asteen muutos tapahtuu, kun kaikki elementit muuttuvat, ja tällöin on kyse paradigman muutoksesta.

Hall kutsuu politiikan paradigmaksi sitä tulkintakehikkoa, jota päätöksentekijät käyttävät työssään ja jonka avulla he kommunikoivat. Se koostuu tiettyjen ideoiden ja standardien kehiksestä, joka täsmentää päämäärät ja välineet, mutta myös niiden ongelmien luonteen, joihin niitä käytetään. Paradigma koskee tapaa, jolla poliittiset ja yhteiskunnalliset toimijat lähestyvät avainkysymyksiä ja yrittävät ratkaista niitä. Ensimmäisen ja toisen asteen muutokset voidaan nähdä tiettyinä

sopeutumisenä tai hienosäätönä, mutta vallitsevaa paradigmaa ei aseteta kyseenalaiseksi. Kolmannen asteen muutos, joka samalla merkitsee paradigman muutosta, ilmentää katkosta politiikassa. (Hall 1993.)

Suuri osa 1990-luvulla Suomessa tehdyistä leikkauksista on tulkittavissa ensimmäisen asteen muutoksiksi, mutta myös joitakin toisen asteen muutoksia sosiaaliturvan rakenteissa on tapahtunut. Bruno Palier (2006) arvioi, että Pohjoismaissa oli löydetty tie ulos kriisistä oman tradition sisällä ja että niiden ei tarvinnut toteuttaa kolmannen asteen muutoksia. Mutta onko Suomessa tällä hetkellä nykyisen järjestelmän reunoilla kehkeytyessä jotain sellaista, josta on kehkeytymässä uusi regiimi?

## Tasa-arvotavoitteen vaimentuminen

Pohjoismaiden ministerineuvoston raportin mukaan sekä hyvinvointivaltion sisältöä että organisointia on vuosien aikana muutettu tavoin, jotka haastavat pohjoismaisen mallin perusarvot (What lies ahead... 2007, 11). Tarkasteltaessa hyvinvointivaltion ominaisuuksia tai tuloksia yhtenä perusulottuvuutena on pidetty sitä, kuinka tasa-arvoisesti tai eriarvoisesti elintaso ja elämisen laatu kansalaisten kesken jakaantuvat. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden käsitteet ovat olleet korkealla pohjoismaisessa arvohierarkiassa. Suhtautuminen tasa-arvoon on kuitenkin ollut horjuvaa ja ristiriitaista. Pohjoismaissa on tunnus-tettu, että tietty tulojen eriarvoisuus kuuluu markkinatalouteen sekä sen ehtona että seurauksena ja siksi eriarvoisuuden olemassaolo on hyväksyttävä. Hyväksyminen on kuitenkin ollut puolinaista. Eriarvoisuuksiin on myönnytty välttämättömänä pahana, mutta ajatus siitä, että eriarvoisuus on pohjimmiltaan epäoikeudenmukaista, on ollut tarpeeksi vahva ollakseen poliittisesti merkittävä. Poliitikot, jotka ovat halunneet laajaa tukea, ovat perustaneet argumenttinsa tasa-arvon vaatimukselle. (Andersen 1993.)

Sven E. O. Hort (2005) huomauttaa, että tasa-arvo hyvinvointivaltiopolitiikan normatiivisena perustana koskee ehkä ennen kaikkea tiettyä periodia – hyvinvointivaltion ”kulta-aikaa” ja sen jälkimaininkeja.

Tasa-arvotema oli huipussaan 1960-luvulla ja 1970-luvun alussa, ja siitä tuli erityisesti 1970-luvun eetos, joka yhdistettiin läheisesti hyvinvointivaltion kehitykseen. Yllyke tasa-arvoon on Hortin tutkimuksen mukaan Ruotsissa vielä olemassa, mutta se ilmenee niin sanoissa kuin teoissakin eri tavalla kuin ennen. (Hort 2005; Hort 2009.)

Myös Suomessa tasa-arvoa korostettiin erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla. Varsinkin 1970-luvulla eriarvoisuuden vähentäminen ja tuloerojen kaventaminen nousivat keskeiselle sijalle sosiaalipolitiikan tärkeysjärjestyksessä. Tosin jo 1970-luvun lopussa tasa-arvoisuudesta alettiin eräiden havaintojen mukaan puhua Suomessa aikaisempaa vaimeammin. (Raunio 1995, 88–89.) Keskustelua tulojen tasauksen kielteisistä vaikutuksista käytiin tuolloin kuitenkin vielä vähän. Sen sijaan 1990-luvun alussa (esimerkiksi Kohti hyvää Suomea 1991, 128) viriteltiin jo kysymystä siitä, oliko sosiaalipolitiikka tasa-arvoa korostaessaan vähentänyt ihmisten omatoimisuutta ja luontaista erilaisuutta ja hävittänyt siten myönteisiä kehitys- ja kasvumadollisuuksia. Myös aktiivoinnin, aktiivisen kansalaisen ja aktiivisen sosiaalipolitiikan käsitteet alkoivat rantautua sosiaalipolitiikan käsitteistöön (Sosiaaliturvan strategiset valinnat – Kohti 2000-lukua 1994).

Aktiivisen sosiaalipolitiikan perusteeksi ei nähty enää riittävän, että se tasaa kulutusmahdollisuuksia ja tarjoaa palveluja, joiden turvin voidaan siirtyä kotitalouden piiristä työmarkkinoille. Sosiaalipolitiikan tehtävänä ei ollut pelkästään turvatun passiivivaihtoehdon järjestäminen, vaan sen tulee tarjota mahdollisuudet aktiiviseen elämän suunnitteluun ja toteuttamiseen. (Kohti hyvää Suomea 1991, 130.) Kannustinkeskustelussa, jota käytiin 1990-luvulla laman jälkimainingeissa, esitettiin ajatuksia, että annettaisiin tuloerojen kasvaa. Puolueet eivät kuitenkaan olleet vaalien alla kovin valmiita ilmaisemaan kantaansa. (Ks. Hellsten 1996, 123.)

2000-luvulla politiikka-asiakirjoissa ei näy vahvaa tulojen uudelleenjakodiskurssia. Niissä viitataan sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen ja terveyserojen kaventamiseen sekä mahdollisuuteen kehittää ja käyttää kykyjään ja valmiuksiaan. Julkaisussa Sosiaaliturvan suunta 2005–2006 yleiseen tasa-arvoon viitataan otsakkeen ”Kannustava sosiaaliturva” alla. Sen mukaan hyvinvointiyhteiskunnan ta-

voitteena on toteuttaa väestön perusoikeuksia ja vähentää kansalaisten eriarvoisuutta. Tasa-arvo tulkitaan ennen kaikkea *mahdollisuuksien* tasa-arvoksi. ”Kattavaan yhteisvastuuseen perustuva sosiaaliturva tukee kansalaisten yhtäläisiä mahdollisuuksia, integroi kansalaiset yhteisöön ja lisää sosiaalista yhteenkuuluvuutta, mikä kiinteyttää yhteiskuntaa.”

Hyvinvointivaltion tulevaisuutta koskevassa Pohjoismaiden ministerineuvoston raportissa arvioitiin, että tasa-arvon ja universaalien järjestelmän ideaaleja tullaan tulevina vuosina vähättelemaan. (What lies ahead... 2007, 9). Merkkejä siitä on Suomessakin näkyvissä. Kahden valtiosihteerin, Mika Rossin ja Velipekka Nummikoksen (HS 15.11.2009) mukaan seuraavissa eduskuntavaaleissa ”tehdään valintoja ahkeruuden ja tasapäistämisen välillä, kakun kasvattamisen ja kakun jakamisen välillä, vapauden ja valinnan rajoittamisen välillä”. Tavoitteena on kyllä ”hyvinvointiyhteiskunnan turvaaminen ja kehittäminen”, mutta heidän mielestään se ”edellyttää perinteistä irti päästämistä ja valinnanvapauden lisäämistä”.

Sosiaaliturvan uudistamiskomitea korosti, ettei heikompaan asemaan työmarkkinoilla jääneiden aseman parantaminen onnistu passiivisen tuloja tasaavan tasa-arvoajattelun pohjalta. Näiden ryhmien aseman parantaminen edellyttää komitean mukaan dynaamista otetta, joka kohentaa ja laajentaa heikoimpien toimintakykyä ja -edellytyksiä tavalla, johon sisältyy aito usko uusiin mahdollisuuksiin. Komitean mukaan hyvinvointivaltiosta on siirrytty kilpailuvaltioon. Kilpailuvaltion sanotaan kuvaavan valtion uutta roolia sen huolehtijana, että koko yhteiskunta on organisoitu tehokkaasti sosiaaliturvaa myöten ja että työkyky, työn kannustimet ja osaaminen ovat arvossaan. Kilpailuvaltiossa aktiivisuutta edistävä sosiaaliturva saa näkyvämmän roolin ja passiivinen turva joutuu kriittiseen punnintaan. (Sosiaaliturvan uudistamiskomitea [SATA] 2009, 33.) Kun Pekka Kuusi aikanaan luonnehti tulonsiirtoja aktiivisuusruiskeiksi, niin 2000-luvulla ”passiiviset tulonsiirrot” asetetaan yhä useammin vastakohtaksi aktiiviselle sosiaalipolitiikalle. Tuleviin haasteisiin vastaavan sosiaaliturvan tavoitteeksi ei enää katsota riittävän riskien seurausten taloudellinen tasaaminen... ”on tartuttava käyttämättömiin mahdollisuuksiin”. (Sosiaaliturvan uudistamiskomitea [SATA] 2009, 14–16.)

## Kehdosta hautaan?

Myös *turvallisuutta* määritellään uudelleen. Toisen maailmansodan jälkeen yleistynyt iskulause, että hyvinvointivaltio turvaa kansalaisensa ”kehdosta hautaan” on ymmärretty sekä positiivisesti että negatiivisesti (kansalaisen holhoamisena). Ilmaisu positiivisessa merkityksessä on liitetty yleensä Beveridge-suunnitelmaan (Mannio 1950; vrt. Hort 2003), mutta sen juuret ovat kauempana, vuoden 1894 Ranskassa ja sillä viitattiin valtion positiiviseen rooliin. Valtion tuli seurata työläistä hänen olemassa olonsa kaikissa vaiheissa, kehdosta hautaan. (Ks. Ewald 1986, 209.) Kuitenkin vasta 1960-luvun puolenvälin jälkeen ”kehdosta hautaan” -hyvinvointivaltio (positiivisessa merkityksessä) pääsi vauhtiin, ja juuri Pohjoismaissa sen on katsottu menneen pisimmälle.

Tällä hetkellä sosiaalipoliittisessa diskurssissa pintaan näyttää nousseen negatiivinen tulkinta ihmisestä asiantuntijoiden toimenpiteiden passiivisena objektina (esimerkiksi Hautamäki 2009). Sosiaaliturvan uudistamiskomitean mukaan (2009, 37) sosiaaliturvaa on rakennettu ylhäältä alaspäin jossain määrin patriarkaalisiin perustein. ”Julkinen valta on pyrkinyt toteuttamaan yleistä hyvää ja kansalaisten on oletettu toimivan tuen vastaanottajina lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla.” Paternalismi ja ylhäältä alaspäin rakentaminen liittyivät tietysti sosiaaliturvajärjestelmän alkuvaiheisiin, mutta sittemmin sosiaaliturvan rakentamista on leimannut pikemminkin kontrollin ja valvonnan purkaminen ja kansalaisten oikeuksien vahvistaminen (vrt. Smolander 2004).

”Kehdosta hautaan” -periaate on alkanut myös käytännössä murtaa. Periaatteen symbolit äitiys- ja hautausavustus poistettiin Englannissa 1980-luvulla (Powell & Hewitt 2002, 47). Suomessa äitiyspakkaus on vielä olemassa, mutta sinänsä jo vähämerkitykseksi muuttunut hautausavustus lopetettiin vuoden 1996 kansaneläkeuudistuksessa. Enemmän periaatteen rapautumisesta Suomessa kertoo ehkä vanhuuden köyhyyden kääntyminen nousuun 2000-luvulla. Ikääntyvien, eläkeikäisten ja erityisesti iäkkäiden naisten köyhyysriski on EU-maiden vertailun perusteellakin meillä ongelma. (Sosiaali- ja terveysministeriö

2009, 23.) Pohjoismaisessa vertailussa suomalainen täysi kansaneläke on ostovoimapariteetilla korjattuna selkeästi alhaisempi kuin vastaava peruseläke muissa Pohjoismaissa. (Social protection in Nordic Countries 2006/2007.)

Sven E. O. Hort (2003) pitää eräiden etuuksiin oikeuttavien kriteerien muutoksia periaatteellisesti merkittävänä. Yhtenä esimerkkinä näistä hän mainitsee peruseläkkeen säännösten muuttamisen Ruotsin liittyessä ETA-sopimukseen niin, että täyden eläkkeen saamiseksi edellytetään 40 vuoden asumista Ruotsissa. Vastaava muutos tehtiin Suomen kansaneläkelakiin, ja kansaneläkkeen määrä muutettiin asumisaikaan suhteutetuksi. Hallituksen esityksessä muutosta perusteltiin myös sillä, että suhteutettu eläkejärjestelmä vastaisi muiden Pohjoismaiden eläkejärjestelmiä. Samalla toteutettiin aikaisemmin kaikille kansaneläkkeen saajille tasasuuruisen pohjaosan määrän suhteuttaminen maassa asuttuun aikaan. Maija Sakslinin (1995, 178) mukaan yhteisönoikeuden vaikutuksesta kansaneläkkeen luonne muuttui *Suomessa asuvien toimentuloa turvaavasta etuudesta ansaituksi etuudeksi*. Eläke ei perustu eläkkeensaajan eläkkeen maksuajankohdan tilanteeseen, vaan ennen eläkkeelle jäämistä työskentelyllä tai asumisella ansaittuihin eläkkeeseen oikeuttaviin kausiin. Sakslin pitää muutosta etuuden tarkoituksen ja luonteen kannalta merkittävänä.

Myös Pentti Arajärvi (2008) arvioi tämän kansaneläkejärjestelmän universaalisuuden kannalta suuremmaksi muutokseksi kuin pohjaosan tekemisen ensin eläkevähenteiseksi ja sitten pohjaosan ja lisäosan yhdistämisen eläkevähenteiseksi kansaneläkkeeksi vuonna 1997. Kansalaisten keskuudessa pohjaosan eläkevähenteisyys herätti kyllä runsaasti kritiikkiä, koska he katsoivat kustantaneensa omaa kansaneläkettään maksamalla kansaneläkemaksuja (Riihinen 2008). Pohjoismaisen mallin näkökulmasta vähäisempiä, mutta kansaneläkkeen vakuutusluonteen kannalta olennaisia muutoksia ovat vakuutettujen vakuutusmaksun poistaminen (1996) ja työnantajien kansaneläkemaksusta luopuminen vuonna 2010. SATA-komitean (2009, 36) mukaan sosiaaliturvan tavoitteet saavat myös uuden korostuksen. ”Sosiaaliturvan tehtävänä ei ole yksinomaan tehdä työstä luopuminen turvalliseksi, vaan ennen muuta myötävaikuttaa työuran pidentymi-

seen. ...sosiaaliturvaa on kehitettävä siten, että se kannustaa mahdollisuuksien käyttämiseen.”

Varsin merkittävä muutos on tapahtunut myös ikääntyvien palvelujärjestelmässä. Ikääntyneiden hoiva muuttui paljon jo 1990-luvun aikana ja palvelujen tarjonta suhteessa kohdeväestöön heikkeni. Palvelut kohdennettiin yhä iäkkäämmille ja huonokuntoisemmille vanhuksille. Yksityisten kotipalvelujen tuottajien määrä ja epävirallisen avun merkitys kasvoivat. (Hellsten ym. 2006, 10–11.) Pohjoismaiden ministerineuvoston raportti toteaaakin pohjoismaisen mallin tulleen tienhaaraan; se on raportin mukaan uudistettava. Ajan katsotaan olevan kypsä ”pohjoismainen malli, versio 2.0” -keskustelulle. Keskustelun tulisi koskea sitä, kuinka historiallinen tasapaino turvallisuuden, yhteisön ja markkinoiden välillä – jonka monet uskovat selittävän pohjoismaisen mallin menestyksen – voidaan säilyttää globaalissa kilpailutaloudessa. (What lies ahead... 2007, 11–12.)

## Mihin suuntaan?

On kiinnostavaa, että sosiaaliturvan uudistamista suunnitellut SATA-komitea ei puhu enää pohjoismaisesta mallista tai sen periaatteista<sup>2</sup>. Vertailukohteina käytetään enemmän EU-maita kuin muita pohjoismaita. Mietinnön epilogissa tosin mainitaan, että pohjoismaisissa yhteiskunnissa ihmisten mahdollisuudet rakentaa elämänsä vanhempien asemasta riippumatta ovat poikkeuksellisen hyvät, mutta parantamiseen on tarvetta. Kehitys on vaarassa pysähtyä ja kääntyä toiseen suuntaan. SATA-komitean mukaan sosiaaliturvan tehtävä on muuttumassa.

Uusien väylien avaaminen työelämään ja toimintamahdollisuuksien tarjoaminen kuuluu merkittävänä osana komitean hahmottelemaan tulevaisuuteen. Tavoitteena on notkea, muuttuva, dynaaminen yhteiskunta ”huoltavan yhteiskunnan rinnalle”. Elämän sisältöä etsitään toiminnasta, hyvin tekeminen saa korostuneemman aseman

2 Uudistamiskomitean keskeisiä linjauksia koskevan raportin (STM 2009:10) liitteessä 4 (toimeentuloturvan nykytilanne pääpiirteissään) tosin todetaan, että suomalainen toimeentuloturva perustuu ns. pohjoismaiseen malliin, jossa kaikki maassa asuvat ovat oikeutettuja vähintään perustoimeentulon takaaviin etuuksiin.



hyvinvoinnin lähteenä. Elämänhallinta asetetaan arvostetuksi asiaksi. (Sosiaaliturvan uudistamiskomitea [SATA] 2009, 130) Linjauksissaan komitea korostaa erityisesti sellaisia kasvatukseen ja koulutukseen liittyviä seikkoja, jotka tähtäävät elämänhallinnan paranemiseen. On parannettava ihmisen kykyä hallita elämään liittyviä riskejä. Ehdotukset tähtäävät aktiivisuutta edistävien piirteiden vahvistamiseen suhteessa passiivisiksi miellettyihin toimenpiteisiin. Sosiaaliturvan universaalisuus halutaan kuitenkin säilyttää, koska komitean näkemyksen mukaan ”universaali sosiaaliturva on omiaan pitämään yllä yhteiskunnan kiinteyttä ja antaa mahdollisuuden hallittuihin muutoksiin”. Koska tavoitteena on hoitaa ”koko kansan sosiaaliturva”, linjauksissa painotetaan, että universaaliin sosiaaliturvaan liittyy ”yhtenä piirteenä kohuullisuus”. (Mt., 132.)

Monista komitean painotuksista ja ehdotuksista on helppo olla yhtä mieltä. Elämänhallinnan edistämisestä ja elämänpolitiikasta on keskusteltu sosiaalipolitiikassa 1990-luvun alkupuolelta lähtien (ks. esim. Raitasalo 1996). Samansuuntaisia painotuksia on reformiehdotuksissa muuallakin, muun muassa EU:n sosiaalisessa visiossa ja toimintaohjelmassa (COM [2007], 726; COM [2008], 412). Euroopan komission uutta sosiaalista visiota koskevan tiedonannon (COM [2007], 726) mukaan talouskasvun, aktiivisten työmarkkinoiden ja elintason ylläpito sekä sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisy edellyttävät toimivaa, eteenpäin suuntautunutta ja joustavaa yhteiskuntaa, joka panostaa inhimilliseen pääomaan ja luo yksilöille mahdollisuuksia menestyä kaikissa elämänvaiheissa. Kyseessä on myös taloudellisesti järkevä investointi, sillä sosiaalisiin ongelmiin tarttuminen niiden syntymävaiheessa vähentää riskiä joutua sosiaalisten ongelmien ja taloudellisten mahdollisuuksien puutteen maksajaksi myöhemmin. Kyseessä on myös poliittinen välttämättömyys. Luottamuksen rakentaminen on keskeistä edistyksen, uudistamisen ja muutoshalukkuuden kannalta. Uudessa visiossa ja toimintaohjelmassa korostetaan sosiaalisen ja taloudellisen yhteyttä ja integroituja lähestymistapoja. Toimintaohjelma ei rajaudu joko ”taloudelliseen” tai ”sosiaaliseen”, vaan tavoittelee rajat ylittävää moniulotteista ja integroitua politiikkaa (COM [2008], 412).

Myös Giddens (2006) korostaa Euroopan sosiaalista mallia hahmotellessaan siirtymistä jälkeensä tapahtuvasta uudelleenjaosta ennaltaehkäisyyn tai ennakoivaan työllistettävyyteen, riskien jakamisesta joustoturvaan, kannustimia ja kykyjen edistämistä tulojen hankkimiseksi sekä siirtymistä työttömyysvakuutuksesta työllistymisvakuutukseen (Giddens 2006; 2007, 87–88). Samoin ranskalaisen sosiologin Robert Castelin (2007, 64) mukaan liikkuvaksi muuttuneen työn ja epävakaiksi muuttuneiden markkinoiden vastapainoksi tulisi saada joustavaksi *muuttunut hyvinvointivaltio*. Castel ei pidä joustavan ja aktiivisen hyvinvointivaltion käsitettä pelkkänä retorisena tehokeinona vaan ”siinä tulee muotoilluksi tietty vaatimus (jonka toteutumisesta ei ole varmuutta)”. Periaatteet sopivat hyvin pohjoismaisen hyvinvointiparadigman rajoihin. Työnteon korostaminen on aina ollut olennainen dimensio pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa (vrt. Kildal 2004).

Aktiivisen sosiaaliturvan ajatus ei olekaan niin uusi kuin aktiivista politiikkaa passiivisen sijaan kaipaavien kannanotoista voisi päätellä. Pekka Kuusi (1963, 59, 65) näki sosiaalipolitiikan inhimillisten voimavarojen mobilisoijana ja tulonsiirrot aktiivisuusruseina. ”Aktiivisen sosiaaliturvapolitiikan ideasta on tulossa tosiasia” kirjoitti esimerkiksi Guy Perrin jo vuonna 1969. Tämä merkitsi hänen mukaansa muutosta sosiaalipolitiikan aikaisemmissa ideoissa, jotka tähtäsivät lähinnä riskien toteutumisen aiheuttamien vahinkojen kompensoimiseen. Ennaltaehkäisy, joka käsitti perheiden tukemista, koulutusta, harjaannuttamista ja sosiaalista integrointia, oli keskeisellä sijalla tässä politiikassa. (Perrin 1969.) Ehkä onkin niin, että sosiaaliturvaa ei ole koskaan ymmärretty pelkiksi tulonsiirroiksi, vaan sosiaaliturvapolitiikkaan on aina sisällytetty aktiivisia osia. Jo ensimmäiseen kansaneläkelakiin sisällytettiin säännöksiä työkyvyttömyyttä ehkäisevistä ja työkyvyn palauttamista koskevista toimenpiteistä. Kuitenkin aktiivisen politiikan ideaalien paino näyttää kasvavan, ja toimenpiteiden kohderyhmät ovat aikaisempaa laajempia. Kysymys on myös niistä ratkaisuista ja keinoista, joilla sosiaalista oikeudenmukaisuutta edistetään nyt, kun ollaan tekemisissä taloudellisen muuntumisen kanssa, johon liittyy aina uuden ja vanhan taistelu. Kyse on myös jo 1990-luvulla alkaneesta sosiaalipoliittisen diskurssin muutoksesta ja ehdotusten kehystämisestä (vrt. Béland 2005, 27–28).

Yhdenmukaisesti aktiivisuutta edistävien toimenpiteiden kanssa SATA-komitea korostaa periaatelinjauksissaan omaa ja lähimmäisvastuuta<sup>3</sup>. Sosiaaliturvan tarkoitus on turvata sosiaalisia riskejä vastaan ja puuttua yksilöiden ja perheiden ongelmiin silloin, kun riskien ennakoinnin ja ongelmien hoitamisen voidaan katsoa olevan mahdotonta tai ainakin kohtuutonta. Yleinen periaate on, että terveet ja työkykyiset huolehtivat itse omasta, perheensä ja lastensa toimeentulosta ja hyvinvoinnista ja kaikki kantavat yleistä vastuuta lähimmäisistään. Sosiaaliturvan tulee vahvistaa tämän yleisen periaatteen toteutumista. Selkeämmin kuin moniin vuosikymmeniin painotetaan kuitenkin myös ei-toivottuja sivuvaikutuksia, sosiaaliturvaan liittyviä ”tarpeettomia moraalien rapautuman<sup>4</sup> vaaroja”. Sosiaaliturvaan on liitettävä rakenteita, jotka ehkäisevät moraalirapautumisen syntymisen. (Sosiaaliturvan uudistamiskomitea [SATA] 2009, 21, 25, 35–42, liite 3.)

Tutkimustulosten väitetään osoittavan, että ihmisten käyttäytymiseen vaikuttaa sosiaaliturvan taso eli sen tarjoama hyöty. Taustalla näyttää olevan oletus, että työntekijät käyttäisivät helposti saatavia ja runsaita etuuksia, esimerkiksi sairausvakuutusta paetakseen epämiellyttäviä töitä tai pitäisivät yleisesti työttömyyskorvausta parempana kuin mahdollisesti epävarmaa työpaikkaa tai entistä huonompaa työtä. Siksi keskeisenä kysymyksenä pidetään sitä, miten varmistetaan, että sosiaaliturva ei muodostu taakaksi, että ihmiset aidosti etsivät työtä, eivätkä jää tarpeettomasti sosiaaliturvan varaan. (Sosiaaliturvan uudistamiskomitea [SATA] 2009, 132–133.) Kuitenkin tutkimukset viittaavat toisaalta myös etuuksien alikäyttöön.

## Paluu aikaan ennen ”kultakautta”

Oman vastuun ja velvollisuuksien korostaminen voidaan nähdä hyvinvointivaltion ”kultakautta” edeltävän politiikan ideaalien elvyttämisenä. Periaate jokaisen työkykyisen kansalaisen velvollisuudesta

3 EU:n sosiaalisessa visiossa ja toimintaohjelmassa puhutaan yhteisvastuusta (solidarity)

4 Moraalien rapautuminen lienee käänös käsitteestä ”moral hazard”.

turvata oma ja perheensä toimeentulo on kulkenut yhtenä vahvana linjana suomalaisessa sosiaalipolitiikassa (ks. Hellsten 1993). Oma apu ja vastuu, omavastuisten toimeentulopyrkimyksen ja elämänotteen lujittamisen periaate, ovat olleet rajaamassa yhteisesti kannettavaksi otettavaa vastuuta. Siten SATA-komitean linjauksissa ja lopullisessa mietinnössä näkyy vahvasti Suomelle tyypillinen polkuriippuvuus.



Tässä artikkelissa on tuotu esiin, että pohjoismaisuudella oli sosiaalipolitiikassa oma historiansa jo ennen kuin alettiin puhua erityisesti pohjoismaisesta hyvinvointi(valtio)mallista. Siten voidaan hyvällä syyllä olettaa, että sillä on myös tulevaisuus. On myös hyvä muistaa, että hyvinvointivaltion kehityksessä on esiintynyt erilaisia suhdanteita ja sen sopivista rajoista on keskusteltu koko ajan. Muutoksiin ja murrokseen liittyy vallitsevien käsitysten kyseenalaistaminen ja kilpailevien esikuvien esiin työntyminen.

Kulloinkin kehkeytyvä kompromissi uuden politiikan suunnasta näyttää sijoittuvan yleensä ”politiikan keskialueelle”, mutta tämä keskialue ei ole mikään pysyvä kiinteä kohde, vaan se liikkuu ja määrittyy suhteessa poliittisiin ideologioihin. Klaus Mäkelä totesi Alkoholipolitiikka-lehden haastattelussa (Virtanen 1992), että 70-luvun alun ”kaksinapaisessa maailmassa Suomi ja muut Pohjoismaat edustivat ikään kuin positiivista välimuotoa kapitalismin ja kommunismin välissä”. 1990-luvulla kaksinapaisuus katosi ja kun toista ääripäätä ei ollut, kultaisen keskietien retoriikalta putosi pohja ja hyvinvointivaltio sai edustaa toista päätä. Kun nyt myös toinen ääripää on vaikeuksissa (vrt. Ajatusten Tonava 2009), keskietien löytäminen on entistä vaikeampaa. ”Markkinafundamentalismi on yhtälailla poissa pelistä kuin usko laaja-alaiseen valtiointerventionismiin” toteavat pohjoismaiset taloustieteilijät raportissaan (Gylfason ym. 2010, 19). Kilpailutalous sopinee huonosti edustamaan keskietietä, joka turvaisi kattavan ja kohtuullisen sosiaaliturvan ja tarjoaisi nykyistä paremmat mahdollisuudet elämän ja muutosten hallintaan.

On kuitenkin todennäköistä, että kompromissi uuden politiikan suunnasta tulee sijoittumaan sosiaalipolitiikan keskeisellä ulottuvuudella eri paikkaan kuin hyvinvoinnin kultakautena eli lähemmäksi oman vastuun päätä. Aktiivisen kansalaisuuden esikuva, valinnan

vapauden ja oman vastuun korostaminen vetoavat monista syistä eri poliittisiin suuntiin. Oman vastuun käsite on kuitenkin altis väärinkäytöksille ja siihen sisältyy riski, että siitä tulee ase, jolla yhteiskunnallisen muutoksen seuraukset vieritetään heikompiosaisille. Tulosten ja mahdollisuuksien tasa-arvoa ei myöskään tule asettaa jyrkästi vastakkain. Mahdollisuuksien tasa-arvon edistäminen saattaa edellyttää suurempaa aineellista tasa-arvoa, ja mahdollisuudet ja tulokset kietoutuvat toisiinsa. Esimerkiksi yhden sukupolven tulos merkitsee toisen polven mahdollisuuksia, koska vanhempien taloudellinen asema vaikuttaa seuraavan polven mahdollisuuksiin. Pohjoismaissa, myös Suomessa, luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin ja luottamus muihin ihmisiin on yhä korkealla tasolla ja tällä luottamuksella saattaa olla jotain tekemistä pohjoismaisten yhteiskuntien piirteiden kanssa. Luottamus on toistaiseksi pysynyt suhteellisen vakaana mutta jos se menetetään, palauttaminen voi olla kovin hankalaa.

## Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen

 Hyvinvointivaltio tai julkinen sektori ylipäänsä on muuttunut epämuodikkaaksi. 

Tässä artikkelissa tarkastellaan julkisten sosiaalipalveluiden muutosta erityisesti 1990-luvulta lähtien. Palveluissa tapahtunutta muutosta taustoitetaan myös hieman pidemmällä historialla, esimerkkinä on käytetty kunnallista kodinhoitoa ja sosiaalityötä. Hyvinvointivaltiossa tapahtunut muutos on yhtä suuri murros kuin vaikkapa 1900-luvun teollistuminen ja kaupungistuminen. Nimitän murrosta New Public Management (NPM) -hallinnoksi, uusliberalismin hallinnolliseksi veljeksi. NPM muuttaa hallinnon kielen manageriaaliseksi ja sen käytännöt vastamaan yksityisten yritysten toimintaa. New Public Management -ajattelua tarkastellaan tässä globaalina, *matkustavana ideologiana* tai *matkaavina ideoina*.

Kun matkustavia ideoita tuodaan uuteen organisaatioon ja otetaan käyttöön, voidaan ilmiötä tarkastella *käännöksenä*. Parhaillaankin käännöstyö on Suomessa meneillään tuhansissa organisaatioissa. Uudistuksille on tyypillistä, että ne tuodaan ja toteutetaan nopeasti ja epädemokraattisesti kuntalaisia tai palveluiden tekijöitä kuulematta, eräänlaisena shokkihoitona. Selitystä sille tavalle, jolla julkisen sektorin murros tapahtuu, olen etsinyt muodista. Hyvinvointivaltio tai julkinen sektori ylipäänsä on muuttunut epämuodikkaaksi. Erityisesti

Suomessa muodin nopea eteneminen – sen suoranainen hurjuus – on ollut silmiinpistävää. Tämä muodin leviäminen on sitä kiihkeämpää mitä lähempänä yhteiskuntaluokat ovat toisiaan, sillä ne erottuvat toisistaan juuri muodin avulla.

## Arjen hallintaa palveluilla

1990-luvun lamaan saakka ja vielä jonkin aikaa sen jälkeen suomalaiskunnissa vanhusten kotihoidosta huolehtivat lähes yksinomaan kuntien palkkaamat kotiyavustajat ja kodinhoitajat. Kotiyavustaja vastasi erilaisiin vanhuksen tarpeisiin kuten syömiseen, seurusteluun ja siisteyteen. Samalla tuli huolehdittaa myös vanhan ihmisen sosiaalisuuden ja turvallisuuden tarpeista.

Kotiyavustajan ja kodinhoitajan ammatit tuotiin Suomeen aluksi suurten lapsiperheiden avuksi Mannerheimin lastensuojeluliiton ja Väestöliiton toimesta. Laki kunnallisesta kotiyavusta tuli voimaan vuonna 1966, ja vuonna 1970 kunnissa oli jo yhteensä 2036 kodinhoitajaa (Auvinen 1971, 118–121). Julkisen kodinhoidon oppia haettiin muista Pohjoismaista. Kun toimintaa aloitettiin, oli ajatuksena korvata modernista yhteiskunnasta kadonnutta ”naapuriapua” (mt., 118–119). Vuoden 1966 lain kantavana ajatuksena oli ”universalismi” – siis kunnallisen avun tarjoaminen kaikille sen väliaikaisessa tarpeessa oleville – mutta resurssit eivät kuitenkaan riittäneet kuin ”suurimassa tarpeessa oleville”. Myöhemminkin kun kehitettiin ”tehostetun kotihoidon muotoja” muun muassa ongelmaperheiden auttamiseen, olivat keskeisessä asemassa yhteydet muihin Pohjoismaihin, erityisesti Ruotsiin. Tehostettu kotihoito oli ”matkustava idea”, joka oli lainattu Suomeen ruotsalaisista 1970-luvun lopun kokeiluista ja niiden kirjallisista raporteista (Dahl ym. 1980). Sen Suomeen tulossa Mannerheimin lastensuojeluliitolla oli keskeinen rooli (Nupponen & Simonen 1983).

Kunnallisten kotiyavustajien ja kodinhoitajien toimenkuvaan kuului kodinhoidon lisäksi asukkaiden ruumis ja henki. Kattavana ideana erityisesti lapsiperheiden auttamisessa oli tuoda järjestystä, vakautta ja ennakoitavuutta niiden (kaoottiseen) arkeen. Kodinhoitajat olivat

konkreettisena apuna tiskaamisessa ja lattioiden luuttuamisessa, mutta he olivat myös kasvattajia ja tarjosivat esimerkin arjen hallintaan. Palvelussa tähdättiin räätälöintiin, asiakkaan tarpeet määrittivät sen, mitä palvelua hän sai. Useissa muissakin julkisissa palveluissa lastenneuvoloista peruskouluihin oli samanlaisia päämääriä: luoda turvaa, vakautta ja ennustettavuutta kansalaisten epävarmaan arkeen.

Sosiaalipalvelujen saajia pidettiin eri tavoin ”puutteenalaisina” tai ”avuttomina”. Usein tähän liittyi kyvyttömyys arjen hallintaan, olivatpa syyt sitten ulkoisissa puitteissa tai palvelujen saajassa. Arjen hallinta (tai kaotisuus) oli erityisesti läsnä siinä keskustelussa, jota käytiin köyhistä, huolto-avun tai nykyisen toimeentulotuen saajista. ”Varautuminen sateisiin päiviin poudan aikana” oli eräs niistä iskulauseista, joilla kuvattiin sosiaalityöntekijöiden sosiaalistamistehtävää silloin, kun ammatillista sosiaalityötä 1800-luvun lopun Englannissa aloitettiin. (Eräsaari 1990.) Suunnitelmallisuus, rutiinien luominen elämään ja elämän hallinta ammattilaisen systemaattisen ja syvällisen perehtymisen avulla on ollut avun kehittämisen johtotähtiä. Avustamisen ihanteena on ollut se, että avun antajat saavat yhä pidemmän ja paremman tiedollisen/tieteellisen koulutuksen. Vaikka kuntalaisten ongelmia ovat luonnehtineet köyhyyden jälkeen hyvin erilaiset ongelmat, on palveluissa painotettu pitkiä prosessimaisia ketjuja, räätälöityjä palveluita massapalveluiden sijaan, yhden luukun periaatetta ja pieniä yksiköitä niin avo- kuin laitospalveluissa.

## Mitä palveluille on tapahtunut ja tapahtumassa?

1990-luvun laman myötä kunnallinen kotihoito lapsiperheiltä on lakautettu lähes kokonaan. Se on siirretty (ainakin puheiden tasolla) kokonaan vanhusten kotihoitoon. Tämä on merkinnyt muun muassa sitä, että lastensuojelulla ei ole tarjota lainkaan ennaltaehkäiseviä palveluita. Sen ainoaksi ”omaksi” palveluksi on jäänyt laitossijoitus. Esimerkiksi Tarja Heinon (2008) tutkimukset osoittavat, että lastensuojelun tarve on lisääntynyt lähes samassa tahdissa kuin kotipalvelun palvelut ovat vähentyneet. Lastensuojelu on käyttänyt ennaltaehkäi-



syyn omien palveluidensa lisäksi kunnan opetustoimen, nuorisotyön, kulttuuritoimen, perheneuvolan ja raittiussehteerin apua. Mutta nämäkin organisaatiot ovat joutuneet tehostuksen ja toisinaan lopetuksen kohteeksi. Useissa kunnissa ei kyetä tarjoamaan lapsiperheille edes ennaltaehkäisevää toimeentulotukea, joten perheet ovat myös taloudellisesti tiukoilla. Lastensuojelun mahdollisuudet ennaltaehkäisevään työhön ovat siis niukat tai olemattomat.

Tällä hetkellä julkisten sosiaalipalveluiden suurimpana haasteena pidetään sitä, että vanhojen ihmisten suhteellinen osuus nousee samaan aikaan kun varat julkisiin palveluihin vähenevät. Siksi juuri vanhusten huoltoon on tuotu eniten erilaisia ”innovaatioita” viimeisten kymmenen tai viidentoista vuoden ajan. Tärkein vanhusten palveluihin liittyvä linjaus on, että pyritään laitoshoidosta kotihoitoon. Vanhusten kotihoitoon tarvittavat avohuollon palvelut – samoin kuin kaikki muutkin palvelut – ovat ”pysyvän muutoksen tilassa” (Eräsääri 2002), sillä sekä palvelurakenteita että palveluiden sisältöjä ollaan muuttamassa (Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009).

### *Paljon, keskitetysti ja halvalla*

Palveluihin etsitään nyt tehokkuutta yksityistämällä, keskittämällä, pilkkomalla ja yksinkertaistamalla niitä. Esimerkkinä keskittämisestä voisi toimia vaikkapa Helsingin kaupungin Palmia-liikelaitos. Palmiaan ollaan keskittämässä kaupungilta ”massatuotteiksi” nimitettyjä naisten töitä: siivoamista ja ruokahuoltoa. Vanhusten – niin kotihoidossa kuin laitoksissa olevien – ruokahuolto, samoin kuin päiväkotien ja koulujen keittiöt keskitetään Palmiaan. Palmian tuotantolaitos (ei siis tehdas) sijaitsee Vantaalla Pakkalassa, lähellä lentokenttää. Täältä jakeluautot hakevat pakatut ruuat esimerkiksi usealle tuhannelle kotona asuvalle vanhukselle kaksi kertaa viikossa. Joillekin helsinkiläisille vanhuksille nämä ruokaa kuljettavat kuskit ovat ainoa säännöllinen kasvokkainen ihmiskontakti maailmaan.

Vaikka keskittäminen on tapahtunut säästöjen nimissä, ei kukaan ole laskenut hintaa Palmian pystyttämiseksi ja kilpailutusrumban pyörittämiseksi, järjestelyjen ekologisista seurauksista puhumattakaan. Järjestelyn epäinhimillisyyttä on myös silmiinpistävä. Silva Tedre (2007,

161–169) kirjoittaa kotona hoidettavista vanhuksista asunnon vankeina ”syöttöletkun” päässä. Metafora syöttöletkusta on osuva juuri Helsingissä, missä Palmia mainostaa vanhusten kotiruokaa valmistavaa liukuhihnaa Pohjoismaiden suurimmaksi. Skaalahyötyjä kerrakseen!

Uusi järjestelmä tähtää palveluiden tehostamiseen standardoimalla tai yksinkertaistamalla sellaisia palveluita, joita ennen räätälöitiin ja tehtiin prosessina. Taajaan käytetty tapa on asiakasprosessien, siis palveluiden pilkkominen. Vielä 1990-luvulla oltiin melko yleisesti sitä mieltä, että yhden luukun periaate tai asiakkaan kokonaisvaltainen palvelu on hyvää palvelua. Nyt trendi vie aivan toiseen suuntaan. Harris (2005) puhuu sosiaalityön McDonaldisaatiosta, jolla hän tarkoittaa muun muassa sosiaalityön pirstomista ja ohentamista. Tällä tavoitellaan tuotantoprosessin standardoimista. Viime kädessä kyseessä on yksilöllisen palvelun muuttaminen massatuotannoksi. Palveluiden pirstominen erilaisiin osiin osoittaa myös suuntaa, johon tietotekniikan mahdollisuuksia on käytetty. Tehostaminen tarkoittaa useasti kasvavia lukumääriä, joita saadaan osittamalla palveluketjut tai -prosessit suoritteiksi ja tuotteiksi. Aikaisemmissa hyvää palvelua koskevissa pohdinnoissa ja kehittämishankkeissa juuri tällaista suoritekeskeistä palvelua pidettiin huonona.

Eräs syy palvelujen pirstomiselle on se, että niiden eri osista huolehtivat eri organisaatiot. Yhden osan hoitaa julkinen, toisen osan kolmannen sektorin toimija ja kolmannen yksityinen. Vanhusten kunnallinen kotihoito on puhuva esimerkki: minkä ennen hoiti yksi kunnallinen kotivastustaja, siitä huolehtii nyt viidestä kymmeneen erilaista tuottajaa. Useat ja vaihtuvat vanhuksen kotiin tulevat palvelujen tarjoajat tekevät vanhuksesta turvattoman ja hämmentyneen (Myllykoski; Niittymäki 2007). Vaihtuvien ihmisten virta vanhuksen elämässä synnyttää epävarmuutta ja edistää enemmän dementiaa kuin hyvinvointia. Palveluiden idea ”luoda turvaa, vakautta ja ennustettavuutta ihmisten epävarmaan arkeen” on tässä muuttunut vastakohdakseen. Järjestelmä tuntuu edellyttävän vanhuksilta sellaisia resursseja, joita heillä ei ole. Jos vanhuksilla ei ole asioita hoitavia sukulaisia, he saattavat jäädä kokonaan ilman palveluita. Esimerkiksi Helsingistä on raportoitu, että kaikki sosiaalitoimen asiakkaiksi haluavat eivät pääse tapaamaan edes sosiaalityöntekijöitä (Autti & Soppela 2007, 19–23).

Koska jokainen organisaatio tähtää suuriin asiakasmääriin, läpivirtaukseen tai sujuvuuteen kannattaa panostaa helposti hoidettaviin. Helposti hoidettavista saa nopeasti suoritteita. Organisaatiouudistusten, ulkoistusten ja kilpailutusten aikana palvelut ovat myös eräänlaisessa laittomassa tilassa, jossa ne eivät pelaa. On runsaasti sellaisia tilanteita, joissa kuntalaiset eivät saa palveluita vaikka he olisivat lakien perusteella niihin oikeutettuja (Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009, 73–116). Pysyvä muutos tekee palveluista tempoilevia, puhelinnumerot ja ihmiset muuttuvat pahimmillaan vuoden välein ja palvelutaso vaihtelee.

### *Hoivaajien ahdinko julkistella sektorilla*

Julian Le Grand (2003) kuvaa sairaanhoitajien ammattietiikkaa altruistiseksi, ritarin ja talonpojan asenteeksi. Ritarin asenne tarkoittaa hyvän tekemistä, heikkojen ja vaivaisten suojelemista. Käytän Le Grandilta lainaamaani ritarin asennetta, vaikka parempi metafora voisikin olla äidin, mummon tai vaimon asenne. Puhe naisten antamasta hoihasta tekee näkyväksi sen, että hoiva on elämän kannalta, välttämättömyyttä – ilman jatkuvaa huolenpitoa pieni lapsi ei kykene elämään. Hyvinvointivaltioon kohdistunut naistutkijoiden keskustelu, missä termi ”hoiva” esiteltiin suomen kieleen, korosti sitä, että julkista hoivaa annetaan sellaisille ihmisille, jotka ovat avuttomia tai joilla on puute/vajavuus (Eräsaari 2010a, 210–222). Siihen haluttiin sisällyttää erilaisten laitoshoidojen lisäksi monenlaista kotona tapahtuvaa avustusta kuten vammaisten henkilökohtainen avustaminen tai kolmannen sektorin vaihtoehtoprojektit.

Le Grandin käyttämä esimerkki on sairaanhoitajien ammattikunta. Sairanhoitajien lisäksi myös muissa hyvinvointiammateissa toimivien ihmisten ammatti-ideologiat (toisinaan myös ammattieettiset ohjeet) korostavat, että elämää on suojeltava ja kaikki apua tarvitsevat – siihen avuttomuuden ja rahattomuuden vuoksi oikeutetut – ihmiset on hoidettava hyvin. Hyvinvointivaltion ja naisten suhdetta tutkivassa pohjoismaisessa naistutkimuksessa on käytetty ilmausta vastuullisuuden etiikka (mt., 217–218). Tätä vastuullisuuden etiikkaa pidetään keskeisenä osana hoivaavaa suhdetta niin julkisella sektorilla kuin

perheessäkin. Se tarkoittaa yhtäältä kaikkien tarvitsevien – sairaiden, alkoholistien, köyhien – auttamista ja toisaalta ”tarpeenmukaista hoitoa”, jonka arvioimiseen ammattilaisia on koulutettu.

Mitä pidemmälle uusliberalistisiin käytäntöihin siirrytään, sen suuremmaksi kehittyi ristiriita ammatti-identiteettiin kuuluvan vastuurationalisuuden ja johdon virallisen ideologian välillä. Le Grand kuvaa tätä ritarin ja rosvon välisenä ristiriitana. Suuren tuloksen ja lukumäärän tuottaminen edellyttää organisatorista itsekkyyttä. Jokainen organisaatio hoitaa vain omat asiakkaansa ja heidänkin vaivoistaan vain ne osat, jotka on sopimuksessa erikseen määritelty. Tämä tarkoittaa, että organisaatioiden välinen yhteistyö käy vaikeaksi ja vähitellen ehkä mahdottomaksikin, vaikka suuri osa julkista hallintoa ja julkisia palveluita edellyttää yhteistyötä. Joissakin tapauksissa yhteistyö on kirjattu jopa lakeihin ja asetuksiin. On myös mahdollista, että uusia ja vanhoja tehtäviä on niin paljon, ettei niitä kaikkia ole aika- ja kykyresurssien puuttuessa edes mahdollista hoitaa (Kaukoluoto 2010). Organisatorisesti yhteistyö käy vaikeaksi, sillä yhteydenpito toisiin organisaatioihin ei yleensä ole *tulos*.

Asiaa voi havainnollistaa myös julkisen ja yksityisen sektorin välisellä eettisellä ristiriidalla. Yksityiset yritykset tuovat omistajilleen voittoa tuottamalla hyödykkeitä mahdollisimman paljon mahdollisimman halvalla ja myymällä ne ostajille mahdollisimman kalliilla. Yritysten tehtävänä on tuottaa voittoa. Nyt julkisista organisaatioista pyritään tekemään yksityisten kaltaisia ja virallinen ideologia (johtajat ensin) omaksuu yksityisten yritysten lähtökohdat: tehdään paljon ja halvalla ja myydään kalliilla.

Le Grandin (mt.) tutkimuksissa kävi ilmi, että aluksi sairaanhoitajat uusliberalististen uudistusten jälkeen pyrkivät noudattamaan vanhaa vastuullisuuden etiikkaa. Muutaman vuoden kuluttua he antoivat periksi viralliselle johdon ideologialle. Le Grand siis väittää, että altruistinen asenne ja vastuullisuuden etiikka häipyi vähitellen julkisia palveluita tarjoavista ammattilaisista. Ritarin asenne rapautuu roiston asenteeksi. Vaikuttaa siltä, että suomalaisissa sosiaalipalveluissa on nyt meneillään prosessi, jota Le Grand kuvasi brittiläisessä sairaanhoidossa 1990-luvulla.

Sari Hintikka käsittelee pro gradussaan (2006) sosiaalityön johtamista sosiaalityöntekijöiden näkökulmasta. Muutosta voi kuvata vähittäisenä sosiaalityön etiikan rapautumisena. Keskeistä työn laadun heikentämisessä ovat jatkuvat muutokset, joihin perustason sosiaalityöntekijät eivät pääse vaikuttamaan – eivät keskitason johtajakaan. Sosiaalityön esimiesten ja sosiaalityöntekijöiden ainoaksi vaihtoehdoksi jää työn laadun heikentäminen, työn keventäminen ja toimenpiteiden karsiminen. Asiakkaita myös luokitellaan erilaisiin segmentteihin, erilaista palvelua ansaitseviin tai ansaitsemattomiin. Työ- ja elinkeinoministeriön ohje asiakkaiden segmentoinnista neuvoo työ- ja elinkeinotoimistoja jakamaan asiakkaat kolmeen segmenttiin ensimmäisestä kontaktista lähtien, ja arvioinnissa korostetaan alkuarvioinnin tekemistä. Kolmen perussegmentin lisäksi ohje mainitsee ”kaatoluokan”, joka ei ole TE-toimiston keinoin autettavissa. ”Näiden henkilöiden asiointi tulee järjestää vähimmäisasiointina, mikäli edellytyksiä työllistymiselle ei katsota olevan” (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 3/4).

Richard Sennett (2007, 62–70) sanoo, että pysyvä muutos rapauttaa työetiikan peruspilarit. Näitä peruspilareita ovat institutionaalinen lojaalisuus, joka sisältää muun muassa lykätyn palkkion odottamisen ja pitkän tähtäimen strategisen ajattelun. Nykyisin uudistuksia on paljon eikä loppua näy, joten osa julkista hoivaa toimittavista työntekijöistä menettää uskon siihen, että tulevaisuudessa olisi jotakin parempaa odotettavissa. Hoivaa ja hoitoa tarjoavien ammattilaisten keskeinen ongelma on siis hoidon taso ja laatu. Työtä pyritään yksinkertaistamaan ja deprofessionalisoimaan tai dequalifiomaan. Suuri ongelma on, että hoivaajat eivät itse pääse päättämään muutoksista tai hoidon sisällöstä. Lisäksi he joutuvat jatkuvasti kuulemaan kritiikkiä huonosta asioiden hoidosta: julkisen sektorin hoito on tehotonta, kallista, väärin johdettua ja hallinnoitua, ”eikä julkinen sektori osaa kilpailuttaa” jne. Julkisen sektorin työntekijät ovat jatkuvan symbolisen ja reaalisen työpaikkakiusaamisen uhreja. On vaikea kuvitella, että sellaiset hoivaajat ja sosiaalityöntekijät, jotka saavat kokea olevansa niin vähäpätöisiä, ettei heidän näkemyksiään kannata ottaa huomioon muutoksia tehtäessä, voisivat siirtää hoivattaviin luottamusta, turvallisuuden

tunnetta ja uskoa parempaan tulevaisuuteen. Voi siis kysyä millaista ihmiskäsitystä ja yhteisöllisyyttä nämä työpaikkakiusatut ammattilaiset kykenevät tarjoamaan.

*Mitä ovat uusliberalismi ja NPM?*

Uusliberalismilla tarkoitetaan poliittisen taloustieteen teoriaa, jonka mukaan ihmisten hyvinvointia voidaan parhaiten edistää vapauttamalla yksilön yritteliäisyys ja osaaminen sellaisessa institutionaalisessa viitekehyksessä, jota määrittävät vahva yksityinen omistusoikeus, vapaat markkinat ja vapaa kauppa (Harvey 2008, 7). Uusliberalismi on vallannut kaikkialla maailmassa alaa sekä poliittis-taloudellisessa toiminnassa että ajattelussa. Sääntelyn purkaminen, yksityistäminen ja valtion vetäytyminen monilta sosiaalipalvelujen aloilta on toistunut monissa maissa. Lähes kaikki maailman maat, entisen Neuvostoliiton jälkeen syntyneistä uusista valtioista Ruotsin ja Uuden-Seelannin kaltaisiin perinteisiin sosiaalidemokraattisiin hyvinvointivaltioihin, ovat joko vapaaehtoisesti tai painostuksen alla alkaneet noudattaa uusliberalistista talousoppia ja muuttaneet politiikkaa sen mukaisesti. (Mt., 8.)

Uusliberalismista on tullut hegemoninen ajattelutapa, jonka vaikutukset ulottuvat jopa arki ajatteluun. Uusliberalistinen prosessi on David Harveyn (mt., 8–9) mukaan tuottanut paljon luovaa tuhoa sitä edeltäneissä institutionaalisissa rakenteissa ja hallintatavoissa, muun muassa kyseenalaistamalla valtioiden suvereenisuuden. Harvey pitää jo muuttuneina rakenteina työnjakoa, sosiaalisia suhteita, hyvinvointipalveluja, teknologisia verkostoja, elämäntapoja ja ajattelumalleja, sukupuolten välisiä suhteita, ihmisten suhteita toisiinsa ja maahan.

Monet tutkijat, jotka suhtautuvat kriittisesti uusliberalismiin, mutta arvostavat ns. klassista liberalismia, haluaisivat uusliberalismi-termin sijaan käytettävän sellaisia ilmauksia kuin ekonomismi, uskonservativismi tai kapitalismi. Uusliberalismi-termin kyseenalaistajat katsovat, että nykyisellä politiikalla ei ole mitään tekemistä klassisen liberalismin kanssa, mikä puolsi *ihmisten* vapautta ja oikeuksia. Nykyinen konservatiivinen liike puolestaan puoltaa *markkinoiden* vapautta. Uusliberalismi-termin kritiikot katsovat, ettei se ole lainkaan kiinnos-

tunut yksilöiden vapaudesta ja oikeuksista, sen sijaan nämä konservatiivit vaativat ihmisten oikeuksien polkemista. Esimerkkinä voi käyttää vaikka ns. globaalia kapitalismia, sitä edistäviä järjestöjä ja niiden vaatimia pakotteita. Kyseiset järjestöt edistävät omaa asiaansa, eivät demokratiaa ja kaikkien politiikkaan osallistumista. Nämä järjestöt harjoittavat valtaa, lobbausta ja kabinettipolitiikkaa, jotka ovat avoimuudelle ja demokratialle perustuvalla liberalismille täysin vastakkaisia arvoja ja toimintatapoja. Esimerkkeinä tällaisista epädemokraattisista järjestöistä tai läpinäkymättömistä toimintatavoista mainitaan mm. OECD, Maailmanpankki, IMF, WTO, EU:n kilpailutuslainsäädäntö ja hankintalait sekä uusimpana esimerkkinä EU:n palveludirektiivi.

Vaikkei uusliberalismi-termi ole analyysini kannalta erityisen keskeinen, käytän sitä, koska sen sisällöstä vallitsee kaikesta huolimatta jonkinlainen konsensus. Pysin pääasiassa analysoimaan *New Public Management* -nimistä (NPM) julkisen hallinnon uutta hallinnan tapaa. Käytän tätä ilmausta, koska englanninkielinen nimi antaa viitteitä ideologian ja käytäntöjen kulkemisen suunnasta. NPM:n ideologia ja käytännöt ovat uusliberalismin hallinnollinen pikkuveli. Jotkut NPM:n kriitikot väittävät, että uusliberalismi vaikuttaa julkisella sektorilla voimakkaammin kuin yrityselämässä, joten pikkuveli-ilmaus on ehkä vähättelevä. NPM:n poliittisiksi innovaattoreiksi mainitaan Ronald Reagan ja Margaret Thatcher. Englanti ja Uusi-Seelanti ovat olleet ainoat maat, joissa uusliberalismi ja NPM politisoitiin. Muualla maailmassa uudistukset on viety enemmän tai vähemmän epäpoliittisesti läpi, näin myös Suomessa.

Naomi Klein (2008) nimittää shokkiefektiksi ja kriisitietoisuudeksi tapaa, millä uusliberalismia on maailmassa edistetty. Suomessa kriisitietoisuuden luomiseen käytettiin 1990-luvun taloudellista lamaa. Kriisitietoisuus tarkoittaa, että päätöksiä tehdään suunnittelematta, nopeasti, epädemokraattisesti, joissakin tapauksissa jopa perustuslain vastaisesti (Eräsaari 2009). Suomalaisella politiikalla on pitkät perinteet vedota ”välttämättömyyden retoriikkaan”. Timo Kyntäjän (1993) tutkimuksessa käsitellään työmarkkinapolitiikkaa, jota 1960-luvulta lähtien perusteltiin välttämättömyyden tai yhden ainoan mahdollisuuden retoriikalla. 1990-luvulla Suomessa valittiin sosiaalipolitiik-

kaan *vaihtoehdoton tehostamisen politiikka*, jota on siitä lähtien sovellettu kaikkeen. Myös uusin luku historiassamme – hyvinvointivaltion alasajo – on kerrottu vaihtoehdottomana, yhden mahdollisuuden narratiivina. Kun väitetään, että ”sopeudumme globaaliin talouteen”, on kyseessä uusliberalismin glokaali muunnos, suomalainen versio uusliberalismista.

Valtion vähenevä tai vetäytyvä rooli, uudelleenmuotoilu, ja aito modernisoituminen vaativat siis valtavan määrän työtä ja uusia hallinnan välineitä. Suomessa 1990-luvun lamasta alkaneelle muutokselle on monta nimeä: Raija Julkunen on kutsunut 1990-lukua käännekohdaksi, Anu Kantola markkinakuriksi ja managerismiksi ja Pekka Sulkunen projektiyhteiskunnaksi. Itse olen käyttänyt myös ilmausta *managerialese* (Eräsaari 2002), millä tarkoitan liikkeenjohdon kielen tuomista julkiselle sektorille. Samaan ajatukseen kuuluu, että managerikieltä käytetään eräänlaisena uutena latinana, maailman hallitsijoiden kielenä. Kieli ei edusta vain kieltä vaan myös julkisen hallinnon käytäntöjä.

### *Matkaava ideologia, managerialese ja muoti*

Organisaatioiden muuttaminen ja muuttuminen on eräänlaista ideoiden tai ajatusten matkustamista, josta Bruno Latour (1993) on käyttänyt ”kääntämisen” metaforaa. Ideat kääntyvät termeiksi ja sanoiksi, jotka kääntyvät objekteiksi, laeiksi ja muiksi instituutioiksi. Instituutiot siirtyvät paikasta toiseen, lokaalista globaaliksi ja päinvastoin. Käännöksessä on kyse sovellutuksesta, myös ideoiden ja ideologioiden matkustamisesta. Substantiivia ”käännös” voi käyttää siitä prosessista, jossa kansainvälisten ideologioiden ja organisaatioiden filosofiat tai normit löytävät tiensä suomalaisten elämään (Czarniawska & Joerges 1996; Eräsaari 2002). Ideat siirtyvät maasta ja kulttuurista toiseen, kun ihmiset ja organisaatiot matkivat omissa toimissaan kuulemiaan tai lukemiaan käytäntöjä. Matkiminen tapahtuu tekstejä ja käytäntöjä kääntämällä. Kyseessä on sellainen kääntämisprosessi, jossa globaalista tulee lokaalia, abstraktista organisaatioteorian termistä tai konsultin kertomasta menestystarinasta muokkautuu paikallinen käytäntö. Kääntäminen ei ole mekaanista, vaan kyseessä on ”sellaisen



uuden yhteyden siirtäminen, ajautuminen, keksiminen, välittäminen, luominen, jota ei aikaisemmin ollut ja joka osaltaan muokkaa vähintään kahta toimijaa.” (Latour mt., 6; Czarniawska & Joerges mt., 24). Ajatuksen lähettäjä, käännöksen vastaanottaja ja käännöksen tekijä muokkaantuvat kaikki prosessin kuluessa.

Katri Hellsten (2009; myös artikkeli tässä teoksessa) esittelee suomalaisen sosiaalipolitiikan historian alkumetreiltä, 1900-luvun alusta suuren joukon esimerkkejä matkustavista ideoista. Itse asiassa koko sosiaalipolitiikka on ollut matkustavien ideoiden joukko sen jälkeen, kun ns. sosiaalinen kysymys tuli 1800-luvun jälkimmäisellä puolella monissa Euroopan maissa ajankohtaiseksi (Donzelot 1979; 1988). Ennen ensimmäistä maailmansotaa kokoontui jo säännöllisesti kansainvälisiä kongresseja, jotka käsittelivät työsuojelulainsäädäntöä, lastensuojelua ja lasten hyvinvointia, sosiaalivakuutusta, työttömyyttä, asumista, puutarhakaupunkeja, kaupunkisuunnittelua, yleisiä kylpylöitä, terveydenhoitoa, kriminaalihuoltoa, vankiloita, julkista ja yksityistä köyhäinhoitoa. Kansainvälisiä kongresseja pitivät muun muassa tieteelliset yhdistykset, ammattientarkastajat, kuluttajaosuuskunnat, kaupunkien virkamiehet, ammattiyhdistykset ja naisjärjestöt (Hellsten 2009, 14). Niissä syntyi verkostoja ja niiden välityksellä keskusteltiin uusista ideoista, joita sitten lainattiin ja siirrettiin.

Vuonna 1908 perustetun Sosiaalipoliittisen yhdistyksen toiminnasta tärkeä osa oli alusta lähtien kuuluminen kansainvälisiin yhdistyksiin. Hellsten (mt., 11–13) katsoo, että suomalaiseen yhdistykseen vaikuttivat monet eri organisaatiot ja ideat. Toisaalta saksalaisten vaikutus suomalaisen sosiaalipolitiikan muotoutumiseen oli merkittävää, vaikka vaikutteita tuli muualtakin. Useat sosiaalipolitiikan vaikuttajat jatkoivat esimerkiksi opiskeluaan Suomen jälkeen Saksassa. Saksalaisia vaikutteita tuli ainakin kunnalliseen köyhäinhoitoon, sosiaalivakuutukseen, jopa sosiaalipolitiikka-tieteenalan nimi tuli saksan kielestä. Saksan vaikutus oli suuri myös terveydenhuollossa ja siihen liittyvässä hygieniassa sairaala-arkkitehtuuria myöten, erityisesti Arvo Ylppö oli linkkinä Suomen ja Saksan välillä (Henttonen, 2009).

Saksan ohella muut Pohjoismaat olivat vilkkaan kanssakäymisen paikkoja suomalaisille. Eivätkä sosiaalipoliittiset ideat kulkeneet ai-

noastaan Suomeen vaan myös meiltä muualle. Esimerkiksi vuonna 1908 Roomassa pidettiin Kansainvälinen sosiaalivakuutuskongressi, jonka pohjalta englantilainen Edward Brabrook piti Lontoossa luennon sosiaalivakuutuksen tilasta eri maissa ja julkaisi sen tilastollisessa vuosikirjassa. Artikkelissa viitattiin myös suomalaisiin mietintöihin. Sosiaalipolitiikan ”ensimmäinen” nainen Vera Hjelt pystytti vuonna 1909 työsuojelunäyttelyn, mihin hän oli saanut idean Tukholman työsuojelunäyttelystä vuonna 1906 (Korppi-Tommola 2004, 29–30). Hjelt ja myöhemmin mukaan tulleet muut ammattientarkastajat kehittivät näyttelystä Sosiaalimuseon, joka toimi 1990-luvulle asti. Hjelt oli ensimmäinen naispuolinen ammattientarkastaja, jonka tehtäviin kuului teollisuustyössä olevien naisten ja lasten etujen valvominen. Hjelt oli puolestaan vaikuttamassa siihen, että vastaavat virat perustettiin Norjaan ja Ruotsiin (mt., 29).

Suomi joutui miettimään asemaansa maailmassa uudestaan sen jälkeen, kun toinen maailmansota romutti Saksan aseman Euroopan intellektuaalisena ja poliittisena johtajana. Liittoutuneet vaativat rauhanehtoihin monia kohtia, joissa kiellettiin suomalaisten menneisyys, muun muassa sotaan aktiivisesti osallistuneet järjestöt lopetettiin. Marja Keränen (1993, 107–159) käyttää ilmausta *metaforinen jalanvaihto* tuolloin valtio-opissa tapahtuneesta muutoksesta: Suomi vaihtoi intellektuaalista painopistettä Saksasta Amerikkaan. Vaikka esimerkiksi 1950- ja 60-luvuilla edelleen luettiin kouluissa saksaa ja harrastettiin saksalaisia filosofeja ja yhteiskuntatieteilijöitä, alkoivat merkittävät ajatukset yhä selvemmin matkata meille Yhdysvalloista Euroopan sijaan. Samaan aikaan kun ”virallinen” Suomi katsoi toisen maailmansodan jälkeen itään tai korkeintaan neutraaleihin Pohjoismaihin, rakennettiin siteitä länteen.

Suomeen matkustikin yhä enemmän ideoita ja ideologioita Amerikasta ”professionaalisisena imperialismina”, kuten James Midgley (1983) asian ilmaisee. Vaikka USA:ssa koulutettiin asiantuntijoita kaikkialle maailmaan, suomalaiset saivat erityiskohtelun, sillä USA maksoi asiantuntijoiden opetuksena ja koulutuksena (Asla-stipendinä) takaisin Suomen sotakorvaukset. Erityisen paljon suomalaisia arkkitehteja sekä yhdyskunta- ja kaupunkisuunnittelijoita kävi tutus-

tumassa amerikkalaiseen kaupunkisuunnitteluun. Niinpä suomalaisten kaupunkien ja yhteiskuntien rakenteet muuttuivat muutamassa vuosikymmenessä enemmän USA:ta kuin Eurooppaa muistuttavaksi (Hankonen 1994). Syitä suomalaisten kaupunkien muuttumiseen amerikkalaisten kaltaisiksi oli muitakin, mutta professionaalinen imperialismi oli merkittävässä osassa.

Myös sosiaalityössä tapahtui 1950- ja 1960-luvuilla ”modernisointumista”. Aloitettiin siirtyminen eurooppalaisen ja/tai suomalaisen mallin mukaan rakennetusta sosiaalihuollosta amerikkalaispohjaiseen yksilöllistävään otteeseen. Muutosta voidaan luonnehtia myös psykologisella otteella, kun aikaisemmin kyseessä oli ”sosiaalis-materiaalinen” tapa arvioida sosiaalityön asiakkaita (Eräsaari 1991). Amerikkalainen casework (tapauskohtainen sosiaalityö) painotti vallinnutta sosiaalihuoltoa enemmän yksilöiden muutosta, erityisesti psykologisella tai terapeutisella otteella. Sosiaalityön kentällä käytiinkin kiihkeää ideologista ja käytännöllistä kamppailua psykologisen ja yhteiskuntatieteellisen (sosiologisen) otteen välillä. Vaikka puhdas casework ei varsinaisesti meille rantautunut, tarkoitti siirtymä sosiaalityön sisällä yksilön psykologisia ominaisuuksia korostavan otteen lisääntymistä. Myös ne sosiaalityöntekijät, jotka toivat Suomeen amerikkalaista oppia, ”caseworkia” olivat opiskelleet USA:ssa stipendien turvin (Toikko 2001).

Sosiaalipolitiikan historia koostuu siis matkustavista ideoista, joita on implementoitu suomalaisiin instituutioihin. Mutta niitä viedään myös meiltä muualle. Sotien jälkeen Suomi panosti erityisesti Pohjoismaisiin suhteisiin sekä virallisesti että epävirallisesti. Vaikka Pohjoismaat olivat länttä, oli yhteistyösuhde niiden kanssa sellainen, jota oli Neuvostoliitolle helpompi perustella kuin suhteita muihin länsimaihin. Yhteistyö muiden Pohjoismaiden kanssa oli vilkasta hyvinvointivaltion rakentamisessa. Vaikka suomalainen hyvinvointivaltio usein lasketaan pohjoismaiseen ja sosiaalidemokraattiseen regüimiin, se on kompromissi, joka eroaa muista Pohjoismaista (Kosonen 1987). Toisaalta ainakin suomalaiset sosiaalipoliitikot ovat pyrkinet pitämään Pohjoismaita – erityisesti Ruotsia – sellaisena mallina ja vertailukohteenä, josta on haettu ideoita järjestelmien kehittämiseen. Tässä ver-

tailu- ja kehitysprojektissa onnistuttiin siinä määrin, että suomalainen hyvinvointivaltio ”saavutti pohjoismaisen tason” 1980-luvulla, vain vähän ennen kuin 1990-luvun taloudellinen lama muutti kuvion. Ideoiden matkustamisen lopputuloksena oli siis pohjoismainen malli, jolle Anttosen ja Sipilän (2000, 9) mukaan on ollut ominaista universaalisuus, sosiaalidemokraattisuus ja naisystävällisyys.

## Muoti selittää julkisen ja yksityisen välisiä suhteita

Sosiaalipolitiikan synnyn aikaan ja toisen maailmansodan jälkeisenä aikana tapahtunut ideoiden matkaaminen, lainaaminen ja omaksuminen osoittavat, että 1990-luvulla Suomessa tapahtunut *käännös uusliberalismiin* ei suinkaan ollut ensimmäinen kerta kun maailmanlaajuinen *muoti tarttuu julkisen ja yksityisen välisiin suhteisiin*. 1800-luvun lopun ja 1900-luvun alun ”sota köyhyyttä vastaan”, kiihkeä reformien etsintä, keynesiläisyys ja kaikki ne toimet, joilla pääomaa ja markkinoita ryhdyttiin suitsimaan, voidaan nekin tulkita muodin näkökulmasta. Parhaillaan on muodikasta se, että julkisia organisaatioita yksityistetään, yhtiöitetään ja niiden toiminnassa matkitaan yksityisiä yrityksiä. NPM ei ole rantautunut Suomeen vain Yhdysvalloista, tällä hetkellä myös EU:n rooli on keskeinen markkinaliberalismin levittämisessä (Palola 2007). Sen lisäksi, että NPM on matkustava ideologia ja matkaavia ideoita, sitä voidaan todellakin kuvata myös maailmanlaajuisena muotina (Czarniawska & Joerges mt., 38; Eräsaari 2002).

Muodista sanotaan, että se on modernia merkityksessä nykyaikainen. Uusi julkisjohtaminen liittyy ”muodikkuuteen” tässä merkityksessä. Georg Simmel (1986, alkup.1905) ja Herbert Blumer ovat ne sosiologit, jotka ovat käsitelleet muotia. Heidän muotia koskevat pohdintansa liittyvät pääasiassa esteettisiin muoteihin. Ehkä muotien liittäminen lähinnä vaatetukseen ja tavaroihin on osaltaan ollut vaikuttamassa siihen, ettei organisaatioita tai julkista hallintoa ole tarkasteltu muodin näkökulmasta. Simmel esittää, että muoti on puhtaimmillaan muotoa ja erossa sisällöistä. Sen vuoksi muodin herruus on kestävämmintä niillä alueilla, joilla *vain asiallisten ratkaisujen tulisi*

*vaikuttaa.* Simmel mainitsee esimerkkeinä sietämättömästä muodista uskonnollisuuden ja tieteelliset intressit. Julkista hallintoa on myös totuttu ajattelemaan alueena, jolla vain asiallisten ratkaisujen tulisi vaikuttaa. Hallinnon tarkastelu muotina onkin sietämätöntä. ”Motiivit, joiden perusteella nuo elämänsisällöt yksinomaan tulisi omaksua, ovat täydellisesti ristiriidassa muodin kehityksen ehdottoman epäasiallisuuden kanssa” (Simmel mt., 30–31).

Muodissa on yhtäältä kysymys siitä, että tehdään samalla tavalla kuin muutkin – muoti on eräänlainen konformistien yhteisö. ”Julkisen hallinnon täytyy muuttua ja tulla tehokkaammaksi” kuuluu konformistien yhteisön motto. Tässä yhteisössä jäljitellään ja ollaan samantaisia. Jäljittelyn psykologinen houkutus on Simmelin (mt., 23–24) mukaan siinä, että ”se antaa yksilölle varmuuden siitä, ettei hän ole toiminnassaan yksin vaan tukeutuu saman toiminnan aikaisempaan harjoitukseen – ja vapautuu siten vaivasta kannatella itse itseään – Jäljitellessämme emme siirrä vain luovan kekseliäisyyden vaivaa itseltämme muille vaan siirrämme myös vastuun kyseisestä toiminnasta.” Yhtäläisyyttä ja samaistumista liikkeenjohdon sanastoon ja sen matkimista harjoitetaan tekstien lisäksi yhteisillä kursseilla, joilla johtavat virkamiehet vahvistavat toisiaan ja siirtävät vastuun toimistaan kollektiiville.

Erottautuminen muista, yksilöllisyys, vaihtelu ja itsetehostus ovat yhtä merkittäviä tendenssejä muodissa kuin jäljittelykin. Muodissa on siis kyse kahdesta hyvin vastakkaisesta piirteestä tai tendenssistä, mikä selittää muotien irrationaalisen luonteen. ”Ylempien kerrosten muodit ovat erilaisia kuin alempien kerrosten, ja ensin mainitut hylkäävät ne sillä hetkellä kuin ne alkavat levitä yleisempään käyttöön” (mt., 26). ”Muoti merkitsee yhtäältä samassa asemassa olevien yhtenäisyyttä ja toisaalta tämän ryhmän erottamista alemmassa asemassa oleviin nähden, näiden luonnehtimista mukaan kuulumattomiksi” (mt., 27). Niinpä siis hallinnot yhtäältä uudelleenorganisoituvat pysyäkseen muodissa mukana, toisaalta jokaisen hallinnon tulee pyrkiä osoittamaan omaperäisyyttä tai ainutlaatuisuutta vaikkapa siinä, miten muuttua ”yhtiön kaltaiseksi”. Kun Mia Vabø (2005) Tampereella sosiaalityön tutkimuksen päivillä kertoi tilaaja-tuottajamalliin liitty-

vistä ongelmista Norjassa, kommentoi eräs paikalla ollut tamperelainen johtaja siirtymistä kyseiseen malliin: Me Tampereella siirrymme tilaaja-tuottajamalliin tavalla, jossa vältetään muiden kohtaamat ongelmat!

Uusi muoti koskee lähinnä ylempiä säätyjä: ”Hetimit kun alemmat alkavat omaksua muotia ja astua ylempien virittämän rajapyykin yli, tärkeä tuon rajaviivan symbolisoimaa yhteenkuuluvuutta, kääntävät ylempät säädyt selkensä kyseiselle muodille ja omaksuvat uuden, jonka avulla ne voivat jälleen erottautua suurista joukoista, ja niin leikki alkaa uudelleen.” Tämä muodin piirre, jossa säädyt pyrkivät erottautumaan toisistaan, synnyttää eri yhteiskuntiin erilaisia mekanismeja. Simmel väittääkin, että ”mitä lähemmäksi toisiaan nuo piirit on puristettu, sitä hurjemmaksi käy alhaalla jäljittelytahti ja ylhäällä pako uutuuksiin” (mt., 31). Simmel katsoo myös, että muodissa erottautumismomentin keskeisyys näyttäytyy erityisesti niissä yhteiskunnissa, joissa ylempien ja alempien säätyjen välinen kerrostumarakenne puuttuu: niissä sen uhreiksi joutuvat tavallisesti rinnakkaiserrokset (mt., 33).

Jos Simmelin näkemys muodin hurjuudesta yhteiskunnissa, joissa luokkien väliset erot ovat pieniä pitää paikkansa, saattaa tämä selittää NPM:n nopeaa läpimenoa julkisella sektorilla Suomessa. Suomessa luokkien väliset erot olivat 1990-luvun puoliväliin saakka vähäiset, ja useiden virkamiesten tausta ja sosiaalinen asema on suhteellisen samanlainen: vaatimattomista oloista koulutuksen avulla julkisen hallinnon ylimpään tai keskijohtoon. Suurin osa johtajista on myös sellaisia, joiden koulutus ei ole kauppatieteiden tai liikkeenjohdon alueelta. Tällaisessa ”tasaisessa” tilanteessa on siis Simmelin mukaan lähtökohta ”pakokierteelle”, uusien oppien jatkuvalle käytölle. Julkisten organisaatioiden sisällä tämä näyttää myös merkitsevän, että uusia oppeja tulee niin vauhdikkaasti ylhäältä sisään, ettei lattiataso ehdi niitä edes soveltaa, kun ne ovatkin jo muuttuneet eilisen muodeiksi.

Herbert Blumer (1968 ja 1969) on tutkinut vaatemuodin syklejä, joita on kahdenlaisia, pitkiä ja lyhyitä. Muodin pitkä sykli on noin sata vuotta tai kolme sukupolvea, lyhyet syklit muuttuivat ennen vuodenaikojen ja vaatemallistojen myötä. Sata vuotta näyttäisi pitävän paik-

kansa sosiaalipolitiikan pitkän syklin osalta: 1900-luvun alkuun sijoittuu edellinen suuri käänne ja 1990-luvulle seuraava. Blumer selittää sataa vuotta sukupolvilla: ensimmäinen keksii ja kehittää, toinen saattaa valmiiksi ja kyllästyy ja kolmas aloittaa alusta. Parhailtaan näyttäisi siltä, että lyhyet syklit muodissa ovat erittäin lyhyitä, mutta tietääkseni aiheesta puuttuu tutkimusta.

Jotkut tutkijat väittävät, ettei NPM ole mikään yhtenäinen ideologia, vaan joukko hyvinkin erilaisia ideoita julkisen sektorin modernisoimisesta. On kuitenkin mahdollista, että ”oppi” sinällään on suhteellisen yhtenäinen, mutta juuri ideoiden käännoösprosessit ja muotien syklit aikaansaavat eroja.

#### *Ristiriitaiset intressit julkisten organisaatioiden sisällä*

Tarkastellessaan NPM:ä ja brittiläistä hyvinvointivaltiota John Clarke ja Janet Newman (1997) muotoilevat keskeiseksi nykytrendiksi sen, että hyvinvointivaltion organisaatioissa käydään kaikilla tasoilla jatkuvaa kamppailua uuden ja vanhan välillä. Vaikka vaikuttaa siltä, että uusi hakkaa vanhan 6–0, on jokaisessa organisaatiossa joka tasolla sellaisiakin ammattilaisia, jotka yrittävät pitää kiinni vanhoista periaatteista ja työtavoista. Keskeinen NPM:n idea on, että johtajien valtaa lisätään ja/tai keskitetään, tästä nimityskin management tai uusi julkisjohtaminen. Johtajien vallan lisäämisen vastapuolena on muiden ammattilaisten, poliittisten päättäjien ja kansalaisten vallan vähentäminen.

Eräs ristiriidan aihe julkisissa organisaatioissa on johdon ja asiakastyötä tekevien ammatillisen ideologian vastakkaisuus. Otin sen alussa esille itsekkyyden ja altruismin välisenä konfliktina Le Grandia (mt.) soveltaen. Altruistisen asenteen häviäminen tarkoittaa myös sosiaalipoliittisten näkemysten väistymistä. Eräs NPM:n lupauksista oli ”vähentää byrokratiaa” ja lisätä kuntalaisten/kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Näin ei ole tapahtunut, vaan kehitys on ollut päinvastaista. Mitä pidemmälle NPM laajenee, sen suuremmaksi byrokraatia kasvaa. Terveystieteissä, missä NPM on pisimmällä, tämä on näkynyt hallinnollisen henkilökunnan lisääntymisenä ja terveydenhuollon ammattilaisten vähentymisenä: ”harmaapukuiset lisääntyvät

valkotakkien sijaan”. Harmaat puvut tarkoittavat esimerkiksi juristeja ja kirjanpitäjiä, konsultteja, auditoijia ja evaluaattoreita. Kolmea viimeksi mainittua työntekijäryhmää nimitetään myös arviointiteollisuudeksi. Sen tehtävänä on auttaa johtajia johtajamaan etäältä. Kyse on vallan keskittymisestä, jossa apuna käytetään arviointiteollisuuden lisäksi tietotekniikkaa.

Suomalainen hyvinvointivaltio luotiin erilaisia puutteita korjaamaan ja tasa-arvoisuutta lisäämään, kyseessä on ollut käytännön solidaarisuus. Sosiaalipolitiikan tai hyvinvointivaltion suuri kertomus oli, että ensin tutkimus yhdessä kansalaisjärjestöjen, politiikan ja muiden yhteenliittymien avulla löytää puutteen tai ongelman. Ongelmaan haettiin sitten ratkaisua erilaisilla sosiaaliturvaan ja -palveluihin liittyvillä toimenpiteillä. Poliittikka yhdessä reformeja ajavien tahojen kanssa on ollut keskeisessä roolissa hyvinvointivaltion pystyttämiseksi, kyseessä on ollut enemmän tai vähemmän demokraattinen aikaansaannos. Purkamisprojekti on sen sijaan tapahtunut kutakuinkin vastakkaisella tavalla, virkamiesten ja poliittisen eliitin päätöksillä. Ville Yliaska (2010) kuvaa sitä kuinka NPM on keskittänyt Suomessa valtaa. Esimerkiksi 1980-luvulla ”vallan hajauttamisena” markkinoitu valtion ja kuntien välisen työnjaon muutos päättyi vallan keskittämiseen keskushallinnolle. Tämä tapahtui muun muassa siten, että siirryttiin tulohajaukseen ja nettobudjettiin. Uudistusten jälkeen kunnat pääsevät päättämään vain siitä, miten asukasluvun perusteella myönnettyt rahat osoitetaan eri kohteisiin. Suurin osa rahoista menee kuitenkin lakisääteisiin palveluihin.

Richard Sennett (2002) kuvaa vallan jakautumista suurissa organisaatioissa: samaan aikaan kun korostetaan tiimityön ja verkostojen merkitystä työssä, keskitetään valtaa niin, että tiimit jätetään selviämään keskenään. Sennettin sanoin keskusvalta on mantereella ja tiimi saaristossa selviämässä omin neuvoin. Sennettin kuvaamalle tilanteelle analogiseksi on muodostunut Suomessa valtion ja kuntien välinen tilanne. Vallan keskittämisen syyksi Yliaska arvioi Heikki Ylikankaaseen (1987, 14–15) vedoten resurssien uudelleen kohdentamisen: ”Kansanvaltaa kasvattamalla resurssien keskitys ei voi koskaan onnistua.” Valtionosuudet kunnille ovat vallan hajasijoituksen jälkeen pienentyneet



dramaattisesti, valtionosuudet olivat kuntien menoista 46 prosenttia vuonna 1993 ja 13 prosenttia vuonna 2002. Vuonna 2004 valtionosuuksien taso oli reaalisesti 15 prosenttia alempi kuin vuonna 1990. Valtionosuutta vähennettiin pitkin 1990-lukua, ja kunnat saivat vapauden keksiä itse säästökohteensa. (Lehto 2005, 19.)

Keskitetyn vallan suhdetta katutason työntekijöihin ja heidän asiakkaisiinsa kuvatkoon esimerkki Helsingin vanhustenhuollosta. Hoitoketjuylilääläkari Kristiina Backlund kertoo: ”Tavoite oli vähentää tänä vuonna 150 laitospaikkaa, mutta nyt noin sata vähenee. Syynä on vuodenvaihteen ruuhka. Noro-virus ja kovan talven murtumapotilaiden suuri määrä ovat kuormittaneet päivystyksiä ja akuuttisairaalolaita, mitä on hidastanut potilaiden liikkumista hoitoketjussa.” ”Potilaiden liikkuminen hoitoketjussa” tarkoittaa vanhuksen kannalta, että hän siirtyy kotoa terveystakeskukseen ja sairaalaan, mistä arvioitavaksi (ja pisteytettäväksi) geriatriakeskukseen, jonka jälkeen joko kotiin tai laitokseen loppusijoitukseen. Kun siis kotona asuva vanhus odottaa ruokintaletkun päässä (Tedre mt., 161–169) vaihtuvia palveluntarjoajia, niin laitokseen haluava vanhus siirtyy paikasta toiseen etsiessään sopivaa sijoituspaikkaa.

Uuden hallinnon osana tarjotaan myös läpinäkyvyyttä, kuten keväällä 2010 Helsingin ehdotuksissa kirjoittaa sairaalalaskuihin näkyville ”todelliset kustannukset” potilasmaksun lisäksi. Ajatus todellisten kustannusten näyttämisestä liittyy NPM:n yhteydessä siihen, että halutaan selvittää, mihin veronmaksajien rahat menevät, ”value for money”. Palveluja tekevien työntekijöiden kannalta ajatuksena on, että he ovat ”selontekovelvollisia” kuten Kirsi Juhila (2010, 296–312) accountability-termin kääntää. Juhila katsoo, että sosiaalityöhön on aina liittynyt selontekovelvollisuus sekä työnantajille että asiakkaille, mutta NPM:ssä korostuvat mittarit ja tehokkuus. Samalla velvollisuudet asiakkaiden suuntaan jäävät toiselle sijalle. Itse suosin accountability-termin käännöksenä *laskettavuutta*.

Juuri laskettavuudesta on tullut julkisella sektorilla työtä ohjaava idea. Mittaaminen vie yhä suuremman osan vähistä resursseista. Oman työn kirjaaminen, lomakkeet jne. lisääntyvät palveluita tarjoavien työntekijöiden arjessa – samoin asiakkaiden arjessa. Mikä ennen

hoitui puhelimen välityksellä, vaatii nykyisin yhä isomman pinon papereita laatustandardeineen. Julkisella sektorilla tehtävästä työstä ei tule välttämättä tehokasta, vaan siitä tulee hoivan tai sosiaalityön sijaan laskentatointa; ”measurement takes over” kuten Heather Höpfl (2001) asian ilmaisee. Erilaisten prosessien osittamisessa ja sektoreiden välisen yhteistyön vähenemisessä on myös kyse laskennallisuudesta. Aiemmin väitin Le Grandin ajatuksiin vedoten, että julkisen sektorin työntekijöiden asenne on altruistinen, asiakkaan hyvää etsivä. Tällöin työsuoritusten laskenta hoivaköyhyyden oloissa turhauttaa työntekijöitä. Numeroita saadaan sosiaalityössä esimerkiksi sulkemalla tapaus vähän väliä. Vaikka asiakas olisi poissa luukulta vain kuukauden, lopetetaan hänen asiakkuutensa. Kun asiakas palaa kuukauden kuluttua, hänet otetaan vastaan uutena asiakkaana. Näin voidaan numeroilla vakuuttaa hoidon tai palvelun tehokkuutta, vaikka säällisen hoidon kannalta lopputulos saattaa olla kehno.

NPM:n tuomat muutokset merkitsevät myös uutta sukupuoli- ja -koja; mitä enemmän uudet johtajat ovat ns. ammattijohtajia eivätkä asiajohtajia, sitä todennäköisemmin he ovat miehiä. Hyvinvointivaltio merkitsi professionaalisten naisten ohella matalapalkkaisten naisten kannalta säällistä työtä, vakiintuneita työaikoja ja -oloja, palkallisia lomia ja kuukausipalkkaa. Parhailtaan näitä tehtäviä, kuuraamista, köksäämistä ja kaitsemista, ollaan yksityistämässä. Polly Toynbee (2003) väittää, että yksityisissä yrityksissä työntekijöille maksettavan palkan osuus on noin 40 prosenttia ja työnantajan osuus 60 prosenttia siitä, mitä asiakas maksaa. Tärkeä syy NPM:lle onkin juuri tässä: Uusliberalismin merkittävin saavutus on varallisuuden ja tulojen uudelleenjakoon. Yhteistä tai julkista omaisuutta ja toimintaa yksityistetään ja tuotetetaan (Harvey mt., 194–195, 200–202) ja juuri valtio on se taho, joka tämän uudelleenjaon suorittaa.

## Yhteenveto

Toivon hartaasti, että analyysini muodista ei pitäisi paikkaansa. Sehän tarkoittaisi julkisen sektorin ja hyvinvointivaltion kannalta, että itse en tulisi näkemään enää uutta suunnan muutosta. Kun sijoitan uudelleenmuotoilun ja konkreettisten huononnusten alun 1990-luvun lamaan, niin seuraava käänne toiseen suuntaan tapahtuisi 2030- tai 2040-luvulla – jos ihmisiä silloin vielä on. Edellä kuvaamastani puuttuu nimittäin se, että sääntelemättömyys ja yksityistäminen koskevat rankasti luonnonvaroja ja lisäävät vauhdilla luonnon riistoa. Mutta jos ihmisten maailma on olemassa 2040-luvulla, niin silloin ennusteideni mukaan tapahtuisi käänne.



Ennen uutta käännettä kaksi trendiä tulee vallitsemaan: yksityistäminen ja yhteisöllistäminen (tai pikemminkin suvun ja omaisten hoivan korostuminen). Jo nyt kalliit yksityiset palvelut lisääntyvät nopeasti esimerkiksi vanhusten hoivassa. Köyhät ja alemmat keskiluokat puolestaan joutuvat sinnittelemään entistä huonommilla julkisilla palveluilla ja selviämään myös kokonaan ilman niitä. Köyhempiä vanhuksia hoitavat sukulaiset miten kykenevät. (Tästä syystä pyrin itse hyviin väleihin lastenlasteni kanssa!). Sen lisäksi, että palvelut pirstoutuvat, vähenevät ja ohenevat, muuttuu julkisella sektorilla toimivien eetos tai moraalit. Kaikkein karmeimman visio tarkoittaisi, että tulisimme toistuvasti näkemään vanhuksia myrkyttäviä sairaanhoitajia ja sellaisia ruokapalvelujen työntekijöitä, jotka ryöstävät samoja vanhuksia, joille toimittavat ruokaa (Heikkinen 2010).

Muodin pitkän syklin lisäksi palvelujen alueella on erilaisia neljännesvuosi-muoteja, projekteja ja kehittämishankkeita. Parhaillaan muodikkaita ovat mm. sosiaaliset yrittäjät, empowerment-menetelmät ja kansalaisuutta korostavat projektit. Näiden projektien avulla hoivaajat pitävät yllä työkykyään ja toivoa paremmasta tulevaisuudesta yhdessä apua saavien kansalaisten kanssa. Hoivaajissa on aina niitäkin, jotka pitävät työtään niin tärkeänä, että säilyttävät inhimillisyytensä, vaikka heitä itseään kohdeltaisiin kuinka huonosti. Clarken ja Newmanin näkemystä (mt., 83) siteeraten julkista koskevaa ”kiistaa käydään käytetystä kielestä, kertomuksista, symboleista ja myyteistä.

Tämän kamppailun tarkoitus on määritellä tapahtumien merkitys, selittää ratkaistavien ongelmien luonne, liittää ne toivottuihin ratkaisuihin ja viimekädessä vakiinnuttaa tiettyjen ideoiden ja käytäntöjen legitimitetti.” Olen tulkinnut tätä näkemystä niin, että vanha ja uusi käyvät eräänlaista symbolista luokkataistelua. Tämä tarkoittaa sitä, että vanhan ajattelun edustajatkaan eivät ole passiivisia.

Jos olen väärässä ja suunta muuttuukin ennen 2030-lukua, toivoin symbolista paluuta 1980-luvun tilanteeseen, jolloin sosiaalipalveluita kehitettiin vilkkaasti kunnallisissa käytännöissä ja yliopistoilla. 1990-luvun ideologinen jargon siitä, että suomalainen hyvinvointivaltio on liian kallis ja pitää siksi pistää lihoiksi, osoitetaan pötypuheeksi. Kysymys kalleudesta on tietysti kysymys vertailukohdasta, mutta muihin Pohjoismaihin verrattuna veroaste Suomessa oli ja on matala. Suomalainen hyvinvointivaltio ei ollut kallis edes silloin, kun se oli lähimpänä ns. pohjoismaista mallia.

## Näyttöperusteista sosiaalipolitiikkaa – kansalaiset vaikuttavuushallinnan objekteina ja subjekteina

 *Sosiaalipolitiikka edellyttää onnistuakseen jatkuvuutta, luottamusta, vastavuoroisuutta ja kansalaisten oikeuksien turvaamista. Monet yhteiskunnalliseen toimintaympäristöön liittyvät tekijät ovat kyseenalaistaneet näitä ehtoja.* 

### Vaikuttavuusnäyttö ratkaisee?

Hyvinvointipalveluja ja -politiikkoja on mahdollista sekä kyseenalaistaa että myös perustella tai puolustella vaikutuksiin tai vaikuttavuuteen vedoten. Sosiaalipolitiikkaa on taloustieteilijä Albert O. Hirschmanin (1991) mukaan jo 1800-luvulta lähtien kyseenalaistettu käyttäen kolmenlaisia vaikutuksiin liittyviä perusteluja. On voitu väittää toimenpiteitä ja uudistuksia turhiksi, vaikutuksettomiksi tai jopa haitallisiksi aiemmin yhteiskunnassa aikaansaatuisten asioiden kannalta.

Sosiaalisen hallinnoinnissa nostettiin 1960- ja 1970-luvuilla esille näkymä kokeellisesta politiikasta ja hallinnosta. Donald Campbell (1969) arveli Yhdysvalloista ja koko maailmasta kehittyvän vähitellen suuren yhteiskunnallisten kokeiden laboratorion. Pekka Kuusi (1956) hahmotteli siirtymää kokeilevasta yhteiskuntapolitiikasta kohti kontrolloitua, kokeellista yhteiskunnan rakentamista. Vaikka tietoperusteista suunnittelua painotettiin, kokeellisen yhteiskunnan ideaalia ei ehkä koskaan otettu täysin vakavasti. Hyvinvointivaltion hallinnan

muutokset ovat kuitenkin tuoneet mukanaan uudenlaisen, kokeellisen yhteiskunnan jälkeläisen, jota on nimitetty esimerkiksi arviointi-, auditointi-, riski-, projekti- tai vaikuttavuusyhteiskunnaksi. Näyttöperusteinen politiikka on laajentunut vähitellen maailmanlaajuiseksi liikkeeksi ja saanut kannatusta Suomessakin (Mickwitz 2009).

Vaikutusten ja vaikuttavuuden termeistä on tullut hyvinvointivalti- on uuden hallinnan perussanastoa, vaikei ole olemassa yksimielisyyttä siitä, mitä nämä termit tarkoittavat. Vaikuttavuudella tarkoitetaan tavallisesti sitä, miten hyvin jokin uudistus, palvelu, interventio tai toiminto saavuttaa tavoitteensa. Vaikutusten ja vaikuttavuuden käsitteiden ero on sopimuksenvarainen. On esimerkiksi ehdotettu, että *vaikutus*arvioinniksi määritellään *ex-ante* -luonteinen, ennakoiva tiedon hankinta ja *vaikuttavuus*arviointi koskee *ex-post* -tilanteita, joissa vaikutuksia koskeva tieto hankitaan politiikkatoimen jo toteuduttua (Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen 2009, 10–11).

Vaikuttavuuden termi oli näkyvästi esillä pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelmassa (2007). Sen mukaan vaikuttavuuden arviointi ja parantaminen nähtiin tarpeelliseksi muun muassa aluepolitiikassa, yliopistoissa, ammattikorkeakouluissa, yritystuissa, matkailussa, sosiaali- ja terveystalouksissa, työvoimapolitiikassa sekä politiikkaohjelmissa. Hallituksen esityksiin eduskunnalle valtion talousarvioksi on alettu sisällyttää vaikuttavuustavoitteita, ja Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut tehtäväkseen tarkastaa valtion toimintojen tuloksellisuutta.

Vaikutusten arvioinnin katsotaan edistävän kansalaisten oikeuksien toteutumista, julkisen hallinnon avoimuutta, toimivuutta ja luotettavuutta sekä yritysten ja kansantalouden kilpailukykyä (Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen 2009, 15). Vaikuttavuus halutaan lähtökohdaksi myös sosiaali- ja terveystalouksia priorisoitaessa. Peruspalveluministeri Paula Risikon mukaan ”Hoidon on aina perustuttava parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon, ja sen perusteella on valittava vaikuttavimmat hoidot. Vaikuttavuus on ainut eettisesti kestävä keino priorisoida hoitoja, sillä ihmisistä ei ole oikein alistaa hoidoille, joista ei ole hyötyä. Kun käytämme näyttöön perustuvia vaikuttavia hoitoja, voimme turvata kansalaisille heidän tarvitsemansa sosiaali- ja terveystalouksia.” (Risikko 2009.)

Vaikuttavuutta edellytetään etenkin julkisrahoitteisilta palveluilta. Sosiaalipolitiikka toteutuu Suomessa lisääntyvästi palveluina: vuonna 2008 palvelujen osuus sosiaalimenoista oli 39 ja toimeentuloturvan 61 prosenttia (Sosiaalimenot ja rahoitus 2008). Toimeentuloturvan vaikuttavuuden vaatimuksia on tähän asti esitetty vaisummin kuin palveluissa. Tulonsiirtojen vaikutuksia tarkastellaan muutenkin eri tavoin kuin palvelujen, esimerkiksi tulonjakovaikutuksina yhteiskunnassa. Toisaalta palvelut ja toimeentuloturva nivoutuvat toisiinsa. Esimerkiksi kuntoutuksen toivotaan estävän tai myöhentävän kansalaisten työkyvyttömyys- tai vanhuuseläkkeelle siirtymistä, ja kuntouttavan työtoiminnan odotetaan vähentävän työmarkkinatuen ja toimeentulotuen käyttöä. Siten vaikuttavuuden arviointi kytkeytyy myös toimeentuloturvaan.

## Kansalainen – vaikuttavuustiedon kohde vai käyttäjä?

Palveluilla muovataan kansalaisen arkea, elämäntilannetta ja osallistumista. Mieliopitutkimusten mukaan suomalaiset tukevat edelleen julkisia hyvinvointipalveluja ja ovat valmiita rahoittamaan niitä (Muuri 2008; Kallio 2010). Palvelut ovat ihmisille ja kansantaloudelle elintärkeitä ja samalla pulmallisia. Suomalaisten ikääntyessä palvelutarpeet kasvavat. Palvelut ovat työvoimavaltaisia, ja siksi ne maksavat melkoisesti. Osaksi näistä syistä palveluja on alettu tarkastella tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista. Hyvinvointivaltio on muuttanut vaikuttavuusyhteiskunnaksi, jossa palvelut oikeutetaan vaikuttavuustiedolla (Rajavaara 2007). Vaikuttavuudella hallinnointiin sisältyy samalla uudenlaisia käsityksiä sosiaalipolitiikasta.

Palveluihin turvautuessaan kansalainen voi päätyä osallistumaan myös niiden vaikuttavuuden arviointiin. Vaikuttavuustietoa perustellaan kansalaisten hyvinvoinnilla, oikeuksilla ja tarpeilla, mutta kansalaisten asemaa tiedon hankinnassa ja käytössä ei ole juuri pohdittu. Vaikuttavuustieto ei ole varsinaisesti tarkoitettu kansalaisten ohjailuun, mutta arviointi ei jätä heitä koskemattomiksi. Siten olisi tärkeää analysoida sitä, mitä sosiaalisen hallinnointi vaikuttavuustiedon avulla merkitsee kansalaisten kannalta.

Vaikuttavuushallintaa, johon kansalaiset osallistuvat, voidaan analysoida monenlaisista lähtökohdista. Michel Foucault'n ajatuksista kehkeytyneessä hallinnan analytiikassa tarkastellaan hallintaa laskelmoituna, johdonmukaisena toimintana, jolla tavoitellaan yksilöiden, yhteisöjen ja väestöryhmien ohjaamista tärkeinä pidettyjen päämäärin saavuttamiseksi. Hallinnassa yhdistyvät kansalaisille ulkoinen ja yksilön itseensä kohdistama vallankäyttö. Hallintaa perustellaan vapaiden ja vastuullisten kansalaisten toiminnan edistämisellä, ja samalla hallinta perustuu tämän toiminnan tuottamiseen ja ohjaamiseen. Sen avulla tavoitellaan aktiivisia kansalaisia, mutta paradoksaalisesti heitä aktivoimalla. (Dean 1999; Rose 2000; Helén 2010.)

Tarkastelen tässä artikkelissa vaikuttavuustiedon hankintaa ja käyttöä palveluissa kansalaisten näkökulmasta tukeutuen väljästi joihinkin hallinnan analytiikan ideoihin sekä pohdintoihin aktiivisesta kansalaisesta. Pohdin sitä, millaiselta kansalaisen asema näyttää vaikuttavuusnäyttöjä edellyttävässä yhteiskunnassa. Onko palveluihin turvautuvasta kansalaisesta tullut vaikuttavuustiedon kohde vai käyttäjä? Millaisia kansalaisia vaikuttavuushallinnalla tuotetaan? Millaista on vaikuttavuustiedolla hallinnoitu sosiaalipolitiikka?

Käsittelen näitä kysymyksiä käyttäen esimerkkinä Kelan järjestämää työikäisten Aslak-kuntoutusta. Tämän kuntoutuksen tarkastelu on perusteltua siksi, että kansalaiset haluttaisiin ohjata pidemmille työurille ja työhön pääsyyn tai siinä jatkamiseen tukevat toimet ovat tulleet sosiaalipolitiikan keskiöön (esim. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi 2009). Teen joitakin rinnastuksia kuntien järjestämään kuntouttavaan työtoimintaan, jonka piirissä olevat kansalaiset ovat heikommin työmarkkinoille kiinnittyneitä kuin Aslak-kuntoutuajat.

## Vaikutuksista vaikuttavuuteen

Hallinta edellyttää tietoa, ja se toteutuu aina tietynlaisten käsitteiden, tietomuotojen ja moraalisten periaatteiden avulla. Erilaisiin hallintaratonaalisuuksiin liittyy omia, toisistaan poikkeavia sanastoja ja



ilmaisutapoja. Hallinnan tietokäytäntöjä voidaan jäsentää esimerkiksi järkeilytyylin käsitteen avulla (Hacking 2004; Rajavaara 2007) tai puhua hallintarationaalisuuksista tai hallinnallisen järkeilyn tyyleistä (Rose 2000; Miller & Rose 2008, 16; Kaisto & Pyykkönen 2010, 15.)

Vaikutusten järkeilytyylit ovat muotoutuneet hyvinvointivaltiota kehitettäessä. Vaikutusten kysymyksiä esitettiin jo 1800-luvulla perusteltaessa sosiaalivakuutusta, ja kyselyihin perustuvia tilastoja kehitettiin tarvittavan vaikutustiedon aikaansaamiseksi (Rajavaara 2007). Nykyisin tilastot perustuvat yhä useammin viranomaisten rekisteritietoon, ja kyselytutkimuksiin perustuva tilastointi näyttää vähentyvän (Alastalo 2009).

Sosiaalipolitiikassa asetettiin 1960-luvulla toiveita kokeelliseen tutkimukseen, ja sitä on hyödynnetty myöhemmin etenkin terveys-, päihde- ja kuntoutusinterventioiden vaikuttavuuden selvittämiseksi. Suunnitteluajattelun leviäminen toi näihin aikoihin mukanaan uudenlaisia vaikutusten tarkastelutapoja eli tavoite- ja tarveperusteisen vaikutusten arvioinnin. Vaikutukset alettiin ymmärtää asetettujen tavoitteiden saavuttamisena tai suunnitteluprosessissa määriteltyjen tarpeiden tyydyttymisenä. Mittareista puhuminen yleistyi hallinnossa. (Rajavaara 2007.)

Vaikuttavuuden termi sai jalansijan 1980- ja 1990-luvuilla, kun tulo- ja sosiaalisen oikeuden vaateet tulivat osaksi julkisen sektorin uudistamista ja talouslama muutti palvelujen kasvunäkymiä. Uusliberalismi, uusi julkisjohtaminen ja palvelujen kasvun hillintä alkoivat määrittää sosiaalipolitiikkaa. Tilivelvollisuusajattelu ja tulosohjaus tulivat palvelutoiminnan lähtökohdiksi, ja työntekijöiltä alettiin edellyttää toimintansa vaikuttavuuden osoittamista. (Rajavaara 2007; ks. myös Eräsaari tässä teoksessa.)

Julkisten palvelujen laajeneminen, sosiaalivaltio- ja suunnittelukriittikki sekä kansalaisten osallistumisen edistämisyrittäykset nostivat lisäksi 1980-luvulla esille toiveen aikaansaada vuorovaikutteisuutta vaikutusten tarkasteluun. Haluttiin kehittää arviointia, jossa keskityttäisiin palvelujen käyttäjien ja työntekijöiden keskinäisessä vuorovaikutuksessa kokemuksiin ja niiden edellytyksiin. Tavoiteltiin työntekijöiden ja asiakkaiden tasavertaisuutta, dialogisuutta ja osal-

lisuuden vahvistamista palvelutoiminnassa. Samalla haluttiin ottaa omaa työtä haltuun ja vastustaa uusmanageristista tulostamattomuutta. (Rajavaara 2007.)

Palvelujen leikkaukset, laatuongelmat ja henkilöstön uupumisen riskit toivat laadun termin palvelutoimintaan 1990-luvun laman jälkeen. Palvelujen järjestäjien ja toteuttajien luottamuksen edellytykset alkoivat muuttua, kun alettiin hyödyntää markkinaehtoisia menettelyjä, kilpailutusta ja tilaaja-tuottajamalleja. Toiminnan läpinäkyväksi tekemiseksi ryhdyttiin ottamaan käyttöön ulkoista ja sisäistä arviointia yhdistävää auditointia. Myöhemmin auditoinnin periaatteita näyttää siirtyneen vaikuttavuuden selvittämiseen. (Rajavaara 2007.)

Tieteellisiin vaikuttavuusnäyttöihin perustuvien politiikkojen ja käytäntöjen kehittäminen on laajentunut 1990-luvulta alkaen, ja sosiaali- ja terveystieteiden, työvoimapolitiikan, kuntoutuksen ja sosiaalisen vaikuttavuudesta hankitaan tietoa yhä useammin systemaattisten kirjallisuuskatsausten avulla. Näyttöperusteisia politiikkoja ja käytäntöjä kehitetään esimerkiksi Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Australiassa sekä Pohjoismaissa. Näytön vaatimus on kuitenkin osoittautunut hankalaksi asiaksi. Asiantuntijat kiistelevät siitä, mitä näyttö voi tarkoittaa, mistä sitä voidaan hankkia ja miten tieto kelpuutetaan näytöksi. Arvokkaimpana vaikuttavuusnäyttönä pidetään lääketieteellisen ihanteen mukaista, satunnaistetuilla kokeilla aikaansaattua tietoa. Tällaisen tiedon hankinta ei ole kuitenkaan edes lääketieteellisissä interventioissa yksinkertaista tai aina mahdollista sosiaalipalveluista puhumattakaan. Tästä syystä on otettu käyttöön myös muunlaisia tapoja toteuttaa katsauksia. (Esim. Oakley 2002; Arnkil & Seikkula 2005; Koivisto & Haverinen 2006; Pawson 2007; Foss Hansen & Rieper 2009; Mickwitz 2009.)

Viime aikoina on kehitetty myös vaikutusten ennakoimista. Esimerkiksi hallituksen politiikkaohjelmat, toimeentuloturvan mikro-simulointi, ympäristövaikutusten arviointi ja kuntoutuksen arviointi sisältävät pyrkimyksiä arvioida vaikutuksia jo ennen toimeenpanoa tai selvittää toivottujen vaikutusten edellytyksiä. (Esim. Poliittikatoimien vaikuttavuusarviointien kehittäminen 2009; Honkanen 2010.)

Vaikuttavuuden arviointi on kehittynyt varsin monimuotoiseksi, ja useat tekijät ovat vaikuttaneet sen laajenemiseen. Ensinnäkin hyvinvointivaltion pysyvässä niukkuudessa päätöksentekijät haluaisivat keskittää voimavarat tiedetysti vaikuttaviin toimiin. Vaikuttavuustiedolla toivotaan voitavan hillitä kustannuksia, parantaa tehokkuutta, priorisoida palveluja ja lisätä kansalaisten vastuuta. Toiseksi vaikuttavuusarvioinnit ovat yleistyneet markkinaehtoisuuden ja uusmanagerismin vakiinnuttua palvelutoimintaan. Esimerkiksi tilaaja-tuottajamallien käyttöönotto on lisännyt vaikuttavuustiedon kysyntää. Kolmanneksi ylikansallisten organisaatioiden, kuten Maailmanpankin, OECD:n ja Euroopan unionin, politiikkapyrkimykset ja hallintatavat ovat ratkaisevasti lisänneet arviointitoimintaa.

## Aktiivinen kansalaisuus – osallisuutta vai tilinpitoa?

Kansalaisuudessa on kyse osallisuuden, osallistumisen ja toiminnan mahdollisuuksista, oikeuksista ja velvollisuuksista suhteessa julkiseen valtaan sekä ihmisten suhteesta hyvinvointivaltion etuuksiin ja palveluihin. T.H. Marshall (1950) tarkasteli tunnetusti kansalaisuutta kolmenlaisina oikeuksina, kansalaisoikeuksina sekä poliittisina ja sosiaalisina oikeuksina. Viimeisen parinkymmenen vuoden aikana kansalaisten asemassa ja oikeuksissa on tapahtunut muutoksia, jotka ilmenevät esimerkiksi työn ja toimeentuloturvan suhteessa, julkisen ja yksityisen vastuun määrittelyssä, oikeuksissa saada etuuksia ja palveluja, velvollisuuksissa osallistua, uudelleenjaossa ja sosiaalisessa sääntelyssä sekä tasa-arvoisen kohtelun ehtojen määrittymisessä. Sosiaalisen hallinnoinnissa on tapahtunut olennainen käänne, kun sosiaaliturvaa on kehitetty vastikkeelliseksi ja niin kutsutun aktivoinnin nimissä on liitetty velvollisuuksia sosiaalisiin oikeuksiin (Keskitalo 2008). Myös kansalaisuus kansallisena asiana on tullut vaakalaudalle.

Aktiivisesta kansalaisuudesta on tullut tärkeä politiikan, hallinnon ja tutkimuksen käsite. Siihen kytketään muun muassa etuuksien ja palvelujen saantiehtojen uudelleenmäärittelyä, kuluttajuuden ja valinnanmahdollisuuksien korostamista sekä kansalaisten politiikkaan

ja palveluihin osallistamisen pyrkimyksiä. (Rose 2000; Johansson & Hvinden 2007; Eriksson 2009; Kotkas 2009.) Aktiivinen kansalaisuus asettuu vastakkain ”passiivisen” kansalaisuuden kanssa, johon liitetään riippuvuus sosiaalietuuksista ja ulkopuolisuus yhteiskunnallisesta osallistumisesta.

Aktiivisten kansalaisten tuottamiseksi palvelujen ja toimeentuloturvan yksilöllistäminen, räätälöinti ja henkilökohtaistaminen ovat tulleet avainasemaan Suomessa, Pohjoismaissa ja laajemminkin. Työ- ja toimintakykyyn liittyvän toimeentuloturvan kehittämisessä haetaan ratkaisuja yksilöllisistä neuvontapalveluista, asiakkaiden toimintakyvyn yksityiskohtaisista arvioinneista uusin arviointivälinein (kuten PCA, *Personal Capability Assessment* ja tätä uudempi WCA, *Work Capability Assessment*), asiakaslähtöisten työkykyprosessien kehittämisestä sekä etuuksien saannin tilannekohtaistamisesta ja määräraikaistamisesta (esim. Raising expectations and increasing support: reforming welfare for the future 2008; Nordiska strategier för att begränsa sjukfrånvaro 2008; Rainamo 2009).

Toomas Kotkasin (2009) mukaan terveyden ja sosiaalisen hallinnoinnissa on viime aikoina vahvistettu kansalaisten *menettelyllisiä oikeuksia*, ja julkinen valta on pidättäytynyt uusien sosiaalisten oikeuksien säätämisestä kansalaisille. Menettelylliset oikeudet liittyvät etuuksien hakemiseen ja niihin tapoihin, joilla palvelu on toteutettava. Menettelyllisiä oikeuksia sisältävät Kotkasin mukaan muun muassa potilaslaki, sosiaalihuollon asiakaslaki sekä kansanterveyslain, erikoissairaanhoidon, sosiaalihuoltolain ja toimeentulotukilain täydennykset. Esimerkiksi määräraika- ja enimmäissäännöksiin on haluttu parantaa kansalaisten yhdenvertaisuutta palvelujen saatavuuden suhteen, nopeuttaa palvelutarpeiden arviointia ja täsmentää palvelujen järjestämisvastuita. Kotkasin mielestä menettelylliset oikeudet ovat käyneet entistä tärkeämmiksi perinteisten kansalais-, poliittisten ja sosiaalisten oikeuksien rinnalla ja ne tukevat joko suoraan tai epäsuoraan aktiivisen kansalaisuuden mallia.

Menettelylliset oikeudet voivat mahdollistaa sen, että kansalaiset kokevat hyvinvointivaltion kohtelevan heitä tasa-arvoisesti (vrt. Rothstein 2000). Ne ovat lisänneet tuntuvasti asiakkaan palvelutarpei-

den arvioinnin ja suunnittelun painoarvoa. Palvelutarpeen arviointi on kuitenkin toisenlainen asia kuin vaikuttavuuden arviointi. Jälkimmäistä ei voi katsoa kansalaiselle turvatuksi menettelylliseksi oikeudeksi, vaan kyse voi olla pikemminkin uudenlaisesta menettelyllisestä velvollisuudesta. Kun palveluilta edellytetään vaikuttavuusnäyttöä, kansalaisen tulee niitä saadakseen yhä useammin osallistua myös vaikuttavuuden arviointiin.

Kansalaisten aktiivisuus ei ole ollut suinkaan itsestään selvä palvelujen periaate. Hirschmanin (1970) käsitteitä käyttäen asiakkaiden lojaalisuus (*loyalty*) palvelun tarjoajia kohtaan on ollut perinteisesti lähtökohtana julkisessa palvelutoiminnassa. Työntekijät ovat huolehtineet asiakkaista, mutta omilla järjestelmälähtöisillä ehdoillaan. Palvelun moittiminen ei ole tullut kyseeseen, jos sen tarve on ollut polttava, palvelu on kallis, vaihtoehtoja ei ole tai palvelun käyttöön veloitetaan. Asiakkaan äänen kuulumista (*voice*) ja vaikutusmahdollisuuksia on yritetty vahvistaa Suomessa ainakin 1980-luvulta alkaen. Hyvinvointipolitiikassa 1990-luvulta alkaen vahvistunut konsumerismi merkitsee palvelun käyttäjän tarkastelemista valintoja tekevänä kuluttajana. Jos palvelu ei miellytä, kuluttaja-kansalainen hylkää palveluntuottajan tai vaihtaa palvelua (*exit*). Palvelut näyttäytyvät liiketoimintana, jonka menestyksen ratkaisee asiakas. Konsumerismin vahvistuessa vastuu omasta terveydestä ja hyvinvoinnista huolehtimisesta siirtyy enenevästi ihmiselle itselleen. Kansalaisen mieltymykset, neuvottelutaito ja maksukyky tulevat avainasemaan.

Kai Eriksson (2009) rinnastaa kaksi Suomessa ajankohtaista kansalaisten osallisuuteen liittyvää kehittämisteemaa, joita hän nimittää osallistuvaksi politiikaksi ja itsepalvelupolitiikaksi (taulukko 1). Osallistuvalla politiikalla pyritään rakentamaan kansalaisten, elinkeinoelämän ja julkisen hallinnon kumppanuutta ja aktiivista kansalaisuutta demokratian perustana. Se koostuu Erikssonin mielestä kysymyksistä, jotka liittyvät aktiiviseen kansalaiseen, kansalaisverkostoihin ja yhteisölliseen tuotantoon. Osallistuva politiikka mahdollistuu, kun ajatukset kansalaisista aktiivisina toimijoina, sosiaalisen hyvinvoinnin edellytyksenä olevien verkostojen luojina sekä uuden tiedon tuottajina aletaan nähdä toistensa yhteydessä. Kun osallistuvassa politiikas-

Taulukko 1: Osallistuva demokratia ja itsepalveludemokratia (Eriksson 2009, 199)

	<b>Osallistuva demokratia</b>	<b>Itsepalveludemokratia</b>
Kansalaisen asema toimijana	Aktiivinen ja omatoiminen kansalaisuus	Kansalainen kuluttajana, asiakkaana ja käyttäjänä
Politiikan tavoite	Kansalaisosallistumisen mahdollisuuksien lisääminen	Aktiivoinen ja vastuullistaminen
Kansalaisyhteiskunnan rooli	Kansalaisyhteiskunta ja yhteisölliset verkostot sosiaalisena pääomana	Kansalaisverkostot hyvinvoinnin resurssina ja hyödyntämisen kohteena
Pääasiallinen toimintamuoto	Julkinen keskustelu, osallistuminen politiikkaan ja sisältöjen tuotantoon	Itsepalvelu yksilöllisen vapauden ja itsenäisen kuluttajuuden liittona
Pääasiallinen tiedon muoto	Kansalaisten kokemusperäinen tieto	Itsearviointiin ja tilinpittoon perustuva tieto

sa painottuu kansalaisten aktiivinen toimijuus, itsepalvelupolitiikka määrittelee subjektinsa asiakkiksi, käyttäjiksi ja kuluttajiksi. Itsepalvelupolitiikassa painottuvat aktivoiva politiikka, yhteisöllinen hallinta sekä itsearviointi ja tilivelvollisuus.

Erikssonin jäsentely tavoittaa osuvasti hyvinvointipalvelujen toteutuksen ja tiedonhankinnan vaihtoehdot. Osallistuvassa palvelutuotannossa pyrkimyksenä on muovata kansalaisista julkisten palvelujen kuluttajien lisäksi myös niiden tuottajia. Kansalaisia kutsutaan mukaan palvelutapahtumaan ja omien tarpeidensa määrittelyyn. Osallistamista tukevia tiedonhankintakeinoja ovat esimerkiksi kansalaispaneelit, tulevaisuusverstaat, skenaariotyöpajat, konsensuskonferenssit, mielipidetutkimukset ja fokusryhmähaastattelut.

Itsepalveludemokratia kytkeytyy uusliberalistiseen hallintoon, jossa ”jokaisen yksilön on otettava vastuu”. Kansalaiset aktivoidaan omatoimiseksi ja selontekovelvollisiksi toimistaan. Palvelujen ja etuuksien saamisen ehtona kansalainen veloitetaan tekemään itse joitakin asioita palvelutapahtumassa, kuten antamaan riittävästi tietoa tilanteestaan. Kansalaisten asema tiedontuottajana määrittyy tilivelvollisuuden kautta, ja kansalaiset veloitetaan oman toimintansa itsearvioitsijoiksi. (Eriksson 2009.)

## Aktiivinen kansalaisuus palkkatyön muutoksissa

Aktiivisuuden mahdollisuudet näyttävät erilaisina erilaisista yhteiskunnallisista asemista käsin. Palkkatyön ja sosiaalipolitiikan muutokset voivat eriarvoistaa kansalaisia yhteiskunnallisten toimintamahdollisuuksien suhteen sekä aikaansaada uudenlaista erilaistumista palvelujen käyttöön. Työhön osallistuminen on tullut kansalaisten elämässä aiempaa epävarmemmaksi ja vaikeammin hallittavaksi. Globaalin kilpailukyvyn yhteiskunnassa työn luonne on muuttunut. Työ asettaa uudenlaisia osaamis-, joustavuus- ja työkykyvaatimuksia eikä sen jatkuvuudesta ole usein takeita (esim. Julkunen 2008; Mäkitalo ym. 2008). Uudenlaisessa *tietokykyloudessa* juuri työntekijöiden tietämisen kyky määrittää tuotannon kasvua ja lisäarvon saamisen mahdollisuuksia (Vähämäki 2009), ja se sanelee myös kansalaisten asemaa työmarkkinoilla ja sosiaaliturvan käyttäjinä.

Guy Standing (2009) on eritellyt muutosta, jonka myötä globaali työ on haastanut entisenlaisen teollisen yhteiskunnan kansalaisuuden, jossa sosiaaliturva perustui palkkatyöhön. Standing katsoo, että globaali, joustava työ jakaa kansalaiset uudenlaisiin sosiaalisiin kerrostumiin. Näitä ovat globaali eliitti, joka ei tarvitse turvakseen kansallisia sosiaali-etuuksia, vakaisissa työsuhteissa työskentelevät hyvätuloiset palkansaajat, epävakaisissa työsuhteissa toimivat asiantuntijat ja konsultit, työväestö teollisuudessa ja palveluissa, työn suhteen epävakaisessa tilanteessa oleva prekariaatti, työttömät sekä työelämän ulkopuolelle jääneet. Sosiaaliturva muovautui alun perin vastaamaan työväenluokan vaatimuksiin, mutta tämän väestön määrä on pienentynyt teollisen työn vähetessä. Eri yhteiskuntaluokkien tavoitteet sosiaalipolitiikan suhteen ovat perinteisesti poikenneet toisistaan (Ervasti 2010), ja uudenlaiset, työn suhteen toisistaan eriytyvät väestöryhmät saattavat aikaa myöten entistä selvemmin eriytyä toisistaan julkisten palvelujen käyttäjinä.

Mikko Saastamoinen (2010) onkin pohtinut sitä, miten kansalaisten markkinavetoinen hallinta on johtamassa työmarkkinoilla uudenlaisiin kansalaisuuksiin: ”neuroottiseen” (Isin 2004) ja ”hylättyyn” kansalaisuuteen (Clarke 2005). Kun työnteko määrittää entistä tiukemmin ihmisten yhteiskunnallista arvoa, identiteettiä ja selviytymistä, työnte-

kijä-kansalaiset kamppailevat entistä kiihkeämmin ja pelokkaammin säilyttääkseen tai hankkiakseen turvatus aseman työmarkkinoilla. Pätkätyöt ja määräaikaisuudet lisäävät yksilön elämänkulun turvatomuutta, ja ne voivat pitkällä aikavälillä heijastua terveysongelmina. Vielä heikommassa tilanteessa ovat hylätyt kansalaiset, jotka ovat pudonneet palkkatyöstä syystä tai toisesta. Heille työelämään tulo tai paluu tarkoittaa jatkuvaa aktivointia, kurssitusta ja arviointia. Aktiivisen kansalaisuuden käänköpuolena ovat ihmiset, jotka eivät kykene aktiivisuuden vaatimusta täyttämään.

Ansiotyöhön pääsyä tai siinä jatkamiseta tukevien palvelujen eriytyminen yhteiskunnallisten kerrostumien mukaan ilmenee nykyisin Suomessa ammatillisen kuntoutuksen järjestämisvastoissa. Sovitun työnjaon mukaan työeläkelaitokset vastaavat sairauden vuoksi heikentyneen työkyvyn omaavien työntekijöiden kuntoutuksesta silloin, kun heidän yhteytensä työelämään on säilynyt. Kelan kuntoutusasiakkaita voivat olla kaikki sairauden tai vamman vuoksi heikentyneestä työ- ja ansiokyvystä kärsivät 16–67-vuotiaat. Työttömät vajaakuntoiset ovat pääosin työ- ja elinkeinohallinnon palvelujen piirissä, ja lisäksi kuntien järjestämästä kuntouttavasta työtoiminnasta on tullut keskeinen sosiaali- ja aktivointipalvelu pitkäaikaistyöttömille. (Paatero & Lehmiö & Kivekäs & Ståhl 2008.) Kaikkien näiden palvelujen vaikuttavuutta myös arvioidaan.

Kelan harkinnanvaraisena kuntoutuksena järjestämän Aslakin (ammatillisesti syvennetty lääketieteellinen kuntoutus) kuntoutujat ovat useimmiten työmarkkinoille suhteellisen vakaasti kiinnittyneitä (esim. Suoyrjö 2010). Aslak vakiintui kokeilujen jälkeen 1990-luvun alussa varhaiskuntoutuksen muodoksi, jonka avulla on toivottu voittavan tukea työssäkäyvien työkyvyn säilyttämistä ja myöhentää eläkkeelle siirtymistä. Aslak-kuntoutuksen tavoitteena on ylläpitää ja parantaa työ- ja toimintakykyä tilanteissa, joissa sen heikkenemisen riskit ovat selvästi todettavissa, mutta sairausoireet ovat vielä lieviä. Kuntoutus toteutetaan laitos- tai avomuotoisena 8–10 henkilön pienryhmässä 3–4 kuntoutusjaksossa noin vuoden aikavälillä (Kelan laitosmuotoisen kuntoutuksen standardi 14/2007).



Aslak-kurssit suunnattiin ensin fyysisesti raskaisiin toimialoihin, ja painopiste oli työntekijöiden tuki- ja liikuntaelinoireisiin vaikuttamisessa. Sittenkin kuntoutus on laajentunut määrällisesti, eri ammattialat ovat tulleet mukaan, ja kuntoutuksen sisällöt ovat muuttuneet. Aslak-kuntoutukseen osallistuneiden määrä on pysytellyt tasaisena, ja vuosittain siihen osallistuu 13 000–14 000 henkilöä (Kelan kuntoutustilasto 2009). Viime aikoina painopiste on ollut kuntoutuksen työkyt-kennän kehittämisessä. (Mäkitalo & Suikkanen & Ylisassi & Linnakan-gas 2008; Ylisassi 2009; Rajavaara & Aalto & Hinkka 2009).

## Aslak kansalaiskeskustelussa ja vaikuttavuustutkimuksissa

Mitä julkisissa palveluissa tapahtuu, miten tulee kohdelluksi ja millaisia seurauksia palvelujen käytöllä on omassa elämässä, ovat kansalaisille tärkeitä asioita. Niinpä ihmiset keskustelevat palveluista julkisesti myös kansalaisyhteiskunnan piirissä. Tähän heille on tarjoutunut uudenlaisia mahdollisuuksia muun muassa internetin keskustelupalstoilla ja Facebookissa. Työssä jaksamista tukevan kuntoutuksen vaikuttavuustiedosta on tullut viime aikoina niin keskeistä, että siitä käydään keskustelua myös tiedotusvälineissä. Tästä on esimerkkinä Ylen TV1:ssä esitetty MOT-ohjelma ”Kunnon Kela-kylvyt” (2.3.2009, Kirsi Skön).

”Uskotko, että Aslak vaikuttaa”, kysyttiin kuntoutujilta tämän Ylen ajankohtaisohjelman alussa. ”Uskon”, totesi ohjelmassa haasteltu kuntoutuja. Ohjelmassa haastatellut työntekijät tuntuivat arvostavan saamaansa kuntoutusta, mutta alan asiantuntijat olivat kriittisiä ja epäilivät kuntoutuksen vaikuttavuutta. Esimerkiksi ohjelmassa haastatellun Johanna Turjan (2009) väitöskirjan tulokset Aslak-kuntoutuksen pitkäaikaisvaikutuksista pienissä ja keskisuurissa työpaikoissa ovat lan-nistavia. Turjan mukaan Aslak ei juuri lisää kuntoutujien henkistä hyvinvointia, terveyttä tai työkykyä. Myös työyhteisölliset vaikutukset ovat vähäisiä, sillä kuntoutusprosessi ei jatku työpaikoilla eikä osallistuneiden työoloja kohenneta.

Ohjelman jälkeen YLEn blogiin ilmaantui 14 kansalaisten kommenttia. Niissä purettiin pettymystä kielteisistä kuntoutuspäätöksistä, kuvattiin omakohtaisesti kuntoutuksen myönteisiä seurauksia ja ihmeteltiin esitettyjä näkemyksiä kuntoutuksen tehottomuudesta:

Ma 02.03.2009, klo 22:06

Ohjelmassa oli todella negatiivinen sävy kuntoutusta kohtaan. Hain itse nivelrikkoisten kuntoutukseen ja lääkärin läheteellä pääsinkin. Työnantaja ei katsonut kovin suopein silmin mutta sain kuitenkin palkatonta lomaa. Olen 50v ja sain kuntoutuksesta todella paljon eväitä joiden toivoisin kantavan ainakin noin viisi vuotta eteenpäin. Mieheni oli Aslakissa vuosi sitten ja on erittäin motivoitunut hoitamaan itseään, ja monenlaiset vaivat ovat vähentyneet. Kunhan toimittajakin tulee lähemmäksi viittäkymppiä, niin voi voi, ei ehkä ole Aslakkeja sun muita. (Anonyymi)

Ma 02.03.2009, klo 22:39

Huh huh, Karpo elää! Hänen ohjelmansa olivat sentään hauskoja. Olisin toivonut että laiskasti vasemmalla kädellä lätkäistyt moralisimipläjäykset olisivat loppuneet Karpon myötä. Ilmiöiden taustaa selvittämättä, liittäen yhteen toisiinsa kuulumattomia asioita, saadaan aikaan taivasteltava mistä ei tikullakaan löydä asiaa. Niin että Aslak-kuntoutukseen vain lääketieteellisin perustein! Mitähän se tarkoittaa, kuumekäyränsä mukaan kuntoutujat pitäisi valita ja medikaloida työhyvinvointi? Että Aslak-rahastavat ovat pois aivohalvauskuntoutujilta? Jos nämä valtion rahat kaadetaan kunnille, ei kuntoutuja liikahda senttiäkään, rahoille löytyy parempaa käyttöä. Kuntoutuksen ongelma on pitkään ollut laajavaikutteisen ilmiön tutkimus, se ei mahdu lääketieteen paradigmaan. Vaihtoehtokustannuksia laskettaessa voitaisiin tarkastella kolesterolia, verenpaineita ym. lääkkeiden väestöllistä kustannustehokkuutta. Lääkemenoihin verrattuna kuntoutus on pisara Atlantissa. Niin ja muistetaan, että 90 % sairauksista paranee ihan itsestään, hoidosta huolimatta. Mitä tuhlausta ovatkaan kaikki hoidot ja vielä julkisilla varoilla! (Karkko)

Ohjelmassa haastateltujen kuntoutujien ja YLEn blogiin kirjoittaneiden myönteiset arviot asettautuivat jossain määrin vastakkain terveystutkijoiden vaikuttavuusevidenssien kanssa. Esimerkki kuvastaa sitä, miten kansalaisten, työntekijöiden tai asiakkaiden antama kannatus, arvostus tai omakohtaiset kokemukset palvelujen hyödyistä eivät riitä enää niiden julkisen rahoituksen ja järjestämisen oikeutukseksi. Palvelujen järjestämisen ja tuottamisen edellytetään perustuvan tie-teollisin menetelmin hankittuun vaikuttavuustietoon.

Aslakin lääketieteelliset lähtökohdat lienevät tärkein syy siihen, että siitä on olemassa kohtuullisesti vaikuttavuustietoa. Kristiina Härkäpään (2002) sekä Maija Tirkkosen, Ulla Kinnusen ja Merja Kurjen (2009) tekemien katsausten perusteella Aslak-kuntoutuksen vaikuttavuutta on selvitelty Suomessa rekisteriseurantojen, ennen—jälkeen-asetelmien, kvasikokeellisten tutkimusasetelmien ja kontrolloitujen pitkäaikaistutkimusten avulla. Kohderyhmät ovat vaihdelleet eri tutkimuksissa. Härkäpään (2002) katsauksessa ovat mukana ennen vuotta 2001 tehdyt vaikuttavuustutkimukset, joita oli kahdeksan. Tirkkosen, Kinnusen ja Kurjen (2009) katsaus sisälsi vielä neljä muuta tutkimusta.

Näiden tutkimusten perusteella kansalaisia voidaan jossain määrin ohjata uudennlaisiin ravinto- ja terveystottumuksiin, liikuntaan sekä omasta hyvinvoinnistaan huolehtimiseen. Tutkimusten mukaan kuntoutuksen päättyessä kuntoutujien työ- ja toimintakyvyssä sekä koetussa hyvinvoinnissa ilmenee monia myönteisiä muutoksia. Myös terveydentilassa, fyysisessä suorituskyvyssä, liikunnan määrässä ja työasennoissa on havaittu myönteisiä muutoksia. Tutkimukset osoittavat kuitenkin, että harvat muutokset säilyvät pidemmällä, 3–5 vuoden, aikavälillä. Useimmat tutkimukset on tosin toteutettu aikana, jolloin Aslak oli tavoitteiltaan nykyistä yksilöpainotteisempaa. Kun nykyisin Aslak-kuntoutukseen liitetään aiempaa enemmän työntekijän ja työpaikan vuorovaikutusta sekä työyhteisön hyvinvointitavoitteita, tutkimusten perusteella on vaikea päätellä nykytilanteesta. Tirkkonen, Kinnunen ja Kurki (2009) arvelevat uudenlaisen Aslak-kuntoutuksen olevan tehokkaampaa kuin entisen kuntoutuksen.

Aslakin vaikuttavuustulokset eivät siis tutkimusten perusteella ole niin kehnoja kuin mitä MOT-ohjelmasta voisi päätellä. Aslak saattaa

jossain määrin soveltua palkkatyötä tekevien kansalaisten elämäntapaohjailuun ja työssä jaksamisen tukemiseen, mutta moni asia jää tutkimusten perusteella avoimeksi. Ei tiedetä sitä, millaiset ovat Aslakin vaikutusmekanismit tai mikä kuntoutuksen sisällössä vaikuttaa. Jotkut tutkimukset antavat viitteitä sosiaalisesta vaikutusmekanismista eli siitä, että mikäli työntekijän vaikutusmahdollisuudet työpaikalla kohentuvat kuntoutuksen aikana, työuupumus vähenee. Ei tiedetä myöskään siitä, millainen on kuntoutujan henkilökohtaisen motivaation merkitys tai miten kuntoutuksen ajoitus vaikuttaa. (Tirkkonen ym. 2009, 54.)

Aslak-kuntoutukseen tulevat useimmiten palkansaaajat, joiden työmarkkina-asema on melko turvattu, ja kuntoutuksessa vastuullistetaan työnantajia ja työpaikkoja työhyvinvoinnin kehittämiseen. Osa kansalaisista on kuitenkin syrjäytynyt turvatusta palkkatyöstä. Kansalaisten lisääntyvää pitkäaikaistyöttömyyttä lähdettiin ratkomaan Suomessa 1990-luvulla työvoiman tarjontaa säätelevin keinoin ja yksilöllisen aktiivoinnin avulla. Tarkoituksena on ollut lisätä työttömien työnhakuvalmiuksia sekä työ- ja työllistymiskykyä (esim. Rajavaara 2000; Ala-Kauhaluoma ym. 2004.) Vuonna 2001 säädetyntuntouttavan työtoiminnan lain perusteella työelämän ulkopuolelle jääneet pitkäaikaistyöttömät on vastuullistettu oman työllistymiskyönsä kehittämiseen. Kuntien on luotava edellytyksiä sille, että pitkäaikaistyöttömät voivat osallistua työllistymistä tukeviin toimenpiteisiin.

Myös työttömien aktiivointipolitiikan vaikuttavuutta on arvioitu. Ensimmäisessä kuntouttavan työtoiminnan arviointitutkimuksessa seurattiin lain toimeenpanoa pilottikunnissa ja työvoimatoimistoissa. Tästä Mika Ala-Kauhaluoman, Elsa Keskitalon, Tuija Lindqvistin ja Antti Parpon (2004) tutkimuksesta ilmeni, että toiminnan aloitus oli kunnissa hidasta. Lain vaikutukset ovat kohdistuneet sekä palvelujärjestelmän että työnhakijoiden aktiivointiin. Aktiivointisuunnitelmia pidettiin keskeisinä, sillä suunnitteluun osallistuneiden työttömyys oli katkennut useammin kuin vertailuryhmään kuuluneiden. Toisaalta aktiivoinnin tuloksia on pidetty ristiriitaisina. Tuija Kotirannan (2008) mukaan aktiivoinnin tarkoituksena on saada kansalaiset tahtomaan työn tekemistä sen sisällöstä ja laadusta riippumatta. Hänen mieles-

tään kansalaisia ei voi pakottamalla aktivoida. Elsa Keskitalo (2008) on tarkastellut sopimuksellisuutta, joka aktivointiin sisältyy. Hän varoittaa uudesta paternalismista (Standing 2002 ja 2009), jota aktivoinnissa harjoitetaan, kun työttömät kansalaiset saatetaan yksilöllisten suunnitelmien, sopimusten ja tarkkailun piiriin.

Kansalaisten eriytyneet työmarkkina-asetat ja kuntoutusjärjestelmän työnjako huomioon ottaen vaikuttavuustutkimusten perusteella ei voida päätellä, tuleeko yhteiskunnassa priorisoida Aslak-kuntoutuksen järjestämistä vai pitäisikö suosia pitkäaikaistyöttömien kuntouttavaa työtoimintaa. Kaikkien työhön pääsyyn ja työssä jatkamiseen ohjaavien palvelujen vaikuttavuutta voidaan osoittaa, ja tulosten epätasaisuudesta huolimatta näitä kaikkia palveluja voidaan perustella vaikuttavuudella.

## Kansalainen vaikuttavuusarvioinnin kohteena

Työ- ja toimintakyvyn ylläpitoon ja parantamiseen pyrkivien kuntoutusten vaikuttavuustutkimukset perustuvat osin rutiininomaisesti kerättyyn tietoon, jota kootaan palveluja toteutettaessa. Esimerkiksi Kelan kuntoutuksen standardeissa yksityiset palveluntuottajat veloitetaan useanlaisten vaikuttavuuden arviointivälineiden ja -mittareiden käyttöön. Vaikuttavuuden arviointi ei siten ole vain tiedonhankintaa vaan se on kiinteä osa palvelua, jolla samalla ohjataan kansalaisen elämänvalintoja.

Kelan standardien perusteella palveluntuottajat ottavat tällä hetkellä käyttöön esimerkiksi Goal Attainment Scaling (GAS) -arviointia (Kiresuk ym. 1994). Toiveena on, että sen avulla voitaisiin yksilöidä kuntoutuksen tavoitteita ja arvioida kunkin kuntoutujan tilanteessa henkilökohtaisesti niiden toteutumista. Toteuttaessaan palveluntuottajan kanssa GAS-arviointia kansalainen muuntuu omia elämänsä ja kuntoutuksensa tavoitteita määrittäväksi, niitä tavoittelevaksi ja niiden toteutumista tarkkailevaksi asiakkaaksi – edellyttäen, että palvelun tuottamista koskevat muut ehdot mahdollistavat tällaisen yksilöllisen itsen muokkaamisen. Palvelujen vaikuttavuuden arviointi ei

merkitsekään vain intervention toimivuuden tarkastelua, vaan myös kansalaisten itsehallinnan käytäntöjen kehittämistä. Tullessaan kuntoutuspalvelun käyttäjäksi kansalainen astuu puolivalmiiseen, osin henkilökohtaisesti räätälöityyn kuntoutuslaboratorioon, vaikkei kokeellista vaikuttavuustutkimusta varsinaisesti tehtäisikään.

Zygmunt Baumanin (1993, 110–128) mukaan sosiaalisen hallinnointia voidaan tarkastella eräänlaisena laboratoriona. Laboratorio perustuu etäisyyteen tekijän ja teon kohteen kesken. Osapuoli, jossa tulisi kokeen seurauksena ilmetä joitakin vaikutuksia, ei ole tasa-arvoinen osapuoleen nähden, jonka tulisi aikaansaada vaikutukset. Vaikutettavaan kohteeseen voidaan kohdistaa toimenpiteitä ja vertailla muiden kanssa. Osapuolten keskinäinen yhteenkuuluvuus puuttuu. Kokeen toteuttaja vapautuu asiamiesasemastaan (*agentic state*) johtuen moraalista vastuusta, koska hän toimii kolmannen tahon vaatimusten perusteella. Tilaa- ja tuottajamallin avulla järjestetyt palvelut sisältävät tällaisen asiamiesasetelman. Palvelun tuottaja toteuttaa asiakkaille tilaajan edellyttämät asiat, ja tilaaja ohjaa etäältä palvelun tuottajia ja käyttäjiä. Tämä toteutuu osin vaikuttavuustiedon tukemana.

Vaikuttavuustutkimukset eivät tunnista ihmisten omia valintoja. Paljastavaa tietoa Aslak-kuntoutuksen toimivuudesta onkin syntynyt tutkimuksista, jotka eivät ole vaikuttavuuden arviointeja. Esimerkiksi Hilka Ylisassi (2009) erittelee väitöskirjassaan yhtä Aslak-kuntoutuksen prosessia. Tutkimuksen mukaan kuntoutukseen tulijat ”pääsevät” kuntoutukseen ”sairaus, vika, vamma” -perusteisesti yksityishenkilöinä ja potilaina sairauskertomusten kanssa, heitä yritetään muuntaa kuntoutuksen aikana oman työnsä kehittäjiksi ja omasta hyvinvoinnistaan, liikunnasta ja terveydestään huolehtiviksi subjekteiksi, ja kuntoutuksen jälkeen he palaavat työpaikoille sairauslähtöisten kuntoutuskertomusten kanssa. Kuntoutuksen aikana osallistujat eivät ota kuntoutuksen tavoitteita annettuina, vaan myös kyseenalaistavat niitä. Liikunnan lisäämisestä aluksi innostuneet päätyvät lopulta laiskoiksi kuntoilijoiksi. Liikunta ei ollutkaan heitä varten vaikka antoi virikkeitä. Kuntoutuksen aikana työn kehittämisen tavoitekin jää osin saavuttamatta, ja osa kuntoutujista valitsee hyvinvointinsa turvatakseen työstä hellittämisen tai työn vaihtamisen.

Kun kansalaisia ohjataan oman hyvinvoinnin tarkkailuun ja elämän mielekkyyden kehittämiseen, lopputulokset voivat siis olla toisenlaisia kuin asetetut tavoitteet. Rasittuneista, ylitöitä paikkivista ja vaikutusmahdollisuuksiin tyytymättömistä palkansaaajista ei tule välttämättä pitkien työurien mallikansalaisia kuntoutuksen avulla, vaan he voivat yhtä hyvin valita *downshifting*-elämäntavan, kohtuullistaa työtavoitteitaan, vähentää kulutustaan ja tyytyä pienempiin tuloihin (ks. Helne ym. ja Bardy tässä teoksessa).

Työhön pääsyyn tai työssä jatkamiseen ohjaavien palvelujen avulla voidaan jossain määrin tukea aktiivista kansalaisuutta. Aktiivisuus voi olla pakotettua tai omaehtoista. Hallinnan analytiikan keskustelussa painotetaan sitä, että hallinnointi ja vallankäyttö toteutuvat ihmisten vapauden kautta eikä sitä vastaan. Hallinnan käytännöt eivät siten ole sellaisenaan sen paremmin kansalaisia alistavia kuin vapauttaviakaan. (Rose 2000, 69–78.) Vaikuttavuustietoa hankitaan kuitenkin useimmiten enemmän tai vähemmän koe- ja asiamiesasetelman kaltaisissa oloissa. Tällaisessa arviointiasetelmassa saattaa näkemys kansalaisista vapaina, osallistuvina ja valintoja tekevinä subjekteina helposti unohtua. Kysymykseksi pelkistyy, mitä kansalaisille tulee tehdä, jotta saavutettaisiin tavoitellut politiikkatavoitteet.

## Kansalainen vaikuttavuustiedon käyttäjänä

Voidaanko kansalaiset ohjata aktiivisiksi vaikuttavuustiedon käyttäjiksi? Christopher Pollittin (2008) katsauksen perusteella päätöksentekijät ja kansalaiset tarvitsevat tietoa julkisten organisaatioiden suoriutumuksesta monenlaisiin tarkoituksiin. Niitä ovat tehokkuuden lisääminen, imagosyyt, strategiatyö, riskien arviointi, palveluvertailut, ajalliset vertailut, palkkausjärjestelmät, johtamisen arviointi ja heikosti menestyvien yksiköiden tukeminen. Hänen mielestään kansalaiset voivat käyttää palveluorganisaatioiden suorite- ja vaikuttavuustietoa kahdella tavalla. He voivat käyttää ääntään ja hyödyntää tietoa päätöksentekijöihin vaikuttamiseksi, palvelujen arvostelemiseksi tai parempien palvelujen vaatimiseksi (*voice*). Toiseksi he voivat käyttää tietoa

kuluttaja-kansalaisina ja valita tai hylätä tiedon perusteella palveluja ja palveluntuottajia (*exit*). Pollitt epäilee kuitenkin kansalaisten intoa hyödyntää vaikuttavuustietoa, jota ei nykyisin edes kohdenneta heille. Lisäksi suoritettiedot voivat johtaa harhaan palvelujen laadun ja onnistuneisuuden suhteen.

Tietoa esimerkkinä käytetystä Aslak-kuntoutuksesta levitetään asiakasesitteissä, työterveyshuolloissa ja työpaikoilla. Tähän asti kuntoutuksen vaikuttavuustieto on jäänyt lähinnä asiantuntijatiedoksi. Vaikuttavuustuloksia ei kohdenneta painokkaasti työntekijöille ja kansalaisille, vaikka tutkimuksista tiedotetaan. Uusia kuntoutuskonsepteja kehitettäessä saatetaan hyödyntää asiakkaiden kokemustietoa, mutta vakiintuneisiin kuntoutuspalveluihin kuntoutujien osallistamista sisältyy ehkä vähemmän. Osallistuvan toimintatavan sijasta kuluttaja-kansalaisuus lienee vallitsevampi kehityssuunta, kun esimerkiksi kokeillaan kuntoutuksen palveluseteliä (Salminen 2009). Siten kuntoutukseen hakeutuvat voivat jatkossa käyttää vaikuttavuustietoa palveluntuottajien vertailuun.

Kansalaisten ei ole yleensä mahdollista toimia julkisten palvelujen kuluttajina, vaan heidän on tyydyttävä siihen, mitä tarjotaan tai mihin ehkä pakotetaan (*loyalty*). Esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuudesta johtuen kansalaisilla ei voi olla siinä kuluttajan asemaa. Kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuustiedon välittyminen kansalaisille on jäänyt ensi sijassa työttömien järjestöjen sekä median ja Internetin keskustelupalstojen varaan:

Kellä on kokemusta kuntouttavasta työtoiminnasta, minkälaista se on? Sehän tulee pakolliseksi ensi vuoden alussa myös yli 25-vuotiaille. Kauhulla pelkään, että mitä siitä seuraa. Minkälaista hommaa joutuu tekeen, tapahtuuko se kuntouttava työtoiminta omassa kotikaupungissa vai joutuuko matkustaan jonnekin toiseen kaupunkiin kuntoutukseen? Jos joku on vaikka lihava, niin pakottaako ne sen lihavan meneen johonkin painonhallintaryhmään? Joutuuko siellä puhumaan omasta terveydestä ja mahdollisista sairauksista? Kuinka paljon siellä yleensä syynätään ja pengotaan ihmisen asioita?

(nimim. ”työtön-27v”; [www.suomi24.fi](http://www.suomi24.fi) – Kuntouttava työtoiminta)



Vaikuttavuustiedon välittäminen suoraan kansalaisille voi periaatteessa edistää heidän mahdollisuuksiaan toimia aktiivisina, ääntä käyttävinä ja valintoja tekevinä palvelun käyttäjinä. Käytännössä ei ole takeita siitä, että sen paremmin Aslak-kuntoutujat kuin kuntoutta-vaan työtoimintaan ohjatut asiakkaat kiinnostuisivat keskimääräisistä, tilastollisesti osoitetuista vaikuttavuustuloksista. Yksilökohtainen omien tavoitteiden saavuttamisen arviointi ei myöskään taivu laajemmin kansalaisten käyttöön. Ehkei vaikuttavuushallinnan ideaan ole lainkaan sisällytettävissä kansalaisten subjektiasemien vahvistamista? Vaikuttavuudella hallinnoitu yhteiskunta tuntuu edellyttävän kohteita, toimenpiteitä, aktivoitavia ja näiden tarkkailua.

## Näyttöperusteista vai hyvää sosiaalipolitiikkaa?

Vaikuttavuudella hallinnoidussa sosiaalipolitiikassa heijastuvat tulokset kansalaisen erilaisista subjektiasemista, kuten asemasta työntekijänä, kuluttajana tai perheenjäsenenä. Vaikuttavuushallinta ei vain aikaansaa tietoa kansalaisten toiminnan ohjailun onnistuneisuudesta vaan myös muovaa kansalaisia. Toisaalta kansalaiset toimivat aktiivisina, itsenäisinä subjekteina, ja tätä lähtökohta on tukalasti sovitettavissa vaikuttavuustiedolla hallinnoituun palvelutoimintaan.

Universaalin sosiaalipolitiikan lähtökohtana ovat olleet kaikille kansalaisille yhtäläisesti tarkoitetut palvelut ja etuudet. Sosiaalipolitiikan näyttöperusteisuus liittyy ennen kaikkea selektiivisiin eikä niinkään universaaleiksi katsottuihin palveluihin. Esimerkiksi lasten päivähoidosta ei ole tähän mennessä erityisemmin vaadittu tai tuotettu vaikuttavuusevidenssejä. Vaikuttavuustietoa toivotaan tilanteessa, jossa palvelut ja toimeentuloturva ovat yksilö- ja tilannekohtaisia, tarveharkittuja, ehdollistettuja ja päätöksentekijän näkökulmasta valittavissa olevia. Työssä käyntiä tukevat, kansalaisten työ- ja toimintakykyyn liittyvät palvelut tulevat jatkossa entistäkin keskeisimmiksi, joten niiden vaikuttavuuden arviointi vain lisääntynee.

Sosiaalipolitiikan vaikuttavuushallinnan kimmokkeena ovat ta- loudellinen kilpailukyky, markkinaehtoisuus, kustannusten hillintä,

priorisoinnin tarpeet ja toive hyvinvointivaltion läpinäkyvyydestä. Vaikuttavuushallinnan mahdollistamiseksi on kehitetty monenlaisia tietokäytäntöjä tietojärjestelmistä ja rekisteritutkimuksista kokeellisiin tutkimuksiin, systemaattisiin katsauksiin ja osallistaviin arviointilähestymistapoihin. Vaikuttavuushallinta on kuitenkin myös kuvitelunvaraista hallintaa, johon sisältyvät esimerkiksi arvostukset siitä, miten erilaisia sosiaalipolitiikan toimia painotetaan ja keille hyötyjen toivotaan kohdentuvan. Baumanin kuvailemassa asiamiestilanteessa tai -valtiossa palvelut ja toimeentuloturva eivät ole ensi sijassa kansalaisten hyötyjä varten, vaan niiden arvo määräytyy sen mukaan, miten ne tukevat globaalia kilpailutaloutta. Yksilön liikunnallisuuden lisääntyminen ja työkyvyn parantuminen eivät riitä vaikuttavuustuloksiksi, vaan olennaista on, ilmenevätkö vaikutukset sairauspoissaolojen vähentymisenä tai työkyvyttömyyseläkkeen myöhentymisenä.

Vaikuttavuuden hallintarationaalisuuteen liittyy kaksi olennaista kysymystä: mihin halutaan ja miten voidaan vaikuttaa? Ensimmäinen kysymys kytkeytyy arvoihin ja päämääriin ja jälkimmäinen kausaalisiin syy-seuraussuhteisiin. Jo varhaiset sosiaalipolitiikan kehittäjät päätyivät aikoinaan kiistaan arvottamisen kysymyksestä eli siitä, onko olemassa joitakin yhteisesti jaettuja arvopäämääriä, joita voidaan pitää lähtökohtana sosiaalipolitiikalle ja joiden perusteella voidaan arvioida sosiaalipolitiikan tarkoituksenmukaisuutta.

Vaikuttavuushallinnan tueksi voidaan hankkia empiirisiä näyttöjä, mutta kysymykset palvelujen arvosta jäävät edelleen kaihertamaan. Charles Taylor (1985) on puhunut kahdenlaisesta arvioinnista: vahvasta arvostamisesta ja heikosta arvottamisesta (ks. Laitinen 2009). Vahva arvostaminen koskee asioiden itseisarvoa tai finaalista arvoa, tavoittelemisen arvoisuutta asian itsensä takia ilman, että siitä olisi muuta hyötyä. Taylorin mukaan vahvassa arvostamisessa on tilaa hyvälle ja muille arvottaville termeille. Heikossa arvottamisessa jonkin haluaminen riittää kriteeriksi hyvyydelle. Arviointi, joka ei koske asioiden arvoa ei ole vahvaa arvostamista.



Näyttöperusteisen sosiaalipolitiikan kuvaukset ovat tyhjiä arvojen ja päämäärien ilmaisemisen suhteen. Vaikuttavuuden termiin turvaututaan tavanomaisesti mainitsematta päämääriä tai tavoitteita, joiden

suhteen vaikutuksia toivotaan. Reijo Sundin (2008) mielestä vaikuttavuuden käsitteen epämääräisyys saattaa olla tarkoituksellista. Termin merkitys hukutetaan abstraktiin hallinnolliseen retoriikkaan siten, että ei enää anneta selkeitä normeja siitä, mitä ja miten asioita pitäisi tehdä, vaan sen sijaan sälytetään poliittinen vastuu asioiden toimeenpanosta epäsuorasti toimijoille muotoilemalla strategiset tavoitteet epämääräisesti.

Epäselvillä viittauksilla vaikuttavuuteen voidaan väistellä kiistanalaisia yhteiskuntapolitiikan päämäärä- ja arvokysymyksiä ja siirtää tavoitteiden määrittely toimeenpanijoille. Kun hyvää sosiaalipolitiikkaa ei kyetä määrittelemään, toteuttajat saavat itse hakea parhaiten soveltuvat tavoitteet ja keinot niukat voimavarat huomioon ottaen. Tästä näkökulmasta vaikuttavuushallinta ei ole niin ylhäältä ohjattua, etukäteen määritettyä ja valvovaa kuin politiikkadokumenteista olisi pääteltävissä. Vaikuttavuutta peräämällä asiakirjoissa voidaan esittää, että asiat saatetaan hallintaan, vaikkei tiedetä miten tai mitä pitäisi hallita. Tähän epämääräisyyteen piiloutuvat osin myös aktiivisen kansalaisuuden mahdollisuudet.

Sosiaalipolitiikka edellyttää onnistuakseen jatkuvuutta, luottamusta, vastavuoroisuutta ja kansalaisten oikeuksien turvaamista. Monet yhteiskunnalliseen toimintaympäristöön liittyvät tekijät ovat kyseenalaistaneet näitä ehtoja. Tässä artikkelissa on painotettu kansalaisten palkkatyön, työurien ja työmarkkinoiden muutoksia. Jos työhön pääsyä ja siinä jatkamista tukevien palvelujen vaikuttavuutta halutaan lisätä, nämä rakenteelliset ja sisällölliset muutokset tulee ottaa lähtökohdaksi. Muussa tapauksessa näiden palvelujen vaikuttavuuden arviointi on näennäistä. Ei riitä, että sosiaalipolitiikan vaikuttavuutta osoitetaan, jos toivotut vaikutukset jäävät toteutumatta.

## Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä

 *Jos vaarana on syrjäytyä työelämästä, ei ketjureaktiona saisi olla syrjäytyminen yhteiskunnasta ja ihmisarvoisesta elämästä.* 

### Aluksi

”Sosiaalipolitiikalla on ja täytyy olla monia perusteluja, ristiriitaisiakin. Työ on välttämätöntä, osallistuminen tärkeää, mutta elämä – se on kokonaisuus.” Näihin lähes arvoituksellisiin sanoihin päättää Jorma Sipilä asiantuntija-artikkelinsa ”Sosiaalipolitiikka sosiaalisena investointina” Sosiaalitieto-lehdessä (2010, 19). Sanat kuulostivat viileiltä ja viisailta, sillä olin niitä lukiessani kuumeisesti miettimässä, miten suhtautua aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan ja sen mukanaan tuomaan ajatusmaailmaan analyttisesti ja kiihottomasti. Aktiivinen sosiaalipolitiikkahan kytkeytyy maassamme niihin poliittisesti päätettyihin kurinpitoluonteisiin toimiin, joilla pitkäaikaistyöttömiä pyritään integroimaan sosiaalietuuksilta takaisin työelämään sanktioita käyttäen. Aktivointiehto, velvollisuus ja vastikkeellisuus ovat aktivoinnin käsitteitä ja ne kuuluvat pitkäaikaistyöttömän ihmisen arkeen. Aktiivisen sosiaalipolitiikan perustelut ovat ristiriitaisia ja niitä on monia – aivan kuten Sipilä sosiaalipolitiikkaa yleisesti luonnehtii.

Aktiivisen sosiaalipolitiikan tarkastelu on työmarkkinoiden, talouden ja sosiaalisen välisten suhteiden erittelyä; sosiaalinen ymmärrettyinä ihmisen yhteiskunnallisen ja yhteisöllisen toimijuuden kaikenpuolisena tukemisena ja vahvistamisena. On aiheellista kysyä, millainen keskinäinen painoarvo näillä asioilla on työttömien aktivoinnin sisällöissä ja mihin suuntaan kehitys on menossa. Erittely on tavattoman vaikeaa, koska aktivoinnissa kaikki edellä mainitut näkökulmat – siten myös työllisyys-, talous- ja sosiaalipolitiikka – kietoutuvat yhteen. Sosiaalipoliittinen näkökulma on näissä yhteyksissä erityisen huonosti erottuva. Totunnaisesti ajatellaan, että aktivoinnin kysymyksiä käsitellään ensisijaisesti työllisyys- ja talouspolitiikan piirissä. Pitkäaikaisyöttömyys on kuitenkin osoittanut, että näin sujuvasti eivät yhteiskunnalliset pulmat ratkea. Vaikea työttömyys on yhä useammin paitsi työn puuttumisen ja sosiaaliturvan, myös sosiaalisen selviytymisen kysymys – ja siinä mielessä ”hälytysmerkki” sosiaalipolitiikan toimijoille. On siis perusteltua jäljittää aktivoinnin sosiaalipoliittista näkökulmaa. Aktiivisen sosiaalipolitiikan konsepti, jota virallisesti alettiin käyttää maassamme 2000-luvun alussa (Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmä 2000), tarjoaa tarkastelulle oivan lähtökohdan.

Käsite aktiivinen sosiaalipolitiikka sinällään, ilman että tuntee sen syntyhistoriaa, herättää varsin myönteisiä mielikuvia toiminnan dynaamisuudesta. Sosiaalipolitiikan perimmäisiä tavoitteita kuten yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja kansalaisten tasa-arvoa edistettäisiin siis aktiivisesti. Näin ei kuitenkaan ole, vaan aktiivinen sosiaalipolitiikka fokusoituu yhteen väestöryhmään, vaikeasti työllistyviin työkäisiin kansalaisiin.<sup>1</sup> Se on tähän väestöryhmään kuuluvien yksilöiden aktivoitua työttömyysturva- ja toimeentulokietuuksilta sanktioiden uhalla takaisin työelämään. Aktiivinen sosiaalipolitiikka onkin työllisyyspolitiikan eräänlainen ”pikkusisko”. Hallinnollisesti se on sosiaali- ja terveystieteiden ala kuuluva kuntien toimintaa konkretisoituen kuntoututtavan työtoiminnan laissa (189/2001). Sisällöllisesti se on työllisyyspolitiikalle rinnakkaista politiikkaa, sillä sen

1 Vaikeasti työllistyvien ryhmään luetaan pitkäaikaistyöttömät, toistuvaistyöttömät, toimenpiteiltä työttömiksi palanneet ja toimenpiteillä toistuvasti kiertävät henkilöt ([www.findikaattorit.fi](http://www.findikaattorit.fi)).

virallisissa tavoitteissa korostetaan työllistymistä ja toiminnan työllisyysvaikutuksia. Tässä artikkelissa aktiivisen sosiaalipolitiikan tarkastelu kiinnittyy tähän kompleksiseen sosiaali- ja työllisyyspolitiikan risteysalueeseen, mitä usein myös aktivointipolitiikaksi kutsutaan. Kohde on moninäkökulmainen, mikä tekee artikkelista sisäisesti kerrostuneen ja paikoin vaikeaselkoisen. Mutta vaikeaselkoista on itse aktivointikin: toisaalta tarkkaa lakisääteisyttä, toisaalta sektori- ja toimialarajoja sekoittavaa toimintaa. Sosiaalipoliittista selkeyttä aktivointipolitiikassa on vaikea tavoittaa.

Artikkeli etenee seuraavasti: aluksi eritellään aktiivisen sosiaalipolitiikan ja aktivoinnin syntyhistoriaa ja käsitettä, sitten pohditaan aktivoinnin yhteiskunnallista eetosta ja tarkastellaan aktivointitutkimuksen tuloksia. Tutkimustietoon tukeutuen arvioidaan aktiivisen sosiaalipolitiikan profiilia ja yhteiskunnallista merkitystä. Lopuksi kaavaillaan sosiaalisen uudenlaisia avauksia vaikean työttömyyden kysymyksessä.

## Eikö sosiaalipolitiikka ole aina ollut aktiivista?

Kuten Olavin Riihinen tässä kirjassa kuvaa, ovat maassamme harjoitetun sosiaalipolitiikan perinteet 1960-luvulta lähtien kiinnittyneet yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden, eriarvoisuuden vähentämisen ja kansalaisen parhaan periaatteisiin. Vuosikymmenet ovat tuoneet mukanaan erilaisia muutoksia harjoitetun politiikan painotuksiin, mutta sosiaalipolitiikan myönteinen, edistystä ja turvaa korostava eetos yhteiskunnassa on pääosin säilynyt aina 1990-luvulle saakka. Voidaan siis kysyä, miksi on tullut tarve kytkeä etuliite aktiivinen sosiaalipolitiikkaan. Nykysuomen sanakirjan mukaan adjektiivi aktiivinen ymmärretään ”sellaiseksi, joka on toiminnassa, tekee aktiivisesti jotakin tai osallistuu”. Aktiivinen-etuliite määritteli tämän mukaan sosiaalipolitiikan sisällön aktiivista tekemistä ja osallistumista painottavaksi. Sen vastakohtana olisi toimettomuus ja passiivinen sosiaalipolitiikka.

Sana aktiivinen on jo aiemminkin, hyvinvointivaltion alkuaikoina liitetty sosiaalipolitiikkaan. Katri Hellsten viittaa tässä kirjassa aktiivisen sosiaaliturvan ajatukseen, jota viljeltiin jo 1960- ja 70-luvuilla. Tällä alettiin tarkoittaa näkökulman laajentamista kansalaisten riskeistä ja niiden kompensoinnista sosiaalisen integroinnin ja ennaltaehkäisyn kysymyksiin kuten perheiden tukemiseen, koulutusjärjestelmän kehittämiseen ja ylipäänsä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tuottamiseen. *Aktiivinen sosiaaliturvapolitiikka* voitiin ymmärtää toimintana, joka tuottaa sellaisia yhteiskunnallisia turvarakenteita, joiden varassa elämänsä eri vaiheissa ja tilanteissa olevat kansalaiset voivat toimia ja osallistua yhteiskuntaan. *Aktiivisen sosiaalipolitiikan* esiinmarssi noin 30 vuotta myöhemmin on tarkoittanut kuitenkin miltei päinvastaista ja eräänlaista paradigmaattista käännettä suhteessa työikäisten sosiaaliturvaan ja heihin kohdistuvien riskien yhteiskunnalliseen vastuunottoon: menneiden vuosien aktiivinen sosiaaliturva on leimautunut passiiviturvaksi ja sen varassa oleminen ei-hyväksyttäväksi olotilaksi. Erityisesti käänne on koskenut pitkäaikaistyöttömiä ja heidän sosiaaliturvansa ehtoja.

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana rakentuneella aktiivisella sosiaalipolitiikalla tarkoitetaan suhteellisen tarkkaan kohdennettua politiikkaa. Sen ydintavoite on työttömien – erityisesti pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien – saaminen takaisin työmarkkinoille. Aktiivista sosiaalipolitiikkaa leimaavat sosiaaliturvaetuksiin liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleen arviointi sekä vähimmäisturvan vastikkeellistamispyrkimykset. (Keskitalo 2008; Julkunen 2001, 2006; Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmä 1999.) Käytännössä aktivointitoimet kohdistuvat hyvin epävakaassa työmarkkina-asemassa oleviin, usein myös työ- ja toimintakyvyltään heikentyneisiin ja vähävaraisiin kansalaisiin. Mikä on muuttanut ”kansalaisen parhaasta” lähtevän sosiaalipolitiikan (Kuusi 1961, 28) kurinpidollisempaan ja yksinäkökulmaisesti työmarkkinakeskeiseen suuntaan?

## Mistä käänne aktivointiin on peräisin?

Aktivoinnin juuret ovat Yhdysvalloissa, jossa jo 1970-luvulla alettiin kehittää käsitteen ”workfare” mukaista toimintaa passiivisena pidentyn ”social assistancen” sijaan. Kyse ei ollut vain käsitteen muuttamisesta vaan toimeentuloturvaan liittyvän toimintapolitiikan muutoksesta. Viimesijaisen toimeentuloetuuden varassa oleville alettiin järjestää vastikkeellisia työllistämishjelmia (Lødemel 2004). Vuonna 1996 toteutettiin liittovaltiotasoinen sosiaalihuollon lakiuudistus (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act), joka yhdessä perheiden viimesijaista toimeentuloturvaan koskevan lain (TANF, Temporary Assistance for Needy Families) kanssa tarkoitti sitä, että viimesijaista toimeentuloetuutta ei voinut saada osallistumatta viranomaisten osoittamaan vastikkeelliseen työhön. Velvollisuuteen kytkettiin sanktio niin, että kieltäytyminen työn vastaanottamisesta vaikutti etuutta vähentävästi tai sen poistavasti. Eräänlainen sanktio asetettiin myös osavaltioille: elleivät ne toteuttaneet liittovaltion tasolla asetettuja aktivointitavoitteita, ne menettivät julkisen rahoituksen osuuttaan lain toimeenpanossa. Yhdysvalloissa siis luotiin viimesijaisella toimeentuloturvalle olevien kansalaisten aktivointikäytäntö, jota hyvin samansisältöisesti alettiin toteuttaa myös Isossa-Britanniassa ja Australiassa. Aktivointi syntyi vastareaktioksi passivoiviksi ajatelluille sosiaaliturvaetuuksille. Katsottiin, ettei valtioilla ollut muuttuneessa taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa tilanteessa varaa niiden ylläpitämiseen. (OECD 1999, 9–19.) Welfare muuttui workfareksi.

*Aktiivisella työvoimapolitiikalla* on aktivointia pidempi historia ja avarampi sisältö. OECD on jo 1960-luvulta lähtien nostanut esille aktiivista työvoimapolitiikkaa, jolla on ymmärretty talouden (mukaan luettuna verotus, kannustimet), työvoiman kysynnän, tarjonnan ja liikkuvuuden välisten suhteiden tasapainottamista (Sihto 1994). Aktivoinnin konsepti alkoi näkyä OECD:n julkaisuissa 1990-luvulla kun aktiivista työvoimapolitiikkaa käsittelevissä raporteissa painotettiin enenevästi sosiaali- ja työttömyysturvaan koskevien etuuksien uudistamista sekä työvoiman osaamisen ja koulutuksen parantamista. Alettiin vähitellen omaksua welfare-to-work -lähestymistapaa, millä viitattiin



sellaisen politiikan vahvistamiseen, jonka tavoitteena on sosiaalietuuk-sia saavien työttömien ohjaaminen takaisin työmarkkinoille. OECD:n piirissä ei kuitenkaan tuossa vaiheessa määritelty aktivointipolitiikkaa vaan katsottiin, että eri maiden esimerkkejä esille nostamalla toiminta vähitellen profiloituisi ja samalla maat oppisivat toisiltaan (OECD 1999, 9).

Yhdysvaltojen ja OECD:n kautta tulevat vaikutteet otettiin kiinnostuneesti vastaan EU:n piirissä, jossa aktivointia koskevat politiikkalinjaukset alkoivat 1990-luvulla yleistyä. EU:n työllisyysstrategia (European Employment Strategy, EES) on ohjannut jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkaa, ja sen kautta ovat niin aktiivisen työvoimapolitiikan kuin aktivoinninkin peruslinjaukset levinneet EU-maissa. Kukin jäsenvaltio on omaksunut EES:n linjauksia suhteessa oman maansa työllisyys- ja sosiaalipoliittiseen kehityshistoriaan. Aktivointi on Suomessakin tuontitavaraa; se on tullut maahamme EU:n työllisyysstrategian välityksellä sekä muista EU-maista saatujen vaikutteiden kautta. Unionin työllisyysstrategioissa on toistuvasti korostettu työnteon kannattavuutta kaikissa olosuhteissa ja yhteiskunnan taloudellisen kilpailukyvyyn sitomista työhön kannustavaan sosiaaliturvaan (CEC 2003).

Entä aktiivisen sosiaalipolitiikan käsite, onko sekin EU:n tuliaisen? Aktivoinnin laajan sateenvarjon alla aktiivinen sosiaalipolitiikka ymmärretään EU:n piirissä monin eri tavoin. Yleisin ymmärrystapa lähtee sen kytkemisestä viimesijaisen toimeentulotuen (social assistance) varassa elävien kansalaisten tilanteeseen (Hanesch ym. 2001, 123–124). Aktiivinen sosiaalipolitiikka tarkoittaa silloin sosiaalilainsäädännön piirissä olevien sosiaalitoimen asiakkaiden aktivointia eli kaikkein vaikeimmassa taloudellisessa tilanteessa olevien työttömien ohjaamista ehdollisten aktiivitoimien piiriin. Tämän suuntaisesti aktiivinen sosiaalipolitiikka virallisesti linjataan mm. Sveitsissä, Italiassa, Ruotsissa ja Norjassa (Karjalainen 2010; Sabatinelli 2010). Toisaalta esimerkiksi Alankomaissa (aktiivisen) sosiaalipolitiikan käsite kattaa sosiaaliturvapolitiikan laajasti lähentyen työllisyyspolitiikkaa (van Berkel 2009). Isossa-Britanniassa ei aktiivista sosiaalipolitiikkaa tarkastella lainkaan erillisenä politiikkalohkona vaan puhutaan enemmänkin welfare-to-work politiikasta, joka kattaa sekä työllisyys- että

sosiaalipoliittiset lähestymistavat ja jonka lippulaivana 1990-luvulla oli ns. New Deal -hallitusohjelma (Keskitalo 2008, 24; OECD 1999, 14–16). Eurooppalaisesta näkökulmasta aktiivisen sosiaalipolitiikan käsite ei ole yksiselitteinen: toisaalta se viittaa viimesijaisen toimeentuloturvun, sosiaalitoimen ja kuntien tehtävään, toisaalta se integroituu osaksi työllisyyspolitiikkaa ja yleisempää aktivointia. Yhteys kurinpidolliseen yhteiskuntapolitiikkaan ja uusliberalismiin on kuitenkin selvä.

EU:n työllisyysstrategian periaatteet sisältyivät maassamme Paa-vo Lipposen ensimmäisen hallituskauden (1995–1999) hallitusohjelmaan. Myös Lipposen toinen hallitus (1999–2003) sitoutui periaatteisiin. Suomessa on vuodesta 1994 lähtien toteutettu suuri joukko sosiaalietuuksien ehdollistamisen ja aktivoinnin uudistuksia: työmarkkinatuki (1994) ja sen ehdollistaminen ensin alle 20-vuotiailta (1996) ja sitten alle 25-vuotialta (1997), toimeentulotuen sanktiot (1996), kuntouttavan työtoiminnan laki ja sen velvoittavuus alle 25-vuotiaille (2001), työmarkkinatuen aktivointi sitä 500 päivää saaneiden osalta (2006) ja viimein kuntouttavan työtoiminnan lain velvoittavuuden laajentaminen myös yli 25-vuotiaisiin (2010). Voidaan perustellusti puhua aktivointipolitiikasta, joka on sekoittanut työllisyyspolitiikan ja sosiaalipolitiikan erillisyyden (ks. myös Keskitalo 2008). Työllisyysasteen nostaminen ja toimeentulon saaminen palkkatyön kautta ovat kiteytyneet yhteiskunta- ja talouspolitiikan johtaviksi tavoitteiksi. Aktiivinen sosiaalipolitiikka on konkretisoitunut kuntouttavan työtoiminnan laissa (189/2001) työntekoa ja työllistymistä painottavaksi sekä yksilön omaa vastuuta korostavaksi. Näin sosiaalipolitiikka on ”imaistu” talous- ja työllisyyspolitiikan sisään. Valtio (työhallinto) on vetänyt kunnat vahvemmin mukaan työllisyyspolitiikkaan, ja aktivoinnissa on asteittain lisätty kuntien vastuuta (Oikeus ja kohtuus, 2006, 28). Näyttää siltä, että aktivointi on muotoutunut eräänlaiseksi aktiivisen työvoimapolitiikan, sosiaalipolitiikan ja talouspolitiikan hybridiksi.

Pertti Koistisen (2007, 163) mukaan maassamme toteutetut aktivointiuudistukset ovat merkinneet uutta rajanvetoa julkisen ja yksityisen vastuun, valtion ja kuntien vastuun sekä valtion työvoimapolitiikan ja kuntien sosiaalitoimen keskinäisen vastuun ja työnjaon suhteen.

Rajanvetoja on tehty enenevästi uudenlaisen sopimuksellisuuden nimissä: sovitaan määräaikaaisista, usein budjettikausiin sidotuista järjestelyistä tai kokeiluista aktivointitoimien toteuttamiseksi. Järjestelyt ovat luonteeltaan teknisiä ja new public managementin (NPM) hengessä toteutuvia. Periaatteellinen keskustelu aktivoinnin tarkoituksesta ja valitun polycyn luonteesta on jäänyt käymättä. Aktivoinnin myötä sopimuksellisuus on tuotu myös yksilöiden ja yhteiskunnan väliseen suhteeseen. Pitkäaikaistyötön asiakas allekirjoittaa sopimuksen (aktivointisuunnitelman) julkisen sektorin toimijoiden kanssa ja sitoutuu sen kautta oman aktivointinsa toteuttamiseen.

## Aktivoinnin eetos

Aktivoinnin kohde on aina yksittäinen työtön kansalainen. Hänen kaavaillaan muuttavan käyttäytymistään laissa säädettyjen ehtojen ja tavoitteiden mukaisesti. Aktivointilainsäädännössä asiakkaan velvollisuudet ja oikeudet määritellään uusiksi, ja työntekijöiden tehtävänä on ohjata asiakkaita toimimaan näiden ehtojen mukaisesti. Ajatuksena on, että rakenteellisen työttömyyden kysymystä lähdetään purkamaan henkilö henkilöltä.

Marja Pajukoski painottaa tämän kirjan artikkelissaan perustuslain mukaisia sosiaalisia oikeuksia, joiden mukaan jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana. Sosiaalisten oikeuksien luonteeseen ei ole lähtökohtaisesti kuulunut vaatimus vastikkeellisuudesta: jos toimit näin, niin sitten... Velvollisuuksien liittäminen perustuslain mukaiseen oikeuteen perustoimeentuloon on aktivointia koskevissa lakimuutoksissa kuitenkin ulotettu koskemaan työttömiä henkilöitä ja heidän toimeentuloturvaansa. Työttömän on osallistuttava tarjottuihin toimenpiteisiin tai aktivointisuunnitelman tekoon. Niiden noudattamatta jättämisestä seuraa karenssi tai toimeentulotuen alentaminen. Aktivoinnin käytännöt kajoavat siten kansalaisen sosiaalisiin oikeuksiin ja hänen itsemäärämisvaltaansa hyvin kouriintuntuvasti.

Aktiivinen sosiaalipolitiikka on ”silta”, jota pitkin työhallinnon aktivointivelvoitteet ovat siirtyneet sosiaalihuollon ja kunnan kenttään. Näin työllisyys – (ja talous)poliittiset tavoitteet ovat levittäytyneet sosiaalitoimen sektorille. Levittäytyminen on tapahtunut ikään kuin huomaamatta, ilman näkyvää julkista keskustelua. Näyttääkin siltä, että sosiaalipolitiikalla ei ole ollut mitään omaa – sosiaalisesta lähteestä – periaatteellista näkökulmaa vaikean työttömyyden kysymyksessä. Minne ovat hukkuneet esimerkiksi eriarvoisuuden vähentämisen ja oikeudenmukaisuuden periaatteet? Sosiaalipolitiikan ideologisen ytimen valossa aktiivinen sosiaalipolitiikka vaikuttaa arveluttavalta, varsinkin kun aktivointiin on yleisesti todettu liittyvän yksilöiden moralisointia (Dean 2006; Handler 2003). Herää kysymys, onko ollut *sosiaalipoliittisesti* viisasta lähteä yksilöön kohdistuvin kurinpidollisin toimin purkamaan työttömyyden *rakenteellista* kysymystä yhteiskunnassa.

Uudistuksiin sisältyy yleensä jonkinlainen lupaus paremmasta. Mitä se voisi olla aktiivisen sosiaalipolitiikan osalta? Myös tätä kysymystä voidaan lähteä avaamaan sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta nostamalla esille oikeus ”riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisesta jokaiselle” (ks. Pajukoski tässä kirjassa). Työttömän lakisääteiseen aktivointisuunnitelmaan merkitään ”toimenpiteet, jotka voivat olla ... kuntouttavaa työtoimintaa, muita sosiaalipalveluja sekä terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja”. Kun aktivointisuunnitelman sanotaan olevan sopimus, jonka toteuttamiseen asiakas ja viranomaiset allekirjoituksillaan sitoutuvat, voidaan tässä nähdä pitkäaikaistyöttömän mahdollisuus saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja kotikunnassaan. Käytännössä kyse on siitä, että pitkään työttömänä ollut ohjataan esimerkiksi terveystarkastukseen (ks. Saikku 2009) tai että kuntouttavan työtoimintajakson aikana hänelle järjestetään mahdollisuus osallistua päihdehoitoon ja -kuntoutukseen, mielenterveyspalveluihin tms. Mahdollista on myös käynnistää työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen valmistelut. Tämän tyyppiset mahdollisuudet ovat olleet vahvasti esillä muun muassa Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoittamissa aktivointiprojekteissa ja työvoiman palvelukeskusten palveluissa. Pääsy työ- ja toimintakykyä edistävään

palveluun ei ole vahva oikeus vaan enemmänkin mahdollisuus, joka voi toteutua vain voimavaroiltaan ja asiantuntemukseltaan suotuisissa paikallisissa palveluolosuhteissa.

Aktivoinnin yhteydessä on korostettu, että kyse on työttömän kansalaisen oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleen arvioinnista (Lødemel & Trickey 2001; Keskitalo 2008). Velvollisuudet on määritelty ja ne tiedetään tarkasti, mutta oikeuksien erittely on keskeneräisempää. Tanskassa korostettiin sikäläisen aktivoinnin läpimurron vuosina 1990-luvulla, että aktivointiin pääsy on työttömän henkilön oikeus yhteiskunnassa. Päätelmää perusteltiin muun muassa sillä, että työttömällä kansalaisella tulee olla oikeus saada yhteiskunnan järjestämää aktivointia selvittääkseen vaikeasta työttömyydestä. Tällaisen ”oikeuspuheen” taustalla oli vahva usko siihen, että julkisten palvelujen interventio tilanne korjautuu. Suomessa ei vastaavaa oikeudellista keskustelua ole käyty vaan aktivointia on enemmänkin perusteltu yleiseurooppalaisena käytäntönä. Velvollisuudet ovat ohittaneet työttömän oikeuksien näkökulman. Eräänlaisia yksilön oikeuksien aiheita olisi ehkä tunnistettavissa edellä mainittujen hyvinvointipalvelujen (sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelut) saamisen suunnalla.

Aktivoinnin eetoksena on työttömän yksilön käyttäytymiseen vaikuttaminen ja hänen muuttamisensa niin, että hän osallistuu tarjottuihin aktivointitoimiin ja siirtyy vähitellen töihin avoimille työmarkkinoille. Oletuksena on, että asiakkaan elämäntapa on muutettavissa ja että hän päämäärätietoisesti noudattaa hänelle kaavailtua etenemispolkua kohti työelämää. Etenemisen edistämiseksi on olemassa taloudellisia kannustimia. Esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan kannustimena toimii ylläpitokorvaus/toimintaraha (9 €/ osallistumispäivä), joka maksetaan toimintaan osallistuvalla henkilöllä. Muuna toimeentulona jakson aikana on työmarkkinatuki tai/ja toimeentulotuki. Perimmältään on kyse sopimukseen perustuvasta vastikkeellisesta työstä. Allekirjoittaessaan aktivointisuunnitelman yhdessä viranomaisen kanssa asiakas sitoutuu aktivoinnin ehtoihin. Viranomaista sopimus sitoo palvelujärjestelmän käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Uusliberalismista nouseva asiakkaan oman vastuun korostaminen ja NPM:n suoritepainotteinen palvelujen järjestämistapa luonnehtivat julkisen aktivointipalvelun toteutusta (van Berkel ym. 2011).

Miten laajamittaisen, läntisiä maita kattavan aktivointikonseptin toteuttamisessa on onnistuttu? Ovatko työttömät ihmiset muuttuneet – tai paremminkin – onko heidät saatu käyttäytymään aktiivoinnin odotusten ja tavoitteiden suuntaisesti? Mitä tutkimukset kertovat asiasta?

## Tutkimustuloksia aktivoinnista

Aktivointipolitiikkaa, sen tuloksia ja vaikuttavuutta on tutkittu monipuolisesti useissa eri maissa aina 1990-luvulta lähtien (mm. Lødemel & Trickey 2001; Van Berkel & Hornemann Möller 2002; Handler 2003). Tutkimuksissa on vertailtu erilaisia aktivointimalleja, arvioitu niiden seurauksia asiakkaiden kannalta ja tutkittu mallien vaikutuksia työmarkkinoille siirtymiseen. Tutkimus on kohdistunut siihen mihin aktivointikin: arvioimaan yksilöasiakkaisiin suunnattujen aktiivitoimien vaikuttavuutta työllistymisen näkökulmasta. Tällöin tutkitaan työttömien työllistyvyyttä (employability),<sup>2</sup> jota erityisesti EU:n työllisyysstrategiassa korostetaan. Brittitutkijat (Mc Quaid & Lindsey 2005) ovat todenneet, että työllistyvyys ymmärretään yleensä kapeasti, vain yksilöllisten tekijöiden näkökulmasta, vaikka työllistyminen on vahvasti yhteydessä tilannetekijöihin ja työttömän ympäristöolosuhteisiin. Vasta aivan viime vuosina aktivointitutkimus on levittäytynyt laajempiin yhteiskuntapoliittisiin ja oikeudellisiin kysymyksiin (Hvinden & Johansson 2007; Serrano Pascual & Magnusson 2007; Keskitalo 2008). On alettu tutkia aktivoinnin yhteiskunnallista luonnetta ja tehtävää hyvinvointivaltiossa ja vertailla erilaisten ”aktivointiregiimien” toimintatapaa kansalaisen näkökulmasta. Alan viimeisin tutkimus suuntautuu aktivointipolitiikan hallinnointiin (governance) ja verkostorakenteisiin (van Berkel ym. 2011).

---

2 Työllistyvyys (employability) koostuu kolmesta eri tekijästä: (a) yksilölliset tekijät (terveys, toimintakyky, koulutus tms.) (b) henkilökohtaiset tilannetekijät (toimeentulo, asuminen, kulkuyhteydet tms.) ja (c) ympäristötekijät (työpaikkojen olemassaolo ja sijainti, rekrytointikäytännöt tms.) (Mc Quaid & Lindsey 2005).

Myös Suomessa aktivoinnin tutkimus on 1990-luvun puolivälistä alkaen keskittynyt vaikutusten tutkimiseen. Toisaalta on tutkittu aktiivointihankkeiden vaikutuksia ja työvoimatoimistojen toimintaa osana aktiivista työvoimapolitiikkaa (mm. Aho 2005; Hämäläinen ym. 2009), toisaalta on arvioitu aktiivisen sosiaalipolitiikan seurauksia ja vaikutuksia asiakkaiden näkökulmasta (Ala-Kauhaluoma ym. 2004). Aktivoinnin tutkimus on suuntautunut yksilönäkökulmaa laajemmin myös työvoimapalvelujen uudelleen organisointiin sekä kuntien ja työvoiman palvelukeskusten toimintaan (Arnkil ym. 2008; Karjalainen & Saikku 2008). Aktivoinnin toimivuutta rakenteellisen työttömyyden vähentämisessä on arvioitu ekonometrisessä tutkimuksessa (Valtakari ym. 2008). Lisäksi on tehty kriittistä tutkimusta aktivoinnin käsitteestä ja ideologiasta (Kotiranta 2008; Luhtasela 2009).

Mitä tutkimukset kertovat aktivoinnin tuloksista ja ylipäänsä toiminnan yhteiskunnallisesta merkityksestä? Maiden väliset vertailut eivät ole yksiselitteisiä erilaisten yhteiskunta-, sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmien eroavuuksien vuoksi. Silti ne kertovat myös samoista asioista. Joel F. Handler (2005) on tehnyt vertailevaa metayhteenvetoa Yhdysvalloissa ja EU-maissa tehtyjen tutkimusten tuloksista. Keskeisiä havaintoja ovat: monissa vaikeuksissa olevat työttömät eivät juurikaan hyödy aktivoinnista; aktivointiohjelmiin pääsy on selektiivistä ja usein mukaan otetaan ”lupaaavia” asiakkaita (ns. *creaming*); parhaiten onnistuvat työsiirtymien suhteen nuoret ja asiakkaat, joilla on ammatillista koulutusta ja vähän ongelmia; osa asiakkaista on ns. *pyörövi*-kierteessä eli he ovat työssä tai toimenpiteessä lyhyitä aikoja ja palaavat aina samaan lähtötilanteeseen; ”kierteessä” olevat asiakkaat syrjäytyvät prosessin myötä yhä syvemmin; syrjäytyneet eivät hyödy aktiivitoimista toistuvien pettymysten vuoksi (ks. myös Larsen 2004). On osoitettu, että aktivoinnista hyötyvät parhaiten ne, jotka ovat köyhyysrajan tuntumassa, eivät ne jotka ovat selvästi rajan alapuolella (Roche 2000).

Entä sanktioiden vaikutukset? Yhdysvalloissa tehdyn tutkimuksen (Handler & Hasenfeld 1991) tulokset osoittivat, että sanktiot eivät juurikaan muuta yksilöiden käyttäytymistä. Sanktiot kohdistuvat usein sosiaalisesti vaikeassa tilanteessa oleviin ihmisiin, joilla ei yleensä ole riittävästi informaatiota etuuksista ja niiden ehdoista. He eivät aina

ymmärrä sanktioiden merkitystä ja ottavat ne ”annettuna” viranomaistoimintana muuttamatta toimintatapojaan. On todettu, että sanktioiden käyttö johtaa enemmänkin auttamistyön uudelleenlaisiin professionaalisiin haasteisiin. Useimmiten ammattilaiset keventävät yhteyksiään ja työtottaan sanktion saaneiden asiakkaiden kanssa, vaikka ammatillisuuden näkökulmasta tilanteen tulisi olla päinvastainen. Silloin kun yksilön elämäntilanne on kumuloituneesti vaikea, tulisi tukea antavan asiantuntijuuden olla entistä osaavampaa. (Handler 2003, 240.) Ilmiselvästi tässä on haaste sosiaalityölle. Työttömien kansalaisten sosiaalisten oikeuksien tunteminen ja huomioon ottaminen kaikissa olosuhteissa on sosiaalityön ammattitaitoa.

Tanskassa on tehty laaja-alainen kokonaisarvio aktivointipolitiikan seurauksista ja vaikutuksista niin yhteiskunta- kuin yksilötasolla (Hørnemann Møller ym. 2008). Sen mukaan aktivoinnilla ei ole ollut havaittavaa vaikutusta maan työllisyyden kehitykseen. Aktivointipolitiikka ei ole merkittävästi vaikuttanut työvoiman kasvuun ja laajenemiseen, eikä sillä siten ole ollut sanottavaa kansantaloudellista merkitystä. Tuloksena on ollut lähes päinvastainen trendi eli työttömien ohjaaminen enenevästi erilaisille eläkkeille ja muihin ”ylimenokauden” järjestelyihin. Aktivointitoimenpiteistä lupaavimmiksi ovat osoittautuneet ne, jotka toteutuvat yhteistyössä yrityssektorin kanssa (mm. työharjoittelu yrityksissä), kun taas julkisen sektorin piirissä toteutunut aktivointi ei ole tuottanut juurikaan kestäviä työmarkkinallisia muutoksia työttömien tilanteeseen. Yhdessä asiassa on kuitenkin saavutettu selviä tuloksia: aktivointiin osallistuvien sosiaalinen selviytyminen on parantunut, heidän itsetuntonsa on noussut yhteisöllisen osallistumisen myötä ja he suhtautuvat optimistisemmin tulevaisuuteen (mt., 48). On tuotettu hyvinvointivaikutuksia ja helpotettu pitkäaikaistyöttömien arjessa selviämistä. On käynyt ilmi, ettei aktivointi olekaan vain työllisyys- ja talouspolitiikkaa vaan sillä selvä sosiaalinen ulottuvuutensa. Sosiaali- ja hyvinvointipoliittiset tulokset ovat olleet kuitenkin ikään kuin aktiivitoimien sivutuotetta, ei-aiottuja seurauksia.

Entä mitä kertovat suomalaiset tutkimustulokset? Aktiivisen sosiaalipolitiikan avaukseksi säädetyn kuntouttava työtoiminta -lain to-



teutumista kunnissa on tutkittu eri näkökulmista. Lain alkuvaiheen vaikutuksia tutkittaessa (Ala-Kauhaluoma ym. 2004) todettiin, että avoimille työmarkkinoille työllistyminen oli aktivointisuunnitelmaan liittyvien toimenpiteiden toteutuksen jälkeen vähäistä. Aktivointitoimenpiteillä – kuntouttava työtoiminta mukaan luettuna – todettiin kuitenkin noin puolen vuoden seuranta-ajan jälkeen olleen työkykyä ylläpitäviä vaikutuksia. Tulokset myös osoittivat, että aktivointisuunnitelmaan osallistuminen lisäsi asiakkaan uskoa tulevaisuuden suhteen, joskin odotukset näyttivät seuranta-aikana heikkenevän, mikäli työllistymistä ei tapahtunut (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 4–5, 156). Elsa Keskitalo (2008, 7–8) päätyi tutkimuksessaan toteamaan, että pitkään työttömänä olleet asiakkaat kokivat aktivointisuunnitelman mahdollisuutena saada henkilökohtaista palvelua verrattuna aiempiin rutiinipalveluihin työ- ja sosiaalihalinnon toimipisteissä. Heidän työmarkkinallinen tilanteensa ei kuitenkaan juurikaan muuttunut, vaikka yksilöllisessä suunnitelmassa oli erilaisia toimenpiteitä. Tuloksia pohtiessaan Keskitalo toteaa, että laki kuntouttavasta työtoiminnasta edusti Suomessa paternalistista politiikkaa, jossa sosiaaliturva aiempaa vahvemmin kytkettiin kansalaisen velvollisuuteen edistää omaa työllistymistään. Kuntouttavalta työtoiminnalta – aktiiviselta sosiaalipolitiikalta – on alunperinkin odotettu ensisijaisesti työllisyyspoliittisia vaikutuksia. Mihin ovat unohtuneet sosiaali- ja hyvinvointipoliittiset tavoitteet, onko niitä pohdittu lainkaan?

Työvoiman palvelukeskukset (TYP) ovat parhaillaan maassamme kehittymässä eräänlaisiksi aktivoinnin erityispalvelupisteiksi. Ne ovat työ- ja elinkeinohallinnon, kuntien ja Kelan yhteiseen sopimukseen perustuvia palvelupisteitä 39 kaupunkiseutukunnassa. TYPiin ohjataan sosiaalitoimistoista ja työhallinnon palvelupisteistä pitkään työttömänä olleita työhakijoita, joilla on moniammatillisen palvelun tarvetta. TYP-palvelussa haetaan vastausta kysymykseen: voidaanko eri sektoreiden koordinoituilla yksilöllisillä aktiivitoimilla – yhdistämällä esimerkiksi työkyvyn arviointia, kuntoutusta ja työvalmennusta – saada työllistymistuloksia. TYP-toiminnan arvioinnissa on saatu kahdenlaisia tuloksia. Toisaalta asiakkaat ovat selvästi tyytyväisiä moniammatilliseen palveluun, heille varattuun kunnan aikaan ja

saamaansa kohteluun (Arnkil ym. 2004; Karjalainen & Saikku 2008). Toisaalta TYP-toiminnan vaikutusta rakenteellisen työttömyyden vähenemiseen ei ole voitu vakuuttavasti osoittaa, vaikka yhteispalvelu on nostanut aktivointiastetta. Myös TYP-palvelulla on todettu olleen hyvinvointipoliittisia ”sivuvaikutuksia”. (Valtakari ym. 2008.)

Summa summarum: Aktivointitutkimukset toistavat hyvin samantyyppistä tulosta niin kansainvälisesti kuin kansallisesti. Aktivoinnin tuloksia on arvioitu työllisyyspoliittisten tavoitteiden näkökulmasta ja johtopäätökset ovat samansuuntaisia: työllisyysvaikutukset ovat vaatimattomia, varsinkin kun tarkastelussa ovat siirtymät työttömyydestä avoimille työmarkkinoille. Tässä mielessä aktivointipolitiikka ei ole tuottanut läpimurto tuloksia missään maassa. Aktivointitoimet, jotka liittyvät nuoriin työttömiin, koulutukseen ja yhteistyöhön yritysmaailman kanssa ovat orastavien positiivisten tulosten taustalla. Toinen johtopäätös koskee tutkimustulosten sosiaali- ja hyvinvointipoliittista ulottuvuutta. Tutkimusten eräänlaisena ”sivupolkuna” todetaan, että aktivointiin osallistuneiden kansalaisten sosiaalinen selviytyminen ja hyvinvointi on kohentunut. Hyvinvointivaikutukset ja sosiaalisen näkökulma ovat tulleet esiin tutkimusasetelmien ulkopuolelta, eräänlaisena oheistuloksena. Implisiittisesti tutkimustulokset kertovat siitä, että – paitsi itse aktivointipolitiikan – myös aktivointitutkimuksen sosiaalipoliittinen viitekehys on epäselvä tai se puuttuu kokonaan.

## Yksilön aktivointi umpikujassa?

Tutkimukset osoittavat, että tiukentuvaan velvoittavuuteen perustuva aktivointi ei ole oikea tapa ratkaista rakenteellisen työttömyyden kysymystä missään maassa. Tanskalaisissa tutkijapuheenvuoroissa onkin ihmetelty, miksi aktivointia ja sen pakotteita yhä toteutetaan, vaikka useissa maissa tehdyt tutkimukset yhä selvemmin osoittavat, että pakottamalla saadut työllisyysvaikutukset ovat pieniä tai tuntemattomia (Hørnemann Møller ym. 2008). Aktivointiin liittyvä ”uusi sopimussellisuus” pitää sisällään epätasaisen valtasuhteen. Jos asiakas kieltäytyy säädetystä toimenpiteestä, viranomaisosapuoli voi toimeenpanna

sanktion ja siten rangaista yhdessä tehdyn sopimuksen heikompa osapuolta. Toisaalta viranomaisen mahdollisista laiminlyönneistä ei vastaavia seuraamuksia ole. Voiko pitkäaikaistyötön näiden ehtojen vallitessa oikeasti ”voimaantua” ja aktivoitua työelämään? Sitä paitsi toistuva suostuminen suunnitelman mukaisiin aktivointitoimenpiteisiin silloinkin, kun ne eivät johda minkäänlaiseen kestäväan työelämäratkaisuun, voi ruokkia yksilön syvenevää frustraatiota ja petetyksi tulemisen tunnetta (ks. myös Larsen 2004). Eräät tutkijat (mm. Cruikshank 1997) ovatkin sitä mieltä, että muodikas empowerment-lähestymistapa vaikeassa tilanteessa olevien asiakkaiden auttamisessa on enemmänkin näiden ihmisten hallinnointia ja siten eräänlaista toimintapolitiittisen järjestyksen luomista marginaalissa olevien ihmisten palveluun ja kohteluun.

Aktivoinnin konsepti on ajautunut umpikujaan sekä toimintafilosofiselta että yhteiskuntapolitiittiselta ytimeltään. Pertti Koistisen (2007, 161–163) mukaan kyse on ollut paradigman muutoksesta niin työvoima- kuin sosiaalipolitiikassakin. Hänen tulkintansa mukaan EU:n laajuinen taloudellinen, poliittinen ja byrokraattinen valtaeliitti on vahaan asemaansa tukeutuen ollut valmis tekemään ratkaisuja, jotka ovat selvässä ristiriidassa perinteisten sosiaalipoliittisten tavoitteiden ja heikommissa asemassa olevien kansalaisten intressien ja tarpeiden kanssa. Valtaeliitin poliittisessa linjauksessa on aistittavissa epäluuloisuutta heikoimmassa asemassa olevien moraaliiin ja pyrkimyksiin. Tässä ylikävelyn rytäkässä eivät ole unohtuneet ainoastaan sosiaalipolitiikan periaatteet, vaan Koistisen analyysin mukaan myös alun perin keynesiläiseen ja ns. Rehn-Meidnerin malliin (ks. Sihto 1994) perustunut aktiivinen työvoimapolitiikka on kaventunut rakenteellisen työttömyyden hoitoon, työttömyysturvan velvoittavuuden, kannustavuuden ja yksilön vastuun kysymyksiin. Vaikuttaa siis siltä, että aktivointipolitiikan myötä on hukattu sellaista hyvinvointivaltion historiallisesti rakentunutta ideologista pohjaa, jolle ovat rakentuneet niin sosiaalipolitiikan kuin aktiivisen työvoimapolitiikankin aiemmat sisällöt.

Kaikesta huolimatta aktivointipolitiikkaa jatketaan kaikissa maissa, joskin muuntuvin painoituksin. Esimerkiksi Suomessa painotetaan vuosi vuodelta yhä kurinpidollisempaa linjaa. SATA-komitea (2009)

korosti aktivointia ja siirsi sen aloittamista työttömyysprosessin varhaisempaan vaiheeseen. Arveltiin, että ns. aktivointilisän liittäminen työttömyyden alkuvaiheissa toteutettuihin aktivointitoimenpiteisiin johtaisi työttömien tehostuneeseen työllistymiseen ja pitkäaikaistyöttömyyden vähenemiseen. Uudistuksen toimivuutta ei ole vielä ehditty tutkia, mutta työttömyyteen liittyvän etuusjärjestelmän monimutkaisuus, verotus ja etuuksien keskinäinen riippuvuus on jo osoittanut, että taloudelliseksi kannustimeksi tarkoitettu aktivointilisa ei yksiselitteisesti toimi asiakkaan käytettävissä olevia kuukausittaisia tuloja lisäävästi. Toimivia kannustimia on näissä asetelmissa vaikea toteuttaa. Niin kauan kun aktivoinnin toimintalogiikka toistaa samaa yksilöön kohdistuvaa kurinpidollista valta-politiikkaa sekavassa sosiaaliturva-viidakossa, järjestelmä lukitsee paradigmaattisesti uudet avaukset ja ylläpitää yksilöitä syyllistävää toimintapolitiikkaa.

Useissa maissa aktivoinnin korjausyritykset pyrkivät palvelun suurempaan joustavuuteen, yksilöllisyyteen ja koordinaatioon mutta itse aktivointiehdot veloitteineen ja sanktioineen näyttävät säilyttävän jäykkyytensä (Lindsey 2002, 417). On tavallista, että aktivoinnin velvoittavuutta voidaan samanaikaisesti jopa kiristää, kun lisätään pitkäaikaistyöttömien palvelun yksilöllisyyttä (vrt. DWP Department for Work and Pensions, 2011). Usko siihen, että yksilöitä ja heidän toimintaansa muuttamalla sittenkin voidaan vaikuttaa rakenteellisen työttömyyden vähentämiseen, istuu lujassa. Esimerkiksi Euroopan komission suosituksessa (Kom(2008) 639) vuodelta 2008 puhutaan työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä. Suosituksen mukaan osallisuus kytkeytyy työttömien tehokkaaseen *työmarkkinoille paluuseen* ja integroitumiseen laadukkaisiin työpaikkoihin. Osallisuuden käsite on valjastettu aktivointiin. Yhdessä sivulauseessa kuitenkin todetaan (mt., 3) ”...että, on tarjottava ihmisarvoiseen elämään riittävät resurssit ja sosiaalista osallistumista edistävää tukea niille, jotka eivät voi tehdä työtä”. Sivulausuma itse asiassa koskee sitä suurta joukkoa ihmisiä, joille aktivointi ei tuo ratkaisua. Tämän työikäisen joukon vaikeudet ovat suuria ja juuri heidän kanssaan ollaan paikallistason palveluyksiköissä – niin työhallinnon kuin sosiaali- ja terveystoimen palveluissa – kaiken aktivoinnin jälkeen

neuvottomia. Tämän joukon olemassaoloa ei työllisyyspolitiikan, ei myöskään virallisen sosiaali- ja terveystalouden diskurssissa riittävän avoimesti tunnusteta.

## Sosiaalisen ulottuvuuksia

Kuten Olavi Riihinen tässä kirjassa toteaa, on maassamme harjoitettu sosiaalipolitiikka alkanut uusliberalismin vaikutteiden myötä painottua raha-talouden (monetarismin) suuntaan. Juuri tähän sosiaalipolitiikan kehitysvaiheeseen kytkeytyy myös kansallisen aktiivipolitiikan rakentuminen. Kun talouspoliittiset kysymykset saivat yleiseurooppalaisesti ylivoimaisen, alkoi hyvä talous- ja työllisyyspolitiikka olla myös hyvää sosiaalipolitiikkaa ja päinvastoin. Sosiaalinen menetti näin aiempia oikeudenmukaisuuteen ja tasavertaisuuteen liittyviä jakotavoitteitaan, ja tämä on selvästi nähtävissä aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoiteasettelussa.

Millainen tehtävä sosiaalipolitiikalla sitten pitäisi olla vaikean työttömyyden ja aktiivisuuden kysymyksessä? Tuula Helne ym. (2003, 37) kysyvät, ”onko sosiaalipolitiikkaa aina perusteltava sillä, mikä on sen vaikutus talouskasvuun? Eivätkö sosiaalipolitiikan myönteiset hyvinvointiseuraukset sinänsä ole arvokkaita?” Samaa voidaan kysyä aktiivisuuden osalta, kun heikossa työmarkkina-asemassa oleville aktiivisille henkilöille ei ole riittävästi työpaikkoja olemassa. Eikö pitkäaikaistyöttömien ihmisten sosiaalinen selviytyminen, kuntoutuminen, toimintakyvyn vahvistuminen sekä eristäytyneisyydestä esimerkiksi toiminnallisiin yhteisöihin osallistuminen jo sinänsä ole arvokasta ja tavoiteltavaa – vaikka lopputuloksena ei olekaan työllistyminen avoimille työmarkkinoille? Eikö työllistymiseen pakonomaisesti tähtäävien toimien rinnalla ole aivan yhtä tärkeää ja tuloksellista säilyttää yksilön toimintakyky? Vaikka työtä ei ole, on tärkeää olla arjessa toimintakykyinen.

Sosiaalipolitiikan uudelleen virittely pitkäaikaistyöttömyyden kysymyksessä liittyy ihmisen sosiaalisen toimijuuden ymmärtämiseen. Vaikean työttömyyden ratkaisu ei ole uusliberalistiseen talouspolitiik-

kaan nojaavassa aktivoinnissa, vaan kyse on ylipäänsä köyhien ja huono-osaisten ihmisten selviytymismahdollisuuksista globaalissa kilpailuyhteiskunnassa (ks. mm. Hornemann Møller ym. 2008; Clarke 2005; Dean 2006). Meneillään on jatkuva yhteiskunnan ja työmarkkinoiden muutos, eikä näiden prosessien seurannaisvaikutuksiin voida vaikuttaa heikompiosaisia kansalaisia kurinpidollisesti aktivoimalla. Pakotteiden käyttö on arveluttavaa politiikkaa silloin, kun työtön ihminen yrittää rakentaa omaa kivuliasta suhdettaan vahvasti kilpailullisiin ja valikoiviin työmarkkinoihin.

Työelämästä syrjäytymässä olevat työikäiset ihmiset ilmiselvästi tarvitsevat hoitavia, kuntouttavia ja rohkaisevia palveluja selviytyäkseen tilanteestaan. Jokin yhteisö tekemisineen ja osallistumismahdollisuuksineen voi olla ratkaisevan tärkeä toimintakyvyn ja sosiaalisen selviytymisen kannalta. Sosiaalisen osallisuuden kokemukset ovat ihmiselle merkityksellisiä. Uudet avaukset tällä suunnalla haastavat sosiaalipolitiikkaa profiloitumaan ja tulemaan esiin talous- ja työllisyyspolitiikan takaa. Jos vaarana on syrjäytyä työelämästä, ei ketjureaktiona saisi olla syrjäytyminen yhteiskunnasta ja ihmisarvoisesta elämästä. Työttömän toimintakyvyn tukeminen kannattaa aina, tarkasteleepa asiaa sitten yksilön, yhteisön tai yhteiskunnan näkökulmasta. Brittitutkimus (Lindsey 2002, 417) osoittaa, ettei pitkäaikaistyöttömien keskuudessa ole vallalla etuusriippuvuuskuulttuuria tai työhaluttomuutta niin kuin viranomaiset usein olettavat. Heidän ongelmansa on enemmänkin se, että työelämästä pitkäksi ajaksi sivuun joutuessaan he menettävät kosketuksen nopeasti muuttuvaan työelämään ja ajautuvat siten tahtomattaan yhä ahtaampaan saumaan suhteessa työmarkkinoihin ja muuhun yhteiskuntaan. Tämän prosessin katkaisuun tarvitaan sosiaalipolitiikan perusideologiasta lähteviä toimia.

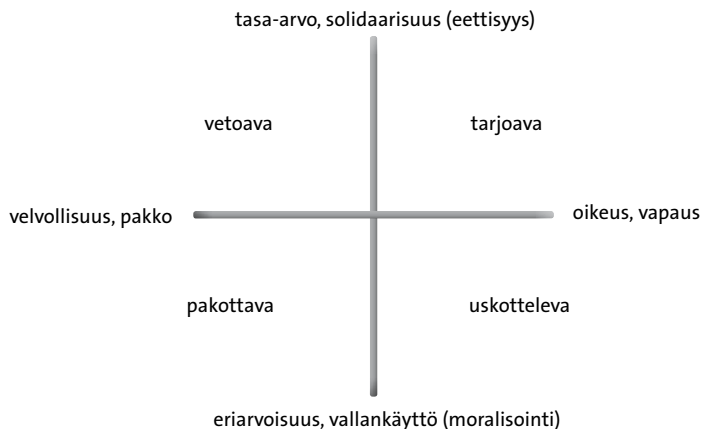
Jorma Sipilä (2010) kaavailee sosiaalipolitiikan tulevaisuutta sosiaalisen investointivaltion kehikossa. Sellaisessa valtiossa sosiaalipolitiikan tehtävänä on toimeentuloriskien hallinta, investointi ihmiseen ja yhteiskunnan integraation ylläpitäminen. Sipilän mukaan hyvinvointivaltio on viime vuosina ollut hyvin laimeasti kiinnostunut niistä ihmisistä, jotka ovat työelämän ulkopuolella. Heidän tilannetta arvioidessa on hyvä palata hyvinvointivaltion juurille, sosiaalipolitiikan

perusarvojen tarkasteluun ja oikeudenmukaisuuden kysymyksiin. Suomalaisen sosiaalipolitiikan kulmakiviä ovat olleet sosiaalisen eriarvoisuuden vähentäminen ja kansalaisen paras. Aktivoinnissa nämä kulmakivet ovat liikahtaneet paikoiltaan.

Tapahtunut muutos on syvä ja periaatteellinen. Tämä näkyy myös hyvinvointivaltion eettisissä periaatteissa. Pitkäaikaistyöttömyyteen on julkisen vallan taholta alettu asettaa yhä vahvempia moralisoivia latauksia. Vaikeasti työllistyvissä ihmisissä on ikään kuin jotain arveluttavaa, ja heidän tulisi muuttua työssä olevien ihmisten kaltaisiksi. Moraali voidaan ymmärtää tässä kulttuurisina käyttäytymistapoina tai -koodina, oikean ja väärän osoittamisena, kun taas eettisyys viittaa kognitiiviseen oikeudentuntoon, hyvän ja pahan erottamiseen (mm. Dean 2006). Pitkään työttömänä olleisiin ihmisiin kohdistuvat moraaliset kannanotot ovat läntisissä yhteiskunnissa vahvistuneet viimeisen parinkymmenen vuoden aikana. Pakotteet osallistua aktivointiin kertovat siitä, että yhteiskunnassa on kielteistä ja tuomitsevaa suhtautumista ihmisiin, jotka elävät työttömyysturvan varassa – siitä riippumatta mikä on tosiasiallinen syy heidän työttömyyteensä. Vaikean työttömyyden moralisointi ja yksilöllistäminen kulkevat käsi kädessä.

Moralisoiva katse löytää vajavaisia ihmisiä ja tahallisia väärinkäytöksiä. Kun vaikeiden elämäntilanteiden ymmärrys yhteiskunnassa vähenee, ohenee myös ihmisen kunnioitus. Oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon pyrkimykset unohtuvat. Seuraavassa kuviossa tarkastellaan aktivoinnin kehitystä kokoavasti näiden erilaisten ulottuvuuksien suhteen.

Aktivointia on luonnehtinut nelikentän alapuolelle sijoittuva toimintapolitiikka: pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin velvoittavuus on kiristynyt vuosi vuodelta, ja ns. aktivointilisien avulla aktiivitoimiin osallistumiseen on pyritty liittämään oikeuden vivahteita. Taustalla on kuitenkin paternalistinen politiikka, joka enemmänkin uskottelee kansalaiselle muutoksen (esimerkiksi palkkatyöhön pääsy) mahdollisuutta kuin oikeasti huolehtii sen toteutumisesta. Yksilön sijaan tulisi aktivoida työnantajia ja yritysmaailmaa. Päättäjät ovat osoittaneet melkoista yksinäkökulmaisuuutta linjatessaan kansalaisen ”parasta” näin vaihtoehdottomasti rakenteellisen työttömyyden olosuhteissa.



Kuvio 1. Aktivoinnin ulottuvuudet.

Nelikentän yläosa – erityisesti oikea yläkulma – kuvaa avarampaa lähestymistapaa vaikean työttömyyden kysymykseen. Poliitiikka, joka lähtee tasa-arvoisuuden tavoittelusta, yksilön sosiaalisten oikeuksien kunnioittamisesta ja tähtää yksilön toimintakyvyn kannustamiseen kaikissa olosuhteissa rakentuu yhteiskunnallisten tarjoumien eikä pakkojen varaan. Näitä sosiaalipolitiikan ytimeen kuuluvia periaatteita ei maamme aktivointipolitiikan valtakunnallisista peruslinjauksista oikein löydä, joskin tämänhenkisiä orientaatioita alkaa näkyä paikallisten toimijoiden asiakaspalvelussa esimerkiksi projekteissa ja työvoiman palvelukeskusten asiakaspalvelussa. Työntekijät saattavat asiakkaiden tilanteet tuntiessaan ”kiertää” aktivoinnin yksioikoisuutta ja kehittää laaja-alaisempia asiakkaiden sosiaalista toimijuutta vahvistavia lähestymistapoja. Kansalaisen lähellä nähdään etäältä hallinnon heikkoudet ja ylhäältä alas johtamisen mekaaniset ei-toimivat puolet (ks. mm. Latour 1988).



## Sosiaalisen painoarvo



Työikäisen ihmisen elämän sisältöä ja suuntaa määrää vahvasti työ. Nyky-yhteiskunnassa yhä useammin sitä määrää myös sen kääntöpuoli eli työttömyys. Sekä työhön että työttömyyteen sisältyy aina samalla paljon muuta – koko elämä pahoinvointineen, hyvinvointineen ja työ- ja toimintakyvyn vaihteluineen. Elämän puitteina ovat ihmisen ympäristöt rajoituksineen ja mahdolluuksineen. Työtä on tai ei ole. Työikäistä ihmistä tukevan sosiaalipolitiikan konteksti on näissä yhteyksissä.

Sosiaalipolitiikan hyvinvointivalttiollinen tehtävä kytkeytyy kansalaisen *sosiaalisen toimijuuden* vaalimiseen: jokaisen yksilön toimijuus yhteiskunnassa on arvokasta. Kansallisen sosiaalipolitiikan kuuluu ylläpitää sellaisia yhteiskunnallisia tukirakenteita, joiden avulla tilapäisesti tai toistuvasti vaikeuksissa olevat kansalaiset toipuvat ja selviytyvät tilanteistaan. Esimerkiksi vaikeasti työllistyvien osalta sosiaalipoliittiset toimet pitävät sisällään yksilön työ- ja toimintakyvyn arviointia, hoitoa, kuntoutusta, toimeentulosta huolehtimista ja osallistumiseen kannustamista. Näin ollaan vähentämässä väestöryhmien (työttömät – työlliset, huonokuntoiset – hyväkuntoiset) välistä eriarvoisuutta. Kilpailua ja taloudellisia voittoja painottavassa yhteiskunnassa tuen rakenteita tarvitaan yhä kipeämmin, sillä häviäjien määrä kasvaa ja heidän vaikeuksiensa luonne monimutkaistuu.

Sosiaalipolitiikka ei voi olla alisteisessa asemassa suhteessa talous- ja työllisyyspolitiikkaan, vaan sillä on hyvinvointivaltiossa aina näitä laajempi, ihmisen sosiaalisesta selviytymisestä vastaava tehtävä. Sosiaalipolitiikan käytännöillä voisi olla tuntuvampi yhteys Amartya Senin (2002) kyvykkyys (*capability*) -pohjaiseen hyvinvointiteoriaan, jonka mukaan kansalaisten hyvinvoinnin ja onnellisuuden mittana on viime kädessä se, miten yksilö voi toteuttaa omien kykyjensä mukaisia tavoitteita ja saavuttaa itselle merkityksellisiä asioita niissä olosuhteissa, joissa hän elää. Jokaisella on kykyjä ja tavoitteita. Kyse on siitä, otetaanko niitä oikeasti huomioon erilaisissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa.

## Epilogi I

### Työväen hyvinvointivaltio?

 *Sellisessä yhteiskunnassa on parempi ja turvallisempi elää, jossa kaikilla asiat ovat siedettävän hyvin. Tai jos itse on hyvätuloinen, voiko olla varma, että myös lapset, lapsenlapset tai muut läheiset tulevat olemaan?* 

Pekka Kuusi toi 1960-luvulla uuden tavan katsoa sosiaalipolitiikkaa: se on paitsi sosiaalista myös osa taloutta, jonka vaikutukset säteilevät kauas sen ulkopuolelle – kansan oman talouden lisäksi myös kansantalouteen. Sosiaalimenot eivät olekaan pelkkiä kustannuksia, vaan ne kansantalouden kannalta ovat samalla tuloja, jotka palautuvat talouden kiertoon.

Viime vuosikymmenten kehitys antaa aiheen kysyä, nähdäänkö sosiaalipolitiikka nykyisin liiankin hyvin nimenomaan talouspolitiikkana – tai vielä pitemmälle menen: puhtaana taloutena. 1990-luvun laman jälkeisissä tunnelmissa Raija Julkunen (2003) havahtui sellaiseen mahdollisuuteen, että (pohjoismainen) hyvinvointivaltio saattaisikin olla vain välivaihe kapitalismin voittokulussa. Julkunen puki skenaarionsa artikkeliksi 2003, ja sen logiikka kulki seuraavasti.

Kapitalismi pyrkii muuttamaan kaiken tavaraksi, markkinoilla myytäväksi ja voittoa tuottaviksi tuotteiksi. Sen dynamiikka on jatkuvaa sisäistä ja ulkoista valtaamista: uusien sekä maantieteellisten että elämän alueiden siirtämistä tavarantuotannon piiriin. 1970-luvulla

helposti vallattavat alueet alkoivat tyrehtyä ja pääoman katse suuntautui sotien jälkeen nopeasti kasvatettuun julkiseen sektoriin. Julkusen skenaariossa hyvinvointivaltio on itse asiassa vain luonut rahoituksen, markkinat ja toimintatavat palveluille, joita pääoman olisi itse ollut hankala saada aikaan. Mutta kun ne oli luotu, julkinen sektori alkoi näyttäytyä houkuttelevana valtauksen kohteena.

Ensimmäinen vaihe oli julkisen talouden kasvun pysäyttäminen. Vuosi 1984 oli ensimmäinen 50 vuoteen, kun julkinen kulutus ei länsimaisissa noussut kansantuotteen kasvua nopeammin. Suomessa pysäytys tuli hieman myöhemmin, mutta sitä jyrkemmin: 1990-luvun laman myötä kansalaisille kovakouraisesti opetettiin, että politiikan suuntana ja sisältönä voi sosiaaliturvan kohentamisen ja palvelujen lisäämisen sijasta olla myös niiden karsinta.

Toisessa vaiheessa 1990-luvulla julkisen talouden sisään ajettiin markkinalogiikan mukaisia ajattelu- ja toimintatapoja eli tehokkuuden ideologiaa ulkoistamisen, yksityistämisen ja kilpailuttamisen avulla. Tätä vaihetta vauhditti eurooppalaisen sosialismin romahdus. Kolmas vaihe olisi se, että pääoma todella ahmaisee julkisen talouden, ja hyvinvointipalvelut siirtyvät normaaliksi tavarantuotannoksi eli kauppa- ja teollisuusministeriön, kilpailupolitiikan ja kilpailulainsäädännön säädeltäviksi: ”Historiallisen hetken läpimurrolle voisi luoda muodostelma, jonka yhdessä tuottavat julkisen sektorin taloudellinen ahtaus, palvelujen rapissut taso ja kohonneet käyttäjämaksut, vaikeus muodostaa kuntiin kunnollisia (’kilpailukykyisiä’) työoloja ja palkkausta sekä kuntasektorin henkilöstön laaja yhtäaikainen siirtyminen eläkkeelle.” (Julkunen 2003.)

Kuten Olavi Riihinen tässä kirjassa kuvaa, 1990-luvun ideologinen käänne oli lähes yhtä syvä kuin lamakin. Laman perussyiksi nopeasti leimattiin pöhötynyt hyvinvointivaltio. Hallitsevaksi ideologiaksi nousi uusliberalistinen näkemys, joka alkoi siivittää yksityistämisiä, karsintoja ja leikkauksia – ja joka viime kädessä tähtäsi juuri sen tyyppiseen läpimurtoon, jota Julkusen skenaario ennakoii.

Onko tällainen läpimurto tulossa – kuten monet tämän kirjankin artikkelit ainakin rivien välissä epäilevät? En usko, että näin tulee tapahtumaan. Itse asiassa kaikki tähänastinen yksityistäminen ja mark-

kinoistaminen on kaikkeen julkiseen meteliin nähden jäänyt sittenkin suhteellisen vähäiseksi ja ennen kaikkea: järjestelmän perusrakenteeseen ei ole kyetty koskemaan. Täysi markkinoistaminen tarkoittaisi, että sosiaaliturvan rahoitus yksityistettäisiin eli siirrettäisiin jokaisen itse hoidettavaksi, siis yksityisiin vakuutuksiin. Toiseksi palveluista pitäisi maksaa niiden täysi markkinahinta, joko omasta pussista tai vakuutusten avulla.

Etuuksien tasoa ja laatua on kyllä monella tapaa heikennetty, mutta yksityistäminen on rajoittunut lähinnä siihen, että kunnat ostavat osan palveluiden toteutuksesta ulkoa. Palvelusetelin logiikka on sama. Elokuussa 2010 hätkähdytti uutinen ([www.yle.fi](http://www.yle.fi), 23.8.2010), jonka mukaan Ruotsissa yksityiset yläasteet ja lukiot lisääntyvät nopeasti. Nyt niitä on toista tuhatta ja vajaa kuudesosa kaikista oppilaista käy jo yksityistä koulua. Mutta: yksityinen koulu ei rahasta oppilaitaan, vaan saa kunnalta yhtä paljon rahaa oppilasta kohden kuin julkinen koulu – eli saa täysimittaisen palvelusetelin. Tällaisesta yksityistämisestä voi olla montaa mieltä, mutta se on jotain aivan muuta kuin Julkusen skenaariorio olettaa. Rahoitus pysyy julkisena, ja asiakkaat saavat palvelun ilmaiseksi tai alihintaan.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion peruspiirteet (sosiaali- ja terveys- turvan rahoitus verovaroin ja pakollisin vakuutusmaksuin; julkinen vastuu palvelujen järjestämisestä ja niiden laadusta) tulevat enemmän kuin todennäköisesti säilymään. Sekä kansan valtaenemmistö että myös kansantalouden toimintakyky hyötyvät nykysysteemistä aivan liikaa, jotta se voitaisiin tai haluttaisiin sysätä kokonaan markkinoiden syyliin. Suurin uhka on toisaalla. Sitä mukaan kuin hyvinvointipolitiikka on ankkuroitumassa yhä vahvemmin työväen ja talouden politiikaksi, sen vanha sosiaalipoliittinen henki on käymässä yhä ohuemmaksi.

## ”Työväen” hyvinvointivaltio

Bo Rothstein asettaa (2008) olennaisen kysymyksen. Mihin pohjoismaistyyppisen, universaalien hyvinvointivaltion kannatus oikein perustuu ja mitkä ovat sen kannattajakunnan keskeiset ryhmät? Luon-

teva lähtökohta on ajatella – kuten Rothstein tekee – että kannatuksen täytyy perustua enemmän konkreettisiin etuihin kuin pyyteettömään idealismiin. Hyötyjä on monenlaisia, mutta perustavimmat edut ovat taloudellisia. Niinpä Rothstein päättelee, että kannatus on suurinta siellä, missä tuotot (saadut tulonsiirrot ja palvelujen arvo) ovat suuremmat kuin annetut panokset (maksetut verot).

Analyysinsä pohjaksi Rothstein rakentaa ideaalimallin, jossa kansalaiset on jaettu viiteen yhtä suureen ryhmään tulojen ja saatujen etuuskien arvon mukaan. Ryhmistä kaksi alinta saa enemmän kuin maksaa, kaksi ylintä vähemmän, ja keskimäinen ryhmä saa yhtä paljon kuin maksaa. Tämän keskiryhmän Rothstein nimeää keskiluokaksi ja pitää sitä hyvinvointivaltion kokonaiskannatuksen kannalta keskeisenä, koska se on altis huojunnalle ja kumpaakin suuntaan vievälle ailahteluille.

Ideaalimallit ovat periaatteessa oivallisia analyttisiä välineitä, mutta samalla ongelmallisia. Klaus Mäkelä – jonka kanssa kävin Rothsteinin mallista intensiivistä keskustelua – tiivistä ongelman näin: ”On erittäin vaikea laskea, ketkä hyötyvät sosiaalivaltiosta ja ketkä maksavat enemmän kuin saavat. Tämä antaa paljon liikkumatilaa mielikuville ja ideologioille.” Rothsteinin ideaalimallissa on kaksi piirrettä, jotka ovat omiaan synnyttämään harhaisia mielikuvia. Ensimmäkin malli olettaa, että kaikki ryhmät maksavat veroja prosentuaalisesti yhtä paljon. Tuloverotuksen progressiota ei oteta huomioon.

Toiseksi Rothsteinin malli olettaa, että tulonsiirrot ovat tasasuuruksia eli edut olisivat kaikille euromääräisesti samat. Näin nimenomaan ei ole. Pohjoismaisen nykymallin keskeisimpänä piirteenä voi perustellusti pitää ansiosidonnaisuutta: valtaosa etuuksista on sidottu tuloihin. Saadut prosentit ovat samoja, mutta euromäärät vaihtelevat. Lähes ainoa tasasuuruinen etuus on lapsilisä, kun taas alkuvaiheen työttömyysturva, sairaus-, työkyvyttömyys- ja ennen kaikkea työeläkkeet (joiden osuus sosiaalimenoista on nykyisin noin 40 %) ovat ansioihin sidottuja. Sama eriytyminen koskee tärkeintä julkista palvelua, koulutusta. Se on kaikille ilmaista, mutta korkeakoulutuksen saanut hyötyy systeemistä monin verroin ja tavoin enemmän kuin pelkkään peruskouluun tyytynyt.

Näiden puutteiden takia Rothsteinin mallin pohjalta on mahdoton arvioida, missä kohtaa tulohaitaria nettosaajat oikeasti muuttuvat nettomaksajiksi. Tuloverotuksen progressiosta huolimatta sormituntuma sanoisi, että Rothsteinin malli aliarvioi saatujen etujen kokonaisarvoa nimenomaan tulohaitarin keskivaiheilla. Saattaa olla, että nykyistä julkista koulutusta ja sosiaaliturvaa paremmat etuudet kykenisi markkinoilta hankkimaan vain tulonsaajakunnan (viime vuosikymmeninä eniten vaurastunut) varakkain viidesosa.

Tämä johtuu pitkälti siitä, ettei ansiosidonnaisten etujen tarkoitus ole tasata tuloeroja, vaan pikemmin toisintaa vallitseva työtulojen hierarkia etujen tasolla. Kuten Jorma Sipilä – toinen tutkija, jonka kanssa Rothsteinin pohjalta keskustelin – toteaa, ”ansiosidonnaiset tulonsiirrot eivät tapahdu ihmisten välillä, vaan yhden ihmisen elämänvaiheiden välillä”. Ansiosidonnainen hyvinvointivaltio antaa tuloihin suhteutetun sosiaaliturvan sille kansan valtaenemmistölle, joka saa ammatillisen koulutuksen ja on sen jälkeen suhteellisen pysyvästi (vain lyhyitä työttömyys- tai sairauskausia lukuun ottamatta) ansiotyössä ja siirtyy sitten eläkkeelle. Tämän ”työväen” (näin kokoomuksen lanseeraaman merkityksen voinee tulkita) saamat tulonsiirrot ja palveluetuudet maksavat hyvinvointivaltiolle eniten.

## Kansantalouden kilpailukyky

Sveitsiläisen World Economic Forum -säätön vertailussa Suomi oli 2000-luvulla kolme kertaa peräkkäin maailman kilpailukykyisin maa. Kannattaa huomata, mitä sveitsiläissäätö kilpailukyvyllä tarkoittaa: se tarkoittaa *koko kansantalouden* todennäköistä kasvukykyä eikä pelkästään yritysten voitontekokykyä. Silmiinpistävää vertailussa on, että kaikki Pohjoismaat olivat kärkisijoilla: Ruotsi kolmas, Tanska neljäs, Islanti seitsemäs ja Norja yhdeksäs. Miten tämä on mahdollista? Kaikki Pohjoismaathan ovat laajan hyvinvointivaltion maita, joiden 1990-luvun talousoppien valossa piti olla ensimmäisinä tuomittuja näivettyneeseen globalisoituvan maailmantalouden paineessa.

Tampereen yliopiston kansantaloustieteen professori Matti Tuomala auttaa (2004) ymmärtämään asiaa. Hän siteeraa Harvardin yliopiston taloustieteilijän Dani Rodrikin empiiristä tutkimustulosta, jonka mukaan talouden avoimuudella (mitattuna ulkomaan kaupan osuudella BKT:sta) ja julkisilla menoilla on keskinäinen riippuvuus: mitä avoimempi talous, sitä suurempi julkinen sektori. Rodrikin mukaan yksi mahdollinen selitys tälle on siinä, että koska avoin talous on haavoittuva, laaja julkinen sektori *sosiaalivakuutuksena* auttaa hallitsemaan avoimen talouden suuria ulkoisia riskejä. Tämä on tasan päinvastainen näkemys 1990-luvun talousopeille, joiden mukaan juuri avoimissa talouksissa korkea sosiaaliturvan taso olisi mahdollon säilyttää.

Tuomala jatkaa Rodrikin selitysmallin kehittävä logiikalla, jonka voi pelkistää seuraavasti. Useimmille kansalaisille – mutta myös ja ehkä ennen kaikkea alan tutkijoille – puhe hyvinvointivaltiosta tai julkisista menoista tuo ensimmäiseksi mieleen tulojen uudelleenjaon ihmisten kesken. Tämän selkäytimestä nousevan näkemyksen mukaan ”sosiaalimenot” tarkoittavat ennen kaikkea rahansiirtoa aktiivilta kansanosalta passiiviselle eli veronmaksajilta köyhille ja syrjäytyneille.

Valtaosa julkisista menoista ei kuitenkaan ole rahanjakoa toimeentulevalta enemmistöltä köyhille vähemmistöille, vaan tulonsiirtoa normaalien veronmaksajien elämänkaaren sisällä eli aktiivijalta työttömyys- ja sairausjaksoihin ja vanhuuteen. Tämän mukaisesta määrällisestä perusjaosta ei kuitenkaan ole selkeää kokonaiskuvaa, koska tilastoja ei tehdä tältä pohjalta. Silti samalle enemmistölle suuntautuvat myös ilmaiset (koulutus) tai alihinnoitellut (päivähoito, terveydenhuolto, joukkoliikenne, tieverkosto jne) julkiset palvelut. Juuri siksi julkinen sektori toimii pääosin sosiaalivakuutuksen tavoin: se tasaa jokamiehen elämän riskejä ja toisaalta jakaa kalliiden palveluiden rahoituksen verojen muodossa yksilön koko elämänkaarelle. Siksi pääosaa veroista Tuomala pitää kaikille pakollisina vakuutusmaksuina eikä puhtaina menoina, jotka olisivat enemmistöltä pois.

Valtaosa julkisista menoista palautuu siis eri tavoin tai ennemmin tai myöhemmin sille enemmistölle, joka verotkin maksaa. Tätä kautta tulee ymmärrettäväksi yhä tärkeämmäksi periaatteeksi noussut ansio-

sidonnaisuus: verot ja monet palvelumaksut ovat ansiosidonnaisia, koska niin ovat myös etuudet. Tuomalan mielestä nimenomaan ansiosidonnaisuus tekee laajasta hyvinvointivaltiosta enemmistön kannalta järkevän ja edullisen. Kun paitsi maksut myös edut riippuvat tuloista, kyse on positiivisesta kannustinvaikutuksesta. Näin nähtynä ei ole ihme, että suomalaisella(kin) hyvinvointivaltiolla on kyselyissä kansan ylivoimaisen enemmistön kannatus takanaan.

Miten tämä kaikki liittyy avoimeen talouteen? Jotta suuri osa kansantaloudesta voi suuntautua ulkomaan kauppaan, tarvitaan toisaalta paljon osaamista ja riskinottoa ja toisaalta kykyä kestää epäonnistumisia ja nopeita siirtymiä kansainvälisen kaupan sisällä – ne kun merkitsevät joskus jyrkkiäkin suhdannevaihteluita: nopeita kasvukausia tai hiipumisia, äkillisiä fuusioita ja työvoiman supistuksia. Ilman vahvoja turvaverkkoja epävarmoilta aloilta tai riskiyrityksiltä katoaisi halukas työvoima.

Tuomala pitääkin hyvinvointivaltion keskeisenä vaikutuksena alttiutta riskinoton lisäämiseen. Rahapääoma kykenee helposti vähentämään riskiä hajauttamalla sijoituksiaan eri kohteisiin, mutta markkinat tarjoavat hyvin vähän mahdollisuuksia hajauttaa inhimillisen pääoman sijoituksia. Tuomala jatkaa: ”Tämän seurauksena yksityisten markkinoiden varassa eletessä korkean erikoistumisen tai työttömyysriskin aloille sijoitettaisiin inhimillistä pääomaa liian vähän. Koska inhimilliselle pääomalle ei ole pörssiä (onneksi, sanoisivat jotkut), tarvitaan muita keinoja rohkaisemaan hakeutumista edellä mainituille aloille. Yhden keinon tarjoaa laajennettu sosiaalivakuutus, hyvinvointivaltio.”

Laajan hyvinvointivaltion tarjoama kilpailukyky ei siis ehkä saa kaikkein röyhkeintä ja saalistushaluisinta pääomaa ryntäämään Suomeen tai muihin Pohjoismaihin. Vaikutus kulkee toisin päin. Turvallinen eli elämän riskejä tasaava ja toisaalta kaikille kehittymismahdollisuudet antava hyvinvointivaltio kannustaa kansalaisiaan maksimoimaan toimintatarmonsia eli antamaan parhaansa kansakunnan käyttöön: kouluttautumaan, ottamaan riskejä, ponnistelemaan – ja toisaalta kestävästi elämän tuomia kolhuja ja sopeutumaan elämänsäkaareen väistämättä kuuluviin nousuihin ja laskuihin.



Siksi Suomen ja muiden Pohjoismaiden kansantalouksilla on vahvaa kasvukykyä ja niiden yrityksillä kykyä pärjätä maailmantaloudessa. Viime kädessä kyse on vankan pohjan luomisesta kansan ja sen talouden uskolle omaan tulevaisuuteensa.

Suomalaisen reaali kapitalismin nimekkäin edustaja, Nokian ja Royal Dutch Shellin hallitusten puheenjohtaja Jorma Ollila totesikin Financial Times -lehden haastattelussa (24.3.2009) näin: ”Mikä on kapitalismin tulevaisuus? Tavalla tai toisella nyt on ratkaistava ongelmia, joissa pohjoismainen malli on toiminut hyvin. Pohjoismaisella mallilla on hyvä mahdollisuus olla paras järjestelmä.”

## Todellinen uhka

Työväen hyvinvointivaltio voi siis hyvin, koska sen perusrakenne on niin vahvasti työelämään kiinnittyneiden palkkatyöntekijöiden ja avoimen talouden etujen mukainen. Sosialismin romahtamisen tuottaman hurmosvaiheen jälkeen poliittinen oikeisto on Pohjoismaissa tajunnut tämän ja liukunut monin tavoin hyvinvointivaltion perinteisen tukipylyvään, vanhan vasemmiston reviiirille – ja saanut erityisesti Ruotsissa ja Suomessa alleen myös poliittista nostetta.

Todellinen uhka on paradoksi. Työväen ”alapuolelle” on repeämässä syvenevä railo. Sosiaalipolitiikan säästöliekille ovat kiihtyvästi jäämässä ne kansanosat, joiden tueksi sosiaalipolitiikkaa aikanaan ensisijaisesti kehiteltiin ja jotka kansalaisten mielikuvissa edelleen ovat julkisen avun ja tuen suurimpia tarvitsijoita ja saajia.

Työväen ulkopuolella on paljon ihmisiä: pitkäaikaistyöttömiä, yksinhuoltajia, pitkällä sairauslomalla olevia, vammaisia, työkyvyttömiä – siis köyhiä ja/tai kipeitä. Myös työelämän ulkopuolella olevia koskevat universaalit säännöt. Jokainen on periaatteessa oikeutettu toimeentulotukeen ja työmarkkinatukeen – mutta käytännössä oikeudet koskevat vain työelämästä pudonneita tai sinne vain heikosti kiinnittyneitä pienituloisia ihmisiä.

Hyvinvointivaltion vähimmäisturva merkitsee köyhille ja kipeille absoluuttisesti eniten, mutta se takaa vain minimielintason tai vähän

alle – siis suhteellisen köyhyyden. Kuitenkin kriisitilanteissa julkisten menojen vähentämispaine osuu helposti juuri köyhiin ja kipeisiin – kuten on käynyt 1990-luvun laman jälkeen. Työväki nimittäin keskimäärin äänestää, työväen ulkopuoliset eivät – ja vaurainta kerrostumaa on kuitenkin edelleen niin vähän, etteivät sen reseptit ole pystyneet murtamaan keskiryhmien poliittista tahtoa. Siksi ansiosidonnaisiin etuihin ei ole erityisemmin koskettu, mutta vähimmäisetuudet on pitkälti jäädytetty.

Eikä näin ole käynyt vain Suomessa. Susan Kuivalainen osoittaa (2010), että vähimmäisturvan reaalitaso on jäänyt muusta sosiaaliturvasta jälkeen yhtä jalkaa kaikissa Pohjoismaissa. Etujen ansiosidonnaisuus on moderniin palkkatyöyhteiskuntaan elimellisesti kuuluva ja keskeinen piirre. Samalla se takaa keskiryhmien kannatuksen hyvinvointivaltiolle, jopa niin, että voisi ajatella nimenomaan keskiluokan olevan nykyisen pohjoismaisen mallin vankin tukija. Ongelma ja uhka on siinä, ettei ansiosidonnaisten etujen kannatuksesta mitenkään suoraan seuraa, että kannattaisi myös riittävää vähimmäisturvaa.

Voiko työväen ja sen ulkopuolella olevien kesken olla tai syntyä aitoa solidaarisuutta – ja sille poliittista nostetta? Tämä on pohjoismaisen hyvinvointivaltion todellinen kohtalonkysymys. Periaatteessa voi ja pitäisi. Sellaisessa yhteiskunnassa on parempi ja turvallisempi elää, jossa kaikilla asiat ovat siedettävän hyvin. Tai jos itse on hyvätuloinen, voiko olla varma, että myös lapset, lapsenlapset tai muut läheiset tulevat olemaan? Lisäksi, runoilija Ilpo Tiihosen sanoin (1998): ”Se mikä kannattaa, on ihan ohut rima”. Koskaan ei tiedä, milloin vakava sairaus tai onnettomuus tai pitkä työttömyys iskee, ja äkkiä voikin olla työväen ulkopuolella. Mutta myös silloin tulee voida – sanoo hyvinvointivaltion vanha eetos – elää tämän yhteiskunnan täysipainoisena ja aktiivisena jäsenenä, jonka etuudet seuraavat työväen etujen kehitystä.





# III

## Sosiaalipolitiikka uuden kynnyksellä

*Mikä oikeastaan on sosiaalipolitiikan tehtävä ja profiili globalisoituvassa ja yksilöllistä valinnanvapautta voimakkaasti korostavassa yhteiskunnassa; entä globaalin talouden ehdoilla toimivassa kilpailuyhteiskunnassa ja ilmastonmuutoksen olosuhteissa? Vastassa on megaluokan ilmiöitä. Sosiaalipolitiikan olisi tiedettävä oma tehtävänsä muuttuvassa maailmassa. Kun sen oma ideologia, tiedekäsitys ja yhteiskunnallinen tehtävä kirkastuvat, on sosiaalipolitiikalla valmiuksia rakentaa luovia ja synergisiä kytköksiä myös muihin aloihin ja asiantuntijuuksiin. Pirstoutuneessa ja eriytyvässä yhteiskunnassa erilaiset sektorirajat on kyettävä ylittämään silloin, kun kokonaisvaltainen lähestymistapa on ainoa järkevä vaihtoehto. Sosiaalipolitiikka on ja pysyy: se kannattelee yhteiskunnan heikoimpia ihmisiä ja samalla koko sosiaalista järjestystä.*



## Sosiaalinen vai terveydellinen – yhteistä näkökulmaa etsimässä

 *Onko tarkoituksenmukaista asettaa tavoite koskemaan pelkästään terveyserojen kaventamista; pitäisikö sen sijaan keskustella yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vähentämisestä?* 

### Johdanto

Tässä artikkelissa pohditaan sosiaali- ja terveyspolitiikan yhteyttä ja erityisesti sosiaalipolitiikan ja sosioekonomisten terveyserojen välistä suhdetta. Terveyden tulkinta sosiaalipoliittisesta näkökulmasta on jäänyt Suomessa viime vuosikymmeninä vähälle huomiolle, vaikka aiemmin terveys oli tärkeä osa sosiaalipolitiikan tutkimustraditiota (Purola ym. 1967; Purola 1972). Voi jopa kysyä, ovatko sosiaali- ja terveyspoliittiset tavoitteet ja näkökulmat meillä eriytyneet tai eriytyessä toisistaan sekä opillisesti että käytännön toimintana. Samalla voi pohtia, mitä seuraa jos terveys ja terveyspolitiikan alue jätetään pelkästään lääke- ja terveystieteiden varaan, eikä niitä käsitellä enää lainkaan sosiaalipoliittisesta näkökulmasta. Erityisen ongelmallista tämä on juuri sosioekonomisten terveyserojen kannalta.

Suomalaisessa keskustelussa on esitetty, että terveys hallitsee liikaa ja toimii ”sosiaalisen” kaventajana (Simpura 2009, 39–43; Väärälä & Simpura 1997, 8–9). Keskustelusta ei tulisi kuitenkaan tehdä sitä johdopäätöstä, että terveyteen liittyvä tutkimus tulisi irrottaa sosiaalipoli-

tiikasta, pikemminkin tulisi selkiyttää terveyden käsitettä ja tutkimuksen tapaa sekä sen merkitystä hyvinvoinnin osatekijänä. Sen sijaan, että terveys nähtäisiin uhkana ”sosiaaliselle”, tulisi eritellä, millaisesta terveydestä ja terveyden esiinmarssista on kyse, jos sosiaalisen alueen arvioidaan kapenevan.

Tarkastelua motivoi kansainvälinen terveystieteellinen keskustelu terveyden ja sosiaalisen yhteydestä. Tässä keskustelussa on jo pitkään tähdennetty terveyteen vaikuttavien ei-lääketieteellisten tekijöiden (determinanttien) tutkimuksen merkitystä (Mechanic 2007, 534). Tätä suuntausta edustaa myös Maailman terveysjärjestö WHO:n komission työ terveyden sosiaalisista determinanteista (CSDH 2008), jonka voi sanoa jopa sosiaalipolitisovan terveyden. Sosiaalipolitiikalla ja yleisemminkin yhteiskuntapolitiikalla nähdään mainitussa raportissa olevan keskeinen merkitys erityisesti terveyden mahdollisimman tasaisen jakautumisen kannalta. Tämä lähestymistapa ei ole sosiaalipolitiikassa tai joissakin terveyttä koskevissa tutkimussuuntauksissa uusi, mutta se poikkeaa niin sanotusta terveystieteiden valtavirrasta, jossa huomion kohteeksi rajataan usein vain terveyden tai terveyserojen spesifit determinantit (elintavat) eli ongelma pelkistetään elintapojen tarkasteluksi.

## Sosiaali- ja terveystieteiden perinteinen yhteys

Sosiaalipolitiikkaa koskevissa määrittelyissä on painottunut tasa-arvoisuuteen pyrkiminen, hyvinvointivajeisiin puuttuminen ja heikompiosaisten suhteellisen aseman parantaminen. Toiminnan kohteena ovat huono-osaiset ryhmät, mutta tavoitteena on myös tasata eroja eri ryhmien välillä (Raunio 1990, 19). Myös terveystieteiden tavoitteiksi mainitaan usein yleisen terveyden tason kohottamisen lisäksi sen mahdollisimman tasainen jakautuminen (Puro 1981). Tämä viittaa sekä väestöryhmittäisten että alueellisten erojen tasoittamiseen. Tasaustavoite liittyy sosiaalipolitiikan ideaan tukea heikoimmoin menestyneitä. Sosiaali- ja terveystieteiden on siten jo lähtökohtaisesti toisiinsa liitettäviä läheisiä kytkentöjä: tavoitteena on paitsi hyvinvoinnin ja terveyden korkea taso, myös *sosiaalisen tasauksen* periaate, siis eriarvoisuus-

den vähentäminen eri ryhmien osalta, samoin kuin huono-osaisuuden vähentäminen.

Terveyspolitiikka onkin perinteisesti luettu osaksi sosiaalipoliitikkaa (Raunio 1990; Bäckman 1992). Tapani Purola (1972, 373) on tarkastellut terveyttä systeemisenä kokonaisuutena, jossa terveys ja sairastavuus ovat luonnontieteellinen, mutta myös psykologinen ja sosiaalinen kysymys. Terveys laajana käsitteenä tarkoittaa, että sitä on tarkasteltava eri ulottuvuuksien kannalta: fyysisen, tajunnallisen ja sosiaalisen *hyvinvoinnin tilan* näkökulmasta. Purolan (1986, 3–4) erittely kuvaa tuon ohjelman ulottuvuuksia, joiden mukaan:

- 1) terveys on välttämätön resurssi kaikkeen yhteiskunnan taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen kehitykseen;
- 2) terveys on yksilön fyysisen, tajunnallisen ja sosiaalisen toimintapasiteetin asia;
- 3) ihminen on biologinen ja tajunnallinen toimija sosiaalisessa järjestelmässä, ja
- 4) terveyttä on tarkasteltava ihmisen fyysisen, tajunnallisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tilan näkökulmasta.

Eri tieteenalojen osuutta ja ymmärrystä terveyteen liittyvissä kysymyksissä on tarkoituksenmukaista arvioida suunnittelun eri tasoilla (normatiivinen, strateginen, operatiivinen). Purola (1986, 3–11) tarkastelee terveydenhuollon toimintaa, mutta vastaavaa tasoja koskevaa luokittelua voi käyttää myös laajemmin terveyspolitiikan eri tasojen tarkasteluun. Normatiivinen taso koskee toiminnan suuntaa, strateginen tietoperustaa ja operatiivinen tieto-taitoa. Normatiivisen tason arvoissa on kyse terveyden ja sen jakautumisen ongelmista oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon näkökulmasta. Strategisella tasolla ollaan kiinnostuneita väestön terveystarpeista ja operatiivisella tasolla terveyspalvelujärjestelmän toiminnasta. Purola kiinnitti jo 1980-luvulla huomiota siihen, että terveyspolitiikan tutkimus näyttää lähtevän usein operatiivisista arvoista, joissa tarkastellaan potilaan hoidon tehoa ja tieteellistä perusteltavuutta (mt., 3). Terveyspolitiikka pelkistyy siten hoidon tutkimukseksi ja sairaanhoitopolitiikaksi. Voi kysyä, pitääkö tämä toteamus monelta osin edelleenkin paikkansa nykyisessä terveyspolitiikan tutkimuksessa. Toinen keskeinen tutkimuskohde on



elintapojen seuranta, joka harvoin ylittää elintapoihin liittyvien politiikkojen tutkimukseen, siis strategiselle tasolle.

Terveyspolitiikan kehitystä on kuvattu myös ajallisesti sisältövaiheiden kautta. Tämä tarkastelu voi osaltaan avata eri tieteenalojen osuutta terveyden tutkimuksessa. Maailman terveysjärjestön WHO:n Terveyttä kaikille -”liikkeessä” terveyspolitiikan ensimmäistä vaihetta on kutsuttu *perusterveydenhuollon vaiheeksi*, jonka on katsottu ajoittuvan 1970-luvulle. Toista, 1980-luvulle ajoittuvaa vaihetta on kuvattu *terveyden elämäntyyli vaiheena*, jossa lähdetään siitä, että sairauksien syitä on haettava yksilön/väestön terveyteen liittyvästä käyttäytymisestä (hyvät terveystavat). Sairaus on tulosta virheellisestä elämäntyylistä. Kolmas vaihe on nimetty *uuden kansanterveyden vaiheeksi*, jossa tehdään pesäeroa yksilöllistävään terveyden elämäntyyli vaiheeseen. Uuden kansanterveyden lähestymistavassa tarkastellaan kuinka taloudelliset, sosiaaliset ja muut ympäristölliset tekijät vaikuttavat terveyteen. Ottawan julistus (1986) on tämän vaiheen keskeinen maamerkki.

Neljättä vaihetta on kutsuttu *ekologisen kansanterveyden vaiheeksi*, missä kiinnostuksen kohteena on myös ympäristön ja terveyden välinen suhde. Uuden ja ekologisen kansanterveyden vaiheet täydentävät toisiaan painottamalla sosiaalisten ja ympäristötekijöiden merkitystä terveydelle. Molemmissa kiinnitetään huomiota terveyttä määrittäviin rakenteellisen tason tekijöihin, joiden voi arvioida vaikuttavan hyvinvoinnin edellytyksiin yleensä. Terveyteen vaikuttaminen nähdään pikemminkin kollektiivisia ratkaisuja hakevaksi toiminnaksi.

Myös Suomessa terveyspolitiikan käytännön kehityskulkuja voi pääpiirteittäin kuvata näiden vaiheiden kautta, vaikka ne eivät ole toisiaan poissulkevia ja puhdaspiirteisiä. Perusterveydenhuollon vaihetta Suomessa painottaa esimerkiksi Terveyttä kaikille vuoteen 2000 -ohjelma (ks. Sihto 1997, 128), jossa keskeisenä tavoitteena on myös terveellisten elämäntapojen edistäminen. Edelleenkin suomalaista terveyspolitiikkaa voi luonnehtia terveyden elämäntyyli vaiheen mukaiseksi, kuten myöhemmin pyrin osoittamaan. Tämä suuntaus näkyy myös alan tutkimuksissa.

Vallitseva ymmärrys terveydestä ja siihen vaikuttamisesta lähtee epidemiologis-kansanterveystieteellisestä viitekehuksesta, jossa nojau-

dutaan tavallisesti riskiepidemiologiaan ja sovelletaan terveyskasvatuksellista paradigmaa (vaikka käytetään terveyden edistämisen käsitettä). Voikin kysyä, onko terveystieteissä pitäydytty liikaa yksilöllisten elintapojen tutkimisessa eikä ole vastattu uuden ja ekologisen kansanterveyden vaiheiden esiin nostamiin tutkimuksellisiin vaateisiin. Näitä voi luonnehtia kollektiivisten toimien tutkimukseksi. Kohteita voivat olla esim. julkisen politiikan toimet väestön terveyteen ja sen jakautumiseen vaikuttavien tekijöiden osalta, Euroopan yhdentymisen ja globalisaation vaikutukset kansanterveyteen sekä ilmastonmuutoksen seuraukset sosiaali- ja terveyspolitiikan kannalta.

Terveyspolitiikan käytännössä on kyllä osin pyritty soveltamaan myös mainittuja uuden kansanterveyden tai ekologisen kansanterveyden lähestymistapoja. Esimerkkeinä voi mainita tupakka- ja alkoholipolitiikan osalta hintapolitiikan käyttämisen kysyntään vaikuttamiseksi. Tavoitteena on ollut kaiken kaikkiaan pyrkiä vaikuttamaan terveyttä määrittäviin tekijöihin tunnistamalla muiden hallinnollisten sektorien toimien tai päätösten terveysvaikutuksia (terveyttä edistävä yhteiskuntapolitiikka tai nykytermein ilmaistuna terveys kaikissa politiikoissa -lähestymistapa; vrt. Talousneuvoston terveyspolitiikan jaoston mietintö 1972 ja Terveyttä kaikille vuoteen 2000 -ohjelma, STM 1986).

Sosiaalipoliittinen tutkimus terveydestä ja terveyspolitiikasta on ollut Suomessa suhteellisen vähäistä varsinkin 2000-luvulle tultaessa. Tutkimuksissa on tarkasteltu muun muassa terveyspalvelujen käyttöä ja tasaista jakautumista (Purola ym. 1967), nuorten terveyttä ja terveyteen liittyvää käyttäytymistä (Rahkonen 1994; Rahkonen & Lahelma 2005), sairastavuuden väestöryhmittäisiä eroja (Karisto 1984), terveyspolitiikkaa Suomessa (esim. Bäckman 1992; Sihto 1997; Harjula 2007) ja EU:n terveyspolitiikkaa (Palola 2005 ja 2009).

Monet sosiaalipoliittisesti tärkeät tutkimusaiheet ovat jääneet aivan liian vähälle huomiolle. Näistä voi mainita esimerkiksi terveydenhuollon rahoitus- ja sairausvakuutuksen järjestelmiä, terveyttä määrittäviä tekijöitä (determinantteja) sekä terveyserojen syitä koskevan tutkimuksen. Ylipäänsä terveyteen liittyvän tutkimuksen nivominen osaksi hyvinvointia ja sen vajeita koskevaa tutkimusta olisi tärkeää.

Monet näistä aiheista kytkeytyvät laajemminkin yhteiskuntapolitiikkaan. Tarpeen olisi tutkia myös uuden ja ekologisen kansanterveyden aihepiirejä. Näiden käsitteiden ja niihin pohjautuvien toimintatapojen tutkimus voisi olla merkityksellistä myös terveystieteiden toimintakäytäntöjen kannalta.

Esimerkiksi edellä mainittu keskustelu ”sosiaalisen” kaventumisesta voi näyttäytyä toisessa valossa, jos terveyttä tulkitaan kollektiivisena käsitteenä tiiviissä yhteydessä hyvinvointiin eikä sitä nosteta hyvinvoinnin yläkäsitteeksi. Sosiaalipolitiikassa ei juuri ole käyty myöskään teoreettis-käsitteellistä keskustelua edellä mainitun kansanterveyden vaiheita kuvaavan ”liikkeen” esille nostamista kysymyksistä joiden pohdinta olisi tarpeen, koska uusiksi miellettäviä näkökulmat sulautetaan helposti terveystutkimuksen perinteiseen paradigmaan, siis kansanterveys-epidemiologiseen viitekehykseen, ja sitä täydentävät lähestymistavat halutaan mitätöidä esimerkiksi professionaalisten intressien vuoksi.

Eriytyinen sosiaalipoliittinen tutkimushaaste tulee terveydellisestä huono-osaisuudesta ja sosioekonomisista terveyseroista hyvinvoinnin vajeena, mihin edellä jo viitattiinkin. Terveyserot ovat sosiaali- ja hyvinvointipoliittinen kysymys, eivät siis vain terveysasia, ja niihin puuttuminen edellyttää myös sosiaalipoliittisen tutkimuksen tuomaa tietoa ja ratkaisuehdotuksia. Tarpeen olisi myös käsittekeskustelu sosio-ekonomisista terveyseroista, mikä johdattaa pohtimaan terveyden ja sosiaalisen välistä yhteyttä.

## Sosioekonomiset terveyserot – sosiaalinen ja terveydellinen ongelma

Terveyden eriarvoisuudella (tai sosioekonomisilla terveyseroilla) tarkoitetaan terveydessä ilmeneviä systemaattisia eroja, jotka liittyvät väestön eri ryhmien epätasa-arvoiseen asemaan yhteiskunnassa (Graham 2004). Terveyseroja käsittelevässä kirjallisuudessa näyttää vallitsevan yhteisymmärrys siitä, että kyse ei ole vain heikoimman terveyden ryhmän (terveydellinen huono-osaisuus tai terveyskuilu) ja parhaan terveyden ryhmän välisestä erosta, vaan systemaattisesta erosta väes-

tön eri ryhmien välillä (gradientti). Erot terveydessä ovat tulosta sosiaalisista prosesseista eivätkä biologisesta määräytyneisyydestä (Whitehead & Dahlgren 2006). Sosiaaliset terveyserot ovat näin ollen eroja, jotka eivät ole väistämättömiä, vaan vältettävissä olevia.

Tähtäimessä ei ole kaikkien terveyserojen poistaminen niin että kaikilla olisi sama terveyden taso ja laatu, vaan tavoitteena on vähentää tai poistaa ne erot, jotka ovat seurausta epäreiluista ja vältettävissä olevista tekijöistä. Vältettävissä olevia terveyseroja ovat esimerkiksi altistuminen epäterveelliselle ja rasittavalle työ- ja elinympäristölle ja välttämättömien terveys- ja muiden julkisten palveluiden epätasa-arvoisuus ja riittämätön saatavuus (Whitehead 1994, 6). Eriarvoisuus terveydessä liittyy eri ulottuvuuksiin: kuolleisuuteen, sairastavuuteen, koettuun terveyteen, toimintakykyyn, terveyteen liittyvään käyttäytymiseen, biologisiin riskitekijöihin ja terveyspalvelujen tarkoituksenmukaiseen kohdentumiseen (ks. Palosuo ym. 2007). Terveyseroja kuvaava perustavanlaatuinen osoitin on Suomessa elinajan odotteen välinen ero. 2000-luvun alussa ylempiin toimihenkilöihin kuuluvan 35-vuotiaan miehen ja työntekijöiden välinen ero oli kuusi vuotta ja naisilla vastaavasti kolme vuotta (Valkonen ym. 2007).

Suomalaisessa sosiaalipoliittisessa keskustelussa terveyserot eivät ole olleet laajan tutkimuskiinnostuksen kohteena (vrt. kuitenkin Rahkonen & Lahelma 2002; Ritakallio 2007; Kangas 2009).<sup>1</sup> Erityisesti olisivat tarpeen terveyseroja koskevat pohdinnat, joissa liitettäisiin terveyserojen sosiaalisia determinantteja ja terveydessä ilmeneviä eroja *osaksi hyvinvoinnin vajeita*, siis sosiaalisen eriarvoisuuden ongelmaksi.

Ruotsissa käytävässä keskustelussa terveyserot on liitetty selvemmin osaksi hyvinvoinnin vajeita ja eriarvoisuutta koskevaa tutkimusta (Lundberg 2009; Fritzell & Lundberg 2005). On todettu (Fritzell & Lundberg 2007, 11), että eroja väestöryhmien välisessä kuolleisuudessa ja sairastavuudessa voidaan pitää äärimmäisinä eriarvoisuuden osoit-

1 On mielenkiintoista havaita, että juuri Suomessa, jossa sosiaali- ja terveyspolitiikalla on ollut vahva side ja keskinäinen yhteys, ja jossa korostetaan palvelujärjestelmien osalta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminnallisia ratkaisuja, terveydessä ilmeneviä eroja ei ole laajemmin käsitelty sosiaalisena kysymyksenä – tai sosiaali- ja terveyspolitiikan yhteisenä kohteena. Valitettavan tavallista on myös muissa maissa, kuten esim. Iso-Britanniassa ja Alankomaissa, että terveyserot tulkitaan pääsääntöisesti vain terveyskysymykseenä.

timina: eriarvoisuus terveydessä ei heijasta pelkästään sitä, että olisi vaikutettava suoraan terveyteen. Eriarvoisuus kuvaa pikemminkin sitä, että terveyttä ja terveyseroja määrittävät tekijät (determinantit) ovat epätasaisesti jakautuneet ja ovat läheisesti yhteydessä ryhmän tai yksilön asemaan sosiaalisessa rakenteessa (Fritzell & Lundberg 2007, 11). Myös Ichiro Kawachi ym. (2002) toteavat, että suurin osa sosiaali-ryhmien välisistä terveyseroista (esimerkiksi luokan tai kansanryhmän osalta) liittyy epäoikeudenmukaisuuteen, koska niissä on kyse *terveyden sosiaalisten määrittäjien epäoikeudenmukaisesta jakautumisesta* (esimerkiksi koulutusmahdollisuuksista, turvallisesta työstä, terveydenhuollosta; ja itsekunnioituksen sosiaalisista perusteista).

Johan Fritzell ja Olle Lundberg (2005) yhdistävät taloudelliset voimavarat ja terveyden läheisesti toisiinsa. Taloudelliset voimavarat ovat tärkeitä siinäkin mielessä, että ne voidaan muuntaa muiksi voimavaroiksi kuten esim. tavaroiksi ja palveluiksi (mt., 168–169) tai vaikka voimavaroiksi terveyteen tai terveystalouteen. Nämä keskeiset resurssit kytkeytyvät myös muihin hyvinvoinnin osatekijöihin. Vastaavasti taloudelliset voimavarat liittyvät suoraan perustavan laatuun elämisen ehtoihin kuten toimeentuloon ja köyhyyteen. Fritzell ym. (2005, 168) lisäävät, että terveys itsessään on tärkeä hyvinvoinnin osatekijä, koska se on edellytys myös sen muille osatekijöille ja tietynasteinen odotettavissa olevan elinikä on perusedellytys koko ihmisyyden olemassaololle.

Usein vaje(et) ja ero(t) ovat monimutkaisen syy- ja seuraussuhteen tulosta. Veli-Matti Ritakallio (2007, 138) viittaa juuri tähän todetessaan, että ”...heikko terveys, heikko koulutus, puutteelliset asuinolot sekä rajoitetut harraste- ja osallistumismahdollisuudet ovat tyypillisiä köyhyyden kylkiäisiä. Niukan ravinnon ja kurjan asunnon ohella köyhyys näyttäytyy nykypäivänä erityisesti sosiaalisen toimintakyvyn rajoittuneisuutena ja sosiaalisena syrjäytymisenä. Se on rajoitettua osallisuutta ja sosiaalista osattomuutta. Lisäksi köyhyys aiheuttaa häpeää ja katkeruutta sekä riitoja perheenjäsenten välillä. Aina ei ole mahdollista sanoa, mikä on syy ja mikä seuraus. Avioero voi olla köyhyyden seurausta tai sen syy, samoin mielenterveyden ongelmat.”

Liian yksiviivainen, pelkästään terveyden kautta ilmenevän eriarvoisuuden korostaminen ei siis ole tarkoituksenmukaista, koska hyvinvointivajeet kietoutuvat yhteen. On vaikeaa, ellei mahdotonta, erottaa monimutkaisen syyketjun yksittäisiä tekijöitä toisistaan eli nostaa yhtä yksittäistä vajetta tai eroa keskiöön, varsinkin jos ei ymmärretä oikein erojen taustalla olevia kausaalisia mekanismeja.

## Miten terveyseroja tulkitaan hallinnollis-poliittisissa asiakirjoissa?

Edellä todettiin sosiaalipoliittisen tutkimuksen ja keskustelun vähäisyys Suomessa terveyden ja terveyserojen osalta. Vastaavasti voi tarkastella, näkyykö sosiaalipoliittisen tulkinnan puute myös hallinnollis-poliittisissa asiakirjoissa. Asiakirjojen analysointi on perusteltua sen vuoksi, että niiden on tarkoitus luoda suuntaviivoja käytännön sosiaali- ja terveyspolitiikan toimeenpanolle eri tasoilla. Niiden merkitys voi olla tämänhetkisessä ”pehmeän” ohjauksen toimintaympäristössä merkittävä, koska muut julkisen hallinnon ohjaukeinit ovat vähentyneet.

Tarkastelun kohteeksi olen valinnut 2000-luvun keskeisiä sosiaali- ja terveyspolitiikkaa ohjaavia asiakirjoja: Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa (STM 2006), Hyvinvointi 2015 -ohjelma, Sosiaalialan pitkän aikavälin tavoitteita (STM 2007) ja Kansallinen sosiaalisen suojelun ja osallisuuden strategiaraportti vuosille 2008–2010 (STM 2008a).

Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 -asiakirjassa (STM 2006) painotetaan neljää pääsuuntaa, joiden mukaan edistetään terveyttä ja toimintakykyä, lisätään työelämän vetovoimaa, vähennetään köyhyyttä ja syrjäytymistä sekä varmistetaan toimivat palvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva (STM 2006, 8). Hyvinvoinnin vajeita, terveyseroja, köyhyyttä ja syrjäytymistä tarkastellaan asiakirjassa erillisissä osioissa. Terveyden ja terveyserojen osalta tekstissä viitataan koko yhteiskuntapolitiikan merkitykseen terveyden ja hyvinvoinnin kan-

nalta. Sosiaalisen hyvinvoinnin ja tasa-arvon tavoitteiden toivotaan olevan lähtökohtina yhteiskunnan kaikkien sektorien toiminnalle.

Terveyden osalta todetaan erikseen, että se otetaan valintoja ohjaavaksi periaatteeksi yhteiskuntapolitiikan eri tasoilla. Ja edelleen todetaan: ”päätöksenteossa arvioidaan ennakolta vaikutuksia ihmisten terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin...”. Terveyseroja koskevat konkreettiset toimenpide-ehdotukset painottavat elintapoihin vaikuttamista: ”terveyseroja kavennetaan erityisesti vaikuttamalla ryhmiin, joissa eniten terveysriskejä, kuten tupakointia, alkoholin käyttöä ja ylipainoisuutta”. Tekstissä mainitaan tavoitteeksi myös terveyttä tukevien olosuhteiden luominen, mutta niitä ei konkretisoida. Osion lopussa pyritään terveyttä ja hyvinvointia nivomaan yhteen toteamalla, että niille luodaan pohja lapsuus- ja nuoruusiässä. (Mt., 8-9).

Hyvinvointi- ja terveystasoa käytetään vaihtelevasti: terveys on välillä yläkäsite, välillä taas hyvinvointi. Molempia halutaan edistää, mutta hyvinvoinnin vajeiden vähentämiseen ei viitata. Terveyserojen käsitettä ei myöskään täsmennetä, mutta tekstistä voi päätellä, että sillä viitataan sekä terveydelliseen huono-osaisuuteen (terveyskuilu) että eroihin terveydessä (terveysgradientti), mutta vain elintapojen osalta. Elintapapainotus vaikuttaa peittävän monia yleisiä lähtökohtia, jotka viittaavat sosiaalisen hyvinvoinnin, terveyden ja tasa-arvon edistämiseen, koska niitä koskevat muotoilut jäävät epäkonkreettisiksi ja kovin yleisiksi. Terveyserot nähdään terveystasokysymyksenä, ei sosiaalisen eriarvoisuuden kysymyksenä.

Toimenpiteitä esitetään pääosin terveydellisen huono-osaisuuden vähentämiseksi ja ne liitetään elintapoja koskeviin terveysriskeihin, mutta ei terveysriskejä tuottaviin elinoloihin. Terveysriskien nähdään voivan johtaa sosiaaliseen syrjäytymiseen, mutta sosiaalisen syrjäytymisen yhteys terveysriskeihin jää epäselväksi.

Saman asiakirjan (STM 2006, 15) erillisissä tavoitelausumissa käsitellään köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämistä. Asiakirjan mukaan päätösten sosiaalisten ja terveydellisten vaikutusten arviointia tulee lisätä kaikilla yhteiskuntapolitiikan lohkoilla. Sisällöllisinä asioina viitataan hyvinvoinnin vajeisiin mm. lapsiperheiden köyhyyden, vaikeasti työllistävien ja heikoimmassa asemassa olevien ryhmien toimeentulon

takaamisen osalta. Terveys on esillä vain väestön mielenterveysongelmien ja niiden riskien sekä alkoholihaittojen osalta (mt., 17). Terveysten sosioekonomisiin eroihin ei viitata lainkaan. Huonoa terveyttä ei tässäkään osiossa liitetä sosiaaliseen syrjäytymiseen tai heikon sosiaalisen aseman osaksi. Osiossa ei myöskään nähdä sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien osittaista yhteen kietoutumista, mihin edellä viitattiin.

Hyvinvointi 2015 -ohjelmassa (STM 2007), jonka on tarkoitus tarkastella sosiaalialan kehitystä pitkällä aikavälillä, esitetään keskeisiä hyvinvointipolitiikan tavoitteita ja toimenpidesuuntia. Ohjelmassa hyvinvoinnin määritellään koostuvan monista tekijöistä: terveydestä, toimeentulosta, asumisesta, itsensä toteuttamisesta ja läheisistä ihmissuhteista (STM 2007, 11). Asiakirjassa todetaan että hyvinvointi on kohentunut, mutta hyvinvointierot kasvaneet:

”Koko väestön hyvinvointi on siis parantunut, mutta samalla hyvinvointierot ovat kasvaneet. Tuloerot ovat kasvaneet voimakkaasti erityisesti hyvätuloisten voimakkaan kasvun seurauksena, ja tulokehitys on ollut heikompaa keskituloisilla ja erityisesti pienituloisilla. Samoin terveyserot ovat kasvaneet eri sosiaaliryhmien välillä, kun pienituloisten terveys ei ole kohentunut samassa tahdissa kuin keski- ja hyvätuloisten. Osittain kaksi seikkaa, tulo- ja terveyserojen kasvu, liittyvät toisiinsa epäterveellisten elintapojen, tupakoinnin ja päihteiden ongelmakäytön kasaantuessa tulonjaon alapäähän.” (mt., 11.)

Terveydellinen huono-osaisuus liitetään siis tässä asiakirjassa elintapoihin eikä sitä tarkastella osana sosiaalista huono-osaisuutta. Terveyseroilla tunnutaan myös viittaavan väestöryhmien välisiin eroihin (terveysgradientti). Terveyttä ja terveystaloutta ei juurikaan käsitellä eikä myöskään terveyserojen vähentämiskeinoja. Hyvinvointipolitiikan tehtäväksi terveyden osalta nähdään ”...terveiden elämäntapojen edistäminen ja elämänhallinnan tukeminen” (mt., 19).

Kansallisessa sosiaalisen suojelun ja osallisuuden strategiaraportissa vuosille 2008–2010 (STM 2008a) pääviesteiksi tiivistetään seuraavat:

- sosiaalisen tilanteen yleisarvio on myönteinen
- pienituloisuus ja ongelmien ehkäisy ovat haasteena sosiaalisen osallisuuden vahvistamiseksi



- eläkemenojen kasvupaine on hallinnassa – haasteena pienet eläkkeet
- terveyserojen kaventaminen on tärkein terveyspoliittinen haaste (mt., 11–12).

Raportissa terveyseroja tarkastellaan ”Hyvinvointi ja elinolot” -otsikon alla, jossa todetaan hyvinvointi- ja sosioekonomisten terveyserojen kasvu. Terveyseroja tarkastellaan myös luvussa, joka on otsikoitu ”Haasteet sosiaalisten ongelmien ennalta ehkäisemiseksi”. Tässä viitataan ”syrjäytyneisyyden moniongelmaisuuuteen” (mt., 29), ja esillä ovat pienituloisuus, toimeentulovaikkeudet ja ylivelkaantuminen. Terveyttä ja terveyseroja kuitenkin tarkastellaan irrallisena terveyskysymyksenä eikä niitä sidota sosiaalisen eriarvoisuuden osaksi. Painotuksissa korostuu jälleen kerran elintapoihin vaikuttaminen joko ryhmä- tai yksilökohtaisesti. Lisäksi kyllä todetaan, että eroihin voidaan vaikuttaa yleisellä yhteiskuntapolitiikalla, mutta toimia ei lainkaan yksilöidä.

Strategiassa viitataan myös Terveyserojen kaventamisen toimintaohjelmaan vuosiksi 2008–2011 (STM 2008b) ja luetellaan tuon ohjelman päälinjat: 1) vaikuttaminen yhteiskuntapoliittisilla toimenpiteillä köyhyyteen, koulutukseen, työllisyyteen, työoloihin ja asumiseen, 2) terveellisten elintapojen tukeminen yleisesti ja erityisesti huonommassa asemassa oleville sekä 3) sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuden ja käytön parantaminen (mt., 21). Ohjelman sisältöön ei kuitenkaan enää viitata raportin tavoitteissa eikä toimeenpantavissa haasteissa.

On syytä vielä mainita, että toimintaohjelma poikkeaa selvästi edellä esitettyjen asiakirjojen lähestymistavoista. Siinä pyritään laajalaiseen näkökulmaan, jossa nähdään yhteys sosiaalisen eriarvoisuuden ja terveydessä näkyvien erojen välillä. Vaikka toimintaohjelmassa ei kaikilta osin ole esitetty konkreettisia toimia esimerkiksi köyhyyden vähentämiseksi, niin siinä (mt., 76–77) todetaan kuitenkin selvästi, että on seurattava terveyserojen ja sosiaalisen syrjäytymisen kannalta tärkeiden toimenpiteiden etenemistä.

## Yhteenvetoa asiakirjatulkinnoista

Edellä tarkasteltujen asiakirjojen käsitteistä ei käy ilmi, viitataanko niissä terveydelliseen huono-osaisuuteen vai myös terveydessä ilme-neviin eroihin eri ryhmien välillä. Painotus vaikuttaa olevan terveydellisessä huono-osaisuudessa, mutta vain rajatusti terveyteen liitty-vissä käyttäytymisen ongelmissa. Terveyseroja käsitellään ”*moraalisen alaluokan*” (ks. Carlisle 2001, 274) ongelmana, jonka syyt palautuvat lopulta aina yksilöön. Terveyseroja tarkastellaan pääasiassa terveysty-symyksenä, irrallaan sosiaalisesta yhteydestä. Joissakin tekstikohdissa tosin viitataan terveydellisen huono-osaisuuden vähentämiseen ja so-siaaliseen syrjäytymiseen, mutta sosiaalista huono-osaisuutta ei yhdis-tetä terveyseroihin vaikuttavaksi tekijäksi. Näin siitä huolimatta, että terveyserot ovat olennaisella tavalla yhteydessä sosiaaliseen syrjäyty-neisyyteen ja muihin sosiaalisiin tekijöihin (Deaton 2002, 24).

Terveyseroihin katsotaan Suomessa voitavan vaikuttaa terveysty-poliittikan elintapamallin mukaisesti lähinnä vain terveellisiä elintapo-ja edistämällä. Niihin vaikuttaminen on tärkeää, mutta ei riittävää. Vaihtoehtoinen ja samalla elintapamallille rinnakkainen käsitys (joka ei sulje välttämättä pois elintapoihin vaikuttamista) lähtee siitä, että ongelmana on voimavarojen keskittyminen paremmassa sosiaalisessa asemassa oleville ryhmille, siis harjoitettu ”*sosiaalis-taloudellinen po-litiikka*” (Carlisle 2001, 274). Keskeistä on voimavarojen uudelleen-jakaminen, mikä siirtää painopistettä yksilötason käyttäytymisestä harjoitettuun politiikkaan ja keskusteluun yhteiskunnallisten voima-varojen epätasaisesta kohdentumisesta. Tässä puhettavassa terveyserot tulkitaan *myös* sosiaalisen epäoikeudenmukaisuuden ongelmana. Voi arvioida, että edellä mainitussa kansallisessa terveyserojen kaventami-sen toimintaohjelmassa (STM 2008b) terveyserojen ongelma nähdään myös sosiaalisen eriarvoisuuden kysymyksenä, jonka ratkaiseminen vaatii voimavarojen tasaisempaa jakautumista. Terveystyoliittisessä keskustelussa näitä eri tapoja voi luonnehtia *suoraksi ja epäsuoraksi lä-hestymistavaksi* terveyseroihin vaikuttamisessa.

## Terveyseroja koskeva suora ja epäsuora lähestymistapa

*Suorassa* lähestymistavassa on taipumus eristää terveydessä ilmenevät erot muista sosiaalisista alueista ja tarkastella niitä vain eroina terveyden osoittimissa eri ryhmillä (Peter 2004, 94). Lähestymistapa on lääke- ja kansanterveystieteen arvojen mukainen. Hallitsevia ovat vain terveysarvot: se, että terveyserojen vähentäminen lisää kansanterveyden terveyspotentiaalia. Äärimmillään voi arvioida, että kyse on ”*all for health*” eikä ”*health for all*” -lähestymistavasta. Suora lähestymistapa terveyseroja kaventamaan pyrkivissä politiikoissa, ohjelmissa ja hankkeissa pohjautuu usein epidemiologis-kansanterveystieteelliseen viitekehykseen, jossa kohteeksi valitaan yleensä elintavat. Ne myös otetaan usein interventioiden kohteeksi olettaen, että eroihin voidaan vaikuttaa *suoraan* (väärä kausaalisuus, jossa ei pohdita syytä, vaan asian-tilan ilmentymää). Terveyserojen kaventamisyrittämysten osalta tämä on pulmallista eikä suinkaan riittävä lähestymistapa. Pelkästään epidemiologiseen tietoon nojautuminen voi jo lähtökohtaisesti kapeuttaa ymmärrystä terveyseroihin vaikuttavista tekijöistä.

Kirjallisuudessa keskeinen kritiikki kohdistuu juuri riskitekijä-läh- töiseen terveyspolitiikkaan. David Mechanic (2007, 547–548) toteaa, että suurin osa epidemiologisista tutkimuksista pitää sosiaaliluokkaa karkeana osoittimena verrattuna biologisiin tai käyttäytymistä koske- viin tekijöihin, joita pidetään todellisina kausaalisina tekijöinä. Pre- ventiiviset ponnistelut kohdistuvat sen vuoksi spesifeihin riskitekijöi- hin, mutta eivät heikon sosiaalisen aseman kohentamiseen. Kuitenkin pelkästään käyttäytymiseen liittyviin riskitekijöihin puuttumalla ei vaikuteta ”uusien riskiväestöjen” ongelmiin (esim. Deaton 2002, 14, 18–19). Vaikka terveyteen liittyvään käyttäytymisen ohjaaminen voi muuttaa sitä terveellisempään suuntaan, niin se ei muuta sitä, että hei- koimmassa asemassa olevilla on heikompi terveys kuin paremmassa sosiaalisessa asemassa olevilla ja tällöin elintapoihin kohdistuvat toi- met eivät riitä.

Mel Bartleyn (2003, sit. Raphael ym. 2008, 226) mukaan epidemiolo- gininen lähestymistapa:

1) ymmärtää terveysongelmat yksilöllisinä eikä yhteiskunnallisina

- 2) spesifioi terveysongelmat biolääketieteelliseksi yksilölliseksi motivaatioksi ja riskikäyttäytymiseksi, mikä on osin yksilöllisen kontrollin ulottumattomissa
- 3) lähtee terveyden edistämiseen yksilöllisistä osoittimista ja terveyteen liittyvästä käyttäytymisestä
- 4) sanoo vähän yhteiskunnan muuttamisesta terveyttä edistävään suuntaan
- 5) sanoo vielä vähemmän kuinka yhteiskunnallisia rakenteita voi muuttaa.

Kyse on dialektisesta jännitteestä terveyttä ja sairautta koskevissa näkemyksissä: toinen käsitys painottaa sosiaalisten, kulttuuristen ja ympäristötekijöiden merkitystä, kun taas toisen käsityksen mukaan tietyt taudinaiheuttajat ja riskitekijät ovat kaikkein tärkeimpiä sairautteen liittyvien tekijöiden ymmärtämisessä (Mechanic 2007, 533).

*Epäsuorassa* terveyseroihin puuttumisessa katsotaan, että erot terveydessä eivät ole ongelma vain siksi, että ne poikkeavat terveyden ideaalista, parhaan terveyden ryhmän tasosta, vaan pikemminkin sen vuoksi, että ne ovat epäoikeudenmukaisten taloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten instituutioiden seurausta. Terveydessä ilmenevät erot heijastavat siis yleensä *sosiaalista epäoikeudenmukaisuutta*. Painottamalla terveyden yhteyttä muihin sosiaaliin toimintoihin epäsuorassa lähestymistavassa vältetään nostamasta terveyttä yhteiskunnan keskiöön, eikä siinä myöskään nosteta muita sosiaalisen toiminnan alueita terveyden yli. (Peter 2004, 94–95, 99.) Tämän pohjalta voi kysyä, onko ylipäänsä tarkoituksenmukaista asettaa tavoite koskemaan pelkästään *terveyserojen* kaventamista. Pitäisikö sen sijaan keskustella yhteiskunnallisen eriarvoisuuden, hyvinvointierojen, vähentämisestä? Tämä ei luonnollisestikaan sulje pois terveyden oikeudenmukaisuutta, vaan päinvastoin voi tehdä sen saavuttamisen ylipäätään mahdolliseksi.

Epäsuorassa lähestymistavassa pyritään siis vaikuttamaan terveyseroja tuottaviin ja ylläpitäviin sosiaaliin tekijöihin. Michael Kellyn ym. (2007 10–11) erittelyssä hahmotetaan monia eri tason tekijöitä, jotka tulisi ottaa huomioon terveyserojen ymmärtämisessä:

- 1) materialistisen/rakenteellisen teorian mukaan riittämätön tulotaso johtaa voimavarojen puutteeseen ja eläminen stressitekijöiden kanssa johtaa sairastumiseen;

- 2) psykososiaalisen mallin mukaan syrjintä, joka johtuu heikosta asemasta sosiaalisessa hierarkiassa, saa aikaan vasteen, joka johtaa sairastumiseen;
- 3) terveyden tuottamisen sosiaalisen mallin mukaan kapitalistisen talouden prioriteetit tähtäävät vaurauden, vallan ja arvonannon kasaantumiseen huono-osaisten kustannuksella, ja
- 4) ekososiaalisessa mallissa pyritään yhdistämään psykososiaalinen ja sosiaalinen: siinä tarkastellaan kuinka sosiaalinen ja fyysinen ympäristö toimivat vuorovaikutuksessa biologisen kanssa; tämä liitetään kollektiivisen elämäntyylin käsitteeseen, jossa elämäntyyli-vaikutuksiin vaikuttavat elinoloista määräytyvät mahdollisuudet.

Näiden ”mallien” mukaan terveydessä ilmenevään eriarvoisuuteen puuttuminen edellyttää huomion kiinnittämistä moniin eri tason determinantteihin. Ne liittyvät mm. riskiolosuhteisiin, psykososiaalisiin riskitekijöihin, elintapoihin ja fysiologisiin riskitekijöihin. Nämä voidaan vielä ryhmitellä *välittömiin* (esim. biologis-fysiologiset tekijät), *välittäviin* (esim. terveyspalvelujärjestelmä, elintavat) ja *kauempana oleviin tekijöihin* (esim. riskiolosuhteet, hyvinvointivaltiomalli) (Kelly ym. 2006).

## Toimintaympäristön eriarvoisuutta lisääviä piirteitä

Perinteisesti sosiaali- ja terveyspolitiikassa tavoitteina on ollut hyvinvoinnin ja terveyden tason parantaminen, mutta myös pyrkimys huolehtia sosiaalisesti heikoimmista ryhmistä ja terveydellisestä huono-osaisuudesta. Näitä esitetään edelleen, mutta siitä huolimatta eriarvoisuus Suomessa lisääntyy, mikä näkyy tuloerojen kasvuna, lapsiköyhyyden lisääntymisenä sekä sosioekonomisten terveyserojen kasvuna (Lilja 2009, 102; Palosuo ym. 2007).

Varsinainen haaste tulee siitä, miten epäsuotuisaksi katsottua asiantilaa onnistutaan muuttamaan poliittisilla keinoilla. Jos eriarvoisuutta halutaan vähentää, huomiota olisi kiinnitettävä paitsi sitä tuotaviin tekijöihin, myös eriarvoisuuden vähentämisen *esteisiin*. Seuravassa esteitä kuvataan yleisesti toimintaympäristön eriarvoistumisen

ja erityisesti terveyseroja koskevan tulkintakehityksen muuttamisen näkökulmasta.

Eriarvoisuuden lisääntyminen katsotaan oikeutetuksi taloudellisen kasvun, kilpailukyyn ja kannustavuuden nimissä. Sosiaalipoliittisessa keskustelussa on viitattu suunnan kulkevan hyvinvointioikeuksien laajentamisen sijasta sosiaalipolitiikan alistamiseen talouspolitiikalle, hyvinvointioikeuksien karsintaan sekä ”*kannustavan sosiaalipolitiikan*” esille nostamiseen (Heiskala 2006, 25). Björklundin & Airion (2009, 173) mukaan Suomessa onkin siirrytty hyvinvointikehyksestä markkinakehykseen. Hyvinvointikehyksen mukaan oikeudenmukaisuus on ensisijainen arvo verrattuna talouden tehokkuuteen ja tasainen tulonjako tukee hyvinvoinnin tasa-arvoisuutta. Markkinakehyksessä taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi eriarvoistuvat, koska markkinat määräävät sisällön.

Markkinakehyksen mukainen, uusliberalistinen talouspolitiikka edellyttää, että 1) valtion tulee vähentää puuttumista talouteen ja sosiaaliseen toimintaan, 2) työvoima- ja finanssimarkkinat tulee vapauttaa markkinoita rajoittavasta sääntelystä ja 3) kaupan, tavaroiden, palveluiden ja pääoman liikkuvuutta rajoittavat esteet tulee poistaa (Navarro 2009, 425). Valtion rooli kutistuu valmentajavaltioksi (Björklund & Airio 2009, 144), jossa myös mahdollisuudet turvata julkiset hyvinvointijärjestelmät heikentyvät (Tiihonen 2006, 100; Heiskala 2006, 25, 35). Samalla kapenevat mahdollisuudet huolehtia tasa-arvoisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Juho Saari (2006, 240) toteaaakin, että sosiaali- ja terveyspolitiikan mahdollisuudet määrittellä autonomisesti omat tavoitteensa ovat 1990-luvulta lähtien heikentyneet. Hän luettelee sosiaalipolitiikan haasteiksi seuraavat: julkisen talouden vakauttaminen, kilpailukyyn säilyttäminen, työllisyyden lisääminen, markkinoihin sopeutuminen, asiakkaan/kuluttajan aseman korostaminen ja ikääntymiseen varautuminen. Tavoitteet näyttävät liittyvän pääosiltaan juuri kilpailun ja talouden arvoihin, joissa *sosiaaliseen eriarvoisuuden vähentämistä ei edes mainita*.

Toimintaympäristön eetosta on luonnehdittu siirtymäksi vastuullisen yhteiskunnallisen ideologian eetoksesta vastuullisen yksilöllisyyden ideologiaan (Julkunen 2007, 141–143). Raija Julkunen toteaa,

että ”*etoksen vaihtaminen helpottaa sellaisten ongelmatilanteiden kuin työttömyyden, syrjäytymisen, juoppouden, asunnottomuuden, yksinhuoltajuuden, ammattikouluttamattomuuden tai lihavuuden tulkintaa omien valintojen eikä yhteiskunnallisten prosessien ja rakenteiden tuloksentuotannon*” [kursivointi MS].

Sosiaalisten ongelmien yksilöllistämisyrittäminen näyttää siis koskevan myös perinteisemmin sosiaalisiksi määriteltyjä asiantiloja. Terveystieteeseen liittyvää yksilöllistämistä on kutsuttu ”vapaakauppa” -perspektiiviksi, jossa oletetaan, että yksilöt voivat vapaasti valita terveyteen tai sairauteen liittyvän vaihtoehdon (Davison & Davey Smith 1995, 97).

Navarro (2009, 425) on eritellyt markkinavetoisen toimintaympäristön aiheuttamia seurauksia terveyteen ja terveyspalvelujärjestelmään. Näitä havaintoja voi peilata myös suomalaisen hyvinvointipalveluja koskevaan toimintaympäristöön. Niiden mukaan:

- julkinen vastuu väestön terveydestä vähenee;
- tulee tarve lisätä valinnanvapautta ja markkinavoimien osuutta;
- kansallisia terveyspalvelujärjestelmiä muutetaan vakuutusperusteisiksi;
- terveydenhuoltoa pyritään yksityistämään;
- markkinavetoisuus terveyspalveluissa tekee potilaista asiakkaita ja suunnittelu korvataan markkinoilla;
- terveys vastuu siirretään yksilöille;
- terveyden edistäminen ymmärretään käyttäytymisen muuttamisena;
- yksilöiden vastuuta lisätään viittaamalla sosiaalisen pääoman käyttöön.

Suomessa onkin syytä kiinnittää erityistä huomiota sosiaali- ja terveyspalvelujen eriarvoisuutta tuottaviin piirteisiin (Muuri ym. 2008; Teperi & Keskimäki 2007). Olisi tarkoituksenmukaista arvioida laajemminkin sosiaali- ja terveyspolitiikan omien toimien eriarvoistavia vaikutuksia väestön eri ryhmien osalta. Tämä on tarpeen varsinkin, jos ja kun toisten hallinnonalojen edellytetään toimivan myös sosiaalista eriarvoisuutta vähentävästi.

Keskustelussa on myös kiinnitetty huomiota taloudellisen, poliittisen ja byrokraattisen eliitin osuuteen markkina- ja kilpailupainotteisten ideoiden läpiviennissä sosiaali- ja terveysalalla. Pertti Koistinen (2007, 163) toteaa, että ”*samaan aikaan kun menestyviä tuetaan, eliitti*

*kiristää köyhien ja sosiaaliturvaan turvautuvien kontrollia*”. Tärkeää tässä on myös Koistisen (2008, 53) johtopäätös, että pienituloisuus ja köyhyys eivät riipu vain markkinoista vaan sosiaaliturvajärjestelmän heikkouksista. Toimenpide-ehdotuksissa onkin painotettu perusturvaetuksien korottamista (Särkelä & Eronen 2007).

Terveyspoliittisessa keskustelussa on viitattu myös siihen, että eliitin etuoikeudet ovat suojattuja. Kuitenkin kovin vähän huomiota on kiinnitetty siihen, kuinka sosioekonomisen hierarkian yläpäässä olevan ryhmän etuoikeudet helpottavat heidän terveytensä paranemista niin, että heillä on johdonmukaisesti parempi terveys kuin sosioekonomiselta asemaltaan heikommilla ryhmillä. Tällä ei tarkoiteta lainkaan sitä, että paremmassa sosioekonomisessa asemassa olevien ryhmien terveyttä tulee heikentää, vaan sitä, että heikoimman terveyden ryhmien terveyden kohentamiseksi tulisi huomiota kiinnittää tavoitteen ja mahdollisuuksien ristiriitaan (mahdollisuuksien tasa-arvo) ja pyrkiä kuroma umpeen voimavarojen eroa. (Graham & Kelly 2004, 9)

## Eriarvoisuutta koskevan tulkintakehyksen muuttaminen

Edellä terveyseroja on tulkittu sosiaalisen eriarvoisuuden ilmentymänä. Tämä merkitsee sitä, että niitä ei tarkastella pelkästään terveyskysymyksenä, vaan epäsuorasti terveyteen vaikuttavien sosiaalisten tekijöiden kautta. Suora terveyseroihin vaikuttaminen pelkistyy usein vain elintapoihin.

Suora ja epäsuora viitekehys eriytyvät, mutta myös kilpailevat keskenään (Macdonald & Smith 2001, 256). Viitekehyksiin sisältyvä erilainen tulkinta terveyserojen ongelman selitysmallista aiheuttaa jännitetä myös niihin vaikuttamisen tavoissa. Keskeinen kysymys on, mihin syyketjun osaan tulisi ensisijaisesti kiinnittää huomiota, jos eroja halutaan vähentää. Joka tapauksessa olisi tarpeen vahvistaa paradigmaa, jossa sosiaalinen ja terveydellinen huono-osaisuus (ja myös terveysgradientti) olisivat osa hyvinvoinnin vajeita koskevaa tutkimusta. Olisi kysyttävä, miten sosiaalinen eriarvoisuus vaarantaa mahdollisuudet hyvinvointiin ja terveyteen. Terveyserot eivät liity pelkästään ”terveys-



*maailmaan*”, jota ei sinänsä puhtaana edes ole olemassa, vaan sillä on aina sosiaalis-yhteiskunnallinen ulottuvuutensa.

Tärkeä sosiaalipoliittinen ja myös terveystoliittisen toiminnan kannalta keskeinen tutkimuskohde on kunkin hyvinvointimallin suhde terveyteen ja terveyseroihin. Useissa tutkimuksissa on päädytty siihen johtopäätökseen, että pohjoismainen hyvinvointivaltio mahdollistaa sosiaalisen tasa-arvon. Myös terveyden taso on eurooppalaisia maita vertailleen tutkimuksen mukaan, ainakin joidenkin osoittimien kohdalla, keskimääräistä parempi Pohjoismaissa. Näin ei kuitenkaan ole terveyden *jakautumisen* osalta. Terveyserot eivät ole kaikissa Pohjoismaissa pienempiä kuin konservatiiviseksi tai liberaaliksi luonnehdittujen järjestelmien maissa. (Dahl ym. 2006, 203–210.)

Tämän pohjalta voi kysyä, miten suhteellisen tasa-arvoisissa pohjoismaisen mallin mukaisissa yhteiskunnissa ei ole onnistuttu vähentämään sosio-ekonomisia terveyseroja? Viekö tämä pohjaa edellä esitellyltä lähestymistavalta, jossa on painotettu terveyseroihin puuttumista vaikuttamalla hyvinvoinnin vajeisiin? Ensinnäkin voi todeta, että ei ole välttämättä mallin vika, jos sen puitteissa ei kyetä toteuttamaan tasa-arvoista politiikkaa. Mikä on hyvinvointia joillekin ryhmille, voi olla pahoinvointia toisille. Malli tarjoaa hyvin yleisen puitteen tutkia terveyseroja. Lisäksi tarvitaan monivivahteisempaa tutkimusta ja vertailua spesifeistä politiikoista. Tarpeen on myös arvioida rakenteellisen tason politiikkoja. Lisäksi olisi kysyttävä, miten hyvinvoinnin ja sen jakautumisen kannalta merkityksellisesti politiikat, toimet ja projektit vaikuttavat eri ryhmiin.

Tässä esillä ollut ”terveydellisen” ja ”sosiaalisen” yhtymäkohtien tarkastelu ja sosiaalipoliittisen otteen vahvistaminen terveydessä/terveyseroja koskevassa keskustelussa ei sulje pois sitä, että siihen sisällytetään myös terveyden fysiologis-biologinen ulottuvuus. Kansainvälisessä keskustelussa onkin todettu, että tulisi päästä kuolleisuuden ja sairastavuuden sosiaalisia determinantteja koskevaan tutkimukseen, jossa osoitettaisiin ”sosiaalisen” ja biologisen yhteys (Fernald & Gunnar 2009). Tarvitaan tietoa siitä, miten biologiset järjestelmät ihmisruumissa muuttuvat siten, että ne määräytyvät sekä sosiaalisista että biologisista/biokemiallisista prosesseista (Kelly ym. 2006).

Terveyttä ja terveyseroja koskevan tutkimuksen tulisi siis pitää lähtökohtanaan monitasoisen syyketjun tutkimusta, eikä palauttaa terveyteen tai sairauteen vaikuttavia tekijöitä vain johonkin yksittäiseen syytekijään. Tähän tutkimukseen tarvitaan monia tieteenaloja. Jonkin lähestymistavan tai tieteenalan ylikorostamisella tai toisen tulosten mitätöimisellä ei päästä eteenpäin. Kaikilla, välittömällä, välittävillä ja kauempana olevilla tekijöillä on merkitystä terveyserojen vähentämisessä. Yksimielisyyttä ei ole kuitenkaan siitä, mikä on eri tekijöiden painoarvo terveyden/terveyserojen selittäjinä ja mikä on eri kausaalisten tekijöihin merkitysryhteyks. (Kelly ym. 2006.) Osin siksi juuri terveyseroja koskevissa tutkimuksissa päädytään sovinnaisiin ja vakiintuneisiin lähestymistapoihin, joita yksiviivainen metodinen ajattelu vielä tukee. Dialektinen jännite eri tieteenalojen välillä tulisi purkaa monitieteisyyden ja menetelmällisen monimuotoisuuden hyväksi.

## Lopuksi

Jos eriarvoisuutta halutaan vähentää, olisi tärkeää entistä painokkaammin eritellä eriarvoisuuteen vaikuttavia tekijöitä, mihin sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa ainakin osittain tähdätäänkin. Tärkeää on myös laajentaa terveydellistä eriarvoisuutta koskeva käsitteistö hyvinvoinnin vajeita koskevan tutkimuksen osaksi. Lisäksi tarvitaan tutkimusta eriarvoistumiseen vaikuttavista politiikoista, jotka koskevat sekä hyvinvoinnin että terveyden eroja, siis eriarvoisuutta hyvinvoinnissa. Myöskään hallinnollisen toiminnan sirpaleisuus, jossa sosiaalista syrjäytyneisyyttä ja terveyden sosioekonomisia eroja tarkastellaan toisistaan irrallisina, ei edistä eriarvoisuuden vähentämistä.



Tärkeä aloite on WHO:n komission terveyden sosiaalisia determinantteja käsittelevä raportti (CSDH 2008). Siinä pyritään systemaattisesti identifioimaan eri tason tekijöitä, joilla on merkitystä terveydellisen eriarvoisuuden vähentämisessä. Tavoitteiksi asetetaan hyvinvoinnin edellytysten turvaaminen ja sitä kautta myös terveyteen liittyvän eriarvoisuuden vähentäminen; *terveyseroja ei voi vähentää, jos huomiota ei kiinnitetä sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen*. Ehdotukset

ovatkin yhteiskunta-, sosiaali- ja terveystieteellisiä. WHO:n komission esitys ”sosiaalipolitiiso” terveyttä, mutta ei lääketieteellistä sosiaalista. Komission puheenjohtaja, epidemiologi Michael Marmot toteaa, että vaikka terveyden kohentamisen tai terveyserojen vähentämisen ei tulisi olla ainoa päämäärä esimerkiksi talous- tai sosiaalipolitiikassa, näillä politiikoilla on keskeinen merkitys terveyden mahdollisimman tasaiseen jakautumiseen pyrittäessä (Marmot ym. 2008).

Tietopohjan lisäksi tarvitaan tulosten kääntämistä tavoite-keino-kielelle, toisin sanoen olisi pohdittava miten ja millä keinoin päästään eteenpäin. Terveys- ja sosiaalipolitiikassa, kuten yleensäkin hallinnollis-poliittisessa toiminnassa, on taipumus väheksyä *toimeenpanoa*. Kiinnostus lakkaa ohjelman, politiikan tai projektin toimeenpanon vaiheessa. Varsinkin kansalliselta tasolta lähtevien politiikka-aloitteiden pulma on usein toimeenpanon heikkous. Liian usein oletetaan, että julkilausuttu tavoite toteutuu itsestään. Ajatellaan, että ohjelma, tavoite tai toimintasuunta on riittävä ja toimeenpanijoiden tulee vain ”tarttua toimeen”. Poliitiikkaa tehdään sumussa.

Sekä sosiaali- että terveystieteiden tutkimuksessa, kuten myös käytännöissä, *tulisi irrottautua liiasta palvelujärjestelmäpainotteisuudesta*. Sosiaali- ja terveystieteiden alueella on vahva taipumus keskittyä palvelujärjestelmän korostamiseen sosiaalisten ongelmien ratkaisijana. Eriarvoisuuden vähentämisen kannalta ratkaisevan tärkeää on tähdätä politiikan strategis-normatiivisen tason toimien toteuttamiseen, mistä käsin on parhaat mahdollisuudet päästä eriarvoisuuden juurille ja sitä kautta käsiksi ongelmiin. Tämä edellyttää myös monitieteistä otetta ja rohkeutta arvioida, mitä todella tulee tehdä, jotta eriarvoisuus väheneisi.

## Valinnanvapauden problematiikasta sosiaalipolitiikassa

 *Hyvinvointivaltiolla ja konsumerismilla on lähtökohtaisesti toisilleen vastakkaiset päämäärät. Sosiaalipolitiikan suureksi kysymykseksi nousee, kuinka yhdistää yksilöllisyys ja kollektiivisuus sosiaalisesti vastuullisen yhteiskunnan pilareina.* 

### ”Suurten aloitusten ja suurten lupauksen aika”

Jokaisella sosiaalipolitiikan aikakaudella on omat sanastonsa ja käsitteensä, joihin menneillään olevien yhteiskunnallisten muutosten ydin tuntuu kiteytyvän. Nyt 2010-luvun toisella vuosikymmenellä sana *valinnanvapaus* on hyvä ehdokas yhdeksi vallitsevan muutostermnologian lippulaivaksi. Se kuuluu sosiaalipolitiikan uudistamisen sanaperheeseen, jonka muita jäseniä ovat esimerkiksi osallisuus, yksilöllisyys, asiakaskeisyys ja käyttäjälähtöisyys. Kaikki nämä sanat ovat osa sitä hyvinvointivaltioiden muutoksen kehystä, josta puhutaan aktiivisena ”mahdollisuuksien sosiaalipolitiikkana”. Tässä kehyksessä hyvinvointivaltio antaa kansalaiselleen enemmän mahdollisuuksia kuin lupauksia. Myös laajana rehottavaan kumppanuuspuheeseen sisältyy ajatus toimijoiden mahdollisuudesta ja vapaudesta valita omat kumppaninsa, vaikka todellisuus ei aina taivukaan tämän retoriikan mukaisesti (Palola ym. 2010). Valinnanvapaudesta on 1990-luvulta saakka yritetty ensin Britanniassa – amerikkalaisten esimerkkien mukaisesti – ja sit-

temmin myös Pohjoismaissa tehdä koko palvelujärjestelmän toimintaa ohjaava mekanismi jopa niin, että siitä on tulossa jo suhteettoman tärkeä verrattuna muihin sosiaali- ja terveydenhuollon kysymyksiin (Koivusalo ym. 2009).

Valinnanvapaus on siis paitsi myönteisiä mielikuvia herättävä sana, myös suuri yhteiskunnallinen kysymys, jonka edessä sosiaalipoliittiko kuitenkin tuntee itsensä helposti aseettomaksi. Ajatus valinnanvapaudesta on lähtökohtaisesti toki erinomaisen kannatettava, mutta samalla sosiaalipoliittisesti kovin kimurantti. Tietynlainen aseettomuus näkyy myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden ja lainsäädännön uudistamistyössä, jossa on ollut havaittavissa vaikeutta tarttua syvällisesti tämänkaltaisiin isoihin kysymyksiin ja hahmottaa niitä; tämä heijastanee koko sosiaali- (ja terveys)politiikan ongelmallisuutta nykytilanteessa. Ilmassa tuntuu olevan enemmän kysymyksiä kuin vastauksia.

Ehkä osin juuri muunlaisten vastausten näkymättömyyden ja kuulumattomuuden takia konsumerismista, asiakkaan aseman ja valinnanvapauden korostamisesta, on tullut se doktriini, jota tarjotaan nyt eräänlaiseksi yleisvastaukseksi myös julkisten palvelujen järjestämisen kysymyksiin. Tämän poliittisen retoriikan juuret juontavat New Public Management (NPM) -ajatteluun ja sen uskoon julkisen sektorin parantamisesta yksityisen liike-elämän opein; taustalla on uusklassisen taloustieteen näkemys rationaalisesta kuluttajasta, joka pyrkii maksimoimaan omien mieltymystensä toteutumisen. (Ks. Fotaki 2009, 88; Eräsaari tässä teoksessa.)

Stakesin pääjohtajana toiminut Vappu Taipale kuvasi Dialogi-lehden (3/2008) haastattelussa sosiaali- ja terveysalan tilannetta *suurten aloitusten ja suurten lupausten ajaksi*; hänen mukaansa ”kansalaisetkin tuntuvat olevan ymmällä siitä, kuka on vastuussa mistäkin, esimerkiksi siitä, mitä ministeriö oikeasti voi tai ei voi, ja mitä kuntien pitäisi voida”. Tämä lausahdus kuvaa varsin osuvasti myös valinnanvapauden problematiikkaa sosiaalipoliitikassa. Valinnanvapaus on nostettu esiin tärkeäksi edistettäväksi tavoitteeksi, mutta keskustelu itse asiasta on olematonta ja vallalla on ennemminkin hämmennys siitä, mitä oikeastaan voitaisiin tai pitäisi tehdä. Konsumerismin monimutkainen

todellisuus ei julkisessa keskustelussa näy eikä kuulu, eikä valinnanvapauden syvällisempää analyysiä tehty meillä edes palveluseteliuudistusten yhteydessä, vaan asiasta on vaiettu yleensä sillä perusteella, että kyse on ongelmallisesta ja kaikkea muuta kuin yksioikoisesta asiasta. Lisäksi ajatellaan, että sosiaalihuollon asiakkaan resurssit ovat usein rajallisia valinnanvapauden laajempaan hyödyntämiseen. Tässä vaiheessa kyse onkin vielä monelta osin epävarmasta aloituksesta ja lunnastamattomasta lupauksesta.

Itse valinnanvapaus ei toki ole uusi asia; nostihan jo sosiaalihuollon periaatekomitea 1960–70-lukujen vaihteessa sen yhdeksi sosiaaliturvapolitiikan yleisistä toimintaperiaatteista (KM 1971). Tuolloin valinnanvapauden korostaminen oli tärkeä merkki siirtymisestä köyhäinhoidosta hyvinvointivaltioon, jonka ero perinteiseen sosiaalihuoltoon kiteytyi palveluhenkisyden ideologiaan. Huoltovaltion sosiaalipoliittinen kontrolli haluttiin muuntaa hyvinvointivaltion vapaudeksi pyrkimällä eroon pakkokeinoista, laitosvaltaisuudesta ja yleensäkin tahdonvastaisuudesta. Valinnanvapauden periaate tarkoitti, että vapaaehtoisia tukitoimenpiteitä tuli olla saatavilla ja että ihmisillä tuli olla tietoa niistä, jotta he voisivat tehdä valintansa. Valinnanvapauden viitekehys oli siis hyvinvointivaltion rakentamisen kynnyksellä aikalailla erilainen kuin nyt. Yksinkertaistetusti voi tiivistää, että vapaudesta hyvinvointivaltiossa on siirrytty kohti vapautta hyvinvointimarkkinoilla. Tässä artikkelissa pohdin valinnanvapauden problematiikkaa osana 2010-lukulaisen sosiaalipolitiikan arvoitusta.

## Valinta hyvinvointivaltiokehyksessä

Kun puhutaan valinnanvapaudesta sosiaalihuollon tai sosiaalipolitiikan kehittämisen periaatteena, on keskustelu asemoitava laajaan hyvinvointivaltiokehukseen. Hyvinvointivaltio on individualismin ja kollektivismien sekä vapauden ja turvallisuuden välinen kompromissi. Lisäksi sen on löydettävä kompromissi lopputulosten ja mahdollisuuksien tasa-arvon välillä, sillä pelkkä mahdollisuuksien tasa-arvon edistäminen johtaa eriarvoisuuteen. (Riihinen 2007.) Nämä hyvinvointi-

valtioon sisäänrakennetut kompromissit hakevat nyt uusia asemiaan, ja yksi väline asemoida hyvinvointivaltion toimintaa ja toimijoita uudelleen, on juuri valinnanvapauden korostaminen. Esimerkiksi Briitta Koskiaho (2008) on todennut, että kun priorisointi on vaikeaa, eräs keino selviytyä siitä on siirtää valintaa kuluttajakansalaiselle.

Valinnanmahdollisuuksien lisääminen kytketään nykykeskustelussa erityisesti ajatukseen kansalaislähtöisemmästä yhteiskunnasta, asiakaskeskeisestä palvelujärjestelmästä sekä ihmisten osallisuudesta ja itsemääräämisoikeudesta. Harvemmin puhutaan lisääntyvästä markkinaehtoisuudesta, eri toimijoille taattavasta kilpailuneutraliteetista, julkisen sektorin supistamisesta tai yksityisen vastuun lisäämisestä, vaikka valinnanvapauden korostamisessa voi yhtä hyvin olla kysymys myös näistä. Valinnanvapaudelle sinänsä ei varmasti löydy yhtään vastustajaa; kaikkihan haluamme valita parasta itsellemme ja läheisillemme. Kun puhutaan valinnoista hyvinvointivaltiossa, on kysymys kuitenkin paljon muustakin kuin yksilön tai perheen yksittäisistä päätöksistä. Valinnanvapauden asema ja rooli hyvinvointivaltion palvelujärjestelmissä on laaja yhteiskunnallinen ja poliittinen kysymys ja arvovalinta. Kyse on lopulta siitä arvopohjasta, jonka pohjalta palvelujärjestelmäämme halutaan kehittää. Valinnanvapautta pohdittaessa onkin kysyttävä, kuinka pitkälle yksilöllisyyttä voidaan korostaa loukkaamatta yhteisöllisiä arvoja; korvautuuko yhteisvastuu lopulta kuluttajuudella?

Joka tapauksessa selvää on, että nyt etsitään uusia välineitä julkisten ja yksityisten oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainottamiseksi edistyneissä yhteiskunnissa. Kyse on yhteiskuntien ja niiden omaksunan sosiaalipolitiikan laaja-alaisesta muutoksesta, jota on luonnehdittu monin eri tavoin. Jorma Sipilä (2009b) on todennut, ettei ajatus yhteisestä kansakunnasta enää inspiroi. Tämä tarkoittaa universalismin murtumista. Taustalla on myös se, että yhä harvempi samaistuu enää työväenluokkaan. Tuloerojen kasvu on loitontanut kansalaisia toisistaan, eikä keskiluokka enää entiseen tapaan tue työväenluokan pyrkimyksiä sosiaaliseen nousuun. (Ks. Olavi Riihinen tässä teoksessa). Myös tämä vaikeuttaa sosiaalipolitiikan kehittämistä universalismin kehyksessä.

Yhteisen ja yleisen hyvän sijaan tavoitellaan yksilöllisyyttä ja erilaistumista. Tätä ajattelua kuvastaa hyvin esimerkiksi Euroopan komission (KOM(2007)359) avoimesti ilmaiseva halu saada ”enemmän voittajia”, vaikka Euroopan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumisen teemavuonna 2010 alettiin taas kiinnittää hieman enemmän huomiota myös häviäjiin. Entisen sisämarkkina- ja kilpailukomissaari Mario Montin (2010, 26) komissiolle laatimassa sisämarkkinastrategiassa myönnetään suoraan, että sisämarkkinat kiistatta luovat voittajia ja häviäjiä ja verokilpailu rajoittaa sosiaalipolitiikan mahdollisuuksia korjata tätä tilannetta. Sisämarkkinoiden ja sosiaalipolitiikan yhteensovittaminen onkin yksi unionin poliittisista ongelmista, joka vaatii uudenlaisia ratkaisuja.

Meillä Suomessa jako voittajien ja häviäjien välillä on parin viime vuosikymmenen aikana kasvanut nopeasti; jopa siinä määrin, että OECD on kiinnittänyt asiaan huomiota. Se totesi keväällä 2010 julkistamassaan maaraportissa lisääntyvän eriarvoisuuden olevan jo uhka suomalaiselle hyvinvointimallille. Monilta osin kyse on tietoisista valinnoista, sillä valtio on omilla toimillaankin lisännyt eriarvoisuutta. Satsatessaan nimenomaan menestyjiin valtio kasvattaa eriarvoisuutta, josta nyt uhkaakin tulla tuon tavoitellun menestyksen suurin kompastuskivi. On tärkeää huomata, että valinnanvapauden (yli)korostaminen uhkaa osaltaan lisätä eriarvoisuutta. Koulutetut, varakkaat ja liikkuvat ihmiset valitsevat eniten olipa kyse sitten kouluista, vanhus-tenhuollosta tai terveydenhoidosta (Fotaki 2009).

Valinnanvapaus on osa toimijakeskeistä maailmankuvaa, joka ei näe vastuun olevan hyvinvointivaltiollisilla rakenteilla vaan toimijoilla itsellään. Toimijoiden olisi oltava aktiivisia, vastuullisia ja kustannustietoisia. Niinpä sosiaalipolitiikka ja sosiaalihuolto rakentuvat yhä enemmän sen ajatuksen varaan, että kaikki olisivat samalla läh- töviivalla, yhtä kykeneviä huolehtimaan omista asioistaan. Puhe eriarvoisuudesta jää näin sivuun, mahdollisuuksien varjoon. Tähän yhteiskunnalliseen (tai -kunnattomaan?) maisemaan valinnanvapauden korostaminen istuu erinomaisesti.



## Valinnanvapaus suomalaisen hyvinvointivaltion uudistuksissa

Miten valinnanvapauden ideologia sitten näkyy suomalaisessa lainsäädännössä? Seuraavassa esimerkkeinä ovat kolme sosiaali- ja terveydenhuollon lakihanketta, joihin valinnanvapauden problematiikka tiiviisti kietoutuu: palveluseteliä koskevat säännökset sekä sosiaali- ja terveydenhuoltolakien uudistamisen.

### *Palveluseteli*

Ensimmäiset palveluseteliä koskevat säännökset otettiin Suomessa lainsäädäntöön vuoden 2004 alussa, jolloin palveluseteli otettiin käyttöön kotipalvelussa. Sittenkin käyttöä laajennettiin, ja uusi laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä tuli voimaan 1.8.2009. Sen myötä palvelusetelien käyttömahdollisuus laajeni kaikkiin sosiaali- ja terveystalouteen lukuun ottamatta päivystyspalveluja ja tahdosta riippumattomia hoitoja. Kunnat päättävät palvelusetelijärjestelmän käyttöönotosta ja palveluvalikoimasta sekä hyväksyvät palvelujen tuottajat, joiden palvelujen maksamiseen seteliä voi käyttää. Asiakkaalla on mahdollisuus kieltäytyä palvelusetelin käytöstä, jolloin kunnan pitää ohjata asiakas muulla tavoin järjestettyjen kunnallisten palvelujen piiriin. Palvelusetelin antaessaan kunta myöntää asiakkaalle sitoumuksen kustannusten korvaamisesta ennalta määräämäänsä arvoon asti.

Palvelusetelit ovat selkeä keino korostaa kuluttajuutta ja siihen kytkeytyvää valinnanvapautta. Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2005 julkistamassa käyttöoppaassa kotipalvelun palveluseteliin todettiin, että ”palvelusetelin käyttö antaa asiakkaalle lisää vaihtoehtoja ja tukee siten sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaisesti asiakkaan asemaa ja oikeuksia. Toisaalta palvelusetelin käyttö lisää asiakkaan vastuuta palvelun laadusta ja hinnasta”. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2005.)

Vuoden 2009 palveluseteliuudistuksessa valinnanvapautta tarkasteltiin markkinaorientoituneemmin kuin vuonna 2004. Hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteliä koskeneen esityksen (2009) mukaan ”asiakkaan valinnanvapauden kasvattaminen monipuolistaa

parhaimmillaan palvelujen tarjontaa ja lisää kilpailua palvelujen tuottajien kesken. Kilpailun lisääntyminen saattaa myös lisätä palvelujen läpinäkyvyyttä ja vaikuttaa kustannustasoa alentavasti”. Lisäksi todetaan, että on palvelujen käyttäjien edun mukaista kehittää sosiaali- ja terveysalan yrittäjyyttä ja edistää sosiaali- ja terveystoimen säännön- mukaista vuorovaikutusta yksityisten palvelujen kanssa. Esityksessä korostetaan palveluseteliä keinona edesauttaa markkinoiden kehittymistä ja pienyrittäjyyttä. Valinnanvapauden lisäämisen perustelut ja tavoitteet eivät siis näyttäyty erityisen sosiaalipoliittisina.

Sosiaalipoliittisesti varsin ongelmallinen on myös hallituksen esityksen ajatus siitä, että ”esityksen yhtenä tavoitteena olevan asiakkaan valinnanvapauden lisäämisen arvioidaan synnyttävän välillisiä kustannussäästöjä. Kunta pystyy keskittämään enemmän voimavaroja palvelujen tuottamisesta palvelujen järjestämiseen. Yksityiset palvelujen tuottajat pyrkivät kilpailemaan asiakkaista mahdollisesti paremmalla hinta-laatusuhteella”. Kuntien oletetaan määrittävän palvelusetelin arvon jonkin verran alhaisemmaksi kuin kunnan omasta tuotannosta aiheutuvat menot, joten palvelujen tarjontaa ajatellaan voitavan lisätä kunnan kustannuksia lisäämättä. Vaikka tämä tarkoittaa asiakkaan kustannusten lisäämistä, ei hallituksen esitys uudistuksen yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidessaan pohdi eriarvoistumisen riskiä, vaan tyytyy toteamaan, että lähtökohtana kunnissa tulee olla asukkaiden ja asiakkaiden oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu. Lisäksi todetaan olevan tärkeää, että kuntalaisille tarjotaan lisää valinnanmahdollisuuksia ja ”sitä kautta edistetään yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista”.

Pohdintaa siitä, miten tämä kaikki sovitetaan yhteen, ei esityksessä ole. Sen sijaan muistutetaan jälleen kerran, että ”asiakkaan valinnan vapaus lisää kilpailua palvelun tarjoajien kesken, palvelujen tarjontaa sekä asiakkaiden harkintaa palvelujen käytössä”. Lisäksi se ”lisää yritystoimintaa ja tätä kautta edistää uusien työpaikkojen syntymistä”. Valinnanvapaus näyttäytyy siis ratkaisuna monenlaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseen; sen sijaan sosiaalipoliittinen tavoitteenasettelu jää ontoksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta (StVM 14/2009 vp) totesi hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä järjestelmän käyttöönoton edellyttävän, että ”kunnassa varaudutaan asiakkaan asianmukaiseen neuvontaan ja ohjaukseen sekä kiinnitetään huomiota heikkojen asiakasryhmien mahdollisuuteen käyttää palveluseteliä.” Palvelusetelin käyttäminen edellyttää, että asiakas kykenee itse tekemään valintoja ja valvomaan saamansa palvelun laatua. Siksi ”asiakasta on tarpeen neuvota hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan palvelujen ostamisessa”. Huoli eriarvoistumisesta löytyy kärkeväenä valiokunnan lausuntoon jätetystä vastalauseesta, jonka on allekirjoittanut viisi vasemmistopuolueiden kansanedustajaa: ”Palveluseteliä markkinoidaan kuntalaisten valinnanvapauden lisäämisellä. On kuitenkin todennäköistä, että palveluseteli lisää enimmäkseen varakkaiden vapauksia. Köyhien valinnanmahdollisuuksia se pahimmillaan heikentää. Toisaalta on todettava, että vapaus tuo aina mukanaan myös vastuun. Käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä vastuuta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja niistä aiheutuvista kuluista siirretään kunnilta tavallisille kansalaisille”.

Kysymys kuluttajuudesta ja valinnanvapaudesta julkisissa palveluissa näyttääkin vielä aiheuttavan (ainakin retorisia) jakolinjoja vasemmiston ja oikeiston välille, vaikka muutoin perinteiset jakolinjat tuntuvat sosiaalipolitiikassa jatkuvasti madaltuneen. Kuntaliiton tekemässä kuntalaiskyselyssä (Kuntaliiton tiedote 20.3.2009) itsensä yhteiskunnalliselta näkemykseltään oikeistoon sijoittaneet korostivat valinnanvapautta enemmän kuin vasemmistolaisista näkemystä edustaneet. Samoin korkean tulotason omaavat ja johtavassa asemassa olevat kuntalaiset kannattivat valinnanvapautta selvästi enemmän kuin pienituloisimmat. Poliittinen keskustelu aiheesta on kuitenkin jäänyt vaisuksi, kun kysymys on hallinnallistettu ja siitä on tullut enemmän managerointia ja uudistusprojektin teknistä ohjaamista sen sijaan, että pohdittaisiin, onko valittu suunta ylipäänsä oikea ja jos, niin millä ehdoilla ja miten sitä pitäisi viedä eteenpäin.

Ei olekaan erityisen yllättävää, että yksi palvelusetelien innokkaimista markkinoijista on ollut Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra, jonka palveluseteliprojektista vastaava kehitysjohtaja Tuomo Melin

totesi keväällä 2010 projektin kulkevan eteenpäin ”kuin juna”. Sitran tukemia projekteja onkin kunnissa polkaistu pystyyn nopeaan tahtiin. Kunnan on valittava, kattaako seteli koko palvelun hinnan vai liittykö siihen omavastuuosuus, ja jos, kuinka suuri. ”Palvelusetelin yhteydessä kuntien poliittiset päättäjät joutuvat tekemään aitoja arvovalintoja, mikä on hyvä asia”, Melin toteaa. (Leppänen 2010.) Tällaisten arvovalintojen tekeminen vaatii kuntapäätäjiltä suurta viisautta ja (myös suurta sosiaalipoliittista) ymmärrystä. Kunnallisen sosiaalipolitiikan nykytilanne (ks. Palola & Parpo tässä teoksessa) ei kuitenkaan välttämättä vakuuta siitä, että yhdenvertaisuuden toteutuminen voidaan näissä arvovalinnoissa riittävästi varmistaa.

”Palvelusetelit ovat laillisesti eriarvoisia” totesikin Helsingin Sanomat pääkirjoituksessaan 18.7.2010. Kirjoitus ottaa konkreettiseksi esimerkeiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (Hus) ja Kuusamon, jotka molemmat päättivät käyttää palveluseteleitä kaihileikkausten ostamiseen. Kun Hus asetti tavallisen kaihileikkauksen enimmäishinnaksi 700 euroa, josta palveluseteli korvaisi 610 euroa, saa kuntalainen Kuusamossa vastaavaan toimenpiteeseen 1 350 euron palvelusetelin, eikä asiakkaan omavastuulle asetettu ylärajaa. Pääkirjoitus toteaa Husin ja Kuusamon edustavan ääripäitä myös siinä, että Hus kilpailuttaa palveluiden tuottajat potilaan puolesta, kun taas Kuusamossa tämä jää potilaan tehtäväksi. Tämänkaltaiset esimerkit kertovat asuinkunnasta riippuvan eriarvoisuuden lisääntymisestä.

### *Sosiaali- ja terveydenhuoltolakien uudistaminen*

Kesäkuussa 2010 annetussa hallituksen esityksessä uudeksi terveydenhuoltolaksi yhtenä julkilausuttuna ohjenuorana oli asiakaskeskeisyys, jota ”potilaan oikeus valita terveydenhuollon toimintayksikkö lisääisi”. Uuden terveydenhuoltolain mukaan asiakas voikin valita vapaammin hoitopaikkansa ja mahdollisuuksien mukaan myös häntä hoitavan terveydenhuollon ammattilaisen. Hoitopaikan valinnanvapauden laajeneminen toteutuu vaiheittain: ensimmäinen vaihe 1.5.2011 terveydenhuoltolain voimaantulon yhteydessä ja toinen vaihe 1.1.2014. Hallituksen esityksen mukaan ”laajentuva hoitopaikan valinta todennäköisesti merkitsee, että kansalaiset ja potilaat katsovat palvelu-

jen laadun kohoavan joustavamman palvelujen saatavuuden myötä”. Toisaalta kuitenkin ajatellaan, että ”kansainvälisiin kokemuksiin perustuen on oletettavissa, että suhteellisen pieni osa potilaista käyttäisi alkuvuosina oikeuttaan valita hoitopaikka”. Tässä ei voikaan välttyä ajatukselta, että jo pelkällä mahdollisuudella valita ajatellaan kohotettavan palvelujen laatua, tai vähintäänkin ihmisten mielikuvaa siitä. Mutta tuskin valinnanvapaus tarjoaa näin helppoa tietä.

Vaikka valinnanvapauden laajentamista on sinänsä pidetty positii-visena asiana, sai terveydenhuoltolaki paikoin kipakkaakin kritiikkiä. Esimerkiksi forssalainen terveyskeskuslääkäri Ilkka Kankaanpää ih-metteli mielipidekirjoituksessaan Helsingin Sanomissa, miksi valin-nanvapaus nostettiin tärkeimmäksi arvoksi oikeudenmukaisuuden sijaan. Hänen mielestään ”hyvinvoivien hyvinvointi on etusijalla, ja muutos jatkuu suuntaansa niin kauan kuin suurempi osa meistä kat-soo hyötyvänsä tilanteesta”. Terveydenhuoltolakitöryhmän muistios-ta annetuissa lausunnoissa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, 4–5) kiinnitettiin jo huomiota siihen, että ehdotettu sääntely ilman siihen kiinteästi liittyvää palvelujen ohjausjärjestelmää ”mitä ilmeisimmin palvelee enemmän niitä potilaita, jotka parhaiten kykenevät tiedosta-maan erilaiset oikeutensa ja käyttämään näiden oikeuksien saamiseen parhaiten johtavaa itsemääräämisoikeuttaan”. Tähän läheskään kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat eivät eri syistä aina kykene. Li-säksi lausunnoissa kiinnitettiin huomiota mm. siihen, että ”saumattomien hoitoketjujen sekä yhteisten hoito- ja palvelusuunnitelmien laa-timinen on mahdottomuus, mikäli asiakkaan valintaoikeus toteutuu vain terveydenhuollon piirissä”.

Niinpä oli itsestään selvää, että valinnanvapauden periaate oli mu-kana myös sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisen väliraportissa, joka julkistettiin keväällä 2010. Periaate on kuitenkin kirjoitettu välira-porttiin vielä varauksellisin sanankääntein:

”Palvelujärjestelmän kehittämisen erääksi keskeiseksi periaat-teeksi on viime aikoina noussut asiakasohjautuvuus. Julkisen järjestelmän rakenne- ja järjestelmäkeskeisyyden rinnalle ja si-jaan on haluttu tuoda palvelusetelit sekä asiakkaiden valinnan-

vapauden lisääminen. Asiakkaiden valintojen toivotaan muodostuvan järjestelmää kilpailuttavaksi ja kehittäväksi tekijäksi. Julkisen palvelun käyttäjä muuttuu tässä mielessä kuluttajakansalaiseksi, joka tekee omia valintojaan omista tarpeistaan käsin. Kokemukset muista maista, mm. Isosta-Britanniasta, osoittavat, että pelkkä valinnanvapauden lisääminen ei toteuta riittävästi yleisiä tasa-arvotavoitteita. Pikemminkin päinvastoin, ilman heikkojen valinnanmahdollisuuksia tukevia toimia palvelujärjestelmä lisää omilla toimillaan sosiaalisia eroja ja terveyseroja.

Sosiaalipoliittisesti hyvä valinnanvapaus tarkoittaa voimavara-lähtöisyyttä, joka ottaa huomioon niin yksilön, perheen kuin yhteisönkin voimavarat ja mahdollisuudet. Asiakkailla ei ole aina kykyä tai voimia vaatia tai valita tarvitsemiaan palveluita. Tällöin asiakasta ja hänen lähiyhteisöään on tuettava osallistumaan päätöksentekoon. Valinnanvapauden periaate merkitsee sen tunnistamista, että asiakkaan omat valinnat ja aktiivinen osallisuus ja toiminta omassa lähiyhteisössään turvaavat parhaiten hänen hyvinvointinsa edistämisen.

Sosiaalipoliittisesti kestävä valinnanvapauden lisääminen sosiaalihuollon palveluissa edellyttää, että niin sosiaalihuoltolaissa kuin erityislainsäädännössäkkin vahvistetaan sellaisia rakenteita ja toimia, joilla tuetaan heikoimmassa asemassa olevien todellisia valinnanmahdollisuuksia. Tässä suhteessa edellä yhdenvertaisuusperiaatteen yhteydessä mainittu eettinen periaate<sup>1</sup> toimii tärkeänä ohjaavana periaatteena.”

Se, miten valinnanvapauden periaate lopulta viedään sisään uudistettavaan sosiaalihuollon lainsäädäntöön ja mitkä ovat ne ”rakenteet ja toimet, joilla tuetaan heikoimmassa asemassa olevien todellisia valinnanmahdollisuuksia”, vaatii huolellista pohdintaa erilaisten vaihtoeh-

1 Mitä perustavammanlaatuiset inhimilliset tarpeet ovat uhattuina ja mitä heikommat ovat yksilön omat voimavarat selvitä, sitä vahvemmat ovat yksilön oikeudet ja sitä selkeämpi on julkisen vallan velvollisuus järjestää toimentulo ja sosiaali- ja terveyspalvelut.

tojen mukanaan tuomista eduista ja haitoista. Viime kädessä kyse on arvovalinnoista; siitä, mitä sosiaalipolitiikassa pidetään tärkeänä ja miksi.

## Eurooppalaista konsumerismia

Suomalainen kehitys kohti valinnanvapauden yhä suurempaa painottamista kertoo osaltaan sosiaalipolitiikan laajasta eurooppalaisesta muutostrendistä. Ja koska sosiaalipolitiikassakin on yhä selkeämmin omakuttu ajatus siitä, että kansalliset hallitukset ovat globalisaation oloissa lopultakin vain pieniä toimijoita ja siksi kyvyttömiä ratkaisemaan ongelmia yksin, myös hyvinvoinnin järjestämisen ongelmiin etsitään yhteiseurooppalaisia vastauksia, joita kukin maa sitten soveltaa omalla tavallaan. Matkustavien ideoiden ja muutien leviämistä ei siis estä mikään (ks. Eräsaari tässä teoksessa), eikä valinnanvapauden muodille voisi kuvitella mitään sen parempaa estradia kuin vapaita markkinoita tähdentävä Euroopan unioni, joka ohjaa jäsenmaidensa politiikkoja mittavilla uudistusohjelmillaan, juuri nyt Eurooppa 2020 -ohjelmalla.

Poliittinen diskurssi ympäri Eurooppaa ylistää siis vankasti konsumerismia – kuluttajuutta ja valinnan mekanismeja – keinona parantaa myös julkisia palveluja ja niiden tuottavuutta. Tätä ajattelua vie osaltaan voimakkaasti eteenpäin juuri EU, vaikka se suomalaisessa sosiaalipolitiikkapuhunnassa usein mieluummin jätetäänkin mainitsematta. Poikkeuksen tästä teki valtiosihteeri Mika Rossi puhuessaan Kunnat ja maakunnat Euroopassa -seminaarissa toukokuussa 2010. Hän korosti, että EU-tasolla voimistuvat asiakkaiden valinnanvapauden vaatimukset tulisi ottaa huomioon valmisteltaessa kansallista lainsäädäntöä. Hänen mukaansa meidän tulisi seurata EU-lainsäädäntöä ja sen kehittymistä entistä enemmän: ”Emme voi ummistaa silmiämme lisäntyneiltä vaatimuksilta asiakkaan valinnanvapauden lisäämiseen. Jos valinnanvapaus esimerkiksi terveydenhuoltopalveluissa luodaan EU-tasolle, meidän tulee tarkastella myös omaa kansallista valinnanvapautta.” Rossi kiteytti EU-lainsäädännön ja Suomen kuntajärjestelmän kipupisteiden liittyvän juuri EU-sisämarkkinapolitiikkaan: ”yhtenäisten sisämarkkinoiden luomisen taustalla ovat olleet sekä komission

pyrkimykset luoda yrityksille yhteiset toimintaedellytykset että toisaalta pyrkimys lisätä asiakkaiden valinnanvapautta palveluissa”.

Euroopan unioni onkin jo kauan tavoitellut sisämarkkinoiden tehokasta ulottamista myös sosiaali- ja terveystalouteen. EU:n palveludirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeneen hallituksen esityksen (HE 216/2009 vp) teksti kertoo asian tärkeydestä unionille: ”Palveludirektiivin tavoitteena on varmistaa palvelujen sisämarkkinoiden toteutuminen. Kilpailukykyiset palvelumarkkinat ovat ratkaisevan tärkeitä Euroopan unionin talouskasvun edistämiseksi ja työpaikkojen syntymiseksi. Koska palvelut ovat taloudellisen kasvun moottori ja edustavat noin 70 prosenttia useimpien jäsenvaltioiden bruttokansantuotteesta ja työpaikoista, sisämarkkinoiden pirstoutumisella on negatiivinen vaikutus koko Euroopan talouteen”. Kesäkuussa 2010 EU-maiden terveysministerit pääsivät poliittiseen yhteisymmärrykseen myös direktiivistä rajat ylittävissä terveydenhuollossa sovellettavista potilaiden oikeuksista; terveydenhuoltohan jäi kiistojen jälkeen palveludirektiivin ulkopuolelle. Terveys- ja sosiaalipalvelujen – niin tuottamisen kuin kuluttamisenkin – valinnanvapauden edistäminen kietoutuu näin yhä selkeämmin osaksi eurooppalaisia sisämarkkinoita: vapaa liikkuvuus on EU:n keskeinen tavoite, jonka tehokas toteuttaminen edellyttää vapauksien korostamista myös yli rajojen, olipa kyse sitten ihmisistä tai yrityksistä. (Ks. Monti 2010.)

Kysymys on paitsi palvelujen ja ihmisten vapaasta liikkuvuudesta Euroopassa, myös yleisemmin markkinamekanismien tuomisesta tiiviiksi osaksi hyvinvointivaltioiden toimintaa. Erilaisia palvelusetelisolovelluksia ja henkilökohtaisen budjetin malleja ryhdyttiin käyttämään EU-maiden sosiaali- ja terveystalouteen erityisesti 1990-luvulla. Ensimmäiset kokeilut aloitettiin 1980-luvulla Isossa-Britanniassa ja 1990-luvun alussa Alankomaissa ja Ruotsissa. Tavoitteet ovat olleet samanlaisia kuin meillä Suomessa 2000-luvulla: asiakkaiden valinnanvapauksien lisääminen, palvelutuotannon tehostaminen, yrittäjyyden edistäminen ja työllisyyden parantaminen. Keskeinen näkökulma valinnanvapauteen on ollut vaihtoehtojen luominen erilaisten palvelumuotojen ja palveluntarjoajien välillä: yksityisen sektorin roolia palvelutuotannossa halutaan lisätä ja julkisista monopoleista luopua.



Valinta voi olla myös valinta rahallisen korvauksen ja palvelun sekä epävirallisen ja virallisen hoivan välillä. Suomalainen käytännön esimerkki on mahdollisuus valita lasten kotihoidon tuki päivähoitopalvelujen sijaan. Lasten kotihoidon tuki on sosiaalipoliittisesti mielenkiintoinen esimerkki sikäläkin, että se on tukenut perinteistä sukupuolten välistä työnjakoa ja suunnannut suomalaista perhepolitiikkaa yhä familisempaan ja naisten palkatonta hoivatyötä korostavaan suuntaan (Repo 2010). Eikä valinnanvapauden ideologia ole perhepolitiikassa muutoinkaan aina yksiselitteistä, sillä samaan aikaan kun meillä on korostettu vanhempien vapaata valintaa perhevapaiden käytössä, on toisaalla epäilty heidän kykyään tehdä oikeanlaisia valintoja subjektiivisen päivähoito-oikeuden käyttämisestä (ks. Salmi 2005, 104–105; vrt. myös Rummery 2009).

Henkilökohtaiset ”palvelubudjetit” ovat yksi vallitseva trendi yksilöllisiä mahdollisuuksia ja valinnanvapautta korostavassa sosiaalipoliitikassa. Meillä Suomessakin on käyty keskustelua ja viritelty paikallisia kokeiluja henkilökohtaisista budjeteista, jotka on otettu laajalti käyttöön esimerkiksi Britanniassa; niiden puitteissa ihmiset voivat ostaa tarvitsemiaan palveluita erityisten palveluohjaajien avustamina. Briitta Koskiahon (2008b) mukaan palvelujen käyttäjät ovat osoittautuneet taloudellisesti joko voittajiksi tai häviäjiksi: mitä moninaisempia tarpeita asiakkaalla on, sitä selvemmin hän on taloudellinen häviöjä, sillä moninaisen avun räätälöinti tulee kalliiksi.

Britannian ohella Alankomaiden palvelujärjestelmä on ollut edelläkävijä kulkemisessa kohti vapaita markkinoita ja sopimuksellistamista, samoin kuin tämän kehityksen toisella puolella eli vastaamisessa yhä kasvaviin vaatimuksiin sosiaalihuollon laadunvarmistuksesta ja tilivelvollisuudesta. Valinnanvapautta toteutetaan Alankomaissa erityisesti pitkäaikaishoidon tueksi kehitettyjen henkilökohtaisten budjettien avulla, jotka myönnetään vuodeksi kerrallaan. Rahoitus tulee vakuutusyhtiöiltä. Asiakas voi ostaa budjetillaan esimerkiksi kotiapua tai hakeutua tilapäishoitoon kodin ulkopuolelle. Alankomaiden kokemukset osoittavat, ettei henkilökohtainen budjetti sovi kaikille: se vaatii itsenäistä päätös- ja toimintakykyä sekä myös paljon hallinnointia.

Monissa eurooppalaisissa uudistuksissa<sup>2</sup> valinnanvapaus on nostettu esiin erityisesti vanhustenhuollossa, jonka kehittäminen on ikääntyvässä Euroopassa aivan erityinen haaste. Vanhustenhuolto on myös hyvä esimerkki siitä, että kunkin maan hoiva- ja palvelukäytännöt ovat varsin polkuriippuvaisia eli äkillisiä muutoksia järjestelmien toiminnassa tapahtuu harvoin. Niinpä esimerkiksi saksalaiset kokemukset pyrkimyksistä lisätä vanhusten valinnanvapautta osoittavat, etteivät vanhuksat useinkaan toimi itsenäisinä valitsijoina, vaan päätökset tehdään perheyhteydessä perinteiden sanelemana. Lisäksi vanhusten ja heidän perheidensä käsitykset hyvästä hoivasta saattavat olla varsin erilaisia palveluntuottajien käsitysten kanssa. Jos informaalista perheperustaisesta hoivasta halutaan Saksan tapaisessa maassa siirtyä enemmän formaalien palvelujen piiriin, on huomio kiinnitettävä palvelun jatkuvuuteen, luottamukseen ja pysyvän henkilökohtaisen suhteen luomiseen hoitajan ja hoivattavan välille. Palvelujen markkinointaminen johtaa kuitenkin käytännössä ihan toiseen suuntaan. (Ks. esim. Eichler & Pfau-Effinger 2009.)

Tanska on puolestaan profiloitunut modernin vanhustenhuollon mallimaana, ja yksi askel tässä oli vuonna 2003 voimaan tullut laki, jonka tavoitteena on taata kotipalveluja saaville vanhuksille vapaus valita itse palveluntuottajansa. Vapaus valita ei ole kuitenkaan tutkimusten mukaan ollut vanhuksille tärkeintä, vaan hyvä hoito, jonka takaa hyvä henkilökunta. Yksityisen palveluntuottajan valinta on ollut vanhuksille helpompaa, kun kyseessä on ollut kotiapu eli siivous, ruoanlaitto, pesulapalvelut tai kaupassakäynti. Sen sijaan hyvin harva on aktiivisesti valinnut yksityisen palveluntuottajan, kun kyseessä on ollut henkilökohtainen hoito. Asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä kunnan järjestämiin vanhuspalveluihin, eikä halukkuutta palveluntarjoajan vaihtamiseen ole juurikaan ollut. Vapaa valinta toteutuikin käytännössä lähinnä silloin, kun aivan uusi asiakas tulee hoidon tai kotiapun piiriin. Tanskassa on jo törmätty siihenkin valinnanvapauden ilmenemiseen, että kun yksityinen palveluntuottaja ei pysty hoitamaan teh-

---

2 Tässä kerrottujen maaesimerkkien lähdemateriaalina ovat sosiaalihuoltolain uudistamisen väliraporttia varten tehdyt julkaisemattomat taustaselvitykset.

täväänsä, pitää julkisissa palveluissa olla aina kapasiteettia se hoitaa. Yksityinen palveluntarjoaja voi sanoa asiakkaalle ei, julkinen sen sijaan ei voi, vaan sen tehtävänä on huolehtia myös kaikkein vaikeimmista ja hyvinkin hajallaan asuvista asiakkaista.

Ruotsissa vanhus- ja vammaishuollon palvelujen vapaata valintaa koskeva laki astui voimaan vuoden 2009 alussa. Sen tarkoituksena on yhtäältä lisätä asiakkaiden itsenäistä päätösvaltaa ja valinnanmahdollisuuksia ja toisaalta tuoda palvelumarkkinoille uusia palveluntuottajia. Laki koskee koti- ja asumispalvelua, vanhainkotihoitoa sekä vammaispalvelun eri muotoja. Kunnilla on oikeus valita, alkavatko ne soveltaa sitä alueellaan. Lisäksi maakäräjillä on oikeus soveltaa lakia alueellaan, joten sitä voidaan käyttää myös terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen järjestämiseen. Laki tarjoaa vaihtoehdon kilpailutuslainsäädännölle, joka on käytännössä johtanut pienten yritysten ja palvelujen tuottamisesta kiinnostuneiden aatteellisten järjestöjen syrjimiseen. Palveluntuottajat listautuvat Ruotsissa etukäteishyväksymismenettelyn avulla kansalliseen rekisteriin, jonka jälkeen niillä on oikeus solmia tuottajasopimus kunnan tai maakäräjien kanssa. Kunnan korvaus palvelusta edellyttää sosiaalitoimen viranhaltijan tekemää asiakkaan palvelutarpeen selvitystä ja päätöstä, jonka jälkeen asiakas voi vapaasti valita palveluntuottajan. Yli kunnan palvelutarvepäätöksen menevät toimenpiteet asiakas joutuu kustantamaan itse. Asiakkaan ollessa tyytymätön palveluntuottajaan hänellä on oikeus vaihtaa tilalle toinen, ja kunnalla on oltava valmiina vaihtoehto niille, jotka eivät halua valita tai eivät kykene valintapäätöstä tekemään.

Suomessa on ammennettu tietoa paitsi muiden Pohjoismaiden ja Alankomaiden, erityisesti myös Englannin kokemuksista, joissa sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinaistaminen ja valinnanvapaus on otettu keskeisiksi uudistamisen ohjenuoriksi. Sen sijaan toisen tien valinnut Wales on jäänyt meillä vaille huomiota. Wales päätti hylätä kulluttaja- ja markkinalähtöisen julkisten palvelujen tuottamisen mallin ja alkoi kehittää valinnanvapaudelle ja kilpailulle vaihtoehtoista järjestelmää, kansalaiskeskeisiä julkisia palveluja. Lähtökohtana on kannustaa eri organisaatioita mieluummin yhteistyöhön kuin keskinäiseen kilpailuun. Vaikka vapaan kilpailun malli äkkiseltään näyttäisikin

tarjoavan kansalaisille enemmän valinnanvapautta, valtaistuvat siinä käytännössä palvelujen hallintatiimit, ei suuri yleisö. Siksi walesilaiseksi tavoitteeksi on asetettu palvelujen tuottajien ja käyttäjien aidon yhteistyön kehittäminen. Ihmiset halutaan nähdä oikeuksia ja velvollisuuksia omaavina kansalaisina, ei kuluttajina, jotka ilmaisevat äänensä vain exit-ratkaisuilla, äänestämällä jaloillaan. (Martin & Webb 2009.)

Walesissa on todettu, että kilpailu voi tuoda tehokkuutta markkinoille vain silloin, kun palvelutuotantoa on liikaa ja on olemassa myös poliittinen tahto saada heikoimmat tuottajat pois markkinoilta. Tämä ei sosiaalipalveluissa ole useinkaan realistista. Toinen syy, miksi walesilaiset hylkäsivät kilpailu- ja valintamallin, on se, että vapaa valinta koetaan potentiaalisesti uhaksi sosiaalisen oikeudenmukaisuuden sitoumukselle. Markkinoiden normaali mekanismi on ”kermankuorinta” ja heikompien jääminen huonoimpien palvelujen varaan, kunnes – ideaalitapauksessa – toimivat markkinat nostavat lopulta kaikkien palvelujen tasoa lähemmäs markkinajohtajaa. Markkinoilla ei ole moraalialia, mutta julkisen vallan tehtävänä on taata turvaa tasapuolisesti kaikille.

Kolmanneksi Walesissa on todettu, että kustannusrajoitteiden vuoksi julkisten palvelujen markkinat eivät koskaan pysty takaamaan yhteiskunnallisesti tehokasta ja tarkoituksenmukaista resurssien jakoa, vaan poliittiset valinnat ovat välttämättömiä eikä niitä pitäisi naamioida kuluttajavalinnoiksi. Aidot kuluttajavalinnat edellyttävät ymmärrystä ja tietoa niin omista tarpeista kuin palvelujen kustannuksista, eri palveluntuottajien laadusta, käytettävissä olevista resursseista ja vaihtoehtoiskustannuksista. Tätä kaikkea tietoa sosiaalipalvelun valitsijalla on kovin harvoin. Neljänneksi walesilaiset perustelevat voimakkaan valinnanvapausideologian sivuuttamista sillä, että se toimii julkisten palvelujen ja julkisen vastuun eetosta vastaan. Konsumerismi syö yleistä luottamusta. Tutkimusten mukaan luottamus julkisiin palveluihin on ollut Walesissa muuta Britanniaa korkeammalla tasolla, jolla se halutaan myös pitää. (Martin & Webb 2009.)

## Kuluttaja ja kansalainen hyvinvointivaltiossa

Konsumerismin innoittaman eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden uudistamisen on kuvattu olevan oikean aseman ja roolin etsimistä ja löytämistä kansalaiskuluttajille/kuluttajakansalaisille. Tämä kehys on mahdollistanut ja legitimoanut yksilöllisyyden tavoittelun osana julkistenkin palvelujen asiakkuutta, minkä myötä universalististen palvelujen malli alkaa helposti näyttäytyä jähmeänä ja vanhanaikaisena. Ajatusta universalismin ja yksilöllisyyden kivuttoman yhteensovittamisen mahdottomuudesta ei lausuta ääneen, vaan meillä Suomessakin räätelöityä, tarveharkintaista ja sanktioitua sosiaalipolitiikkaa ajetaan pohjoismaisen (universalistisen) hyvinvointimallin pelastamisen nimissä.

Näiden käytännössä usein toisilleen vastakkaisten kehityskulkujen myötä nousee väistämättä esiin myös se, ajatellaanko palvelujen käyttäjiä ensisijaisesti (hyvinvointivaltion) kansalaisina vai (markkinoiden) kuluttajina, vaikka stereotyyppiat passiivisista etuuskansalaisista ja suvereenista kuluttajista ovatkin kovin yksinkertaistavia. Saman tien edessä ovat myös kysymykset osallistumisesta ja vaikuttamisesta: kansalaisen ja kuluttajan keinot ovat lähtökohtaisesti erilaiset. Näiden väliin mahtuu myös ajatus paikallisyhteisön jäsenyydestä, joka on jotakin muuta kuin abstrakti kansalaisuus. (Esim. Fotaki 2009).

Pohjoismaissa kuntademokratia onkin ollut keskeinen osallistumisen edistämisen kanava ja vaikuttamisen tie, Britanniassa taas on kehitetty monipuolisesti muunlaisia osallistumisen keinoja. Meillä Suomessa on perinteisesti katsottu sitoutumisen paikallisdemokratiaan riittävän takaamaan kansalaisten osallistumisen, joka on ollut vahva perustelu kunnalliselle itsehallinnolle. Tämä asetelma on kuitenkin nyt muuttumassa, kun palveluiden tuotanto on irtautumassa kunnallisesta päätöksenteosta. (Koivusalo ym. 2009, 278; ks. myös Palola & Parpo tässä teoksessa.) Uudet osallistumisen muodot herättänevät meilläkin vielä paljon keskustelua kunta- ja palvelurakennemuutoksen lopputulosten selkiytyessä, ja katseet kääntynevät jälleen kohti Britanniaa.

Brittikeskustelusta tutut ”choice” ja ”voice” ovat ne kaksi peruslähtökohtaa, joista käsin ihmiset voivat osallistua julkisiin palveluihin.

Valinta (choice) asemoi palvelujen käyttäjät nimenomaan *kuluttajiksi*, jotka ajavat järjestelmää parannuksiin vaihtamalla huonot palvelut parempiin rahan seuratessa heidän valintojaan. Kyse on eräänlaisesta ”itsepalveludemokratiasta”. Ideana on käyttäjäytyyväisyyden parantaminen, jota ”jaloilla äänestäminen” ja sitä seuraava uusi parempi valinta voivat edistää. Ideaalimallissa käyttäjä on suoraan mukana myös itse palvelujen suunnittelussa ja kehittämisessä. Ajatuksena on, että viranomaisten tekemästä tarpeiden määrittelystä päästään aidosti subjektiivisiin tarvekriteereihin, tosin rajalliset resurssit ja ongelma ”vastuuttomista ja ymmärtämättömistä kuluttajista” jäävät jäljelle. (Greener 2007.)

Äänivalta(voice)-lähtöiset uudistukset puolestaan asemoivat palvelujen käyttäjät ennen muuta *kansalaisiksi* ja painottavat palvelujen parantamista politiikan ja demokratian keinoin. Äänivalta tarkoittaa sitä, että kansalaiselle on oikeus osallistua julkisiin palveluihin joko poliittisen prosessin tai suoran vaikuttamisen kautta. Keinoina saada kansalaisten ääni esiin on käytetty esimerkiksi kansalaispaneeleja, mielipidetutkimuksia ja palvelujen käyttäjien haastatteluja. Kyse on ”aktiivisen kansalaisuuden” edistämisestä, johon liittyy paitsi vaikuttaminen politiikkaan ja osallistuminen päätöksentekoon, myös muun muassa etuuksien ja palvelujen saantiehtojen uudelleenmäärittelyä sekä kansalaisten omien valintojen korostamista. Ajatus aktiivisesta kansalaisuudesta on noussut esiin samaan aikaan, kun uusliberalististen suuntausten myötä sosiaalista kansalaisuutta on kutistettu. Samaan aikaan kansalaisten menettelyllisiä oikeuksia – esimerkiksi määräaikaikänsäntöksiä – on vahvistettu. Ne tukevat osaltaan aktiivisen kansalaisuuden mallia, ja ovatkin tulleet entistä tärkeämmiksi perinteisten kansalais- ja sosiaalisten oikeuksien rinnalla. (Ks. Rajavaara tässä teoksessa.)

Sekä valinta- että äänivaltalähtöiset osallistumisen tavat ovat vastauksia kuluttajayhteiskunnalle, joka alkoi julkisissa palveluissa nostaa päätään jo 1960-luvun lopulla, kun feminismidiskurssi kritisoi hyvinvointipalvelujen ja -etuuksien epätasa-arvoisuutta mieselättäjäyhteiskunnissa. Tämä kritiikki laajeni nopeasti koskemaan myös esimerkiksi vammaisten tasavertaisia oikeuksia vaikuttaa. Sitemmin hyvinvointikuluttajuus on vain voimistunut ihmisten tulo- ja elintason nousun

myötä: julkisia palveluja on alettu verrata yksityisiin, jotka helposti näyttävät tehokkaammilta, sujuvimmilta ja henkilökohtaisemmilta. (Greener 2007, 259–260.)

Kuluttajayhteiskunnan kuluttajakäyttäytymisessä voidaan erottaa kaksi arkkityyppiä. Näistä ensimmäinen on rationaalinen valitsija, harkitseva päätöksentekijä, joka käy läpi mittavan määrän informaatiota ja tekee sen perusteella parhaan mahdollisen valinnan. Valintapainotteisessa kuluttajavisiossa koko sosiaalipolitiikan kehitys riippuu näistä uudistuksia vaativista palvelujen käyttäjistä; onhan taloustieteen rationaalisen päätöksenteon mallin lähtökohtana juuri se, että julkisia palveluja parannetaan parhaiten tuomalla markkinamekanismit niiden sisään. Tässä ajattelussa vapaasta valinnasta tulee tärkeä osaa uudistusprosesseja, kun valistuneen kuluttajuuden ajatellaan luovan hyvän kehän, jossa kilpailu parantaa tarjontaa ja ohjaa kysyntää. Toinen kuluttajan arkkityyppi on ”hyväuskoinen hölmö”, joka ei kykene tekemään itselleen parasta valintaa, vaan on helposti johdettavissa harhaan tai vähät välittää koko asiasta. Englannissa onkin käyty keskustelua esimerkiksi siitä, että huonosti koulutetut vanhemmat saattavat olla kyvyttömiä valitsemaan lapselleen parhaan koulun jne. Ja jos hyvien palveluntuottajien kapasiteetti ei riitä, voi valinnanvaran puuttuessa itse kullekin olla lopulta tarjolla vain hyväuskoisen hölmön rooli. (Greener 2007, 260–263.)

Vapaa valinta -painotuksen kriitikot sanovatkin, ettei ole mitään takeita siitä, että huonot palvelut ylipäänsä häviävät markkinoilta. Tämä vaatisi ideaalisesti toimivia markkinoita, joihin sosiaali- ja terveyspalveluissa voidaan päästä äärimmäisen harvoin, jos koskaan. Täydelliset markkinat lähtevät siitä, että valinnat myös tehdään täysin vapaasti ilman rajoitteita. Valinta kuitenkin tapahtuu aina tietyssä kontekstissa ja kulttuurisesti määräytyneenä. Lisäksi siihen vaikuttavat monet erilaiset tekijät kuten palvelujen saatavuutta – varsinkin syrjäisemmillä seuduilla – olennaisesti määrittävät etäisyydet sekä matka- ja muut transaktiokustannukset. Valinnasta voikin käytännössä tulla pelkkä paradoksi. (Greve 2009.)

Ja kun tietotulva on loputon, ihmiset voivat väsyä jatkuviin valintoihin, jotka vievät paljon aikaa ja vaativat monipuolista ymmärrystä,

muun muassa laatu- ja kustannustietoisuutta. Vaihtoehtoista tiedottaminen vie resursseja myös hallinnolta, sillä ollakseen tehokasta se vaatii valikoitua ”täsmätiedottamista”. (Ks. Baxter ym. 2008.) Suomessa kuluttajavirasto ja lääninhallitukset selvittivät keväällä 2009 yksityisten vanhusten palvelutalojen palveluja ja niiden hintoja. Selvitys kertoo osuvasti valitsemisen problematiikasta, sillä siinä todettiin, että hinnat ja palvelut vaihtelivat paljon ja samanniminen palvelu voi olla sisällöltään hyvin erilainen eri palvelutaloissa; asumisen hinta syntyi monesta eri tekijästä ja hinnoitteluperusteet vaihtelivat suuresti. Työ- ja elinkeinoministeriö asettikin keväällä 2010 työryhmän ”kuluttajanäkökulman toteutumiseksi asumisen sisältävien sosiaali- ja terveyspalvelujen ja niiden hintojen vertailtavuuden parantamisessa”.

Haasteita ei siis puutu sen enempää hallinnolta kuin kuluttajilta, kun kyse on valinnanvapauden lisäämisestä sosiaalipalveluissa. Ja kaiken tämän keskellä tosiasia on, että käytännössä ihmiset ovat yleensä kovin tyytyväisiä ”yhteen hyvään ratkaisuun”, jos heille sellainen valmiina tarjotaan; monille tärkeämpiä ovat toimivat lähipalvelut kuin valinta sinänsä. Jos lainsäädäntö kuitenkin lupaa ihmisille valinnanvapauden, on vaihtoehtoja aina oltava vähintään kaksi eikä tämän varmistaminen suinkaan aina toteudu ilman lisäkustannuksia. (Ks. Greve 2009.) Esimerkiksi Britanniassa on todettu, etteivät veronmaksajat ole halukkaita maksamaan lisää saadakseen lisää valinnanmahdollisuuksia, ja että yksilöllisten valinnanmahdollisuuksien lisääminen voi olla paikallistasolla hankalaa, koska tämä tavoite voi olla ristiriidassa muiden politiikkatavoitteiden kanssa. Yksilöllisten valintojen painottaminen tarkoittaakin melkoista irtiottoa perinteisistä palvelujen suunnittelemisen ja tuottamisen tavoista. (Audit Commission 2006.)

Onnistunut valinta – ja ehkä jopa pelkkä tietoisuus sen tekemisen mahdollisuudesta – voi toki lisätä ihmisten tyytyväisyyttä. Mutta entäs jos valitseekin väärin? Jos tulee valinneeksi vääränlaiset housut, selviää siitä yleensä pelkällä ärsyyntymisellä, mutta jos tulee pistäneeksi varansa vääränlaiseen eläkevakuutukseen, voivat seuraukset olla kohtalokkaat. Yksilöiden ja perheiden väärät valinnat ovat yksi uusista riskeistä, joihin hyvinvointivaltioiden on pystyttävä vastaamaan. (Schwarz 2004; Greve 2009.) Päätös valinnanvapauden lisäämisestä



tulisikin tehdä aina kussakin tilanteessa ja kunkin palvelun osalta erikseen, ja sen pohjana tulisi olla selkeä analyysi valitun linjauksen kustannuksista ja hyödyistä niin veronmaksajille kuin palvelunkäyttäjille ja -tuottajillekin (Audit Commission 2006).

On selvää, että konsumerismi muuttaa paitsi yksilöiden roolia yhteiskunnassa, myös yhteiskuntaa itseään; selkeänä vaarana on yhteisvastuun (ja ylipäänsä pitkäjänteisen ajattelun) heikkeneminen. Esimerkiksi preventiivisen sosiaalipolitiikan sovittaminen konsumeristiseen lähestymistapaan herättää paljon kysymyksiä. Näiden kehityskulkujen ymmärtämiseksi ja ennakoimiseksi tarvitaan lisää pohdintaa eri toimijoiden rooleista markkinaistuvassa hyvinvointivaltiossa. Kuluttajuuden ja kansalaisuuden välisten siltojen rakentaminen voi tapahtua monin eri tavoin: kuluttajakansalainen tekee palveluksen kaikille valittamalla saamastaan huonosta palvelusta ja kohtelusta, aktiivinen kansalaiskuluttaja taas tekee omat kestävät valintansa jo kollektiivinen(kin) etu mielessään. (Greener 2007, 263–264.) Esimerkiksi ekologiset valinnat nostavat päätään ilmastonmuutostietoisuuden lisääntyessä (ks. Helne ym. tässä teoksessa). Pienessä mittakaavassa yksilölliset valinnat voivatkin olla hyvin merkityksellisiä myös yhteisötasolla, mutta käytännössä valinnan kautta vaikuttaminen on vaikeaa, varsinkin kun aitoja valinnanmahdollisuuksia on yleensä kovin vähän (jos ollenkaan). Choice ja voice ovat yhdistettävissä, mutta tämä ei ole yksinkertaista, eikä tapahdu ilman oikeanlaisia toimintapuitteita. Todellinen palvelunkäyttäjien vaikutusvalta sosiaalipalveluissa vaatii investointeja niin hallintoon, koulutukseen kuin käyttäjäryhmien tukemiseenkin (ks. esim. Daniel 2006).

## Välttämätön muutos?

Vaikka sosiaalipolitiikan uudenlaisia painotuksia ajetaan yleensä läpi ”välttämättöminä rakennemuutoksina”, on kyse aina myös arvovalinnoista. Ja juuri arvovalintojen tärkeys korostuu, kun ratkaistaan mihin niukkoja voimavaroja suunnataan. Hyvinvointivaltion malliesimerkkejä ovat olleet universaalit, kaikkia kansalaisia koskevat järjestelmät.

Universaalit tasa-arvon tavoitteet eivät kuitenkaan sovi ongelmattomasti vallitsevaan ajattelutapaan, joka korostaa yksilöllisyyttä, valinnanvapautta ja yhteiskunnan sisäistä erilaistumista (ks. Riihinen tässä teoksessa). Osana ”välttämättömien muutosten retoriikkaa” sosiaalipolitiikasta luodaan jatkuvasti yksinkertaistavia mielikuvia, joissa painottuvat vain talouden argumentit. Siksi ei tarvitse keskustella laajemmin hyvinvointivaltion muutoksen perusteluista ja keinoista, saati niiden takana olevista arvoista, vaan muutos tapahtuu hiljalleen välttämättömyydeksi koettuun suuntaan. Kääntöpuolella ovat sosiaalisen koheesion ja luottamuksen heikkenemisen uhka ja yhä kasvava eriarvoistuminen. Ja lopulta kysymys on koko sosiaalipolitiikan tosi-asiallisesta heikentymisestä.

Millaista sitten on sosiaalisesti heikentynyt sosiaalipolitiikka? Se on siirtänyt painopisteensä protektiosta produktioon eli suojelusta tuottamiseen ja investoimiseen, eivätkä sen keskeisiä nimittäjiä ole tasa-arvo, turvallisuus tai yhdenvertaisuus, vaan yksilöllisyys ja riskinotto-kyky. Rääätälöityjen yksilöllisten palvelujen vastinparina ovat ehdollisuus ja valikointi eli yhä tarkempien ”kelpoisuusehtojen” ja asiakkuussegmenttien asettaminen palvelujen saamiselle; tarveharkinnalla ja pääsykriteereillä voidaan varmistaa – erityisesti työikäisten osalta – sopiva sekoitus kannustimia ja sanktioita palveluihin pääsyn ehdoiksi (ks. Karjalainen tässä teoksessa; Sang 2009).

Palveluissa panostetaan sitouttavaan (ja ehdollistavaan) ”yhteistyöhön” niiden vastaanottajan kanssa. Ja koska tämä yhteistyö tarkoittaa yhdessä rääätälöityjä yksilöllisiä palveluja, on universaaleista politiikoista siirryttävä kohti ”yksilöllisiä mahdollisuuksia”. Ajatuksena on, että juuri yksilön oma aktiivinen valinta johtaa parhaisiin tuloksiin. Toimijoiden uudensuuntaisiin rooleihin asetetaan suuria odotuksia; ihmiset halutaan aktivoida toimimaan omaksi ja läheistensä hyväksi ja heihin luodaan uskoa tämän vastuun kantamiseksi. Kyse on yksilöiden käyttäytymisestä ja sen ohjaamisesta itsellisten, vastuullisten valintojen suuntaan. Uudelleenjakamisen sijaan korostuu ihmisten kyky muuttua ja sopeutua muutoksiin yhä uudelleen; tämä tarkoittaa yhä useammin myös kykyä valita. Passiiviset palvelujensaajat eivät enää ole tätä päivää, vaan aktiivisia valintoja tekevät kuluttajat. Tässä kehyses-

sä sosiaalipolitiikan suureksi kysymykseksi nousee se, kuinka yhdistää yksilöllisyys ja kollektiivisuus sosiaalisesti vastuullisen yhteiskunnan pilareina.

Selvää on, että valinnanvapautta painottavassa sosiaalipolitiikassa korostetaan entistä enemmän ihmisen omaa vastuuta. Vastuupuheen voimistumiseen liittyy myös yleisen luottamuksen rapautuminen, jonka vuoksi kaikki vastuut on kirjattava. Seurauksena on oikeudellistuminen, jota valinnanvapauden ja kuluttajuuden ideologiat osaltaan edistävät. Sen myötä ratkaisut alkavat siirtyä poliittiselta areenalta kohti oikeuslaitosta. Valinnanvapauden voimakasta esiintuomista voidaankin tarkastella myös yhtenä kansalaisuuden ja asiakkuuden tekniikoista kannustamisen, aktiivoinnin, sopimuksellistamisen ja vastuullistamisen rinnalla. Kaikki halutaan mukaan ja kaikkien valintoja kunnioitetaan, mutta on ihmisistä itsestään kiinni, miten lopulta käy. Vastuu siirtyy valintojen mukana. (Ks. Julkunen 2006.)

Ihmisten oman vastuun ja omien valintojen korostaminen on esimerkki siitä, ettei hyvinvointivaltioiden uudistamisessa ole kysymys vain järjestelmien modernisoinnista, vaan myös ihmisten asenteiden ja elämäntapojen on ”modernisoiduttava”. ”Kolmannen tien” sosiaalipolitiikan keskeinen taustahahmo Anthony Giddens (2006) on tiivistänyt asian niin, että tarvitaan uusi käsitys oikeudenmukaisuudesta ja uusi käsitys turvallisuudesta. Tämä tarkoittaa myös uudenlaista käsitystä vastuusta. Lähtökohtana on ajatus siitä, ettei vanha sosiaalipolitiikka enää sovi tähän aikaan. Maailma on muuttunut ja tarvitaan uudenlaista paradigmaa; koko hyvinvoinnin idea on muutoksessa. Sosiaalipolitiikan tehtävä ei enää lähtökohtaisesti ole suojella haavoittuvia, vaan investoida tulevaisuuteen. Kyse on politiikan kovenemisesta, jonka ”pehmeä puhe” – kuten aktiivisuus-, osallisuus-, kumppanuus- ja valinnanvapausretoriikka – kuitenkin helposti hävittää.

Tine Rostgaardin (2006) mukaan konsumerismista on tullut osa hallinnan logiikkaa. Uusia vastuun muotoja on luotu, eivätkä nämä pelkästään voimavaraista ja valtaista kansalaista, vaan kyse on sosiaalipolitiikan uudelleen rakentamisesta tee-se-itse-perustalle; olennaista on varmistaa oikeus valita, ei valinnanmahdollisuuksien tai valintojen lopputulosten tasa-arvoa. Esimerkiksi Tanskassa toteutettu kotihoidon

vapaavalinta on tutkimuksissa nähty osana yleisempää agendaa, jolla perinteisen hyvinvointivaltion problematiikkaa muokataan ja jonka avulla päästään irti ideologisesta markkinoistamisen vastustamisesta. Se on hallinnan logiikka, jota käytetään strategiana uudistusten ristiriitaisuuksien poistamiseksi. Valinnanmahdollisuuksien laajentaminen ei kuitenkaan ole ristiriidaton ohjenuora hyvinvointijärjestelmien uudistamisessa, sillä se muuttaa sekä hyvinvointivaltion että sen kansalaisten toimintaedellytyksiä ja toiminnan ehtoja.

Valinnan paradigma pyrkii valtaistamaan yksilön, mutta tekee hänestä samalla toimijan, joka on valintojensa myötä vastuuvollinen omasta hyvinvoinnistaan. Hyvinvoinnin edellytyksenä on elämäntapa, jossa valintoja tehdään jatkuvasti. Valinnanvapausdiskurssi ei puhu epäonnistuneista valinnoista tai valinnanvapauden rajoitteista, vaan olettaa lähtökohtaisesti yksilöiden olevan aidosti vapaita ja kykeneviä valitsemaan. Poliittikapuhe keskittyy näin valintoihin yksittäisten ihmisten positiivisena *mahdollisuutena*, ei tehtyjen valintojen lopputuloksiin ja (joskus ikäviinkin) seurauksiin, yhteiskunnallisista seurauksista puhumattakaan. Eikä poliittinen puhe aina muista valinnanvapauden toteutumisen todellakin edellyttävän sitä, että kaikilla on aidosti oltava mistä valita.

Realismia tähän puhuntaan saa lukemalla esimerkiksi Briitta Koskiahon kirjaa Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa (2008). Siinä kerrotaan muun muassa, että Ruotsissa palveluseteli on ollut käytetyin vanhusten kotipalveluissa. Sosiaalihallituksen seurantatutkimuksen mukaan vanhusten taidot valita palvelunsa ovat kuitenkin olleet varsin heikot, sillä käyttäjien prototyyppi on 85-vuotias terveydeltään hauras, yksin asuva nainen. Jaettua kirjallista materiaalia ei oltu osattu käyttää, ja useimmilla oli valittavaa palvelujen laadun suhteen. Valittaminen oli ikääntyneistä ihmistä kuitenkin kiusallista, koska palvelunantajan kanssa oli riippuvuussuhde. Toisekseen ihmiset eivät useinkaan edes tienneet, miten valituksen voi tehdä, eivätkä tehdyt valitukset kokemusten mukaan johtaneet muutoksiin.

## Sitkeitä rintamalinjoja ja vaikeita valintoja

Valinnanvapaus on epäilemättä yksi vuosituhannen vaihteen hyvinvointivaltioiden meta-arvoista (ks. Bauman 1998) siitä huolimatta, ettei meillä ole mitään takeita – saati vankkaa tutkimuksellista näyttöä – siitä, että juuri sen korostaminen on oikea tapa parantaa julkisia palveluita. Kyse on siis enemmänkin ideologisesta valinnasta. Suomessa aiheesta ei – ihme kyllä – käydä oikeastaan lainkaan julkista keskustelua, mutta sen sijaan Britanniassa keskustelu on jatkunut jo vuosia, kuitenkin ilman selkeitä lopputulemia. Yhtenä syynä tähän lienee juuri se, että kysymys on väistämättä voimakkaan ideologinen ja jakaa helposti mielipiteet vanhoiksi rintamalinjoiksi. Perustelulinjat kulkevat yleensä niin, että toinen ”rintama” uskoo valinnanvapauden laajentamisen auttavan julkisia palveluja parantumaan sekä tulemaan tehokkaammiksi ja käyttäjäystävällisemmiksi ja -vetoisemmiksi. Keskustelun toinen rintamalinja taas sanoo, että valinta voi kyllä olla hieno asia teoriassa, mutta sen laaja edistäminen hyvinvointivaltiossa on kallista, tehotonta, johtaa eriarvoisuuden kasvuun ja vain lisää jakoja yhteiskunnassa.



Selvää on, että me kaikki toki haluamme laadukkaita ja mahdollisimman henkilökohtaisia palveluja, ja että valinnanvapaus voi parhaimmillaan edistää niiden saamista. Täydelliseen valinnanvapauteen ei sosiaalipalveluissa kuitenkaan koskaan päästä eikä sitä ole edes syytä tavoitella. Sen sijaan olisi keskityttävä pohtimaan sitä, miten ja millä edellytyksillä vastuullinen yhteiskunta voi edistää valinnanvapauden toteutumista ja missä määrin sitä ylipäänsä kannattaa edistää: mitkä ovat kunkin palvelun valinnanmahdollisuuden todelliset hyödyt ja kustannukset ja kuinka paljon olemme valmiita valinnanvapaudesta maksamaan?

Sosiaalipolitiikan legitimitietin kannalta on välttämätöntä varmistaa, että suurempi valinnanvapaus linkittyy tiukasti oikeudenmukaisuuteen. Tarvitaankin paljon lisää tietoa ja avointa keskustelua siitä, mitkä ovat käytännön esteet valinnanvapauden sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväälle laajentamiselle, miten nuo esteet voidaan ylittää ja mitä se saa maksaa. Tämä kaikki edellyttää yksityisen ja julkisen vas-

tuun rajojen selkeämpää määrittämistä sekä myös hyvinvointivaltion uudenlaista ohjaamista, jos ja kun tavoitteena on tulevaisuudessakin taata palvelujen saatavuus kaikille.

Zygmunt Bauman (1998, 9) on kiteyttänyt valintojen ja kuluttamisen problematiikan hyvinvointivaltiossa toteamalla, ettei koko hyvinvointivaltion idealla ole merkitystä, ellei se lähde ihmisten elinehtojen, tarpeiden ja ihmisoikeuksien *samuuden* ajatuksesta. Hyvinvointivaltiota ja konsumerismilla – jossa ihmiset pyrkivät kuluttajavalinnoiltaan nimenomaan *erottautumaan* toisistaan – on siis lähtökohtaisesti toisilleen vastakkaiset päämäärät. Poliitikkojen onkin lopulta päätettävä myös, kuinka paljon valinnanvapauden korostaminen saa lisätä eriarvoisuutta. (Ks. Perri 6, 2007.) Kaikkein tärkeimmät valinnat tekee siis kuitenkin julkinen valta itse.

# Sosiaalipolitiikka – altavastaaajasta planeetan pelastajaksi?

 Ihmisen hyvinvointia edistävä toiminta ei ole kuluttamista, vaan pikemminkin elämää vaalivaa tekemistä. 

## Johdanto

Luonnontieteilijät, filosofit ja yhteiskuntatieteilijät ovat jo vuosikymmeniä – jolleivät vuosisatoja – ennakoineet kiihtyvän taloudellisen kasvun ja luonnon riistämisen karvasta lopputulosta. Varoittajiin on lukeutunut myös taloustieteilijöitä: ”Ihmiskunnan tulevaisuuden suurin vaara on kaupallisen hengen rajoittamaton vaikutus”, ennakoï John Stuart Mill vuonna 1836 (ks. Saastamoinen 1998, 149). Liki kaksi ja puoli vuosisataa myöhemmin taloustieteilijä E. F. Schumacher (1973/1993, 16) kirjoitti, että polttoaineen kulutuksen jatkuva kasvu tulee ajan myötä johtamaan ennen kokemattomiin ympäristöriskeihin.

Teollistuneissa maissa liian harvat ovat ottaneet varoitukset vakavasti ja avanneet silmänsä sille, mitä luonnonympäristössä tapahtuu. Esimerkiksi ilmastonmuutokseen tiedotusvälineet ja suuri yleisö ha-

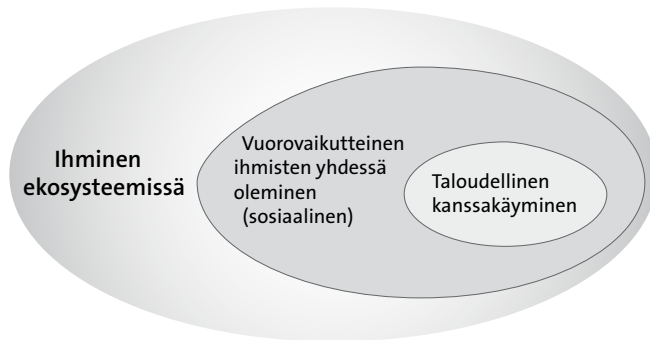
---

Artikkeli on ensimmäinen ja lyhyempi versio Kelan julkaisusarjassa vuonna 2011 ilmestyvästä kirjoituksestamme ”Suuntana kestävä hyvinvointi. Näkökulmia ekologisesti vastuulliseen sosiaalipolitiikkaan” (työnimi). Siinä käsittelemme tämän artikkelin teemoja syvemmin ja esitämme hahmotelmamme siitä, miten sosiaalipolitiikka voisi nykyistä paremmin edistää hyvinvointia ekologisesti kestäväällä tavalla.

vahtuivat toden teolla vasta joitakin vuosia sitten (ks. Lyytimäki 2009). Näkökenttäämme on sumentanut erityisesti kaksi asiaa: pyrkimyksemme luonnon hallintaan ja sen valjastamiseen oman hyvinvointimme edistämiseen. Monet meistä ovat edelleen sitoutuneita materiaalisen vaurauden kasvattamiseen ja sillä kannalla, että tällainen jatkuva kasvu on mahdollista. Maksamme parhaillaan tämän harhakäsityksen hintaa: elämme keskellä luonnonvarojen ehtymistä, eliölajien sukupuuttoaaltoa ja ilmastonmuutosta. Tähänastinen ihmiskeskeinen ajattelumallimme on kaikesta edistyksestä huolimatta tuottanut kesämättömiä tuloksia.

Ihminen on osa maapallonlaajuista ekosysteemiä ja ihmisen hyvinvointi on olennaisesti yhteydessä luonnonympäristön tilaan. Toimintamme selitetään ja oikeutetaan silti usein ensi sijassa taloudellisin argumentein. Tämä melkein tiedostamattomaksi muodostunut käytäntö tulee kyseenalaistaa ja palauttaa talous paikalleen osaksi ihmisen laajempaa ekologista ja sosiaalista vuorovaikutuskenttää (kuvio 1).

Ympäristö vaikuttaa hyvinvointiimme, ja ympäristöongelmat ovat yhteydessä sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin. Kuitenkin vain harvat tutkijat ovat suomalaisessa hyvinvointivaltioon liittyvässä keskustelussa käsitelleet sosiaalisten ja ekologisten kysymysten yhteenkietoutumista. Vähälle huomiolle on jäänyt sekin, että sosiaalipolitiikan



Kuvio 1. Talous osana ihmisen laajempaa vuorovaikutusta.



peruspyrkimyksellä eli ihmisten tarpeiden tyydyttämisellä on ympäristövaikutuksensa – etenkin jos tarpeiden tyydyttäminen liitetään elintason kohottamiseen ja talouskasvuun. Sivuu on jäänyt myös se, että oikeudenmukaisuus ja kestävyys eivät välttämättä kulje käsi kädessä – varsinkaan jos uudelleenjakoa tavoiteltaessa ei kysytä, miten varat alun perin syntyivät (ks. Fitzpatrick 1998, 5).

Esitämme tässä artikkelissa, että ekologiset ongelmat ja luonnonvarojen rajallisuus tulee ottaa vakavasti ja että tästä syystä meidän tulee käsittää sosiaalipolitiikka sekä nykyistä laajemmin että nykyistä laajemmassa kontekstissa. Ymmärrämme tässä sosiaalipolitiikan laajasti, sosiaalisen näkökohdan soveltamisena yhteiskunnallisen toiminnan eri alueilla (ks. Waris 1978, 40). Lisäksi katsomme, että sosiaalipolitiikassa tulisi omaksua myös ekologinen näkökulma. Silloin sosiaalipolitiikan tehtävä ei ole tarkastella vain sitä, miten sosiaalipolitiikka sovitettaisiin ekologisesti kestävään yhteiskuntaan, vaan myös pohtia, miten sosiaalipolitiikka itsessään voisi edistää ekologista kestävyyttä (ks. Fitzpatrick 1998, 22). Sosiaalipolitiikan ei väistämättä tarvitse olla sidottu nykyiseen hyvinvointi- ja talousmalliin.

Tämän sidoksen katkaisemiseksi meidän tulee arvioida uudelleen sekä hyvinvoinnin käsite että hyvinvoinnin tuottamisen tavat. Keskeistä on irrottaa sosiaalipoliittiset käytännöt ekologisesti kyseenalaisesta kasvupyrkimyksestä. Sosiaalipolitiikan tulisi siis edistää *kestävää* uudelleenjakoa – viime kädessä globaalissa mittakaavassa samalla tulevien sukupolvien hyvinvoinnista huolehtien.

Artikkelin tavoitteena on vastata seuraaviin kysymyksiin:

1. Minkälaisia ovat ekologisten ongelmien nykyiset maailmanlaajuiset sosiaaliset ja taloudelliset haittavaikutukset?
2. Miten suomalainen sosiaalipolitiikka kytkeytyy näiden haittavaikutusten ylläpitämiseen?
3. Millaisia paradigmaattisia muutoksia tarvitaan sekä sosiaalisesti että ekologisesti kestävään yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikkaan siirtymiseksi?
4. Minkälaisen hyvinvointikäsitteen turvin sosiaalipolitiikka voisi nykyistä paremmin edistää hyvinvointia?

Pyrittyämme siis aluksi osoittamaan tähänastisen kehityksen um-

pikujan siirrymme hahmottelemaan toisenlaisen sosiaalipolitiikan periaatteita ja suuntaviivoja. Etsimme mahdollisuutta sosiaalipolitiikan profiilin kohottamiseen tilanteessa, jossa se on altavastaaajana, taloudelle alisteisessa ja siksi nykyisin jopa uhanalaisessa asemassa. Eriarvoistuneessa Suomessa, eriarvoisessa maailmassa ja ekologisten uhkien kynnyksellä hyvinvointia turvaavalle ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta edistävälle sosiaalipolitiikalle on suurempi tilaus kuin koskaan.

## Ihminen rajallisella maapallolla

Ihminen on näihin päiviin saakka elänyt rajansa unohtaen. On kuviteltu, että menestyminen – sellaisena kuin me olemme sen tottuneet ymmärtämään – voi jatkua ikään kuin jossain vaiheessa ei tulisi ääripistettä. Maapallon käytettävissä oleva biokapasiteetti eli maapallon biologinen tuottokyky kuitenkin asettaa rajat niin väestön kasvulle kuin väestön vaurastumisellekin.

Nykyisin maailmassa on noin 6,8 miljardia ihmistä, ja luku kasvaa joka päivä 216 000 hengellä (Engelman 2010, 69). Maapallon väestön ennustetaan kasvavan 2,3–3 miljardilla vuoteen 2050 mennessä. Vaikka väestönkasvua hillittäisiin mahdollisimman tehokkaasti, väkiluku kasvaa ennusteiden mukaan joka tapauksessa vähintään 1,1 miljardilla ennen kuin kasvu lopulta taittuu. (Assadourian 2010, 34; Hjerppe & Säävälä 2010.) Kasvu on selvästi voimakkainta maapallon vähemmän ”kehittyneillä” alueilla (ks. World... 2009, 3). Suomessa väestön määrä on kasvanut eräitä lyhyitä poikkeusjaksoja lukuun ottamatta jo 1700-luvun puolivälistä alkaen, ja kasvu jatkuu Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan myös tulevaisuudessa (ks. Väestörakenne 2008, 5; Väestöennuste 2009, 1).

Vaurastuminen on seurausta tieteellisteknisen tuotantokulttuurin ja kulutuskeskeisen ajattelu- ja elämäntavan vahvistumisesta. Vaurastuminen on merkinnyt monilla alueilla ja erityisesti pitkälle teollistuneissa maissa paljon hyviä asioita: esimerkiksi absoluuttisen köyhyyden vähenemistä, parantunutta ravitsemustilannetta, koulutusta,

terveydenhoitoa ja parantuneita asumisololoja. Englannin kielessä vauraus (*prosperity*, latinan pro+speres) tarkoittaa jo sanana sitä, että asiat kehittyvät ihmisten kannalta myönteisesti, omien toiveittemme ja odotustemme mukaisesti (Jackson 2009, 16). Vaurastuminen ei kuitenkaan ole täyttänyt kaikkien ihmisten tarpeita ja toiveita tasapuolisesti.

Ihmiskunnan rahallinen kulutus on henkeä kohden lähes kolminkertaistunut ajalla 1960–2006. Myös Suomessa, yhdessä maailman vauraimmista maista, kotitalouksien kulutus on kasvanut viimeksi kuluneina vuosikymmeninä vauhdikkaasti maan kaikissa osissa (ks. Honkkila & Okkonen 2009, 23–25). Kulutusmahdollisuudet ovat kuitenkin kehittyneet epätasaisesti eri tulonsaajaryhmissä. Reaalisten tulojen vuotuinen kasvu vuodesta 1966 vuoteen 1990 oli suurinta alimmissa tulodesiileissä. Vuodesta 1990 vuoteen 2006 kehitys on kulkenut päinvastaiseen, tuloeroja kasvattavaan suuntaan. (Riihelä 2009, 3.) Vuodesta 2001 vuoteen 2006 pienituloisimpaan tulodesiiliin kuuluvien kotitalouksien kulutusmenojen kasvu oli alle puolet (44 %) suurituloisimman kymmenyksen kulutusmenojen kasvusta (Nurme-la 2008). Kulutusmahdollisuuksissa on suuria eroja myös eri osissa maapalloa. Vuonna 2006 65 kaikkein kulutuskeskeisintä maata kattoi 78 prosenttia koko maailman rahallisesta kulutuksesta, mutta vain 16 prosenttia maapallon väestöstä (Assadourian 2010, 32).

Väestönkasvu, vaurastuminen ja erityisesti siihen liittyvä hyväosaisten väestönosien hallitsematon kulutuskäyttäytyminen uhkaavat nykyisin maapallon kestävyttä ja luonnonvarojen riittävyttä. Living Planet -raportin (2008, 2) mukaan maapallon resurssien kulutus on yli kaksinkertaistunut 45 viime vuoden aikana. Tämän seurauksena ihmiskunnan ekologinen jalanjälki<sup>1</sup> ylitti kestävänsä rajan jo 1980-luvulla. Nykyisellä kulutusvauhdilla tarvittaisiin noin puolitoista maapalloa tuottamaan kysyntäämme vastaava määrä tavaroita ja palveluita ja käsittelemään syntyneitä jätteitä, kuten hiilidioksidipäästöjä. (Global Footprint Network 2010.)

---

1 Ekologinen jalanjälki kuvaa sitä, kuinka suuri maa- ja vesialue tarvitaan väestön kuluttaman ravinnon, materiaalien ja energian tuottamiseen, rakennettuun infrastruktuuriin sekä syntyneiden jätteiden käsittelyyn. Jalanjälki ilmoitetaan usein globaalihehtaareina. (Living Planet Report 2008, 14.) Globaalihehtaari on hehtaarin kokoinen alue, jonka tuottavuus vastaa maapallon keskiarvoa.

Ylikulutuksen seurauksena noin 60 prosenttia maapallon elämälle välttämättömistä ekosysteemipalveluista (mm. ilmaston säätely, maan veden tuotanto, jätehuolto ja kalakantojen ylläpito) on vaurioitunut tai niitä käytetään kestävämmällä tavalla (Assadourian 2010, 31). Tutkijoiden mukaan kuolleiden alueiden määrä maailman merissä ja rannikkoalueilla on lähes kaksinkertaistunut joka vuosikymmen 1960-luvun jälkeen (Mastny 2009, 23).

Luonnonvaroja ammennetaan nykyisin kaikkiaan 60 miljardia tonnia vuodessa eli 50 prosenttia enemmän kuin 30 vuotta sitten (Assadourian 2010, 30). Myös Suomessa luonnonvarojen kulutus on kasvanut voimakkaasti: vuoden 1945 52,4 miljoonasta tonnista 457,9 miljoonaan tonniin vuonna 2007 (Hoffrén 2009, 37). Luonnonvarojen kulutus on jakautunut hyvin epätasaisesti maailman eri valtioiden välillä. Rikkaissa maissa ihmisten ekologinen jalanjälki oli vuonna 2005 keskimäärin 6,4 globaalihehtaaria, kun se köyhissä maissa oli keskimäärin vain 1,0 globaalihehtaaria. Suomalaisten ekologinen jalanjälki (5,2) on kaikkien maailman valtioiden joukossa 16. suurin ja se ylittää selvästi kestävä tason (2,1 globaalihehtaaria). (Living Planet Report 2008, 14, 32.) Pienelläkin väestömäärällä voi siis olla huomattavan suuri ympäristövaikutus (ks. Daily & Ehrlich 1992, 762).

Luonnonvarojen kiihtyvän kulutusvauhdin seurauksena maapallon luonnon monimuotoisuus on vähentynyt liki 30 prosenttia vuosien 1970–2005 aikana (Living Planet Report 2008, 6). Elämme keskellä kuudetta, ihmisen omalla toiminnallaan käynnistämää sukupuuttoaaltoa, joka on maapallon historian rajuin (ks. Hanski 2009). Lisäksi maapallon lämpötila on noussut keskimäärin noin 0,74 astetta viimeksi kuluneen sadan vuoden aikana (Suomen... 2009, 5). Lämpötilan nousu on yhteydessä kasvihuonekaasupäästöihin. IPCC:n (The Intergovernmental Panel on Climate Change) mukaan ihmiskunnan tuottamien päästöjen seurauksena ilmakehän hiilidioksidin ja metaanin nykyiset pitoisuudet ylittävät selvästi luonnollisen vaihteluvälin viimeisen 650 000 vuoden ajalta (IPCC 2007, 72). Ilmastomallit tuottavat toisistaan poikkeavia arvioita siitä, miten paljon maapallon lämpötila nousee tulevaisuudessa. Yksimielisyys vallitsee kuitenkin siitä, että nousua tapahtuu (Met Office 2010). IPCC:n neljännessä rapor-

tissa korkeimman päästöskenaarion todennäköisin arvio lämpenemiselle on 4,0 astetta (vaihteluväli 2,4–6,4 °C) (Suomen... 2009,5; IPCC 2007, 44–45). Kööpenhaminan ilmastokokouksessa joulukuussa 2009 asetettiin tavoitteeksi korkeintaan kahden asteen lämpötilan nousu.

Maapallon väestön määrän kasvu, kaupungistuminen sekä vaurastuminen ja vaurauden kytkeytyminen konsumeristisiin elämänarvoihin on jo johtanut tilanteeseen, jossa kasvun rajat ovat tulleet vastaan yhä useammalle maapallon asukkaalle. Sellaisetkin tulot, jotka useimpien mielestä takaavat vain perustoimeentulon, osoittautuvat helposti ekologisesti kestäättömiksi. Jo 5 000–6 000 dollarin vuositulojen ylittäminen tarkoittaa arvioiden mukaan siirtymistä ekologisesti kestäättömään elämäntapaan. Yli kolmasosalla maapallon väestöstä tämä raja ylittyy. (Assadourian 2010, 33.) Lisäksi yli kolme neljäsosaa maailman ihmisistä asuu valtioissa, joissa kerrytetään ekologista velkaa. Tällöin kansallinen kulutus on ylittänyt maan biokapasiteetin ja ylläpidetty elämäntapa käyttää hyväkseen maailman muiden osien ekologista pääomaa (ks. Living Planet Report 2008, 1).

## Kulutuksen kasvun sosiaaliset ja taloudelliset haittavaikutukset

Tieteellisteknisellä kulttuurillaan ihminen on mahdollistanut ihmiskunnan koon ja vaurauden kasvun, ja samalla ihminen on myös asettunut omavaltaisesti koko biosfääriä koskevan kehityksen ohjaimiin. Erityisesti rikkaimpien maiden ja niiden hyväosaisten poliittisen ja taloudellisen eliitin kasvuorientoitunut käyttäytyminen on johtanut tilanteeseen, jossa maapallon ylikuormitus kasvaa huolimatta tavaroiden ja palvelujen tuotantoprosessien luonnonvaratehokkuuden paranemisesta. Tämä ihmisen toiminnan käynnistämä monimutkaisten ja vaikeasti hallittavien tapahtumien reaktioketju uhkaa nyt paitsi luontoa myös ihmistä itseään (kuvio 2).

Väestön lisääntymisellä ja sen jatkuvalla vaurastumisella on useita tuhoisia vaikutuksia ihmisten elinehtoihin ja sitä kautta sosiaalisiin suhteisiin ja sosiaalista turvaa ylläpitäviin instituutioihin. Väestönkas-



*Pohjautuu Global Environment Outlook 4 (GEO-4) -raportissa (2007) sivulla xxii olevaan kuvioon.*

*Kuvio 2. Ihmisen toiminnan ja luonnontapahtumien huono kehä.*

vu edellyttää esimerkiksi yhä uusien maa-alueiden raivaamista ravinnontuotantoon ja äärimmilleen voimaperäistettyä teollista kasvi- ja eläintuotantoa. Toisaalta varsinkin ilmastonmuutos tulee vaikeuttamaan ravinnontuotantoa. Äärimmäiset sääilmiöt – kuivuuskaudet, rankkasateet, tulvat ja myrskyt – tulevat lisääntymään. Veden pinnan-

nousu tuhoaa tuottavia maatalousalueita rannikoilla. Jäätiköiden häviäminen vähentää isojen jokien vesimäärää, millä on suuret vaikutukset kasteluun perustuvilla viljelysalueilla. Kasvi- ja eläintuholaiset lisääntyvät ja siirtyvät uusille alueille lisäten ruoantuotannon riskejä. Ruoantuotannon ongelmat pahentavat erityisesti kaikkein köyhimpien ihmisten aliravitsemustilannetta. Nälkäongelma ja ilmastonmuutos aiheuttavat kuolemia ja levittävät sairauksia, kuten malariaa, uusille alueille. (Ks. Tapio-Biström 2008; Stern 2007.)

Ilmaston lämpeneminen on pitkälti seurausta rikkaiden valtioiden kasvihuonekaasupäästöistä. Kuitenkin köyhät maat joutuvat kärsimään pahiten seurauksista. (Islam 2010, 19.) Aavikoituminen, pohjavesien liikapumppaus ja merenpinnan nousu tuhoavat asuinympäristöjä ja pakottavat suuria ihmisjoukkoja muuttamaan yhä pienemmille alueille, mikä kasvattaa väestötiheyttä ja konfliktien todennäköisyyttä. Esimerkiksi Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, etenkin Sahelin alueella, arvioidaan miljoonien ihmisten lähtevän tulevaisuudessa kohti etelää tai Pohjois-Afrikkaa ja Eurooppaa. (Brown 2009; myös Stern 2007, 119–123.)

Ilmastonmuutos tulee vaikuttamaan yhteiskunnan sisäisiin ja maailmanlaajuisiin sosiaalisiin jakoihin. Köyhimmille ihmisille seuraukset ovat vakavimmat, sillä heillä on heikot taloudelliset mahdollisuudet sopeutua ilmastonmuutokseen esimerkiksi kattavien vakuutusten avulla. (Stern 2007, 138, 149; Adam 2009.) Suomessa on arvioitu, että ennakoitavissa oleva energian hintojen nousu nostaa kotitalouksien välttämättömyyskulutuksen eli ruuan, asumisen ja liikenteen kustannuksia. Jyrkimmin hintojen nousu kohdistuu pienituloisiin kotitalouksiin, kuten eläkeläis- ja vanhustalouksiin, työttömiin ja yksinhuoltajiin. (Kiander 2008, 30.) Toisaalta hyväosaisetkaan eivät ehkä voi suojautua ilmastonmuutoksen tuottamilta riskeiltä muun muassa siksi, että sen mahdollisesti aiheuttamalla markkinahäiriöillä on merkittäviä seurauksia kansan- ja maailmantalouksille. Esimerkiksi lämpöaallot, kuivuus, myrskyt, tulvat ja muut äärisäämiöt vahingoittavat yhteiskuntien infrastruktuuria sekä haittaavat yritysten liiketoimintaa ja globaaleja finanssimarkkinoita (ks. Stern 2007).

Ekologisilla ongelmilla – joista ilmastonmuutos on vain yksi – tulee olemaan myös monenlaisia kansalaisten hyvinvointiin liittyviä järjestelmätason vaikutuksia. Ensinnäkin epävakautuvan talouden kehityksellä on yhteys muun muassa sosiaaliturvan rahoitukseen, terveyspalvelujen tarjontaan, koulutusmahdollisuuksiin sekä yhteiskunnalliseen vakauteen ja sitä ylläpitäviin turvajärjestelmiin. Toiseksi järjestelmät (esimerkiksi terveydenhuolto ja sosiaaliturva) voivat ylikuormittua, kun ne joutuvat kohtaamaan uhkia, joita ne eivät enää pysty kunnolla hallitsemaan (ks. Beck 1995, 16). Järjestelmät joutuvat sopeutumaan radikaalisti kasvavaan epävarmuuteen, jossa ongelmia ja niiden yhteyksiä kansalaisten hyvinvointiin ei pystytä määrittämään tarkasti.

Luonnonympäristön tilaan liittyvät ongelmat johtuvat entistä useammin hiipien etenevistä, monista keskenään vuorovaikutuksessa olevista, helposti eskaloituvista ja usein myös tuntemattomista tekijöistä (vrt. Sairinen 2009, 133). Ian Gough ym. ovatkin todenneet, että ilmastonmuutosriskit poikkeavat sosiaalisista riskeistä. Sosiaalipolitiikan käsittelemät riskit ovat yksilöllisesti ennustamattomia mutta kollektiivisesti ennakoitavia, kun taas ilmastonmuutosriskit ovat kollektiivisesti ennakoimattomia. Lisäksi teollistamisen seuraukset ovat olleet näkyviä ja koskettaneet suoraan monia ihmisiä, mikä on helpottanut kollektiivisten liikkeitten syntymistä. Ilmastonmuutoksen riskit ovat puolestaan ajassa kaukaisia ja ulottuvuudeltaan globaaleja, mikä saattaa heikentää mobilisoitumista. (Gough ym. 2008, 327.) Tästä seuraa, että on vaikea osoittaa, mille taholle ongelmien ratkaisu kuuluu ja miten ne tarkalleen ottaen tulisi ratkaista.

Ilmastonmuutokseen ja muihin ekologisiin riskeihin varautuvan kollektiivisen mobilisoitumisen ongelmana on jo pelkästään se, että sosiaalipolitiikkaa harjoitetaan kansallisissa kehyksissä. Riskejä tunnistetaan niissä yleensä tehokkaimmin silloin, kun ne voidaan rajata ja mitata selkeästi ja kun ne uhkaavat tuotantoelämän välittömiä tarpeita tai eri väestöryhmien välittömiä kulutusmahdollisuuksia.

Sosiaalipolitiikka on kuitenkin mittavien globaalien haasteiden edessä. Haasteet ovat sitä suurempia mitä konservatiivisemmin (”polkuriippuvammin”) sosiaaliturvainstituutiot ja sosiaalipolitiikan asiantuntijat pyrkivät tukeutumaan niihin ajattelumalleihin ja käytäntöihin, jotka ylläpitävät nykyistä huonoa kehää.



## Sosiaalipolitiikka kasvuajattelun tukijana

Jokainen yhteiskunta takertuu itseään ohjaavaan myyttiin, kirjoittaa Tim Jackson. Meillä se on talouskasvu. Maailmantalous on viisinker- taistunut puolessa vuosisadassa. Kasvun myytti on pettänyt planeet- tamme, sen hauraan ekologian, ja lisäksi ne kaksi miljardia köyhää, jotka joutuvat tulemaan toimeen vähemmällä kuin kahdella dollarilla päivässä. (Jackson 2009, 5.) Kasvun vaikutukset ovat jakautuneet epä- tasaisesti myös niissä maissa, joissa se on ollut kaikkein voimakkainta. Suomessa kasvun hedelmät ovat jakautuneet epätasaisesti erityisesti 1990-luvun puolivälin jälkeen (Riihelä 2009, 1). Silti myytti elää – so- siaalipolitiikassakin.

Tony Fitzpatrick on arvostellut sosiaalipolitiikkaa sen sitoutumi- sesta produktivistisiin arvoihin. Hän löytää produktivistisesta hyvin- vointimallista kolme perusominaisuutta: riippuvuuden talouskasvus- ta, palkkatyön etiikan ja hyvinvoinnin samastamisen materiaaliseen vaurauteen. (Fitzpatrick 1998, 9, 11–15.) Menneinä vuosikymmeninä sosiaalipolitiikkaa on arvosteltu myös siitä, että se toimii pääoman kasvupakkoa tukevana työvoiman reproduktio- eli uusintamisjärjes- telmänä (ks. esim. Hirsch 1983, 84–85). Produktivismiin toinen puoli on konsumerismi, jonka merkitys yhteiskunnallisessa kehityksessä on korostunut viime vuosikymmeninä.

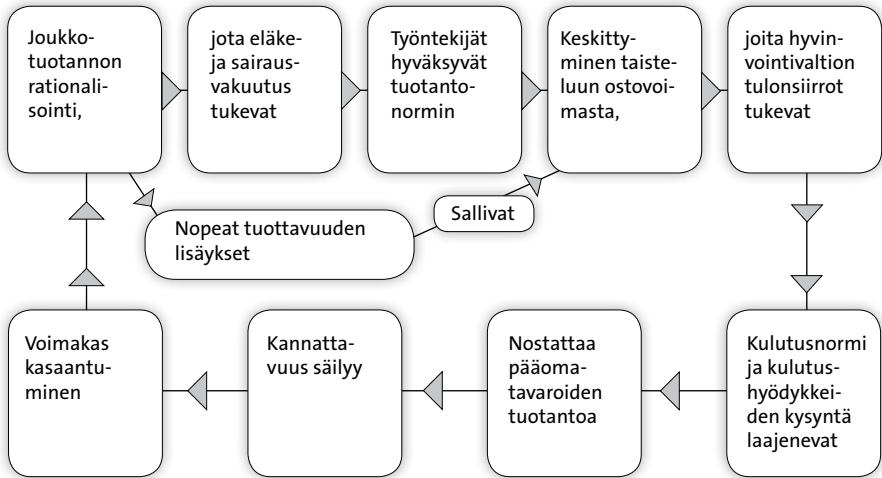
Myös suomalainen hyvinvointivaltio on produktivistinen ja kon- sumeristinen. Ilmiön yhtenä taustatekijänä voi nähdä Pekka Kuusen sosiaalipoliittisen ohjelman, johon vaikuttivat Gunnar Myrdalin teoria kumulatiivisesta kasvusta sekä John Maynard Keynesin ajatukset (ks. Tuomioja 2002). Keynesin mukaan taloudelliset ongelmat – hidas kas- vu ja työttömyys – johtuvat liian vähäisestä kulutuskysynnästä. Julki- nen valta voi tasoittaa taloudellisia suhdanteita sosiaalipoliittisella tu- lontasauksella. Laman uhatessa tulee laajentaa julkista sektoria, mikä luo uusia työpaikkoja, lisää kysyntää ja elvyttää näin talouselämää. (Keynes 1936.) Vaikka talouskasvu sosiaalipolitiikan perusteluna on jokseenkin yhtä vanha kuin itse sosiaalipolitiikka, vasta keynesiläinen teoria loi ajatukselle tieteellisen perustan (Hellsten & Riihinen 1985, 40).

Kuusen ”60-luvun sosiaalipolitiikan” ydinajatus oli, että sosiaalisen tulontasoituksen tehtävänä on toimia kansan taloudellisen aktiviteetin turvaajana. Taloudellisen kasvupyrkimyksen varsinainen tarkoitus on lisääntyvä kulutus, jota sosiaalipolitiikka tukee lisäämällä kokonaiskulutusta. Tulontasaus siirtää kulutusmahdollisuuksia köyhille, joiden kulutusalttius on keskimäärin suurempi kuin rikkaiden. Tämänkaltaisen ”kasvuherätteiden” tai ”aktiivisuusruiskeitten” avulla koko kansa saadaan pysymään mukana yleisessä kasvupyrkimyksessä. Näin palveliaan myös kansalaisten parasta, sillä heidän peruspyrkimyksensä toteutuvat parhaiten silloin, kun mahdollisimman monen elintaso kohoa. (Kuusi 1961, 18, 22, 49, 59–60.)

Elintason nousuun sidotussa sosiaalipolitiikassa pyritään vähentämään suhteellista köyhyyttä. Suhteellinen köyhyys tarkoittaa sitä, että ihmisillä ei ole riittäviä resursseja sellaiseen elämäntapaan, joka on tavanomainen tai hyväksytty tai johon ihmisiä kannustetaan siinä yhteiskunnassa, johon he kuuluvat (Townsend 1979, 31). Nykyisessä kulttuurissa ”tavanomainen” ja ”hyväksytty” elämäntapa on vääjäämättömän kulutuskeskeinen. Sitoutuessaan kulutuksen lisäämiseen sosiaalipolitiikka on siis ollut kulutuspolitiikkaa. Koska sosiaalipolitiikan tavoitteena on ollut hyvinvoinnin lisääminen kulutusmahdollisuuksien lisäämisen avulla, se on paradoksaalisesti samalla perustunut tyytymättömyyteen ja sen ylläpitämiseen. Vain tyytymätön ihminen haluaa koko ajan uutta ja lisää.

Kulutusmahdollisuuksia kasvattavalla hyvinvointivaltiolla on ollut merkittävä rooli suomalaisen yhteiskunnan rakentamisessa. Pekka Kososen mukaan hyvinvointivaltio on ollut sekä toisen maailmansodan jälkeisen kasvukauden edellytys että sen seuraus. Hyvinvointijärjestelmät on nivelletty joukkotuotannon ja -kulutuksen ”hyvään” kehään (kuvio 3). (Kosonen 1998, 32–33.)

Eläke- ja sairausvakuutusjärjestelmä ja myös niiden rinnalle kehitetty muu sosiaaliturva mahdollistivat nopeat tuottavuuden lisäykset ja edistivät joukkokulutusta. Tämä taas auttoi joukkotuotannon tehostamista. Kehä noudatti pääpiirteissään Kuusen ja Keynesin ajatuksia. Se alkoi kuitenkin murtua 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Synä ovat olleet muun muassa sosiaaliturvaa koskevan mentaalimallin muutos,



Lähde: Kosonen 1998, 34 (muokattu)

Kuvio 3. Hyvinvointivaltio ja joukkotuotannon ja -kulutuksen ”hyvä” kehä.

lama, valtion velkaantuminen ja joukkotyöttömyys (ks. mm. Kuivalainen ym. 2005, 68; Julkunen 2002). Lisähaasteen muodostavat vanhempien ikäluokkien väestöosuuden kasvu sekä vuonna 2008 alkanut uusi talouden taantuma ja siihen liittyvät elvytystoimet (Suomen vakausohjelman... 2010). Näistä syistä on käynnistetty ja tullaan todennäköisesti tulevaisuudessakin käynnistämään erilaisia sosiaaliturvaa ja sen toimeenpanoa koskevia tehostamis-, säästö- ja supistamistoimia (ks. mm. Helne & Laatu 2006).

Tehokkuutta tavoittelevasta sosiaalipolitiikasta on tullut aiempaa tiiviimmin talouskasvun institutionaalinen edellytys. Uudenlaisen kilpailukykyvaltion sosiaaliturvan edellytetään trampoliinin lailla palauttavan ihmiset nopeasti julkisen turvan piiristä talouden tuotannon tekijöiksi ja markkinoilla toimiviksi kuluttajasubjekteiksi. Lisäksi liiketaloudellisia ajattelu- ja toimintatapoja (uutta julkisjohtamisoppia) sovelletaan yhä laajemmin sosiaaliturvan toimeenpanojärjestelmissä esimerkiksi yksityistämällä ja karsimalla toimintoja (ks. Eräsaari 2006, 70–72). Sosiaalipolitiikan paradigmaan liittyy yleensäkin

aiempaa selvemmin kansantalouden kilpailukyvyyn ja tuottavuuden painottaminen (ks. Kananen 2008, 247). Samalla ihmisten hyvinvointi on saanut yhä vähäisemmän tai ainakin yhä enemmän talouden toimintaehtoihin sidotun sisällön. Tämä ilmenee esimerkiksi aktivoivan työvoimapolitiikan ideoista kummunneen kannustusidean soveltamisessa (ks. Björklund 2008).

Kasvun tukemiseen liittyy useita ongelmia. Ensinnäkin talouskasvuun kytketty suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä tukee osaltaan ekologisesti kestäväntöntä ja globaalia eriarvoisuutta ylläpitävää talousjärjestelmää.

Toiseksi sosiaalipoliittisen riskienhallintajärjestelmän kytkeminen arvonnousuun perustuvan talouden liekanaruun on merkinnyt sitä, että sosiaalipolitiikassa ei ole juurikaan otettu huomioon ihmisen ja ekosysteemin välistä yhteyttä. Sosiaaliturvajärjestelmän avulla ylläpidetty tuotannon ja kulutuksen ”hyvä” kehä ei tunnista ympärillään ihmisen toiminnan ja luonnontapahtumien välistä huonoa kehää (ks. myös Järvelä 1997a, 25). Sosiaalipolitiikan asiantuntijat ja kehittäjät eivät ole olleet erityisen kiinnostuneita tulonsiirtojen, kuten ansiosidonnaisten etuuksien, erilaisten maksullisten lisäetuuksien (muun muassa ehdotettujen lisäeläkkeiden) ja lapsilisien sekä monimutkaisen ja monikanavaisen palvelujärjestelmän arvioimisesta laajemmasta ekologisesta näkökulmasta.

Näin ollen – ja kolmanneksi – sosiaalipolitiikasta puuttuu suunnitelma, jonka avulla varaudutaan tulevien vuosikymmenien eskaloituihin ekososiaalisiin riskeihin, kuten esimerkiksi ilmastopakolaisuuteen. Lisäksi puuttuu arvio siitä, minkälaisia politiikkalohkoja ylittävää yhteistyötä sekä hyvinvoinnin ja sen tuottamistapojen uudelleenmäärittelyä varautuminen edellyttää.

Neljännän ongelman muodostaa kokonaisvaltaisen jakopoliittisen näkökulman puuttuminen. Tätä kuvastaa esimerkiksi viime vuosina kiihtynyt tuloerojen kasvu ja näkyvien elintasoerojen hiljainen hyväksyminen poliittisessa päätöksenteossa. Suhteellista huono-osaisuutta, toimeentulominimejä ja köyhyysrajoja koskevassa sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa ja keskustelussa jää usein vähälle huomiolle niiden kääntöpuoli, kuten suhteellinen yltäkylläisyys tai kerskakulut.

Viides kasvun tavoittelun sokea kohta ovat talouskasvun vaikutukset hyvinvointiin. Toisin kuin on aiemmin oletettu, ne ovat olleet Suomessa ja myös monissa muissa vauraissa OECD-maissa jo pitkään kyseenalaisia ja ristiriitaisia (esim. Victor 2008, 124–131; Hoffren 2008). Tietyn tulotason saavuttamisen jälkeen kasvanut ostovoima ei pitkällä aikavälillä enää lisää hyvinvointia tai onnellisuutta (ks. esim. Hirvonen & Mangeloja 2006; Jackson 2009, 32–34; Andersson 2010, 44). Lisäksi on osoitettu, ettei talouskasvun nopeutuminen juuri paranna julkista taloutta (Andersen ym. 2007, 21–22; Andersson 2010, 48). Voisi kysyä, miksi tavoitella vaurauden kasvua, jos se ei enää lisää hyvinvointia?

Kuudes kasvun tavoittelun ongelma on se, että sosiaaliturvan suhde talouteen (tuotantoon ja kulutukseen) määräytyy talouden toimijoiden ehdoilla. Tuotannon ja kulutuksen sisäkehälle sijoittuvat työmarkkinajärjestöt ovat koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan olleet keskeisiä hyvinvointietuuksien ja palvelujen kehittäjiä. Harjoitettu jakopolitiikka on ollut korporatiivista etupolitiikkaa (tulopolitiikkaa), jonka avulla on haettu työn ja pääoman talouskasvua tukevaa kompromissia (ks. Heinonen 1990, 273). Sosiaaliturvaan liittyvät mahdolliset ekologiset kysymykset ovat jääneet edunvalvontamitteloissa kerta toisensa jälkeen taka-alalle. Seuraavaksi käsittelemmekin sitä, miten sosiaalisia ja ekologistia kysymyksiä voitaisiin tuoda samalle agendalle.

## Paradigman tarkistus

Miten voimme siirtyä kohti sosiaalisesti ja ekologistesti kestävämpää yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikkaa? Yhteiskuntateoreetikot ovat korostaneet haitallisten ajattelumallien roolia ekologisten ongelmien ja väestönkasvun taustalla (esim. Bateson 1985; Catton & Dunlap 1980). Luonnonvarojen ylikulutusta lisää esimerkiksi uskomuksemme, jonka mukaan ihminen on erillinen muusta luonnosta ja voi hallita muita lajeja. Ajattelutapoihimme kuuluu myös käsitys maailman rajattomuudesta mahdollisuuksista ja usko teknologiseen kehitykseen. Kuten edellä kuvasimme, ihmiskeskeinen paradigma kuitenkin heikentää tulevaisuuden ihmisten elinmahdollisuuksia. Siksi peräämme paradigman

tarkistamista: ajattelumallien muuttamisen merkitystä esimerkiksi tieteellisen ja julkisen keskustelun avulla. Tavoitteena on, että ymmärrämme jälleen ihmisen osana ekosysteemiä (ks. kuvio 1).

Ekososiaalisessa näkökulmassa luonto on läsnä kaikessa ihmisen toiminnassa: olemme ekosfäärin osa. Tämä ei tarkoita vain sitä, että ekologia asettaa ulkoiset rajat vaan myös sitä, että yhteiskunnat ja luonnonmaailma ovat yhteen kudottuja. (Haila 2009, 167.) Tästä syystä ympäristö- ja sosiaalipolitiikan välisiä rajoja olisi syytä madaltaa niin tutkimuksessa kuin yhteiskuntapolitiikassakin. Suomalaisen sosiaalipolitiikan tutkimushistoriasta löytyy – artikkelin alussa esitetystä kriittisestä huolimatta – tätä tavoitetta tukevia ekososiaalisia juonteita (esim. Riihinen 1972; 1981; 1990; Massa 1992; Koskiaho 1997; Järvelä 1997a; 1997b; 1999; Järvelä & Wilenius 1996; Matthies ym. 2001; Närhi 2004; Helne ym. 2003; Hirvilampi & Massa 2009; Bardy & Parrukoski 2010).

Esimerkiksi Miklós Antal ja Janne Hukkinen (2010, 937–938) ovat kirjoittaneet ihmisen kaksoissidoksesta; ristiriitatilanteesta, jossa teknologinen ja taloudellinen kehitys saavat meidät kuvittelemaan, että olemme riippumattomia ekosysteemistä, vaikka olemme siitä täysin riippuvaisia. Tämä yhteys on ilmeinen, kun puhutaan ravinnontarpeesta, juomaveden tarpeesta ja puhtaan hengitysilman merkityksestä. Sosiaalisen erottaminen ekologisista kysymyksistä on siis kyseenalaista, koska ihmisen hyvinvointi riippuu luonnonympäristön tilasta ja muiden eliölajien hyvinvoinnista. Erik Allardt ennustikin vuonna 1976, että, puhtaaseen ympäristöön liittyvät arvot tulevat ”todennäköisesti saamaan tärkeän sijan elintason osatekijöiden joukossa”. Myöhemmin hän tähdensi, että yhteiskuntatieteilijöiden tulee lisätä huomattavasti ponnistelujaan sosiaalisen elämän ja maapallosysteemin suhteen tutkimiseksi. (Allardt 1976, 40; 1990, 9–10.)

Yllä kuvatun riippuvuussuhteen ja kaiken edellä kirjoitetun va-  
lossa voidaan väittää, että korostetun ihmiskeksinen paradigma on tullut tiensä päähän. William Catton ja Riley Dunlap (1980, 33–34) ovat hahmotelleet uutta ekologista paradigmaa, jolle ovat tyypillisiä seuraavat oletukset:

- 1) lajit ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa,
- 2) sosiaaliseen elämään eivät vaikuta ainoastaan sosiaaliset ja kulttuu-

- riset vaan myös ympäristötekijät (esimerkiksi ilmasto)
- 3) ympäristö rajoittaa ihmisen toimintaa (esimerkiksi terveys on mahdollinen vain tiettyjen ympäristöehtojen vallitessa)
  - 4) ihmisyhteiskuntien kasvulle on rajat (esimerkiksi termodynamiikan pääsäännöt).

Uusi ekologinen paradigma suuntaa uudenlaiseen yhteiskuntapolitiikkaan. Yksi muutoksen osa on hallitsevan talousajattelun kyseenalaistaminen. Vallitsevaa uusklassista talousajattelua onkin jo alettu arvostella useilla tahoilla. 2000-luvulla nef (”the new economics foundation”) on esittänyt, että kasvutavoite on ongelmallinen sekä sosiaalisista että ekologisista syistä (Woodward & Simms 2006; Simms ym. 2010). Kriittisiä kannanottoja esittävät myös E3- eli Economists for Equity and the Environment -verkosto, PAE- eli post-autistisen taloustieteen liike ja ekologisen taloustieteen edustajat (esim. Eriksson & Andersson 2010).

Kasvukritiikin kärjeksi on 2000-luvun aikana muotoutunut Ranskasta alkunsa saanut degrowth-liike (ks. Latouche 2010). Sen piirissä käydyn keskustelun lähtökohtana on ”pako taloudesta”, joka on ”kolonialisoinut mielikuvituksemme” (ks. Fournier 2008, 529). Kritiikin kohteena on kasvun ideologia, joka kuvaa kaiken taloudellisen, ohjaa ajatteluumme ja yhteiskuntapolitiikkaamme ja esittää kansalaiset omaa etuaan tavoittelevina kuluttajina. Kasvupakon purkamiseen kuuluu vallitsevan talouskäsityksen radikaali kyseenalaistaminen ja arvojen uudelleenmäärittely. Liikkeen oma, paradigman kaltainen teesi on, että ihmiskunnan edistyminen ilman taloudellista kasvua on mahdollista (Schneider ym. 2010, 512).

Degrowth-kirjallisuudessa korostetaan taloudellisen ajattelun sijaan demokratiaan ja sosiaalisiin suhteisiin liittyviä arvoja. Tavoitteena on saada talous takaisin paikalleen (vrt. kuvio 1). (Fournier 2008, 532–533.) Liike yhdistää ympäristötavoitteet ja sosiaalisen kestävyys-tavoitteet. Siinä kysytään esimerkiksi, mitä on hyvinvointi ja mitkä ovat sen edellytykset. Kuinka paljon hyvinvointi riippuu talouskasvusta ja työllisyyden ylläpitämisestä?

Talouskasvusta irrottautumisen hyvinvointivaikutuksia on tutkittu myös makrotaloudellisten mallinnosten avulla. Kanadalainen

ympäristötieteen professori Peter A. Victor kuvaa LowGrow-mallinsa avulla kuusi vaihtoehtoista makrotalouden skenaariota, joissa havainnollistetaan henkeä kohti lasketun BKT:n, kasvihuonepäästöjen, työttömyyden, köyhyyden ja velkaantumisasteen kehitystä seuraavien 30 vuoden ajanjaksolla. Hän osoittaa, että poliittisesti ohjattu ja hallittu vakaa talous on mahdollista niin, että työttömyys- ja köyhyysluvut laskevat, velkaantuminen pienenee ja kasvihuonepäästöt vähenevät (Victor 2008, 177). Matalat köyhyys- ja työttömyysluvut voidaan Victorin (2010) skenaarioissa saavuttaa myös supistuvassa taloudessa.

Degrowth-keskustelussa on oleellista vaatimus hallitusta siirtymästä, joka eroaa vaikutuksiltaan sosiaalisia ongelmia aiheuttavasta ja erityisesti yhteiskunnan huono-osaisia koettelevasta talouslamasta. Keskustelussa esitetään, että hallittu talouskasvusta irtautuminen voi lisätä ihmisten hyvinvointia ja parantaa ekologisia olosuhteita paikallisesti ja globaalisti sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä (Schneider ym. 2010, 512). Tähän arvellaan päästävän jakamalla globaaleja resursseja uudelleen sekä maiden sisällä että niiden välillä (Ulvila & Pasanen 2009).

Keskustelu kasvuriippuvuuden vähentämisestä avaa monia vaikeita kysymyksiä sosiaalipoliitikkojen pohdittavaksi. Kun tavoitteeksi asetetaan ihmiskunnan kulutuksen asettaminen ekologisiin rajoihin kulutusta ja tuotantoa vähentämällä, tarvitaan politiikkaa, jossa tavoitellaan kaikille yhteisiä pitkän tähtäimen etuja. Ekologisen paradigman omaksuminen ja suunnan vaihtaminen on kuitenkin hankalaa kilpailua ja itsekkyyttä korostavassa markkinatalousyhteiskunnassa. Estääksemme lyhytnäköisten tavoitteiden ylivaltaa tarvitsemme Tim Jacksonin (2009, 95) mukaan yhteisiä sitoumuksia edistäviä sosiaalisia ja institutionaalisia mekanismeja, jotka suojelevat meidän tulevaisuuden intressejämme. Voisi siis ajatella, että tarvitsemme vahvempaa, yhteistä etua edistävää sosiaalipoliitiikkaa. Tarvitsemme myös käsityksen siitä, mitä on se hyvinvointi, joka tulisi turvata kasvupakosta irrottautuneessa yhteiskunnassa.



## Laaja käsitys hyvinvoinnista

Sosiaalipoliittiset hyvinvointi- ja edistyskäsitykset eivät useinkaan ole julkilausuttuja, vaan pikemminkin pinnan alla piileviä. Hyvinvointivaltiosta tai -yhteiskunnasta puhuttaessa ei pysähdytä siihen, mitä hyvinvointi oikeastaan tarkoittaa. Silti hyvinvointia koskevat näkemyksemme vaikuttavat siihen, millaista sosiaaliturvaa luodaan ja millaista yhteiskuntaa – ja elinympäristöä – sosiaalipolitiikka on osaltaan edistämässä.

Antti Kariston (2008) mukaan vallitseva hyvinvointikäsitys on pikemminkin kasvupainotteinen ja taloudellinen kuin jakopainotteinen ja sosiaalipoliittinen. Myös Liisa Häikiö ja Paula Saikkonen (2009, 198) korostavat, että nykyinen käsitys hyvinvoinnista rakentuu materiaaliselle ja taloudelliselle ajattelulle ja että siihen perustuva hyvinvoinnin lisääminen merkitsee konkreettisimmillaan yksilöiden kulutusmahdollisuuksien lisäämistä tai turvaamista. Ekologinen kriisiytymiskehitys kuitenkin haastaa tällaisen käsityksen hyvinvoinnista: ”Tulevaisuuden sosiaalipolitiikka joutunee pohtimaan, mitä on hyvinvointi, silloin kun jaettavana ovat vähenevät luonnonvarat, heikenevät luonnonolot ja toistuvat luonnonkatastrofit. Miten hyvinvointi jakautuu tuolloin oikeudenmukaisesti paikallisesti ja globaalisti?” (Häikiö & Saikkonen 2009, 198.)

Kariston (2008) mukaan tutkijat eivät ole sitten Allardtin (1976) ihmeemmin ruotineet hyvinvoinnin käsitesisältöä. Kuten tunnettua, Allardt jaotteli hyvinvoinnin Having-, Loving- ja Being-ulottuvuuksiin. Kaksi jälkimmäistä olivat uutta silloiseen resurssiajatteluun verrattuna. Sittemmin ne näyttävät joutuneet marginaaliin. Jaottelun moniulotteinen käsitys hyvinvoinnista on silti tänä päivänä ajankohtaisempi kuin koskaan. Se voisi tietyn lisäyksen myös muodostaa pohjan sekä sosiaalisesti että ekologisesti kestäväälle hyvinvointiajattelulle.

Perinteisesti *Having* eli elintaso koostuu ”aineellisista ja persoonattomista resursseista, joiden avulla yksilö voi ohjailta elinehtojaan”. Käytännössä elintason toteutumista on tulkittu tulojen, asumistason, työllisyyden, koulutuksen ja terveyden kaltaisten muuttujien avulla. (Allardt 1976, 32, 206.) Allardtin hyvinvoinnin ulottuvuuksia pohtinut

Marjatta Bardy on määritellyt Having-ulottuvuuden elannon hankkimisen tavoiksi ja elinoloiksi. Oleellista on ymmärtää, että ”elannon hankinta tapahtuu kaikissa kulttuureissa vuorovaikutuksessa luonnonvarojen kanssa”. (Bardy 2009; 2010, 42.) Having-ulottuvuuteen tulisikin sisällyttää myös biologisen ja fyysikaalisen ympäristön tilaa kuvaavien osatekijöiden mittaaminen, kuten Allardt itse on myöhemmin kirjoittanut (1990, 16; 1993, 90). Käytännössä voitaisiin mitata esimerkiksi kotitalouksien luonnonvarojen kulutusta elintason osatekijänä (ks. Kotakorpi ym. 2008). Havingistä puhuttaessa on myös muistettava, että talouden globalisaation vuoksi suomalainen elämänmuoto on riippuvainen muissa maissa tuotetuista hyödykkeistä. Samalla sillä on ympäristövaikutuksensa muualla maailmassa. Esimerkiksi ENVI-MAT-mallilla tehtyjen laskelmien mukaan suomalaisen tuonnin kasvihuonekaasupäästöt kasvavat ja pitkälle jalostettujen tuontituotteiden elinkaariset piilovirtakertoimet ovat korkeita (Seppälä ym. 2009, 35, 21).

Having-ulottuvuuden korostuessa kulutusmahdollisuuksia on alettu pitää hyvinvoinnin synonyymina. Samalla ajatukset ovat kääntyneet siihen suuntaan, että on olemassa rajaton resurssivarasto, josta ammentaminen lisää aina hyvinvointiamme. Materiaalisten resurssien lisäksi ihmisen hyvinvointiin liittyy kuitenkin vahvasti *Being* eli itsensä toteuttamisen muodot, joihin kuuluvat yhteiskuntaan integroituminen ja luonnon kanssa harmoniassa eläminen. Marjatta Bardy (2009, 234) määrittelee ulottuvuuden ”maailmaan orientoitumisena”, johon kuuluu pohdinta siitä, ”keitä me olemme, miten me elämme ja mihin me kuulumme”. Täten ulottuvuuteen sisältyy myös suhteemme luonnonympäristöön ja tuleviin sukupolviin. Allardt käsittää Being-ulottuvuuden persoonallisuuden kehittämiseksi, jonka vastakohtana on vieraantuminen. Hän on jakanut itsensä toteuttamisen neljään osatekijään: arvonanto, korvaamattomuus, poliittiset resurssit ja ”tekeminen” eli sellainen työ, jossa voi nauttia oman toimintansa lopputuloksesta. (Allardt 1976, 160.)

Näin Allardtin Being-ulottuvuudessa korostuvat toiminnan (*Doing*) mahdollisuudet. Bardy (2009, 234) käyttää tässä yhteydessä sanaa osallisuus, joka on ”sitä, että voi vaikuttaa omiin ja yhteisiin asi-

oihin, että tulee kuulluksi ja nähdyksi yhteisönsä jäsenenä”. Ihmisen hyvinvointia edistävä toiminta ei ole kuluttamista, vaan pikemminkin elämää vaalivaa tekemistä. Doing voisi mielestämme olla oma, erillinen hyvinvoinnin ulottuvuutensa – ei vain yksilön vaan koko ekosysteemin näkökulmasta.

Oleellista ihmisen hyvinvoinnille on myös *Loving* eli erilaiset yhteyssuhteet, kuten paikallis- ja perheyhteisyys ja ystävyysuhteet. Rakastamiselle ja olemiselle ei ole ekologisia rajoja. Niinpä niitä voidaan – Bardyn (2009, 231) sanoin – viljellä ”pihtaamattomasti ja antaumuksellisesti korvikkeeksi aineellisen kulutuksen hillitsemisestä”.

Hyvinvoinnin ulottuvuudet ovat kehämäisessä suhteessa. Mikään niistä ei korvaa muita, vaan hyvinvointi edellyttää tarpeiden tyydytystä kaikilla ulottuvuuksilla. (Bardy 2010, 42.) Tällainen hyvinvointikäsitys on relationaalinen useassakin merkityksessä: ulottuvuudet limityivät toisiinsa ja edellyttävät toisiaan. Olennaista on, että ihminen ei voi toteuttaa hyvinvointiaan millään näistä ulottuvuuksista ottamatta huomioon muita ihmisiä, lajeja ja luontoa. Ihminen on aina suhteessa toisiin: muiden ihmisten tai luonnonympäristön pahoinvoinnilla on enemmän tai myöhemmin vaikutuksia hänen hyvinvointiinsa. Uskomme myös, että yhden ihmisen aito ja kestävä hyvinvointi vahvistaa muiden hyvinvointia, synnyttäen hyvän kehän.

Elämänmuotomme ovat seurausta hyvinvoinnin ulottuvuuksien keskinäisistä suhteista (Bardy 2010, 42). Tästä syystä elämäntapojemme muuttaminen edellyttää muutoksia hyvinvoinnin ulottuvuuksien sisällöissä ja keskinäisissä painotuksissa. Tämä artikkeli on vasta avaus tähän suuntaan. Nyt kaivataan hahmotelmia siitä, miten suomalainen sosiaalipolitiikka voisi edistää yllä esitettyjä hyvinvoinnin ulottuvuuksia ekologisesti kestäväällä tavalla. Tarvitsemme pikimmiten monien eri tieteenalojen vahvuudet yhdistävän ohjelman, jossa selvitetään hyvinvointikäsitysten, talouskasvun ja luonnon tilan suhdetta ja jossa pyritään ratkaisemaan, miten Suomi voisi nopeasti siirtyä ekologisesti kestävään yhteiskuntamalliin.

Ekologisten rajojen ottaminen vakavasti ja siihen liittyvä muutos taloutta koskevassa ajattelussamme merkitsee suuria haasteita sosiaaliturvalle, sen rahoitukselle ja toimeenpanolle. Ei yhtä ilman toista: so-

siaalista oikeudenmukaisuutta ja ekologista kestävyyttä on kehitettävä samanaikaisesti. Koska uudelleenjaon merkitys korostuu, on erityisesti yhteiskunnan hyväosaiset saatava kantamaan suurempaa sosiaalista vastuuta. Millaiset mahdollisuudet muutokselle on?

## Lopuksi: muutosvoimat

Todellista kestävyyttä ja ilmastokriisin välttämistä ei saavuteta vain teknologisen vaan ennen kaikkea kulttuurisen ja sosiaalisen muutoksen keinoin. Tähän saattaa olla valmiuksia, sillä EVA:n vuoden 2007 arvo- ja asennetutkimuksessa yli kolme neljäsosaa vastaajista yhtyi väitteeseen, jonka mukaan pyrkimällä jatkuvaan taloudelliseen kasvuun ihminen tuhoaa vähitellen luonnon ja myös itsensä (Haavisto ym. 2007, 113). Vaikka taantuma on lisännyt talouskasvuun uskovien määrää, vuoden 2010 kyselyssä 41 prosenttia vastaajista oli eri mieltä sen kanssa, että ”ihmisten hyvinvoinnin jatkuminen voi perustua vain taloudelliseen kasvuun”. Halua muutokseen voi piillä myös siinä vastaajien viidenneksessä, joka ei osannut muodostaa kantaansa. (Haavisto 2010, 14.) Eri asia on, miten kansalaisten muutoshalu saadaan kanavoitua vaikuttamiseen – ja miten muutostahto saatettaisiin ulottumaan myös päättäjiin.



Yleisesti ottaen muutoksia saadaan aikaan joko korostamalla uhkia tai niitä myönteisiä seurauksia, joita kurssin tarkistus tuottaa. Vaikka olemme tässä artikkelissa kuvanneet aikamme suuria ekologisia ja sosiaalisia ongelmia, uskomme että muutos edellyttää myös positiivista visiota. Tällä linjalla ollaan myös WWF:n Onnellisuuspoliittisessa manifestissa (Alanen ym. 2010). Samaten Clive Hamiltonin (2010, 575) mukaan motivaatio voisi löytyä onnellisuuden etsimisen kautta: sen sijaan että ihmisten odotettaisiin muuttavan käyttäytymistään ympäristösyistä, olisi tehokkaampaa saada heidät pohtimaan sitä, tekeekö nykyinen elämäntapa heidät aidosti onnellisiksi. Moniulotteinen hyvinvointikäsitys palvelee tätäkin tarkoitusta.

Miklós Antal ja Janne Hukkinen (2010) uskovat, että ”meidän täytyy pelastaa sivilisaatiomme” -viesti voisi olla laajasti hyväksytty ja

myönteisyydessään innostava kognitiivinen ja retorinen keino muuttaa käyttäytymistämme ilmastonmuutoksen torjumiseksi – ja planeetan pelastamiseksi. Ihmisten hyvinvointia ja onnellisuutta edistävällä ja samalla planeettaa suojelevalla sosiaalipolitiikalla on mielestämme merkittävä rooli näissä pelastustalkoissa.

## Epilogi II

### Maailmankuva ja ekososiaalinen järjestys

 *Maailman ylikulutuspäivä aikaistui kuukaudella.  
Ihmiskunta kulutti 21.8.2010 mennessä kaikki maapallon tänä  
vuonna tuottamat uusiutuvat luonnonvarat.  
([www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi)) *

Pohdin epilogissani teollistuneen sivilisaatiomme maailmankuvaa ja paineita sen uudistamiseen. Maailmankuva on laava olemassaoloa kantava käsite. Se ohjaa havaintojemme tekoa ja niiden järjestämistä. Se jäsentää todellisuuden hahmottamista, suhdettamme maailmaan. Se paljastaa ja luo sitä, mitä pidämme totena ja tarpeellisena. Se osoittaa maailmassa olemisen asentoa.

Maailmankuva on sidoksissa aikaan ja paikkaan. Se on dynaaminen, muuttuva ja kompleksinen käsite. Se voi kuvata vähemmistön tai enemmistön identiteettiä. Se rakentuu historiasta, kollektiivisesta muistista ja kulttuurisesta perinnöstä, symboleista ja myyteistä. Se ohjaa valintojamme, usein alitajuisesti tai lähes vaistonvaraisesti ehkä kaikessa inhimillisessä toiminnassa. (Lavender 2009.) Murroskausina maailmankuvasta tulee poliittinen kysymys.

Maailmankuvaa eritellään erityisesti filosofian piirissä, ja sitä muokataan taiteiden ja tieteiden keinoin. Kun pysähdytään pohtimaan ”maailman menoa” voidaan ihmetellä myös maailmankuvaa. Ammatillisissa toimitissa tieto muuttuu käytännöksi maailmankuvan

lävistämänä. Maailmankuva on kaiken aikaa läsnä, vaikkei se ”itse” sel-laisenaan ole äänessä, mutta se ilmentyy tekemisessä ja puhumisessa, tuntemisessa ja ajattelemisessa. Painotuksissa persoonalliset ja ryhmä-kohtaiset variaatiot ovat huomattavia.

Maailmankuvaa voi pitää maailmankatsomusta laajempänä kä-sitteenä, jolla luonnehditaan jopa kokonaisia aikakausia. Omaa ai-kaamme on kutsuttu usein tieteellistekniseksi kaudeksi, ja sen nykyi-sintä vaihetta talouden globalisaatioksi. Antaako maailmankuvamme pohjaa tajuta ilmastonmuutoksen ja ympäristökriisien eteneminen, auttaako se meitä liikkeelle? ”Maailmankuvan muuttuminen on kuin mannerlaattojen liikkahdus – jossain näkymättömissä, ajattelun syvässä peruskalliossa tapahtuva muutos, jonka jälkeen maailma on hieman toisenlainen ...”, kirjoittaa Jussi Hirvi (2006, 109).

## Luonnon ja kulttuurin suhteista

Jonkinasteinen maailmankuvallinen täräys itselleni oli oppia tietä-mään, että ekologia ja ekonomia juontuvat yhteisestä kantasanasta ”oikos”, joka tarkoittaa vanhassa kreikassa kotitaloutta. Se viittaa maa-ilmankuvaan, jossa ymmärrettiin *talouden pidon ja luonnon välinen lä-vistävä yhteys*.

Teollistuneessa pitkälle eriytyneessä työnjaossa käsitys tällaisesta yhteydestä on purkautunut. ”Taloustiede on irti ympäristöstään”, sa-noo Peter Victor (2010). Periaatteessa yhteys on helppo ymmärtää: ta-lous on aineenvaihduntaa luonnon kanssa. Aine kiertää olomuodosta toiseen. Tapamme tehdä havaintoja ja jäsentää tietoa eivät kuitenkaan perustu ihmistoiminnan ja luonnon välisiin erottamattomiin suhteisiin vaan nimenomaan niiden erillään pitämiseen. Edessä on valtava maailmankuvallinen oppimistehtävä. Lähestyn sitä seuraavassa kään-tämällä katseen historiaan. ”Kaukainen peili”<sup>1</sup> voi auttaa näkemään omaan aikakauteemme.

---

1 Sanapari on lainattu alun perin Barbara Tuchmanilta (von Wright 1992, 141, 207).

Ekologian ja ekonomian limittyneisyys yhteiseen kantasanaan on sopusoinnussa antiikin Kreikan maailmankuvan kanssa, jonka mukaan keskeistä oli sopeutua luonnon ehtoihin. Tiede oli arvosuuntautunutta. Luonnon tutkiminen tarjosi ihanteet ja normit yhteiskunnan järkevälle järjestykselle ja mittapuut hyvälle elämälle. Normin rikkominen oli mahtailua, joka horjutti kosmista tasapainoa, ja siitä rangaistiin. Länsimaiselle tieteelle on puolestaan luonteenomaista teknologinen suuntautuneisuus ja luonnon hallinta. Sen sijaan utelias luonnon tutkiminen ja ihmettely ovat yhteisiä piirteitä antiikin tieteen kanssa. Havaintojen käyttöä ohjasi siis erilainen maailmankuva: *luontoon sopeutuminen vs. sen hallinta*. (von Wright 1992, 172–195.) Käsitys ihmisen poikkeavuudesta verrattuna muihin luonnon olioihin<sup>2</sup> on ikään kuin oikeuttanut hallitsemaan luontoa.

Luonnon ilmiöiden tutkiminen oli ongelma kulttuureissa, joissa kirkko oli ylin auktoriteetti, ja uskonto legitimoiti tiedon. *Tieteen vapautuminen oli pitkä ja kivulias tapahtumasarja*. Siitä käyty taistelu päättyi Georg Henrik von Wrightin (1992, 178–179) mukaan eräänlaiseen aselepoon tai kompromissiin.<sup>3</sup> Tiede jätti uskonnolle määräysvallan arvoihin, ja uskonto luovutti tieteelle vallan ”luonnollista” totuutta koskeissa asioissa.

Tämä työnjako merkitsi käsitteellistä jakoa tosiseikkoihin (”on”) ja arvoihin (”pitäisi olla”). Näitä ei esiintynyt kreikkalaisessa ja keskiaikaisessa ajattelussa. Eräs jaon seurauksista oli teesi tieteen ”arvovapaudesta.” Renessanssin jälkeinen länsimainen filosofia on etsinyt moraalille uutta perustaa järjestä. ”Tiede menestyi etsiessään totuutta, mutta uusien arvojen etsiminen ei ole johtanut menestyksellisiin tuloksiin,” von Wright (1992, 188) kirjoittaa. Hän luonnehtii nykykulttuurin tilaa arvotyhjiöksi tai arvonihilismiksi, hämmennyksen ja epävarmuuden päällimmäisenä syynä.

2 Eläinten tutkiminen on opettanut paljon ihmisen ja muiden eläinten samankaltaisuudesta.

3 Kahden maailmankuvan kamppailu päättyi, kun maapallo menetti kuvittelun asemansa maailmankaikkeuden keskipisteenä. Muutama vuosisata myöhemmin tiede romutti ihmiseltä Jumalan kuvaksi luodun aseman, ja ”teki hänestä yhden eläinkunnan jäsenen. Darwinin ’aksiologiset aallot’ ovat tuskin vieläkään täysin tyntyneet.” (Mt., 181.)



Arvotyhjiön seurauksena syntyy fundamentalistisia suuntauksia, joihin von Wright luokittelee muun muassa skientismin. Se on uskoa siihen, että tiede ja teknologia kykenevät ratkaisemaan synnyttämänsä ongelmat. Tätä von Wright pitää vakavana illuusiona. Liiallinen arvoskeptismi ja liioiteltu usko järjen voimaan ovat rohkaisseet skientististä fundamentalismia. Arvoja ja tosiasioita korostavan kahden perinteen välinen jännite ja niiden karkottaminen toistensa alueilta ovat heikentäneet kumpaakin länsimaisessa kulttuurissa – saaden lopulta aikaan hajaannuksen, jota uhkaavat kaaos ja rappio. (Mt., 194.)

Vahvoja ilmaisuja joihin on pakko pysähtyä. Elämmekö arvotyhjiössä? Tai keitä se piinaa? Ehkä viime vuosina arvotyhjiötä ovat tähtäneet jonkinlaiset markkinaliberalismista lainatut kaikkea elämää ohjaamaan otetut *antiarvot* kuten vaurastumisen kannustaminen ahneuteen asti, rohkaisu oman edun ajamiseen sekä jatkuvasti kiihtyvän suorittamisen ja kuluttamisen palkitseminen. Näin on astuttu jo kohtuuden tuolle puolen kuolemansyntien piiriin, ja voimme tunnistaa faustisen ihmiskäsityksen.

Faust oli kyvykäs mies joka tahtoi paljon ja oli kykenevä paljooon, uuden ajan ihminen joka pani toimeksi ja muutti oloja. Siitä hän saa kiitosta. Hän on myös mies, joka ottaa kaiken ja tahtoo lisää, loputtomiin ja myy itsensä pirulle. Läntisen sivilisaation maailmankuvaa on kritisoitu juuri tästä *kylyttämättömydestä*. Kyseessä voi olla poliittinen kyvyttömyys, strategia yritykseksi selviytyä koventuneesta globaalista kilpailusta, kun muutakaan ei vielä osata? Hinta on hirveä. Talouden globalisaatio on johtanut uskonalismisiin, jossa ihmisoikeusrikkokset liittyvät luonnonvarojen ryöstöön.<sup>4</sup>

Vahvoihin ilmaisiin on tarpeen suhtautua harkiten: kuulla viesti tuupertumatta sen alle, menettämättä kykyä välittää ja toimia. Kah-tiajaoista on *edettävä yhteen kietoutumisen havaitsemiseen*, opettaa mm. Bruno Latour (2006) ja varoittaa totalisoinnista, kriittisestäkin. Se tekee meistä neuvottomia ja auttaa totalitarismia. Näin on siitä

4 Suomi on sotaa käyvä siirtomaavalta, Antti Tuuri on todennut Arja Alhon haastattelussa. Sota viittaa Afganistaniin ja siirtomaavalta suomalaisen metsäteollisuuden. Suomalaisetkin yritykset laajentavat toimintojaan kehitysmaihin, joissa ne operoivat aivan samalla tavalla kuin siirtomaavallat aikanaan Afrikassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Ydin 4/2009.

huolimatta, että ihmisen ympäristö- ja ihmisoikeusrikkokset ovat pelottavan mittavat (mt., 199–202). Ihmisellä on monimutkainen suhde luontoon: ”hän on osa sitä, tarvitsee sitä ja hänellä on voimakas tarve kontrolloida sitä.”<sup>5</sup>

## Ekososiaalisen etsinnän aaltoilua

Luonnosta ajatuksellisesti irronneen ja ihmisen poikkeuksellisuuteen perustuvan maailmankuvan kritiikki ei ole uutta. 1960- ja 1970-luvuilla ilmestyi kaksi vaikutusvaltaista teosta, jotka puhuttelivat laajaa yleisöä ympäri maailmaa. Rachel Carlsonin kirja ”Äänetön kevät” ilmestyi vuonna 1962, ja Rooman klubin ”Kasvun rajat” vuonna 1972. Kirjat osuivat suurten sukupolvien päättyvään lapsuuteen ja sitä seuranneeseen nuoruuteen, ja ne vaikuttivat ympäristötietoisuuden ja ympäristöliikkeiden syntyyn. Luonnonvalloittajan maailmankuvaa (Massa 1977) jäljitettiin, eriteltiin ja kritisoitiin: ”Länsimaisen maailmankuvan uudelleen arvioinnin aika on käsillä...Eikä tehtävä ole helppo” (mt., 10). Eikä se ole oikein päässyt vieläkään työn kohteeksi.

Maailmankuvan kritiikki oli esillä paljon varhemminkin. Sivilisaatiokriittinen ajattelu syntyi jo valistuksen kylkiäisenä ja vaihtoehtoisen valistuksen hahmotteluna kuten Jean-Jacques Rousseauin filosofiassa (Hulliung 1994). Vaikka ympäristötietoisuuden yhteiskuntatieteen aatehistorialliset juuret ulottuvat 1800-luvulle, kantavaa suuntausta ei syntynyt. Monet ennakoivat ihmisen luonnossa harjoittaman teollisen seikkailuretken päättyvän huonosti. ”Hajanainen sivilisaatiokriittinen keskustelu hautautui modernisaatiokeskustelun ja maailmansotien alle pitkäksi aikaa”, Ilmo Massa (2009, 10) toteaa. Hän muistuttaa, että sittemmin on syntynyt valtavasti eri suuntiin vetäviä teorioita.

Teorioita on tapana jakaa kahteen pääsuuntaan. Sivilisaatiokriittistä suuntausta luonnehtii ajatus modernisaation katkoksesta: tarvitaan maailmankuvan muutosta. Sen mahdollisuuksiin suhtaudutaan kui-

<sup>5</sup> toteaa Kalle Hamn Anu Uimosen kokoamassa artikkelissa: Taiteilijat kertovat, että luonto voi löytyä metsästä mutta yhtä hyvin biojäterosiksestä. Helsingin Sanomat 26.9.2010 Kulttuuri.

tenkin epäillen, koska kyse on niin mittavista asioista. Taustalla vaikuttavat havainnot teollisen yhteiskunnan huonosta sopeutumisesta ympäristöön (Massa 2009, 20–30). Toinen laaja suuntaus kulkee nimellä ekomodernisaatio, jossa ongelmat uskotaan ratkaistavan vain uudenlaisella teollistumisella ja tekniikalla, sosiaalisilla ja tieteellisillä innovaatioilla (Massa 2009, 30–35). Näiden kahden suuntauksen välinen kommunikaatio olisi kipeästi tarpeen: kumpaakin tarvitaan! Yhdessä ne auttavat havaitsemaan ilmiöiden yhteen kietoutumista.

*Kestävä kehitys* on vakiintunut sanapari, joka sisältää ekologisen, sosiaalisen ja kulttuurisen sekä taloudellisen kestävyuden. Se innoitti aikanaan laajoihinkin keskusteluihin. Sittemmin sitä on kritisoitu sekä epäselvyydestä että hampaattomuudesta: toiminta on ilmentänyt mennyttä maailmankuvaa sisältäen ”hajanaisten säädösten ja aktiiviteettien virtaa, huonosti yhteen sovitettuja ja toisiaan korville lyöviä toimia” (Blühdorn 1997, 129). Terminä sillä on kuitenkin vakaa paikka valtioiden virallisissa ohjelmissa Yhdistyneiden kansakuntien käsiteltyä teemaa ensi kerran ns. Brundtlandin komissiossa vuonna 1987 (Our Common Future). Kestävä kehitys on määritelty kehitykseksi, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa. Tavoitteena on, että taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen kehitys sovitetaan luonnonvarojen määräämiin puitteisiin.

Kestävän kehityksen määritelmässä ei liene vikaa. Sen pitäisi toimia *kompassina, joka ohjaa yhteiskunnan rakentamista ekososiaaliseen järjestykseen*: ekologisesti, ekonomisesti ja sosiaalisesti kestäviin elämänmuotoihin.

Suomessa kansallisessa kestävä kehityksen strategiassa ”Kohti kestäviä valintoja” (2006) arvellaan, että aika on kypsä käsittelemään eri ulottuvuuksien keskinäisriippuvuutta. Näin ei ole käynyt. Strategiasta tehdyssä kokonaisarvioinnissa (2009) ([www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi)) katsotaan, että laaja-alainen kestävä kehityksen näkökulma on vielä harvinaisen, ja eri näkökulmien integrointi on vähäistä. Eri ”tavoitteiden välisiin ristiriitoihin kiinnitetään hyvin vähän huomiota ja niiden analyysi hallinnonalojen strategioissa puuttuu lähes täysin.” Tavoitteiden asettelu on väljää. Kestävä kehitys jää muiden hallinnon kehitystä

ohjaavien strategioiden varjoon (esimerkiksi tuottavuusohjelman ja alueellistamisohjelman). Heikoimmin tavoitteet ovat toteutuneet valtionhallinnossa. Arvioinnissa päädytään suosittelemaan strategiakonseptin uudistamista (mt., 5–9). Sillä ei kuitenkaan ole suurta merkitystä, mikäli *kestävän kehityksen poliittista painoarvoa* ei pystytä nostamaan (mt., 10).

Suorasukaisia päätelmiä lukiessa on pakko kysyä: eikö olisi aika pa-  
neutua vallitsevan *ajattelutavan alkuasetuksiin*? Ekomodernisaatio yksinään ei näytä tuottavan tarvittavia tuloksia. Vaikka teknisesti ”viher-  
tymistä” on tapahtunut, kulutuksen lisääntyminen on syönyt hyödyn; autot saastuttavat vähemmän kuin ennen, mutta niitä on enemmän ja ne ovat suurempia kuin ennen (mm. Victor 2010). Tieto luonnon tilasta on lisääntynyt. Luonnonvarojen ylikulutus on kuitenkin kiihtynyt; kulutamme jo noin kolmanneksen enemmän kuin mihin uusiutuvat luonnonvarat riittävät.

## Ajattelun alkuasetuksissa: kasvu vs. kohtuus?

Toimintaa ohjaavia ajattelutavan alkuasetuksia voi etsiä toistuvasta poliittisesta tavoitepuheesta. Vallalla oleva näkemys politiikasta sisältää seuraavat elementit:

- jatkuva talouskasvu on turvattava,
- työn tuottavuutta on lisättävä ja työuria on pidennettävä sekä alku-  
että loppupäästä, ja
- julkisia menoja on karsittava.

Näkemys edustaa ”lisää samaa” periaatetta, ja sen taustalla on käsitys siitä, että vain lisäämällä kasvua<sup>6</sup> voidaan rahoittaa hyvinvointivaltiota ja ympäristön suojelua.

Kasvuideologian tabunomainen luonne kyseenalaistetaan keskustelussa, jossa hahmotellaan kohtuutaloutteen perustuvaa ekososiaalista järjestystä. ”Degrowth on näkökulma ja yhteiskunnallinen liike, joka

6 Maailman 500 miljoonaa rikkainta ihmistä (noin 7 % maapallon väestöstä) vastaa noin puolesta ihmiskunnan aiheuttamia hiilidioksidipäästöjä (Assadourian 2010, 29–49).

asettaa talouskasvun ja sen hyvinvointivaikutukset kriittiseen tarkasteluun. Degrowth-talous tarkoittaa vapaaehtoista talouden koon rajoittamista, ympäristön ja luonnonvarojen talouskasvulle asettamien rajojen tunnistamista ja pyrkimystä pois sokeasta uskosta talouskasvun ja hyvinvoinnin yhteyteen.” (www.degrowthfinland.fi). Kohtuutalouden visioijat tähdentävät:

- luonnon rajoja kunnioittavan makrotalouden rakentamista
- tuloerojen kaventamista ja työn jakamista; kohtuullisen elintason ylä- ja alarajojen asettamista
- kulutuskulttuurista irrottautumista; inhimillisen ja sosiokulttuurisen pääoman vahvistamista (mm. Jackson 2010).

Hallitsevasta kasvukeskeisestä poikkeavassa näköalassa *hyvinvoinnin tuottaminen, jakaminen ja kokeminen* tulevat uudelleen arvioinnin kohteiksi. Kohtuutalouden hahmottelu kohdistaa huomion elämänmuotomme keskeisiin ulottuvuuksiin (Latouche 2010) ja siten se sijoittuu sivilisaatiokriittiseen suuntaukseen. Talous raamitetaan ekologiseen, joka puolestaan kietoutuu sosiaaliseen ulottuvuuteen, resurssien ja mahdollisuuksien jakamiseen, ja näissä vahvistetaan myös hyvinvoinnin aineettomia ulottuvuuksia.

*Näin kestäväen kehityksen eri ulottuvuudet kietoutuvat yhteen!* Talous pannaan palvelemaan kohtuullisen tasa-arvoisesti jaettavaa hyvinvointia luontoa riistämättä. Keskustelu kohtuutaloudesta<sup>7</sup> terävöittää kestäväen kehityksen paradigmaa, ja siten osaltaan auttaa hyvinvoinnin politiikan jäsentymistä (ks. Häikiö & Saikkonen 2009; Ulvila & Pasanen 2009). Epätasa-arvon vähentäminen niin maittain kuin globaalisti olisi hyvää harjoittelua ja ennakoivaa toimintaa ympäristökriiseistä selviämiseksi. Kohtuutalouden visiot voivat rohkaista kulutuksen vähentämiseen ja kierrätykseen; ”elämäntapaköyhäily” voi laajeta muodiksi.

Ihmiset muokkaavat suhteitaan niin luontoon kuin kanssaihmiisiin puhumalla ja toimimalla toistensa kanssa. Puheet voivat olla tekoja, jotka muuttavat sekä maailmankuvaa että maailmaa; ne ovat syyttä-

7 Kannattaa muistaa, että takanapäin on myös keskustelu uudesta kansainvälisestä talousjärjestelmästä (UKT), josta 1970-luvulla sovittiin peräti YK:ssa.

neet sotia tai solmineet rauhan. Niillä on kumottu entinen järjestys ja luotu uusi. Esimerkiksi feodalismien ja hovikulttuurin murtuessa valistusajan kynnyksellä kokoonnuttiiin kahviloihin ja salonkeihin, ja ”kaikki puhuivat kaikesta”. Aikaa myöden kehkeytyi uusi yhteiskunnallinen järjestys, jota inspiroi ”vapaus, tasa-arvo ja veljeys”. Myöhemmin siirtomaapolitiikka muutti maailmaa rajusti. Romantiikan aika-kausi syvensi käsitystä ihmisestä. Viime vuosisadalla kansallisuusaaate, teollistuminen, työväenliike ja ihmisoikeudet muokkasivat elämänmuotoa ja maailmankuvaa. Ihmiset ovat historian kuluessa järjestäneet taloutensa ja yhteisönsä monin erilaisin tavoin.

## Ihmisyhteisö, yksilö ja eriarvoisuus

Eriarvoisuus on kasvanut Suomessa jo reilusti yli vuosikymmenen ajan. Se on dokumentoitu toistuvasti,<sup>8</sup> joten tiedetään hyvin, että osalla väestöstä ei ole näköaloja tyydyttävään elämään. Niinpä kysytään, onko Suomi enää pohjoismainen hyvinvointivaltio? (Kangas 2009; Hiilamo ym. 2010). Tässä kirjassa Olavi Riihinen nimeää kehityskulun hyvinvointivaltion alisuoriutumiseksi. Sen lisäksi: elämänmuotomme ei ole ekologisesti kestävä. On siis ekososiaalisia perusteita hyvinvointivaltion uudistamiseksi.

Tuloeroerojen kasvu tuottaa sosiaalisia ongelmia. Richard Wilkinson ja Kate Pickett (2009) osoittavat, että yhteiskunnan eriarvoisuus teollisuusmaissa on yhteydessä muun muassa lyhentyneeseen elinajanodotteeseen, mielenterveysongelmiin sekä perheväkivaltaan ja rikollisuuteen. Lähes kaikki sosiaaliset ongelmat ovat akuuteimpia maissa, jossa ero rikkaiden ja köyhimpien välillä on suuri. Moderneissa yhteiskunnissa köyhyys on suhteellista, ja sen kustannukset yhteiskunnalle ovat merkittävät ([www.equalitytrust.org.uk](http://www.equalitytrust.org.uk)). Eriarvoisuuden kasvu ei ole välttämätöntä, ja se rapauttaa hyvinvointivaltiota (Miettinen 2010, 96). Toisin sanoen: *tasa-arvo tuottaa hyvinvointia ja eriarvo pahoinvointia ja kurjuutta.*

<sup>8</sup> Mm.Vaarama tässä kirjassa; Hirvilammi & Laatu 2008; Moisio ym. 2008; Lammi-Taskula ym. 2009; Pajukoski 2010.

Hyväosainen saattaa ajatella, että hänen asemansa on seurausta hänen omasta vastuullisuudestaan ja ahkeruudestaan opiskelussa, työssä, sijoituksissa ynnä muussa kurinalaisessa ja päämäärätietoisessa toiminnassa. Hyvää elämää voivat kuitenkin tukea monin tavoin *henkilöstä itsestään riippumattomat seikat*. Näistä muistuttaminen ei kiistä ihmisen omien toimien ja valintojen arvoa – ainoastaan suhteuttaa niitä lähtökohtiin. Hyvää elämää tukevat seuraavat seikat:

- ihminen syntyy perheeseen, jossa häntä kohdellaan hyvin ja rakkautella, ja jossa ilmaistaan tunteita, arvostetaan oppimista ja ruokitaan tiedonhalua, ja
- perheen ympärillä on suvun ja/tai muiden läheisten tuki sekä lähi-palveluiden verkosto; muun muassa päivähoiton ja koulun yhteisöissä lapset, ammattilaiset ja vanhemmat oppivat tuntemaan toisensa ja harjaantuvat sosiaalisissa taidoissa, ja
- ihmisen geneettinen perimä kannattelee ja suosii monipuolista kehitystä.

Kun kaikki kolme taustatekijää ovat suosiollisia, ihminen on aika vapaa järjestämään elämänsä hyvin. Silloinkin hän on toki sattumille altis olio.

Hyvinvointivaltiota kannatteleva maailmankuva on arvokas tarjotessaan mahdollisuuksia myös niille, jotka lähtökohtien arpajaisissa jäävät niukoille. Mutta myös siksi, että ”kultalusikka suussakin” voi joutua yhteisesti tuotetun avun tarpeeseen. Huoli hyvinvointivaltion mahdollisesti passivoivasta vaikutuksesta vaikuttaa toissijaiselta sen rinnalla, että lähtökohtien tasoitus heikkenee.

Tärkeitä ovat omat valinnat ja mahdollisuudet, joista voi valita. Yksilön valinnan vapautta ja vapausoikeuksia ylipäätään arvostetaan länsimaisessa kulttuuripiirissä maailmankatsomuksesta riippumatta. Liberalismissa tähdennetään yksilöiden vapautta muovata elämänsä vapaasti niin pitkälle kuin mahdollista ja niin vähäisellä yhteiskunnan vaikutuksella kuin mahdollista (Bainer 1995). Hyvinvointivaltion eetos puolestaan tähdentää vapauksien ohella resurssien jakoa, jotta vapaudet valita olisivat mahdollisimman monien ulottuvilla. Rajatonta vapautta ei ole missään eikä kellään, vapaus on aina, myös liberalismis-

sa tavalla tai toisella säädeltyä.<sup>9</sup>

Koettua hyvinvointia tutkittaessa havaitaan toistuvasti *yksilöllisten, yhteisöllisten ja yhteiskunnallisten seikkojen yhteisvaikutus*; hyvinvointi ei rakennu pelkästään yksilöllisenä prosessina. Hyvinvointi on samalla sekä poliittinen että henkilökohtainen asia. Poliitiikalla luodaan ne mahdollisuudet, joista yksilöt voivat valita. Useimmat ihmiset pyrkivät järjestämään oman ja läheistensä elämän parhaalla mahdollisella tavalla.

Tuloerojen kasvaessa aikakauden ihanteet karkaavat vähäosaisempien näköpiiristä, jolloin arvottomuuden tunteet saavat helposti valan. Kulttuurinen kokonaishinta voi aikaa myöden ilmetä laajenevana kokemuksena epäoikeudenmukaisesta yhteiskunnasta. Köyhät kärsivät ilmastonmuutoksen ja muiden ympäristökriisien seurauksista eniten (Beck 2010). Kun maailmankuva ylikysilöllistyy, siitä tulee epäsoσιαalinen.

## Sosiaalisen ulottuvaisuus

Maailma muodostuu ihmisten keskinäisistä suhteista. Sosiaalinen laatu määrittyy sen mukaan, missä määrin ihmiset voivat osallistua sosiaaliseen ja taloudelliseen elämään sekä yksilöllisen ja yhteisöllisen hyvinvoinnin kehittämiseen. Osallisuus edellyttää neljän perusehdon täyttymistä. Sosiaaliseen *kyvykkyyteen* tarvitaan sosiaalisia mahdollisuuksia ja taitoja osallistua. Yhteisöön *kuuluminen* edellyttää, että pääsee mukaan sosiaaliseen toimintaan ja tiedon lähteisiin. Sosioekonomiseen *turvallisuuteen* kuuluu, että ihmisillä on välttämättömät materiaaliset ja muut resurssit, jotka mahdollistavat kanssakäymisen. Sosiaalinen *koheesio* edellyttää, että ihmiset jakavat välttämättömät yhteisesti hyväksytyt arvot ja normit. Yhteisön rakentamiseen tarvitaan luottamusta. (Van der Maesen & Walker 2005, 11–12.)

9 ”Kymmenen käskyä” ja muut eettiset ja moraaliset lait ovat säädelleet sopivaa ja sallittua käytöstä. Yksilöitä ja yhteiskuntaa suojellaan ja ohjataan monin tavoin esim. liikennesääntöin. Tulevaisuudessa säädetään luonnonvarojen kulutuksesta nykyistä tarkemmin.



”Sosiaalisen laadun” teoria voi olla hyödyksi, kun kestävä kehityksen imperatiivi otetaan ohjaamaan politiikkaa. Kansalaisten osallisuus muutosten kehittämisessä ja toteuttamisessa on tärkeitä. Osallistumiselle on luotava edellytyksiä kaikilla toimintakentillä. Opetus-, sivistys-, sosiaali- ja terveystoimi ovat toistaiseksi olleet sivuroolissa verrattuna energiapolitiikkaan. ”Uusi maailma” edellyttää monialaisia politiikkatoimia, jotka vähentävät ihmisten haavoittuvuutta ja tukevat heidän sopeutumiskykyään sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla yhteisöjen koheesion turvaten (Vaarama 2010, 10–11).

Tutkimusta, politiikkaa ja muuta toimintaa tarvitaan ”ihmisestä ja luonnosta johtuvien ilmastollisten, yhteiskunnallisten ja ekologisten tekijöiden leikkauspisteessä”, joissa on arvioitu ilmenevän ilmastonmuutoksen vakavimmat seuraukset (Butler & Harly 2010, 2017). Näitä ovat sodat tai muut konfliktit resursseista, hirmumyrskyjen yleistymisen ja merenpinnan nousun seuraukset, ilmastopakolaisuus. Näiden luulisi kannustavan ehkäisevään työhön. Sosiaalipolitiikan täytyy toimia tiiviisti ilmastopolitiikan kanssa ehkäisevässä mielessä ja turvatyönteiden luomiseksi eri sektoreilla. Tarvitaan entistä laajempia ja luovempia yhteistyökuvioita (muun muassa armeijan suuntaan<sup>10</sup>).

Ekologisen sosiaalipolitiikan tai ympäristösosiaalipolitiikan tarkoituksena on määritellä kohtuullisen elintason, sosiaalisen turvallisuuden sekä puhtaan ja terveellisen elinympäristön takaaminen. Olennaista on edistää tasa-arvoa ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Ihmisen hyvinvoinnin tavoittelua ei hylätä vaan laajennetaan elinympäristön puhtauteen. Kohtuullisen elintason määrittelyyn tarvitaan ala- ja ylärajoista sopiminen. (Hirvilampi & Massa 2009, 103; ks. tässä kirjassa Helne ym.). Sosiaalinen politiikka -termillä on korostettu hyvinvoinnin eri ulottuvuuksien keskinäistä riippuvuutta sosiaalipolitiikan suurena kysymyksenä (Helne 2003). Kansainvälisessä keskustelussa ”Green New Deal” on pidempään hahmoteltu kestävä kehityksen mukaisia yhteiskunnan rakenteellisia muutostarpeita (Massa 2010).

Ihmisten perustarpeisiin vastaaminen ja keskinäisen riippuvuuden tunnistaminen ovat keskiössä myös perinnetietoa hyödyntävän *eko-*

---

10 esimerkiksi myrskyihin varautumisessa sekä pelastus- ja jälkitoimien hoitamisessa.

*psykologian arvopohjassa.* Vastuullista kumppanuutta suhteessa luontoon ja toisiin ihmisiin painotetaan. Elämän lahjojen kierrättämisellä ja takaisin antamisen filosofialla on keskeinen sija. Lahjataloudessa luodaan edellytyksiä kestäville arvoille ja suhteille jakamalla yhdessä luotua viisauden satoa. Tavoitteena on maailmankuvallinen muutos ja rohkaistuminen erilaisten tietämisen tapojen tutkiskeluun ja ihmisen ja luonnon välisten vastakkain asettelujen purkamiseen. (Heiskanen & Kailo 2006, 7–10.)

Elintason tuottamisessa on tapahtunut dramaattisia muutoksia. Kun länsikuluttajat saavat Kiinasta koneensa ja vaatteensa halvalla, niin tuotannon ympäristöseuraukset jätetään samalla Kiinaan. 30 vuodessa Kiina on vienyt läpi teollistumisen, joka lännessä vei sata vuotta. Kiina on nopeasti ponnistanut maailman johtavaksi tuuli- ja aurinkovoiman rakentajaksi. ”Kiina voi johtaa lännenkin uuteen suuntaan”, Jonathan Watts toteaa Sami Sillanpään (2010) mukaan.<sup>11</sup> Globaali ja lokaali lyövät kättä pienissäkin viattoman näköisissä valinnoissa. Yhteen kietoutumien hahmottamisessa on paljon tehtävää.

## Luovat voimat ja elämän suojele

Yhteiskuntatieteillä olisi paljon annettavaa ekososiaalisen järjestyksen aikaansaamisessa, mutta se vaatii ”yhteen soittamista”<sup>12</sup> eri suuntausten kesken (Shove 2010, 277–288). Yhteissoiton tiellä on esteitä. ”Akateeminen tutkimus varjelee tieteenalojen rajoja mustasukkaisesti”, Ilmo Massa (2009, 18) sivaltaa. Tieteen erikoistuminen on mahdollistanut yhä tarkempien havaintojen teon, ja sen on toivottu parantavan kykyä ennakoida ja hallita ongelmia. Erityisalojen laajenemisella on kuitenkin vaikeasti jäljitettäviä ja kauaskantoisia seurauksia. Näistä vakavimpia on tieteen fragmentaarinen suhde todellisuuteen, joka on aina kerroksellinen. Fragmentaarisuus kalvaa tieteiden sisintä ja uhkaa

11 Sami Sillanpään arviossaan (HS 18.10 2010) kirjasta Jonathan Watts: *When a billion Chinese Jump. How China Will Save Mankind – or Destroy it.* Faber and Faber.

12 (concerted) konsertista syntyvä mielikuva voi olla käyttökelpoinen; orkesterissa on monta eri instrumenttia soittavaa ihmistä, jotka osaavat soittaa yhteen niin, että syntyy konsertti.

luovuutta. Siitä taas seuraa kyvyttömyys avustaa aikamme ongelmien ratkaisussa. (Bohm & Peat 1992, 17–45). *Ilmiöiden kiertokulun ja yhteen kietoutuneisuuden* havaitsemiseen tarvitaan synteisien hahmotusta analyttisen ajattelun rinnalle.

Tieteen luovuutta syö myös hyötyetiikka silloin, kun se on hallitsevana tai peräti ainoana toimintaa ohjaavana etiikan lajina. *Välineellistynyt järki* ”kaavoittuu” ja silloin sellaiset ilmiöt kuin oikeamielisyys, yhdenvertaisuus ja suvaitsevaisuus voivat säilyä tavoitteissa, mutta niitä ei koetella käytännössä, koska puuttuu ”valtuudet arvioida niitä ja liittää ne objektiiviseen todellisuuteen”<sup>13</sup> (Järvensivu 2010). Toisin sanoen yksin hyötyetiikan kyllästävä mieli ei yllä hyve- tai velvollisuusetiikan alueille.

Tosiasiatiedot ja merkitykset syntyvät eri tavoin. Tällä voi olla merkitystä ekososiaalisen etsinnän aaltoilussa. Tiedot ilmaston lämpenemisestä juurtuvat vaikeasti osaksi sosiaalista elämää ja poliittista ajattelua. Faktat muodostuvat usein persoonattomista havainnoista. Merkitykset kehkeytyvät kerrostuneista kokemuksista. Persoonaton, yleisluontoinen ja epäpoliittinen tieto voi olla ristiriidassa subjektiivisen, paikallisen ja normatiivisen tiedon kanssa. Tai ne eivät ole toistensa kanssa tekemisissä. Erilaisen tiedon yhteen saattamisessa sosiaalisten instituutioiden rooli on suuri, ja ylipäätään *elämää suojelevan maailmankuvan* ohjaaman politiikan harjoittaminen on avuksi. (Jasanoff 2010, 233–253.)

Kansainvälisessä keskustelussa näyttää toistuvan *institutionaalisen työn* painottaminen. Se on mittakaavaltaan hallittavaa ja se liittyy yhteiskunnan rakenteisiin, joissa olemme yhteisöinä osallisia. Kuinka ekosaneeraamme omat yhteisömme? Miten opiskelemme luonnon ja kulttuurin yhteen kietoutumiseen pohjautuvaa maailmankuvaa? Mitä ajattelemme ihmisenä olemisesta? Millainen kertomus kulutusyhteiskunta on meistä itsestämme? Tiedossa on runsain mitoin uutta luovaa inspiroivaa työtä (Victor 2010).

Ihmisyhteisöjen kyky suojella itseään ja elinympäristöään on historiassa vaihdellut paljon. Kykeneekö ihminen nyt hallitsemaan tek-

---

13 Max Horkheimerin teoksesta *Välineellisen järjen kritiikki* 2009, 35.

nosysteeminsä, omat voimansa? Von Wrightin (1996, 317) kysymys on esitettävä edelleen ja siihen on vastattava. Tarvitaan hallintapyrkimysten hillintää. Tarvitaan vastavuoroisuuden tajua ja luonnon rajoihin sopeutuvaa yhteisvastuullisuutta, arvostavaa maailmankuvaa ohjaamaan elämänmuodon muutoksia ja teknologisia ratkaisuja. Luonnon kuormituksen keventäminen on tehtävä sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla, ihmisarvoa kunnioittaen ja konflikteja ehkäisten. Tarvitaan elinvoimaisia muutosten foorumeita kaikilla toimintakentillä.

## Lähteet

- Abbott, Andrew (1988) *The system of professions. An essay on the division of expert labor.* The University of Chicago Press. Chicago.
- Abrahamson, Peter (1988) *From Welfare State to Welfare Society: Privatisation or Self-Management in Social Policy?* In Peter Abrahamson (ed.): *Welfare States in Crisis: The Crumbling of the Scandinavian Model?* København: Forlaget Sociologi, 146–170.
- Abrahamson, Peter (1999) *The Welfare Modeling Business. Social Policy & Administration* 33(4), 394–415.
- Abrahamson, Peter (2005) *La fin du modèle scandinave? La réforme de la protection sociale dans pays nordiques.* *Revue française des Affaires sociales* 59(3), 105–127.
- Adam, David (2009) *Global 'warming will be worse than expected' warns Stern.* *Guardian.co.uk* 12.4.2009. <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/mar/12/climate-change-scienceofclimatechange>. [20.4.2010.]
- Aho, Simo (2005) *Työmarkkinatuen saajien rakenne, työhistoria ja osallistuminen aktiivitoimiin.* *Työhallinnon julkaisu* 349. Helsinki: Työministeriö.
- Aiginger, Karl (2009) *Europäische Sozialmodelle: Erfahrungen und Reformperspektiven.* *Soziale Sicherheit* 2009(4), 178–195.
- Ajatusten Tonava (2009) *Yhteiskuntapolitiikka* 74(3), 353.
- Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmä (1999) *Työryhmämuisioita 1999:20.* Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Ala-Kauhaluoma, Mika & Keskitalo, Elsa & Lindqvist, Tuija & Parpo, Antti (2004) *Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtöiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Tutkimuksia* 141. Stakes: Helsinki.
- Alanen, Olli & Kaskinen, Tuuli & Laitio, Tommi & Mokka, Roope & Neuvonen, Alekski & Onnela, Satu & Silfverberg, Outi & Vassinen, Simo (2010) *Onnellisuuspoliittinen manifesti.* Helsinki: WWF. [http://www.wwf.fi/tiedotus/raportit/raporttien\\_lisaa-ineistoa/onnellisuuspoliittinen\\_manifesti.html](http://www.wwf.fi/tiedotus/raportit/raporttien_lisaa-ineistoa/onnellisuuspoliittinen_manifesti.html) [7.6.2010.]
- Alatalo, Marja (2009) *Viranomaistiedosta tilastoksi – rekisteriperusteisen tilastojärjestelmän muodostaminen Suomessa.* *Sociologia* 46(3), 173–189.
- Allardt, Erik (1976) *Hyvinvoinnin ulottuvuuksia.* Helsinki: WSOY.
- Allardt, Erik (1984) *Sosiaalipoliittisen järjestelmän muutospainetta.* *Sosiaalivakuutus* 22 (1), 29–30.
- Allardt, Erik (1990) *Human welfare and non-waste technology.* In Allan Johansson (toim.): *Technology and Environment. Facing the Future.* Helsinki: Finnish Academies of Technology, 9–22.
- Allardt, Erik (1993) *Having, Loving, Being: An Alternative to the Swedish Model of Welfare Research.* In Martha Nussbaum & Amartya Sen (toim.): *The Quality of Life.* Oxford: Clarendon Press, 88–94.
- Andersen, Bent Rold (1987) *The Quest for Ties between Rights and Duties – A Key Question for the Future of the Public Sector.* In Evers Adalbert & Helga Nowotny & Helmut Wintersberger (ed.): *The Changing Face of Welfare.* Aldershot: Gower House, 167–183.
- Andersen, Bent Rold (1993) *The Nordic Welfare State under Pressure: the Danish experience.* *Policy and Politics* 21(2), 109–120.
- Andersen, Torben M. & Holmström, Bengt & Honkapohja, Seppo & Korkman, Sixten & Söderström, Hans Tson & Vartiainen, Juhana (2007) *The Nordic Model. Embracing Globalization and Sharing Risks.* Helsinki: ETLA. <http://www.etla.fi/julkaisuhaku.php?id=1469&type=details>. [7.6.2010.]
- Andersen, Torben N. & Holmström, Bengt & Honkapohja, Seppo & Korkman, Sixten & Söderström Hans Tson & Vartiainen Juhana (2007) *The Nordic Model. Embracing globalization and sharing risks.* Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Taloustieto Oy.
- Andersson, Jan Otto (2010) *“Degrowth” – hallittu talouslasku.* *Talous & Yhteiskunta* (4), 42–49.
- Antal, Miklós & Hukkinen, Janne I. (2010) *The art of cognitive war to save the planet.* *Ecological Economics* (69), 937–943.

- Antikainen, Ari (2006) In Search of the Nordic Model in Education. *Scandinavian Journal of Educational Research* 50(3), 229–243.
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) Suomalaisia sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.
- Arajärvi, Pentti (2000) Hyvinvointivaltion kehityssuuntia. Alustus Kunta-alan ammattiliiton Hyvinvointivaltio-seminaarissa 9.5.2000.
- Arajärvi, Pentti (2008) Muuttuva kansaneläke – virtaviivaistettiiniko periaatteetkin? Teoksessa Robert Hagfors & Katri Hellsten & Maija Sakslin (toim.): Suomen kansan eläke. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 60–85.
- Arnkil, Robert & Karjalainen, Vappu & Aho, Simo & Lahti, Tuukka & Lyytinen, Sanna-Mari & Spangar, Timo (2004) Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun arvioinnin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 339. Helsinki: Työministeriö
- Arnkil, Robert & Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi & Spangar, Timo & Pitkänen, Sari (2008) Kohti työelämälahtoisia integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 18/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Arnkil, Tom Erik & Seikkula, Jaakko (2005) Tuomariksi houkuteltu tiede. Teoksessa Sakari Hänninen & Jouko Karjalainen & Tuukka Lahti (toim.): Toinen tieto. Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta. Helsinki: Stakes, 52–75.
- Aronkytö, Timo & Hallipelto, Aatos & Kangas-harju, Aki (2010) Uusi terveydenhoidon rahoitus- ja ohjauksjärjestelmä. Sitran selvityksiä 24. Helsinki.
- Arts, Wil & Gelissen, John (2002) Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy* 12(2), 137–158.
- Assadourian, Erik (2010) Kulutuksen aika-kausi. Teoksessa Worldwatch-instituutti: Maailman tila 2010. Kulutuskuultuurista kestävään elämäntapaan. Helsinki: Gaudeamus, 29–49.
- Audit Commission (2006) Choosing well – Analysing the costs and benefits of choice in local public services. Public sector summary, May 2006.
- Autti, Lilli ja Soppela, Marja-Terttu (2007) Asiakkaan asialla. Mitä asiakkaat kertovat yhteydenotoillaan? Selvitys Helsingin sosiaaliasiamiesten toiminnasta vuonna 2006.
- Auvinen, Riitta (1971) Tämän päivän sosiaalipolitiikkaa. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Auvinen, Riitta (1990) Väestöongelmasta meillä ja muualla. Teoksessa Pentti Takala & Ilmari Helminen & Ilmo Massa & Katri Hellsten & Antti Karisto (toim.): Hyvinvointi ja muutosten Suomi. Juhlakirja Olavi Riihisen täyttäessä 60 vuotta 9.4.1990. Helsinki.
- Backman, Martti (1995) Liberalismi. Suomen Kuvalehti 1995/51–52.
- Bainer, Ronald (1995) Liberalism: What's Missing? *Society* 32(5), 18–22.
- Bamford, Terry (2002) Sosiaalihuolto Euroopassa – särkynyt unelma. Teoksessa Arja Jokinen-Virta (toim.): Kuka johtaa sosiaalihuoltoa 2000-luvulla? Helsinki: Huoltajasäätiö.
- Bardy, Marjatta & Parrukoski, Sanna (toim.) (2010) Hyvinvointi ilmastonmuutoksen oloissa? Keskustelunavauksia tulevaisuusvaliokunnalle. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Bardy, Marjatta (2009) Hyvinvoinnin ulottuvuudet – perheen ja yhteiskunnan suhteissa. Teoksessa Johanna Lammi-Taskula & Sakari Karvonen & Salme Ahlström (toim.): Lapsiperheiden hyvinvointi. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 226–242.
- Bardy, Marjatta (2010) Hiilipeokoin jälkeinen sivilisaatio? Teoksessa Marjatta Bardy & Sanna Parrukoski (toim.): Hyvinvointi ilmastonmuutoksen oloissa? Keskustelunavauksia tulevaisuusvaliokunnalle. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 40–45.
- Barroso, Jose Manuel (2008) A social Europe fit for globalization. Puhe Euroopan komission järjestämässä konferenssissa. Bryssel 16.4.2008.
- Bateson, Gregory (1985, alkup. 1972) Steps to an Ecology of Mind. New York: Ballantine Books.
- Bauman, Zygmunt (1993) Postmodern ethics.

- Oxford: Blackwell.
- Bauman, Zygmunt (1998) *Work consumerism and the new poor*. Buckingham: Open University Press.
- Baxter, Kate & Glendinning, Caroline & Clarke, Sue (2008) Making informed choices in social care: the importance of accessible information. *Health and Social care in the Community* 16(2), 197–207.
- Beck, Ulrich (1995) Poliitiikan uudelleen keksiminen: kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa. Teoksessa Ulrich Beck & Anthony Giddens & Scott Lash: *Nykyajan jäljillä*. Tampere: Vastapaino.
- Beck, Ulrich (2010) Climate for Change, or How to Create a Green Modernity. *Theory, Culture and Society* 27(2-3), 254–266.
- Béland, Daniel (2005) *Social Security. History and Politics from New Deal to the Privatization Debate*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Bengtson, Vern L. & Elder, Glen H. Jr & Putney, Norella M. (2005) The Lifecourse Perspective on Ageing: Linked Lives, Timing and History. In: Johnson, Malcolm L. (2005) *The Cambridge Handbook of Age and Ageing*. Cambridge: Cambridge University Press, 493–501.
- Beveridge, William (1942) *Social Insurance and Allied Services*. London: Cmd. 6404, H.M.S.O.
- Beveridge, William (1953 [1944]) *Full Employment in a Free Society*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Björklund, Liisa & Airio, Ilpo (2009) Moraali ja kannustin rakenteen muutos – miten kannustamisesta tuli suomalaisen hyvinvointipolitiikan väline. Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.): *Ajatuksen voima*. Helsinki: Minerva, 153–184.
- Björklund, Liisa (2008) Kannustaminen ja moraali. Kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvulta alkaen. Helsinki: Helsingin yliopisto. <https://oa.doria.fi/bitstream/handle/10024/42599/kannusta.pdf?sequence=1>. [2.7.2010.]
- Blumer, Herbert G (1968) Fashion. In Sills, David L. (ed.): *Encyclopedia of the social sciences*, vol. 1. New York: Basic Books.
- Blumer, Herbert G (1969) Fashion: From class differentiation to collective selection. *Sociological Quarterly* 10: 275–291.
- Blühdorn, Ingolfur (1997) A Theory of Post-Ecologist Politics. *Environmental Politics* 6(3), 125–147.
- Bohm, David & Peat, F. David (1992) *Tiede, järjestys ja luovuus*. Helsinki: Gaudeamus.
- Borg, Sami & Ruostetsaari, Ilkka (2002) *Suuret ikäluokat ja valta. Hyvinvointikatsaus 1/2002*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Brown, Lester, R. (2009) Ympäristöpakolaisten määrä kasvaa rajusti. *Helsingin Sanomat* 30.11.2009.
- Butler, Colin D. & Harley, David (2010) *Katsaus. Ilmastonmuutoksen primaariset, sekundaariset ja tertiäriset vaikutukset: lääketieteen vastaus*. Suomen Lääkärilehti 65(22), 2014–2019.
- Bäckman, Guy (1992) *Terveydenpolitiikka Suomessa*. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.): *Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen*. Helsinki: WSOY, 533–554.
- Böckerman, Petri, & Kiander, Jaakko (2006) *Talouspolitiikka*. Teoksessa Juho Saari (toim.): *Suomen malli – Murroksesta menestykseen? Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia nro 61*. Helsinki: Yliopistopaino, 135–172
- Campbell, Donald T. (1969) Reforms as experiments. *American Psychologist* 4(24), 409–429.
- Carlisle, Sandra (2001) Inequalities in health: contested explanations, shifting discourses and ambiguous policies. *Critical Public Health* 11(3), 267–281.
- Castel, Robert (2007) *Sosiaalinen turvattuus. Mitä on olla suojattu?* Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Catton, William R. & Riley E. Dunlap (1980) *A New Ecological Paradigm for Post-Exuberant Sociology*. *American Behavioral Scientist* 24(1), 15–47.
- CEC (2003) *The future of the European employment strategy: a strategy for full employment and better jobs for all*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Clarke, John (2005) *The New Labour's citizens*.

- Activated, empowered, responsabilized, abandoned? *Critical Social Policy* 25(4), 447–463.
- Clarke, John. & Newman, Janet (1997) *The Managerial State, Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage Publications.
- COM (2007) 726. Mahdollisuudet, väylät ja yhteisvastuu: 2000-luvun Euroopan uusi sosiaalinen visio. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle.
- COM (2008) 412. Renewed social agenda: Opportunities, access and solidarity in 21st century Europe. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
- Cox, Robert (2004) *The Path-dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct*. *Social Policy & Administration* 38(2), 204–219.
- Cruikshank, Barbara (1999) *The will to empower: democratic citizens and other subjects*. London: Routledge.
- CSDH (World Health Organization) 2008. *Closing the Gap in a generation. Health equity through action on the social determinants of health. Final report of the Commission on Social Determinants of Health*. Geneva: World Health Organization.
- Cummins, Robert A. (1997) *Assessing Quality of Life*. In Brown, Roy I. (ed.): *Quality of life for people with disabilities. Models, research and practice*. Cheltenham, UK: Stanley Thornes (publishers) Ltd, 116–150.
- Czarniawska, Barbara & Joerges, Bernward (1996) *Travel of Ideas*. In Barbara Czarniawska & Guje Sevón (eds): *Translating Organizational Change*. Berlin etc.: Walter de Gruyter, 13–47.
- Dahl, Espen & Fritzell, Johan & Lahelma, Eero & Martikainen, Pekka & Kunst, Anton & Mackenbach, Johan (2006) *Welfare state regimes and health inequalities*. In Johannes Siegrist & Michael Marmot (eds.): *Social inequalities in health. New evidence and policy implications*. Oxford: Oxford University Press, 193–222.
- Dahl, Nina & Haglund, Eva Marianne & Kjellqvist, Else-Britt & Lundgren, Karl-Erik & Mattson, Hans & Svedberg, Lars (1980) *Att se och bli sedd. Om familjebehandling inom socialvården*. Stockholm: Socialstyrelsen, LiberFörlag.
- Daily, Gretchen & Ehrlich, Paul R. (1992) *Population, Sustainability and Earth's Carrying Capacity*. *Bioscience* 42(10), 761–771.
- Daniel, Emma (2006) *The culture of choice: consumerism in the welfare state*. *Housing, Care and Support* 9(2), 30–32.
- Davison, Charlie & Davey Smith, George (1995) *The baby and the bath water: examining socio-cultural and free-market critiques of health promotion*. In Robin Bunton & Sarah Nettleton & Roger Burrows (ed.): *The sociology of health promotion. Critical analyses of consumption, lifestyle and risk*. New York: Routledge, 91–99.
- Dean, Hartley (2006) *Activation policies and the changing ethical foundations of welfare*. A paper presented at conference of Activation policies in the EU. ASPEN/ETUI, Brussels, 20–21 October 2006.
- Dean, Michell (1999) *Governmentality. Power and rule in modern society*. London: Sage Publications.
- Deaton, Angus (2002) *Policy Implications of the Gradient of Health and Wealth*. *Health Affairs* 21(2), 13–30.
- Dehue, Trudy (2002) *A Dutch threat: randomised controlled experiments and the case of heroin-maintenance in the Netherlands*. *History and Human Sciences* 12(2), 75–98.
- Desai, Meghnad (2008) *Marxin kosto. Kapitalismin uusi nousu ja valtiokeskeisen sosialismin kuolema*. Suom. Timo Soukola. Helsinki: Gaudeamus.
- Dialogi 3/2008. *Päihde- ja mielenterveysongelmat uhkaavat tietoyhteiskunnan perustaa*.
- Diamond, Patrick & Giddens, Anthony (2005) *The new egalitarianism: economic inequality and the impact of attempts to reduce it*. In Anthony Giddens & Patrick Diamond (eds.): *The New Egalitarianism*. Cambridge: Polity Press, 101–119.
- Donzelot, Jaques (1980) *The Policing of Families*. London: Hutchinson.



- Donzelot, Jaques (1988) *The Promotion of the Social. Economy and Society* 17(3), 395–427.
- DWP, Department for Work and Pensions 2011. *Jobseeker's Allowance (Mandatory Work Activity) Regulations 2011*. <http://www.ssac.org.uk>
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto 213/2009: Ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen.
- Ehrenreich, Barbara (2006) *Petetty keskiluokka*. Tampere: Vastapaino.
- Eichler, Melanie & Pfau-Effinger, Birgit (2009) The 'consumer principle' in the care of elderly people: free choice and actual choice in the German welfare state. *Social Policy and Administration* 43(6), 617–633.
- EIRO (2009) Euroopan työelämän suhteiden seurantakeskus. Verkkotiedote. <http://www.eiro.com/>
- Elder, G. H. Jr (1974) *Children of the Great Depression: social change in life experience*. Chicago: University of Chicago Press.
- Elmér, Åke (1955) *Socialpolitiken i Norden. En framgångsrik fält för nordiskt samarbete*. Stockholm: KFs Bokförlag.
- Elmér, Åke: *Svensk socialpolitik*. Stockholm: Liber utbildning, 1993.
- Engelman, Robert (2010) *Syntyvyys tasapainoon*. Teoksessa *Maailman tila 2010*. Worldwatch-instituutti. Helsinki: Gaudeamus, 69–74.
- Erikson, Robert & Hansen, Erik Jørgen & Ringen, Stein & Uusitalo, Hannu (1987) Preface. In Robert Erikson & Erik Jørgen Hansen & Stein Ringen & Hannu Uusitalo (eds.): *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*. New York: M. E. Sharpe, vii–ix.
- Eriksson, Kai (2009) Osallistuva politiikka: aktiivinen kansalaisuus ja itsepalveluyhteiskunta. *Sosiologia* 46(3), 190–209.
- Eriksson, Ralf & Andersson, Jan Otto (2010) *Elements of Ecological Economics*. London & New York: Routledge.
- Eronen, Anne & Londén, Pia & Perälähti, Anne & Siltaniemi, Aki & Särkelä, Riitta (2010) *Sosiaalibarometri*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Ervasti, Heikki & Fridberg, Torben & Hjerm, Mikael & Kangas, Olli & Ringdal, Kristian (2008) *The Nordic Model*. In Heikki Ervasti, Torben Fridberg, Mikael Hjerm & Kristen Ringdal (eds.): *Nordic Social Attitudes in a European Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar, 1–21.
- Ervasti, Heikki (2010) *Yhteiskuntaluokat ja hyvinvointivaltio*. Teoksessa Jani Erola (toim.): *Luokaton Suomi? Yhteiskuntaluokat 2000-luvun Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 147–165.
- Eräsaari, Leena (1991) *Yksilöllistävää sosiaalityötä*. Historian tarkastelua. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksen tutkimuksia 47.
- Eräsaari, Leena (2002) *Julkisen tilan ja valtion yhtiöittäminen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Eräsaari, Leena (2003) *Koneen tehostamisesta*. *Yhteiskuntapolitiikka* 68(6), 622–627.
- Eräsaari, Leena (2006) *New Public Management on julkista koskevien vääryyksien isä*. Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.): *Vääryyskirja*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 87–202.
- Eräsaari, Leena (2009) *Laittoman valtion synty*. Teoksessa Tuula Helne & Laura Kalliomaa-Puha. (toim.): *Filmi-Kela. Suomi-filmistä sosiaalipolitiikkaan*. Helsinki, Kelan tutkimusosasto, 238–246.
- Eräsaari, Leena (2010) *Miksi hyvinvointivaltio on tärkeä naisille?* Teoksessa Tuija Saresma & Leena-Majja Rossi & Tuula Juvonen (toim.) *Käsikirja sukupuoleen*. Tampere: Vastapaino, 210–222.
- Esping-Andersen, Gösta & Korpi, Walter (1987) *From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy*. In Robert Erikson & Erik Jørgen Hansen & Stein Ringen & Hannu Uusitalo (ed.): *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*. New York: M. E. Sharpe, 39–74.
- Esping-Andersen, Gösta (1981) *Välfärd och arbetsmarknad*. *Tiden* 1981(8–9), 487–495.
- Esping-Andersen, Gösta (1985) *Power and Distributional Regimes*. *Politics & Society* 14(2), 185–222.
- Esping-Andersen, Gösta (1989) *The Three Political Economies of the Welfare State*. Ca-

- nadian Review of Sociology and Anthropology 26(1), 10–36.
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Euroopan yhteisöjen komissio. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle komission suosituksesta ”Työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä”. Bryssel 23.10.2008. KOM(2008)639.
- European Commission/European Research Area/Socio-economic sciences & humanities (2010) Why socio-economic inequalities increase? Facts and policy responses in Europe. Research-eu. European Commission. Directorate-General for Research. <http://ec.europa.eu/research/research-eu>
- Eurostat. Long-term Unemployment. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour\\_market/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction)
- Eurostat. Population 1999. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction>
- EVA (2001) *Erlaisuuksien Suomi. Raportti suomalaisten asenteista 2001*. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Ewald, François (1986) *L'Etat providence*. Paris: Grasset,
- Fernald, Lia & Gunnar, Megan (2009) Poverty-alleviation program participation and salivary cortisol in very low-income children. *Social Science & Medicine*, 68(12), 2180–2189.
- Fitzpatrick, Tony (1998) The implications of ecological thought for social welfare. *Critical Social Policy* 18(1), 5–26.
- Foss Hansen, Hanne & Rieper, Olaf (2009) The evidence movement. The development and consequences of methodologies in review practice. *Evaluation* 15(2), 141–163.
- Fotaki, Marianna (2009) Are all the consumers the same? Choice in health, social care and education in England and elsewhere. *Public Money and Management* 29(2), 87–94.
- Fournier, Valérie (2008) Escaping from the economy: the politics of degrowth. *International Journal of Sociology and Social Policy* 28(11/12), 528–545.
- Fritzell, Johan & Lundberg, Olle (2005) Fighting inequalities in health and income: one important road to welfare and social development. In Olli Kangas & Joakim Palme (eds.): *Social policy and economic development in the Nordic countries*. New York: Palgrave Macmillan, 164–185.
- Fritzell, Johan & Lundberg, Olle (2007) Health, inequalities, welfare and resources. In Johan Fritzell & Olle Lundberg (eds.): *Health inequalities and welfare resources. Continuity and change in Sweden*. Bristol: The Polity Press, 1–18.
- Furniss, Norman & Tilton, Timothy (1979) *The Case for the Welfare State. From Social Security to Social Equality*. Bloomington: Indiana University Press.
- Giddens, Anthony (1991) *Modernity and Self-identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (2006) A Social Model for Europe? In Anthony Giddens & Diamond Patrick & Roger Liddle (ed.): *Global Europe, Social Europe*. Cambridge: Polity Press, 14–36.
- Giddens, Anthony (2006) Debating the social model: Thoughts and Suggestions. *The Hampton Court Agenda. A social model for Europe*, 95–150.
- Giddens, Anthony (2006) *Sociology*. 5th edition. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (2007) *Europe in the Global Age*. Cambridge: Polity Press.
- Global Environment Outlook (2007) [http://www.unep.org/geo/geo4/report/GEO-4\\_Report\\_Full\\_en.pdf?bcsi\\_scan\\_70F3ABCDE1B73A3=0&bcsi\\_scan\\_filename=GEO-4\\_Report\\_Full\\_en.pdf](http://www.unep.org/geo/geo4/report/GEO-4_Report_Full_en.pdf?bcsi_scan_70F3ABCDE1B73A3=0&bcsi_scan_filename=GEO-4_Report_Full_en.pdf). [11.1.2011.]
- Global Footprint Network (2010) Data tables: Humanity's ecological footprint and biocapacity through time. [http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/ecological\\_footprint\\_atlas\\_2008/](http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/ecological_footprint_atlas_2008/) [14.1.2011]
- Gloria-lehti 4/2010. Mari Kiviniemen haastattelu, 56–58.
- Gough, Ian & Meadowcroft, James & Dryzek, John & Gerhards, Jürgen & Lengfeld, Holger & Markandya, Anild & Ortiz, Ramon

- (2008) JSEP symposium: Climate change and social policy. *Journal of European Social Policy* 18(4), 325–344.
- Gould, Arthur (1993) The end of the middle way? In Catherine Jones (ed.): *New perspectives on the welfare state in Europe*. London: Routledge, 157–176.
- Graham, Hilary & Kelly, Michael (2004) Health inequalities: concepts, frameworks and policy. Health Development Agency.
- Graham, Hilary (2004) Social determinants and their unequal distribution: classifying policy understandings. *The Milbank Quarterly*, 82(1), 101–124.
- Greener, Ian (2007) Choice and voice – A Review. *Social Policy and Society* 7(2), 255–265.
- Greve, Bent (2009) Can choice in welfare states be equitable? *Social Policy and Administration* 43(6), 543–556.
- Guldimann, Tim (1976) *Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates. Am Beispiel Schwedens und der Bundesrepublik*. München: Verlag C.H. Beck.
- Gulfason, Thorvald & Holmström, Bengt & Korkman, Sixten & Söderström, Hans Tson & Vihriälä, Vesa (2010) Nordics in Global Crisis. Vulnerability and resilience. Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Taloustieto.
- Haatanen, Pekka (1992) *Elämän varjopuolelle joutuneiden parissa. Sosiaaliministeriö 1917–1939. Teoksessa Pekka Haatanen & Kyösti Suonoja: Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 17–319.
- Haatanen, Pekka (1998) *Työsuuhdepolitiikka*. Helsinki: Otatiето 895.
- Haavisto, Ilkka & Kiljunen, Pentti & Nyberg, Martti (2007) *Satavuotias kuntotestissä. EVA:n kansallinen arvo- ja asennetutkimus*. Helsinki: EVA.
- Haavisto, Ilkka (2010) *Työelämän kulttuurivallankumous. EVA:n arvo- ja asennetutkimus*. Helsinki: EVA.
- Hacking, Ian (2004) *The taming of chance. Eight printing. First published 1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haila, Yrjö (2009) *Mutual Interdependence of Humanity and the Rest of the Nature*. In Mikko Perkiö (ed.): *Perspectives to Global Social Development*. Tampere: Tampere University Press, Global Social Work, 165–176.
- Hall, Peter (1993) *Policy Paradigms, Social Learning, and the State. Comparative Politics* 25(3), 275–296.
- Hamilton, Clive (2010) *Consumerism, Self-creation and Prospects for a New Ecological Consciousness. Journal of Cleaner Production* (18), 571–575.
- Handler, Joel F. & Hasenfeld, Yeheskel (1991) *The moral construction of poverty: welfare reform in America*. Newbury Park: Sage Publications.
- Handler, Joel, F. (2003) *Social citizenship and workfare in the US and Western Europe: from status to contract. Journal of European Social Policy* 13(3), 229–243.
- Handler, Joel, F. (2005) *Myth and ceremony in workfare: rights, contracts, and client satisfaction. The Journal of Socio-Economics* 34(2005), 101–124.
- Hanesch, Walter & Stelzer-Orthofer, Christine & Balzter Ndine (2001) *Activation policies in minimum income schemes. In Matti Heikkilä & Elsa Kesitalo (eds.): Social assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries*. Helsinki: Stakes.
- Hankonen, Johanna (1994) *Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta. Suunnittelujärjestelmän läpimurto suomalaisten asuntoaluiden rakentumisessa 1960-luvulla*. Helsinki: Otatiето.
- Hanski, Ilkka (2009) *Luonnon monimuotoisuuden tulevaisuus. Teoksessa Ilkka Hanski & Ilkka Niiniluoto & Ilari Hetemäki (toim.): Kaikki evoluutiosta*. Helsinki: Gaudeamus, 196–208.
- Harisalo, Risto, & Miettinen, Ensio (1997) *Klassinen liberalismi*. Tampere: Tampere University Press.
- Harisalo, Risto, & Miettinen, Ensio (1999) *Vastuuyhteiskunnan peruslait. Tutkimusmatka ihmisen yhteiskuntaan*. Tampere: Tampere University Press.
- Harisalo, Risto, & Miettinen, Ensio (2000) *Globalisaatio – avoin vai suljettu maailma*.

- Helsinki: Art House.
- Harisalo, Risto, & Miettinen, Ensio (2004) Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Tampere: Tampere University Press.
- Harjula, Minna (2007) Terveyden jäljillä. Suomalainen terveystalouden politiikka 1900-luvulla. Tampere: Tampere University Press.
- Harris, John (2005) Modernisoituneet sosiaalipalvelut Yhdistyneessä Kuningaskunnassa: franchised-sosiaalityö McKunnassa. Esitelmä Sosiaalityön tutkimuksen päivillä, Tampereen yliopisto, 3.-4.2.2005 <http://www.uta.fi/laitokset/sospol/sttutk/harris.htm> [lainaus 14.5.2010]
- Harvey, David (2005) A Brief History of Neoliberalism. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Harvey, David (2008) Uusliberalismin lyhyt historia. Tampere: Vastapaino.
- Hautamäki, Antti (1993) Spontaaniin yhteiskuntaan – hyvinvointia ilman valtiota. Teoksessa Jan Otto Andersson & Antti Hautamäki & Riitta Jallinoja & Ilkka Niiniluoto & Hannu Uusitalo: Hyvinvointivaltio ristiälokokossa. Arvot ja tosiasiat. Sitran julkaisusarja nro 131. Helsinki: WSOY ja Sitra, 133–246.
- Hautamäki, Antti (2009) Onnellisuus yhteiskuntapolitiikan tavoitteeksi. Sosiaalitieto 97(11)
- Hayek, Friedrich A. (1995) Tie orjuuteen. Suom. ja jälkisanat laatinut Jyrki Iivonen. Helsinki: Gaudeamus.
- HE 216/2009 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi palvelujen tarjoamisesta, rajat ylittävistä kieltomenettelyistä annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta
- Heikkilä, Matti & Hvinden, Bjørn & Kautto, Mikko & Marklund, Staffan & Ploug Niels (1999) Conclusion. The Nordic Model Stands Stable but on Shaky Ground. In Mikko Kautto & Matti Heikkilä & Bjørn Hvinden & Staffan Marklund & Niels Ploug (eds.): Nordic Social Policy. Changing Welfare States. London: Routledge, 262–273.
- Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko & Teperi, Juha (2005) Yhteenvetoa ja päätelmiä. Teoksessa Matti Heikkilä & Mikko Kautto & Juha Teperi: Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2005. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko (toim.) (2002) Suomalaisten hyvinvointi 2002. Helsinki: Stakes.
- Heikkilä, Matti (1997) Jälkikirjoitus: yhteenvetoja ja tulkintoja. Teoksessa Matti Heikkilä & Hannu Uusitalo (toim.): Leikkausten hinta. Raportteja 208. Helsinki: Stakes, 211–222.
- Heikkinen, Martti (2010) Poliisi selvitti vanhuksen ryöstön. Ryöstöstä epäillään ruokapalvelun työntekijää ja kahta hänen kaveriaan. Helsingin Sanomat 12.5., A10.
- Heino, Tarja (2008) Lastensuojelun avo- huolto ja perhetyö: kehitys, nykytila, haasteet ja kehittämisehdotukset. Selvitys Lastensuojelun kehittämishelmalle. Työpapereita 9. Helsinki: Stakes.
- Hellsten, Katri (2009) Työväensuojelun ja sosiaalivakuutusyhdistyksen synty ja alkutaival. Teoksessa Risto Jaakkola & Sakari Kainulainen & Keijo Rahkonen (toim.): Työväensuojelusta sosiaalipolitiikkaan. Sosiaalipoliittinen yhdistys 1908–2008. Helsinki: Edita.
- Heinonen, Jari (1990) Pienviljelijäprojektista sosiaalivaltioon. Näkökulma suomalaisen sosiaalipolitiikan syntyyn, kehitykseen ja murrokseen 1800-luvulta nykypäivään. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 302. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Heiskala, Risto (2006) Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio (toim.): Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailuyhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus, 14–42.
- Heiskanen, Irma & Kailo, Kaarina (toim.) 2006 Ekopsykologia ja perinnetieto. Helsinki: Green Spot.
- Helakorpi Satu & Patja, Kristiina & Prättälä, Ritva & Aro, Arja & Uutela, Antti (2002) Suomalaisen aikuisväestön terveyskäyttäytyminen ja terveys, kevät 2002. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B12, 2002. Helsinki: Kansanterveyslaitos.

- Helakorpi, Satu & Laitalainen, Elina & Utela, Antti (2009) Suomalaisen aikuisväestön terveyskäyttäytyminen ja terveys, kevät 2009. Raportti 7/2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Helén, Ilpo (2010) Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka. Foucault-lainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.): Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 27–48.
- Helkama, Klaus & Seppälä, Tuua (2006) Arvojen muutos Suomessa 1980-luvulta 2000-luvulle. Teoksessa Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio (toim.): Uusi jako. Miten suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 131–155.
- Hellsten, Katri & Kalliomaa-Puha, Laura & Komu, Merja & Saksin, Maija (2006) Suomalaisen hoivan monet muodot. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 55. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Hellsten, Katri & Lehto, Markku (2009) Sosiaaliturvan kehityspiirteistä. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:10, liite 3.
- Hellsten, Katri & Riihinen, Olavi (1985) Arvot ja aatteet yhteiskunnallisessa muutoksessa ja sosiaalipolitiikassa. Sosiaaliviesti (6), 33–45.
- Hellsten, Katri (1992) Muuttuva yhteiskunta ja sosiaalipolitiikan keskeiset arvot ja päämäärät. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.): Sosiaalipolitiikka 2017. Helsinki: WSOY, 131–168.
- Hellsten, Katri (1993) Vaivaihoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Tutkimuksia 2/1993. Helsinki: Helsingin yliopisto – Sosiaalipolitiikan laitos.
- Hellsten, Katri (1996) Onko suomalaisessa sosiaalipolitiikassa merkkejä politiikan paradigman muutoksesta? Janus 4(2), 118–130.
- Hellsten, Katri (2006) Uuteen hyvinvointiyhteiskuntaan? – quo vadis sosiaaliturva? Teoksessa Pauli Niemelä & Terho Pursiainen (toim.): Hyvinvointi yhteiskuntapolitiittisena tavoitteena. Sosiaalipolitiittisen yhdistyksen tutkimuksia nro 62. Kuopio: Kuopion yliopisto, 277–291.
- Hellsten, Katri (2009) Työväensuojelu- ja sosiaalivakuutuksen synty ja alkutaival. Teoksessa Risto Jaakola & Sakari Kainulainen & Keijo Rahkonen (toim.): Työväensuojelusta sosiaalipolitiikkaan. Sosiaalipolitiittinen yhdistys 1908–2008. Helsinki: Edita.
- Hellsten, Katri (tässä julkaisussa) Onko puhe Suomesta pohjoismaisena hyvinvointivaltiona perusteltua?
- Helne, Tuula & Hirvilampi, Tuuli & Laatu, Markku (tässä julkaisussa) Sosiaalipolitiikka – altavastajaasta planeetan pelastajaksi?
- Helne, Tuula & Julkunen, Raija & Kajanoja, Jouko & Laitinen-Kuikka, Sini & Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi (2003) Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY.
- Helne, Tuula & Laatu, Markku (2006) Hyvinvointipolitiikka ja sen vääryydet. Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.): Vääryyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 9–40.
- Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.) (2006) Vääryyskirja. Helsinki: Kela.
- Helne, Tuula (2003) Sosiaalipolitiikan suuria kysymyksiä. Teoksessa Tuula Helne & Raija Julkunen & Jouko Kajanoja & Sini Laitinen-Kuikka & Tiina Silvasti & Jussi Simpura (toim.): Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY, 437–457.
- Helsingin Sanomat 28.2.2010. Vanhuksille tulee säätää hoitolaki.
- Helsingin Sanomat 30.11.1995. Viinanen selitelti Emu-puheitaan suurelle valiokunnalle.
- Helsingin Sanomat, pääkirjoitus 18.7.2010.
- Hemerijck, Anton (2006) Social Change and Welfare Reform. In Anthony Giddens & Diamond Patrick & Roger Liddle (eds.): Global Europe, Social Europe. Cambridge: Polity Press, 106–123.
- Hendricks, Jon (2005) Moral Economy and Ageing. In: Johnson, Malcolm L. (2005) The Cambridge Handbook of Age and Ageing. Cambridge: Cambridge University Press, 510–517.
- Henttonen, Maarit (2009) Kansakunnan parhaaksi: suomalaiset naisten- ja lastensairaalat 1920- ja 1940-luvulla arkkitehtonina, lääketieteellisinä ja yhteiskunnallisina suunnittelukohteena. Helsinki: Suomalai-

- sen kirjallisuuden seura.
- Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Ryyänen, Aimo (2010) Kunnallinen itsehallinto on perusarvo. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 1/2010.
- Hiilamo, Heikki & Kangas, Olli & Manderbacka, Kristiina & Mattila-Wiro, Päivi & Niemelä, Mikko & Vuorenkoski, Lauri (2010) Hyvinvoinnin turvaamisen rajat. Näköaloja taluskriisin ja hyvinvointivaltion kehitykseen Suomessa. Helsinki: Kela.
- Hiltunen, Rakel & Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka (2010) Kuntalaki pitää uudistaa kokonaan. Helsingin Sanomien vieraskynä 11.4.2010.
- Hintikka, Sari (2006) ”Tehkää hipaisemalla”: sosiaalityöntekijöiden käsityksiä sosiaalityöntekijöiden ja johdon välisestä vuorovaikutuksesta. Tampere: Sosiaalityön gradu tutkielma, Tampereen yliopisto.
- Hirsch, Joachim (1983) Turvavaltio. Vastapaino: Tampere.
- Hirschman, Albert O. (1970) Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hirschman, Albert O. (1991) The rhetoric of reaction: perversity, futility, jeopardy. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Hirvi, Jussi (2006) Kohti mielen ekologiaa. Järjestelmäajattelu ja muita ekologisen maailmankuvan rakennuspuita. Teoksessa Irma Heiskanen & Kaarina Kailo (toim.): Ekopsykologia ja perinnetieto. Helsinki: Green Spot, 107–140.
- Hirvilampi, Tuuli & Laatu, Markku (toim.) (2008) Toinen vääryyskirja. Helsinki: Kela.
- Hirvilampi, Tuuli & Massa, Ilmo (2009) Ympäristösosiaalipolitiikan lähtökohtia. Teoksessa Ilmo Massa (toim.): Vihreä teoria. Ympäristö yhteiskuntateorioissa. Helsinki: Gaudeamus, 102–129.
- Hirvonen, Tatu & Mangeloja, Esa (2006) Miksi kolmas hampurilainen ei tee onnelliseksi? Atena: Jyväskylä.
- Hjerppe, Reino & Säävälä, Minna (2010) Pakokeinot eivät pure väestönkehitykseen. Helsingin Sanomat 19.4.2010, A2.
- Hoffrén, Jukka (2008) Hyvinvoinnin seuran ta vaatii uusia mittareita. Tieto & trendit 7/2008. Helsinki: Tilastokeskus.
- Hoffrén, Jukka (2009) Suomen talous ahmii luonnonvaroja. Tieto & trendit (3), 36–38.
- Honkanen, Pertti (2010) (toim.) Jutta-käsikirja. Tulonsiirtojen ja verotuksen mikrosimulointijärjestelmä. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Honkkila, Juha & Okkonen, Kaisa-Mari (2009) Pääkaupunkiseutulaiset kuluttavat eniten. Hyvinvointikatsaus (2), 23–27.
- Honkkila, Juha (2009) Pienituloisuus on lisääntynyt sekä maalla että kaupungissa. Tilastokeskuksen Hyvinvointikatsaus 2/2009.
- Hort Sven E.O (2009) The Swedish Welfare State: a Model in Constant Flux? In Klaus Schubert & Simon Hegelich & Ursula Bazant (ed.): The Handbook of European Welfare Systems. Milton Park: Routledge, 428–443.
- Hort, Sven E. O. (2003) Back on Track – To the Future? The Making and Remaking of the Swedish Welfare State in the 1990s. In Neil Gilbert & Rebecca A. Van Voorhis (eds.): Changing Patterns of Social Protection. International Social Security Series Vol. 9. New Brunswick: Transaction Publishers, 239–276.
- Hort, Sven E.O. (2005) After equality? Normative Innovations from Lindbeck to Svegfors – Towards Dynamic Conservatism? In Nanna Kildal & Stein Kuhnle (ed.): Normative Foundations of the Welfare State. The Nordic Experience. Milton Park: Routledge, 149–168.
- <http://www.degrowthfinland.fi>
- Hullung, Mark (1994) The Autocritique of Enlightenment. Rousseau and the Philosophes. Cambridge: Harvard University Press.
- Hvinden, Bjørn & Johansson, Håkan (eds.) (2007) Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe. London: Routledge.
- Hynynen, Eeva-Liisa (2010) Vippaskanstit eivät auta hukkuvia kuntia: Kansalaisten oikeuksiin puututtava. [www.kaks.fi](http://www.kaks.fi)
- Hyvinvointi 2015 -ohjelma. Sosiaalialan pitkän aikavälin tavoitteita. Sosiaali- ja terveysmi-

- nisteriön julkaisuja 2007:3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Hyypä, Markku T. (2000) Kasvaako sosiaalinen pääoma ”terveysturvakorkoa”? Teoksessa Esko Kalimo (toim.): Tutkimus suuntaa sosiaaliturvaa 2000-luvulle. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 177–187.
- Hyypä, Markku T. (2007) Seuraelämä edistää terveyttä yhtä paljon kuin liikunta tai laihdutus. Helsingin Sanomat 23.11.2007.
- Häikiö, Liisa & Saikonen, Paula (2009) Hyvinvoinnin politiikka. Pääkirjoitus. Janus 17(3), 197–199.
- Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha & Ylikännö, Minna (2009) Työmarkkinatuen aktiivisuuden vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 7. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Hänninen, Sakari & Palola, Elina (2010) Johdatus jakojen problematiikkaan. Teoksessa Sakari Hänninen & Elina Palola & Mari Kaivonurmi (toim.): Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiosta. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 7–24.
- Hänninen, Sakari (2010) Sosiaalioikeudet ja perustuslakiuudistus. Teoksessa Marja Pajukoski (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Raportti 19/2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 183–227.
- Härköpää, Kristiina (2002) Varhaiskuntoutuksen vaikuttavuus. Teoksessa Anna-Mari Aalto & Heikki Hurri & Aila Järvikoski & Jorma Järvisalo & Vappu Karjalainen & Heidi Paatero & Timo Pohjolainen & Paavo Rissanen (toim.): Kannattaako kuntoutus? Raportteja 267. Helsinki: Stakes, 45–56.
- Höpfel, Heather (2001) The Mystery of the Assumption: Women’s Writing and Endless Consumption. In Nicholas Lee & Rolland Munro (eds.): The Consumption of Mass. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Hørnemann Møller, Iver & Lind, Jens & Hansen, Henning (2008) Aktivering – disciplinering til arbejde. Leo-serien 34. CASA. Elektronisk udgave.
- Iivonen, Jyrki (1995) Hayek 1900-luvun liberalismien edustajana. Jälkisanat teoksessa Hayek, Friedrich A.: Tie orjuuteen. Helsinki: Gaudeamus.
- Immonen, Sirkku (2010) Yksilö ohittaa yhteisön, käytäntö tutkimuksen. Sosiaali- ja terveysviesti 3/2010, 4–5.
- IPCC (2007) Climate Change 2007: Synthesis Report. <[http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr.pdf?bcsi\\_scan\\_11DF850925B68FED=gZi7/K31AnRUpy38IXObpGmmt8sDAAAAladOAw==&bcsi\\_scan\\_filename=ar4\\_syr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf?bcsi_scan_11DF850925B68FED=gZi7/K31AnRUpy38IXObpGmmt8sDAAAAladOAw==&bcsi_scan_filename=ar4_syr.pdf)>. [28.2.2011].
- Isin, Engin F. (2004) The neurotic citizen. Citizenship studies 8(3), 217–235.
- Islam, Nazrul (2010) Climate Change and the Challenge to Social Policies. Global Social Policy 10(1), 18–20.
- Jackson, Tim (2009) Prosperity without growth? The transition to a sustainable economy. <http://www.sd-commission.org.uk/pages/redefining-prosperity.html>. [2.4.2009.]
- Jackson, Tim (2010) Prosperity without Growth? Keynote seminaarissa Growth in Transition 2010 Conference. 24 September, Helsinki Vanha Ylioppilastalo. [ks. <http://www.degrowthfinland>]
- Jasanoff, Sheila (2010) A New Climate for Society. Theory, Culture and Society 27(2–3) 233–253.
- Johansen, Lars Nørby (1986) Welfare State Regression in Scandinavia? The Development of the Scandinavian Welfare States from 1970 to 1980. In Else Øyen (ed.): Comparing Welfare States and Their Futures. Aldershot: Gower House, 129–151.
- Johansson, Håkan & Hvinden, Bjørn (2007) Opening citizenship: why we need a new understanding of social citizenship? In Bjørn Hvinden & Håkan Johansson (eds.): Citizenship in nordic welfare states. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge, 3–17.
- Juhila, Kirsi (2009) Sosiaalityön selontekovollisuus. Janus 17(4), 296–312.
- Julkisen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 8/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Julkisen talouden tasapainon parantaminen: ehdotus talousneuvostolle 13.9.1992. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

- Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (2002) Sosiaalipolitiikan linjamuutokset. Teoksessa Tuula Immonen & Juha Ahonen (toim.): Hyvinvoinnin haasteet ja työelämä. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, 14, 26–38.
- Julkunen, Raija (2003) Hiipivä ja ryömivä – pääoma valtaamassa hyvinvointivaltiota? Teoksessa Harri Melin & Jouko Nikula (toim.): Yhteiskunnallinen muutos. Tampere: Vastapaino, 181–192.
- Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.
- Julkunen, Raija (2008) Uuden työn paradoksit. Keskusteluja 2000-luvun työprosess(e)ista. Tampere: Vastapaino.
- Järvelä, Marja & Wilenius, Markku (1996) Ilmatoriski ja ympäristöpolitiikka. Suomalaiset ympäristövaikuttajat ja nykyajan ympäristöongelmat. Helsinki: Gaudeamus.
- Järvelä, Marja (1997a) Ilmatoriski ja maalikkohavainnot. Teoksessa Pirkkoliisa Ahponen (toim.): Riskikirja. Uhat, mahdollisuudet ja asiantuntijuus epävarmuuden yhteiskunnassa. Jyväskylä: SoPhi, 123–143.
- Järvelä, Marja (1997b) Kansalaiset ja ilmestöpolitiikka. Teoksessa Ilkka Savolainen & Pertti Haaparanta & Marja Järvelä (toim.): Ilmestöpolitiikka ja Suomi. Helsinki: Taloustieto, 147–174.
- Järvelä, Marja (1999) Globalisaatio, hyvinvointi ja kestävä kehitys – Hyvinvointi ekososiaalisesta näkökulmasta. Teoksessa Pekka Kosonen & Jussi Simpura (toim.): Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa. Helsinki: Gaudeamus, 114–141.
- Järvensivu, Timo (2010) Välineellisen järjen kritiikki. Blogi. <http://www.degrowth.fi/2010/08/valineellisen-jarjen-kritiikki.html> [26.8.2010.]
- Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka (2010) Johdanto. Hallinnan analyyttikän suuntaviivoja. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.): Hallintavalta. Sosiaalisen, poliittian ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 7–24.
- Kallio, Johanna (2010) Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 108. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Kananen, Johannes & Kantola, Anu (2009) Kilpailukyky ja tuottavuus. Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.): Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. SoPhi 113. Helsinki: Minerva Kustannus Oy, 119–152.
- Kananen, Johannes (2008) Kilpailukyky ja tuottavuus 2000-luvun sosiaalipolitiikassa. Yhteiskuntapolitiikka 73(3), 239–249.
- Kananen, Johannes & Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri (2008) Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Kananen, Johannes (2005) Kunnallinen sosiaalipolitiikka lähtee ihmisten elämäntilanteiden kokonaisuudesta. Sosiaaliturva 2/2005, 15.
- Kangas, Olli & Palme, Joakim (2005) Coming Late – Catching Up: The Formation of a ‘Nordic Model’. In Olli Kangas & Joakim Palme (ed.): Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries. Houndmills: Palgrave Macmillan, 17–59.
- Kangas, Olli (1993) Suomi pohjoismaisena hyvinvointivaltiona. Teoksessa Veli Pelkonen (toim.): Hyvinvointioikeus. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto & Suomen Kuntaliitto, 225–239.
- Kangas, Olli (1994) The Merging of Welfare State Models? Past and Present Trends in Finnish and Swedish Social Policy. 4(2), 79–94.
- Kangas, Olli (1995) Suomi, Eurooppa ja sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Antero Jaakkola & Synnöve Amberla (toim.): Mikä status? Mikä oikeus? Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 35–48.
- Kangas, Olli (1999) Hyvinvointia Euroopassa. Teoksessa Eija Nurminen (toim.): Sosiaalipolitiikan uudet avaukset. Opintomoniste. Helsinki: Helsingin yliopiston avoin yliopisto, 104–112.
- Kangas, Olli (2006) Poliitiikka ja sosiaaliturva Suomessa. Teoksessa Tapani Paavonen & Olli Kangas: Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Helsinki: Edita, 190–366
- Kangas, Olli (2008) Pohjoismaat – Maailman



- paras kolikka. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (2008): 4, 357–367.
- Kangas, Olli (2009) Onko Suomi enää pohjoismainen hyvinvointivaltio? Teoksessa Heikki Taimio (toim.): *Kurssin muutos: kestävään kasvuun ja hyvinvointiin*. Helsinki: Työväen Sivustysliitto, 6–42.
- Kangas, Olli (2010) *Sosiaaliturva 2020-luvulle*. Teoksessa Juho Saari (toim.): *Tulevaisuuden voittajat. Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa*. Helsinki: Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010, 157–180.
- Kankaanpää, Ilkka (2010) Eikö terveyserojen kasvu huolestuta ministeriötä? *Mielipidekirjoitus Helsingin Sanomissa* 14.6.2010/C6.
- Kansallinen kestävä kehityksen kokonaisarviointi 2009. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Kansallinen kestävä kehityksen strategia Koh-ti kestäviä valintoja (2006) Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 5.
- Kantola, Anu (2006) *Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot*. Teoksessa Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio (toim.): *Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus, 156–178.
- Karisto, Antti (1984) *Hyvinvointi ja sairauden ongelma. Suomea ja muita Pohjoismaita vertaileva tutkimus sairastavuuden väestöryhmittäisistä eroista ja sairaudesta hyvinvoinnin vajeena*. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Karisto, Antti (2005) *Suuret ikäluokat kuvastimessa*. Teoksessa Antti Karisto (toim.): *Suuret ikäluokat*. Tampere: Vastapaino, 17–58.
- Karisto, Antti (2008) *Hyvinvoinnin käsite on hukassa. Hyvinvointikatsaus* (2), 28.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi (2008) *Työvoiman palvelukeskukset: erityispalvelua vaikeasti työllistyneille*. Teoksessa Robert Arnkil & Vappu Karjalainen & Peppi Saikku & Timo Spangar & Sari Pitkänen (2008): *Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluita. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys* 18. Helsinki
- Karjalainen, Vappu (2010) *Actors, scaling and governance in activation policy*. In Yuri Kazepov (ed.): *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*. European Centre Vienna: Ashgate. s. 139–173.
- Kautto, Mikko & Fritzell, Johan & Hvinden, Björn & Kvist, Jon & Uusitalo, Hannu (2001a) *Introduction: How distinct are the Nordic welfare states?* In Mikko Kautto & Johan Fritzell & Björn Hvinden & Jon Kvist & Hannu Uusitalo (eds.): *Nordic Welfare States in the European Context*. London: Routledge, 1–17.
- Kautto, Mikko & Fritzell, Johan & Hvinden, Björn & Kvist, Jon & Uusitalo, Hannu (2001b) *Conclusion: Nordic welfare states in the European context*. In Mikko Kautto & Johan Fritzell & Björn Hvinden & Jon Kvist & Hannu Uusitalo (eds.): *Nordic Welfare States in the European Context*. London: Routledge, 262–272.
- Kautto, Mikko & Heikkilä, Matti & Hvinden, Björn & Marklund, Staffan & Niels, Ploug (1999) *Introduction: the Nordic Welfare States in the 1990s*. In Mikko Kautto & Matti Heikkilä & Björn Hvinden & Staffan Marklund & Niels Ploug (eds.): *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*. London: Routledge, 1–18.
- Kautto, Mikko (toim.) (2006) *Suomalaisten hyvinvointi 2006*. Helsinki: Stakes.
- Kawachi Ichiro & Subramanian, S. V. & Almeida-Filho, N. (2002) *Glossary for health inequalities*. *Journal of Epidemiology and Community Health* (56)9, 647–652
- Kelan kuntoutustilasto 2009. Suomen virallisen tilasto. Sosiaaliturva 2010.
- Kelan laitosmuotoisen kuntoutuksen standardi. Versio 14/2.4.2007. Voimassa 1.1.2008 lukien. Yksilöllinen kuntoutusjakso, TULES-kurssit, ASLAK-kurssit, Kuntoutustarveselvitys, Kuntoutustutkimus, Tyk-toiminta. Helsinki: Kansaneläkelaitos, Terveys- ja toimeentuloturvaosasto. <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/030903104122KMF?OpenDocument>. [ 12.5.2010. ]
- Kelly, Michael & Bonnefoy, Josiane & Morgan, Antony & Francis, Florenzano (2006) *The development of the evidence base about*

- the social determinants of health. World Health Organisation, Commission of Social Determinants of Health, Measurement and Evidence Knowledge Network. [[http://www.who.int/social\\_determinants/resources/mekn\\_paper.pdf](http://www.who.int/social_determinants/resources/mekn_paper.pdf)]
- Kelly, Michael & Morgan, Antony & Bonnefoy, Josiane & Butt, Jennifer & Bergman, Vivian (2007) *The social determinants of health: Developing an evidence base for political action*. Final report to World Health Organization Commission on the Social Determinants of Health from Measurement and Evidence Knowledge Network.
- Keränen, Marja (1993) *Modern Political Science and Gender. A Debate Between the Deaf and the Mute*. Jyväskylä: Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research, 103.
- Keskitalo, Elsa (2008) *Balancing social citizenship and new paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in comparative perspective*. Research Report 177. Helsinki: Stakes.
- Kettunen, Pauli & Petersen, Klaus (2008) *Bringing Comparison back in – Transnational Perspectives on the Rise and Fall of the Nordic Welfare State Model*. Paper presented In Annual ESPAnet Conference 2008, Cross-Border Influence in Social Policy, Helsinki, 18–20 September 2008.
- Kettunen, Pauli (2006) *The Power of International comparison – A Perspective on the Making and Challenging of the Nordic Welfare State*. In Niels Finn Christiansen & Klaus Petersen & Nils Edling & Per Haave (ed.): *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*. Copenhagen: Museum Tusulanum Press, 31–65.
- Keynes, John Maynard (1936) *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- Keynes, John Maynard (1951) *Työllisyys, korko ja raha. Yleinen teoria*. Suom. Ahti Karjalainen ja Pentti Kivinen. Porvoo–Helsinki: WSOY. [Alkuperäinen teos englanniksi 1936]
- Kiander, Jaakko (2008) *Ilmastopolitiikka ja tulonjako. Selvitys Vanhasen II hallituksen tulevaisuusselontekoa varten*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 22/2008.
- Kiander, Jaakko (2010) *Julkisen talouden kestävyys – onko meillä vielä varaa hyvinvointivaltioon? Teoksessa Juho Saari (toim.): Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa*. Helsinki: Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010, 139–156.
- Kildal, Nanna (2004) *For alle eller bare for dem som yter? Velferd 93(2)*, 28–31.
- King, Desmond S. (1987) *The New Right. Politics, Markets and Citizenship*. Houndsmills, Basingstoke and London: MacMillan.
- Kinnunen, Kaisa (2009) *Sairas köyhyys. Tutkimus sairauteen liittyvästä huono-osaisuudesta diakoniatyössä*. Kirkkohallituksen julkaisu 2009:7. Helsinki: Kirkkohallitus.
- Kiresuk, Thomas J. & Smith, Aaron & Cadillo, Joseph E. (1994) *Goal-attainment scaling: Applications, theory, and measurement*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Kivinen, Tuula & Kinnunen, Juha & Niiranen, Vuokko & Hyvärinen, Sari (toim.) (1997) *Kuntalaisten arviot ja osallisuus sosiaali- ja terveystalouteen*. Kuopion yliopiston julkaisu E. Yhteiskuntatieteet 45. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Kiviniemi, Marja (2006) *Yksityisen sektorin eläketurva vuonna 2005*. Katsauksia 2006:3. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Klein, Naomi. (2008) *Tuhokapitalismin nousu*. Helsinki: WSOY.
- KM (1971) *Komiteanmietintö 1971: A 25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I. Yleiset periaatteet*.
- KM 1996:14. *Ikääntyvät työelämässä. Ikään-tyneiden työllistymisedellytysten parantamista selvittäneen komitean mietintö*. Helsinki: Työministeriö.
- Kohli, Martin (2005) *Generational Changes and Generational Equity*. In Johnson, Malcolm L. (2005) *The Cambridge Handbook of Age and Ageing*. Cambridge: Cambridge University Press, 518–526.
- Kohti Hyvää Suomea 2030. *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus*. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus.
- Koistinen, Pertti (2007) *Eliitin paradigma työ-*

- ja sosiaaliturvapolitiikassa. Yhteiskuntapolitiikka 72(2), 158–165.
- Koistinen, Pertti (2008) Taloudelliset riskit ja sosiaalipolitiikan haasteet. Janus 16(1), 48–57.
- Koivisto, Juha & Haverinen, Riitta (2006) Systemaattiset tutkimuskatsaukset vaikuttavuuden arvioinnin välineenä sosiaalialalla. arvioinnin teemanumero. Hallinnon tutkimus 25(3), 108–126.
- Koivusalo, Meri & Ollila, Eeva & Alanko, Anna (2009) Lopuksi – valinnat ja vastuu terveydenhuollossa. Teoksessa Meri Koivusalo & Eeva Ollila & Anna Alanko (toim.): Kansalaisesta kuluttajaksi, markkinat ja muutos terveydenhuollossa. Helsinki: Gaudeamus, 276–288.
- KOM(2005)33. Sosiaalipoliittinen ohjelma.
- KOM(2007)359. Päämääränä yhteiset joustovaperiaatteet: Uusia ja parempia työpaikkoja jouston ja turvan avulla.
- KOM(2007)803. Komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle. Strategia-raportti uudistetusta Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategiasta: uuden kauden (2008–2010) käynnistäminen.
- Komminaho, Alpo (2009) Häviääkö sosiaalinen uusiin rakenteisiin? Sosiaaliturva 3/2009, pääkirjoitus.
- Korpi, Walter (1978) Social Democracy in Welfare Capitalism – Structural Erosion, Welfare Backlash and Incorporation? Acta Sociologica 21, Supplement, 97–109.
- Korppi-Tommola, Aura (2000) Hjelt, Vera (1857–1947) ammattientarkastaja, veistonopettaja, kansanedustaja, Sosiaalimuuseon perustaja. Kansallisbiografia.
- Koskiahio, Briitta (1997) Kaupungista ekokäytännöksi: urbaanin ekologian Eurooppa. Helsinki: Gaudeamus.
- Koskiahio, Briitta (2008) Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Koskiahio, Briitta (2008b) Henkilökohtaistaminen huolehtii vain köyhimmistä. Kuntalehti 18/2008, 58.
- Koskinen, Seppo & Reunanen, Antti & Aromaa, Arpo (2004) Iäkkäiden toimintakyky on parantunut. www.ktl.fi/portal/1548 [päivitetty 10.1.2004]
- Koskinen, Seppo (2006) Sosioekonomiset terveyserot – Suomen kansanterveyden keskeinen ongelma. Kansanterveys-lehti 1/2006, 7–9.
- Kosonen, Pekka (1987) Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit. Tampere: Vastapaino.
- Kosonen, Pekka (1997) Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot. Helsinki: Gaudeamus.
- Kosonen, Pekka (1998) Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Vastapaino.
- Kotakorpi, Elli & Lähteenoja, Satu & Lettenmeier, Michael (2008) KotiMIPS. Kotitalouksien luonnonvarojen kulutus ja sen pienentäminen. Suomen ympäristö 43. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Kotiranta, Tuija (2008) Aktivoiminen paradoksi. Jyväskylän Studies in Education, Psychology and Social Research 335. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kotkas, Toomas (2009) Terveyden ja sosiaalisen turvallisuuden hallinnointi 2000-luvun Suomessa – menettelylliset oikeudet ja aktiivinen kansalaisuus. Lakimies 107(2), 207–225.
- Kotkas, Toomas (2010) Governing Health and Social Security in the Twenty-First Century: Active Citizenship Through the Right Participate. Law Critique 21(2), 163–182.
- Kouvo, Antti & Kankainen, Tomi (2009) Sosiaalista pääomaa rakentamassa vai purkamassa? Suomalaiset hyvinvointipalvelut ja yleistynyt luottamus. Yhteiskuntapolitiikka 6/2009.
- Krugman, Paul (2007) Who Was Milton Friedman? The New York Review of Books 54(2)
- Kröger, Teppo & Leinonen Anu & Vuorensyrjä, Matti (2009) Hoivan tekijät. Suomalainen hoivatyö pohjoismaisessa tarkastelussa. Sosiaalityön julkaisusarja 6. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kröger, Teppo (1997) Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. Acta Universitatis Tamperensis 561. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kuhnle, Stein (1978) The Beginnings of the Nordic Welfare States: Similarities and Differences. Acta Sociologica 21, Supplement, 9–35.

- Kuhnle, Stein (1980) National Equality and Local Decision making: Values in conflict in the Development of the Norwegian Welfare State. *Acta Sociologica* 28(2-3), 97-11.
- Kuhnle, Stein (2000) The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable. *West European Politics* 23(2), 210-228.
- Kuitunen, Soile (2010) Kuntapalvelutkin on suunniteltava asiakkaille. Helsingin Sanomien vieraskynä 16.6.2010.
- Kuivalainen, Susan & Airio, Ilpo & Hiilamo, Heikki & Niemelä, Mikko (2005) Suomalainen köyhyyspolitiikka. Teoksessa Juho Saari (toim.): Köyhyyspolitiikka. Johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki: Sosiaalija- ja terveysturvan keskusliitto, 63-120.
- Kuivalainen, Susan (2010) Kestääkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun? Vertaileva analyysi vähimmäisturvan tasosta ja sen köyhyyttä ehkäisevästä vaikutuksesta neljässä Pohjoismaassa 1990-2005. *Yhteiskuntapolitiikka* 75 (2010): 4, 361-376.
- Kuntaliitto (2009) 13 000 vastaajan kuntalaiskysely: Kuntalaiset toivovat palveluihin valinnanvapautta ja joustavuutta. Kuntaliiton tiedote 20.3.2009. [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net).
- Kuntaliitto (2010) Seniorit, nuoret ja maahanmuuttajat vähemmistöinä: Kuntien asioista päättävät keski-ikäiset. Kuntaliiton tiedote 2.7.2010. [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net).
- Kuotola, Yrjö (2009) Kunnan raja. *Acta Universitatis Tampereensis* 1454. Tampere: Tampere University Press.
- Kuusi, Pekka (1956) Alkoholijuomien käyttö maaseudulla. Kokeellinen tutkimus alkoholijuomien käytöstä eräissä maalaiskunnissa ja kaupaloissa. Väkiuomakysymyksen tutkimussäätiön julkaisuja 3. Helsinki: Väkiuomakysymyksen tutkimussäätiö.
- Kuusi, Pekka (1961) 60-luvun sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 6. Porvoo - Helsinki: WSOY.
- Kuusi, Pekka (1963 [1961]) 60-luvun sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 6. Porvoo - Helsinki: WSOY. (4.p.)
- Kuusi, Pekka (1968 [1961]) 60-luvun sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 6. Porvoo - Helsinki: WSOY.
- Kuuskoski, Eeva (1992) Sosiaalipolitiikkaa kehitettävä yhdentyvän Euroopan osana. Teoksessa Sosiaalipolitiikan tila ja tulevaisuus. Helsinki: Sosiaaliturvan Keskusliitto, 7-10.
- Kyntäjä, Timo (1993) Tulopoliitiikka Suomessa: tulopoliittinen diskurssi ja instituutiot 1960-luvulta 1990-luvun kynnykselle. Helsinki: Gaudeamus.
- Laitinen, Arto (2009) Itseään tulkitseva eläin. Charles Taylor ja filosofinen ihmistutkimus. Helsinki: Gaudeamus.
- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta. 189/2001.
- Lammi-Taskula, Johanna & Karvonen, Sakari & Salme Ahlström (toim.) (2009) Lapsiperheiden hyvinvointi. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Lappalainen, Juha (2008) Riskko: Paras-hanke pirstoo palvelut. [www.kauppalehti.fi](http://www.kauppalehti.fi) [8.4.2008.]
- Larsen, Jorgen Elm (2004) The active society and activation policy. [http://www.gradimprove.dk/Previous\\_Courses/Sandbjerg\\_konference/papers/JoergenElm\\_paper.pdf](http://www.gradimprove.dk/Previous_Courses/Sandbjerg_konference/papers/JoergenElm_paper.pdf).
- Lasslet, Peter (1996) A Fresh Map of Life. The Emergence of the Third Age. Second Edition. London: Macmillan Press Ltd.
- Latouche, Serge (2010) Jäähvyäiset kasvulle. Helsinki: Like, Into pamfletti.
- Latour, Bruno (1988) Politics of explanation: an alternative. In Steve Woolgar (ed.): Knowledge and reflexivity. New frontiers in sociology. Bristol: Sage Publications.
- Latour, Bruno (1993) Messenger talks. Working Paper no 9. Lund: Institute of Economic Research, Lund University.
- Latour, Bruno (2006) Emme ole koskaan olleet moderneja. Tampere: Vastapaino.
- Latour, Bruno (2007) Reassembling the social. An introduction to actor-network-theory. New York: Oxford University Press.
- Lavender, Wayne (2009) Worldview and Public Policy: From American Exceptionalism to American Empire. Dissertation. Georg Mason University: Fairfax VA.
- Le Grand, Julian (2003) Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Naves, Pawns and Queens. Oxford: Oxford University Press.
- Lehto, Anna-Maija, & Sutela, Hanna (2008) Työolojen kolme vuosikymmentä. Työolo-

- tutkimusten tuloksia 1977–2008. Helsinki: Tilastokeskus.
- Lehto, Juhani (2000) Terveysturvajärjestelmän muutos ja muuttumattomuus. Teoksessa Juho Saari (toim.): *Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvian keskusliitto ry, 126–140.
- Lehto, Markku (2002) Johtaako sosiaalinen taloudellista vai taloudellinen sosiaalista. Teoksessa Arja Jokinen-Virta (toim.): *Kuka johtaa sosiaalihuoltoa 2000-luvulla?* Helsinki: Huoltajasäätiö.
- Lehto, Markku (2005) Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö.
- Lehto, Markku (2009) ”Työurien pidentämiselle ei ole vaihtoehtoa.” *Helsingin Sanomat* 31.10.2009.
- Lehtonen, Heikki & Aho, Simo & Peltola, Jarmo & Renvall, Mika (2001) Did the Crisis Change the Welfare State in Finland? In Jorma Kalela & Jaakko Kiander & Ullamaija Kivikuru & Heikki A. Loikkanen & Jussi Simpura (eds.): *Down from the Heavens, up from the Ashes. The Finnish Economic Crisis of the 1990's in the Light of Economic and Social Research*. VATT Publications 27:6, 102–129. Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- Lehtonen, Heikki (2000) Voiko suomalainen hyvinvointimalli muuttua? *Sosiologia* 37(2) 130–141.
- Leppänen Kari (2010) Päätäjät arvovalintojen edessä – Palvelusetelit tekevät tuloaan kuntiin. Artikkelit Pohjolan työssä 22.4.2010.
- Lilja, Reija (2009) Talouskasvu, kansalaisten hyvinvointi ja tasa-arvo. Teoksessa Heikki Taimio (toim.): *Kurssin muutos, kestäväan kasvuun ja hyvinvointiin*. Helsinki: Työväen Sivistysliitto, 96–115.
- Lindberg, Marjut (2010) Vanhukset tarvitsevat hoitolupauksen. *Helsingin Sanomat* 3.2.2010.
- Lindfors, Pirjo & Rigoff, Anne-Marie & Rimpelä, Matti (2010) Treveyden edistäminen kunnan tehtävänä: Kuntajohdon tulkinnot. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1/2010, 8–22.
- Lindsay, Colin (2002) Long-term unemployment and the “employability gap”: priorities for renewing Britain's New Deal. *Journal of European Industrial Training* 26(9), 411–419.
- Linnosmaa, Ismo & Moisio Pasi, Väisänen Antti & Siljander Eero 2010: 1990-laman opetukset –hankkeen esittelykalvot 13.12.2010.
- Lipponen, Paavo (2008) Järki voittaa. Suomalainen identiteetti globalisaation aikakaudella. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Living Planet Report 2008. WWF, Global Footprint Network & Zoological Society of London. [http://www.wwf.fi/wwf/www/uploads/pdf/Living\\_Planet\\_report\\_2008.pdf](http://www.wwf.fi/wwf/www/uploads/pdf/Living_Planet_report_2008.pdf). [19.3.2009].
- Loikkanen Heikki A. & Simpura Jussi (eds): *Down from the Heavens, up from the Ashes. The Finnish Economic Crisis of the 1990's in the Light of Economic and Social Research*. VATT Publications 27:6, 102–129. Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- Luhtasela, Leena (2009) Osallisuuden rakentuminen kuntouttavassa työtoiminnassa. *Lisensiaatintutkimus. Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Yhteiskuntapolitiikan laitos*.
- Lundberg, Olle (2009) How do welfare policies contribute to the reduction of health inequalities? *Eurohealth* 15(3), 24–27.
- Luomala, Anne (2010) Poliitiikan mahdollisuudesta valtuuston talousarviokokouksessa. Hämeenlinna: Sosiaalikehitys Oy.
- Lyytimäki, Jari (2009) Hiipuuko ilmastokustelu. Julkisen keskustelun merkitys ilmastopolitiikan valtavirtaistamiselle. *Yhteiskuntapolitiikka* 74(5), 537–541.
- Lødemel, Ivar & Trickey, Heather (eds.) (2001) *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Lødemel, Ivar (2004) The development of workfare policies within social activation policies. In D. Gallie (ed.) *Resisting marginalisation. Unemployment experience and social policy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 195–222.

- Macdonald, Glenn & Smith, Paula (2001) Collaborative working in primary care groups; a case of incommensurable paradigms? *Critical Public Health* 11(3), 253–266.
- Macpherson, C. B. (1984 [1973]) *Democratic Theory. Essays in Retrieval*. Oxford: Clarendon Press.
- Mannheim, Karl (1956) *Essays on the Sociology of Culture*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Mannio, Niilo A. (1928a) Sosiaalihalinnon keskustelinten yhteistoiminnasta Pohjoismaissa. *Sosiaalinen Aikakauskirja* 22(8), 421–430.
- Mannio, Niilo A. (1928b) Sosialinen näyttely ja viikko Helsingissä elokuulla 1928. *Sosiaalinen Aikakauskirja* 22(1), 6–12.
- Mannio, Niilo A. (1950) Sosiaalimenojen kehitys viime kymmenvuotiskautena. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 46(2–3), 142–157.
- Manow, Philip (2002) ‘The good, the bad, and the ugly’. *Esping-Andersens Sozialsstaats-Typologie und die kessionellen Wurzeln des westlichen Wohlfahtsstaats*. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 54(2), 203–225.
- Marklund, Staffan (1988) *Paradise Lost? The Nordic Welfare States and the Recession 1975–1985*. Lund: Arkiv.
- Marklund, Staffan (1995) Sosiaalipolitiikan asema valtion budjetissa. *Janus* 3(4), 402–412.
- Marmot, Michael & Friel, Sharon & Bell, Ruth & Houwling, Tanja & Taylor, Sebastian (2008) Closing the gap in a generation; health equity through action on the social determinants of health. *Lancet* 372(9650) 1661–69.
- Marshall T.H (1950) Citizenship and social class. In Manza, Jeff & Sauder, Michael (eds.): (2009) *Inequality and society: Social science perspectives on social stratification*. New York: W.W. Norton and Company, Inc., 148–154.
- Martelin, Tuija & Koskinen, Seppo & Lahelma, Eero (2005) *Suomalaisten terveys. Terveyskirjasto 18.7.2005*. [www.terveyskirjasto.fi](http://www.terveyskirjasto.fi)
- Martikainen, Pekka & Valkonen, Tarmo & Martelin, Tuija (2001) Change in male and female life expectancy by social class: decomposition by age and cause of death in Finland 1971–95. *Journal of Epidemiology and Community Health* 2001:55(7):494–499.
- Martikainen, Tuomo, & Yrjönen, Risto (1991) *Vaalit, puolueet ja yhteiskunnan muutos. Tutkimuksia 178*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Martin, Steven & Webb, Adrian (2009) ‘Citizen-centred’ public services: contestability without consumer-driven competition? *Public Money and Management* 29(2), 123–130.
- Massa, Ilmo (1977) *Luonnonvalloittajan maailmankuva. Näkemyksiä, arvioita ja ajankuvia*. *Suomen antropologi* 1, 9–19.
- Massa, Ilmo (1992) *Hyvinvointivaltion ekologinen modernisaatio*. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.): *Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen*. Helsinki: WSOY, 357–379.
- Massa, Ilmo (2009) *Yhteiskuntatieteellisen ympäristötutkimuksen paradigmat ja keskeisimmät suuntaukset*. Teoksessa Ilmo Massa (toim.): *Vihreä teoria*. Helsinki: Gaudeamus, 9–44.
- Massa, Ilmo (2010) *Green New Deal – Vihreän sopimuksen keskeiset tavoitteet*. Teoksessa Marjatta Bardy & Sanna Parrukoski (toim.): *Hyvinvointi ilmastonmuutoksen oloissa? Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos*, 107–113.
- Mastny, Lisa (2009) *Maailman tila: vuoden aikasuora*. Teoksessa *Maailman tila 2009*. Worldwatch-instituutti. Helsinki: Gaudeamus, 17–23.
- Matthies, Aila-Leena & Närhi, Kati & Ward, David (toim.) (2001) *The eco-social approach in social work*. Jyväskylä: SoPhi.
- Mc Quaid, Ronald W. & Lindsay, Colin (2005) *The concept of employability*. *Urban Studies* 42(2) 197–219.
- Mechanic, David (2007), *Population Health Challenges for Science and Society*. *The Milbank Quarterly* 85(3), 533–559.
- Meidän kirkko. Osallisuuden yhteisö (2010) *Suomen evankelis-luterilaisen kirkon strategiaa vuoteen 2015 laatineen työryhmän mietintö*. Suomen evankelis-luterilaisen

- kirkon keskushallinto. Sarja C 2007:10. Helsinki: Kirkkohallitus.
- Meklin, Pentti (2008) Mistä syntyvät suurtuotannon edut? Sosiaaliturva 6–7/08, 19.
- Merimaa, Juha (2008a) Jo joka kymmenes opilas on maahanmuuttaja. Helsingin Sanomat 5.2.2008.
- Merimaa, Juha (2008b) Myllypurossa monikulttuurinen koulu on tätä päivää. Helsingin Sanomat 4.2.2008.
- Met Office (2010) Climate projections. <http://www.metoffice.gov.uk/climate-change/guide/future/projections>. [28.2.2011.]
- Mickwitz, Per (2009) How does evidence-based evaluation fit in the Finnish evaluation scene? Suomen arviointiyhdistyksen vuosiseminaarin esitelmä 6.10.2009. Helsinki, Säätöyhtiö.
- Midgley, James (1983) Professional imperialism: social work in the Third World. London: Heinemann.
- Miettinen, Timo (2010) Tuloerojen kasvu – kateellisten panettelua. Teoksessa Marjatta Bardy & Sanna Parrukoski (toim.): Hyvinvointi ilmastonmuutoksen oloissa? Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 93–98.
- Mikkola, Teija (2003) Muuttuvat arvot ja uusi keskiluokka. Tutkimus arvojen muuttumisesta ja monitasaisuudesta. Helsingin yliopiston sosiologian laitoksen tutkimuksia No. 241. Helsinki: Yliopistopaino.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (2008) Governing the present. Administering economic, social and personal life. Cambridge: Polity Press.
- Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari & Simpuura, Jussi & Heikkilä, Matti (toim.) (2008) Suomalaisen hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes.
- Monti, Mario (2010) A new strategy for the single market. At service of Europe's economy and society. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso.
- MOT 2.3.2009: Kunnan Kela-kylvyt, toim. Kirsi Skön. [http://ohjelmat.yle.fi/mot/arkisto/2\\_3\\_2009\\_mot\\_kunnan\\_kela\\_kylvyt\\_toim\\_kirsi\\_skon](http://ohjelmat.yle.fi/mot/arkisto/2_3_2009_mot_kunnan_kela_kylvyt_toim_kirsi_skon). [15.4.2010.]
- Mot en ny nordisk välfärdsmodell. Ett debatt inlägg från nordisk industri (1992) Nummer 2 i industriförbundets skriftserie om den offentliga sektorns nydaning. Stockholm: Industriförbundets förlag.
- Muuri, Anu & Manderbacka, Kristiina & Vuorenkoski, Lauri & Keskimäki, Ilmo (2008) Yhdeksän teesiä sosiaali- ja terveystalouden oikeudenmukaisuudesta. Yhteiskuntapolitiikka 73(4), 446–451.
- Muuri, Anu (2008) Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Tutkimus suomalaisten mieliteistä ja kokemuksista sosiaalipalveluista sekä niiden suhteesta legitimitettiin. Tutkimuksia 178. Helsinki: Stakes.
- Myles, Jon (2002) A new social contract for the elderly. In: Gosta Esping-Andersen with Duncan Gallie, Anton Hemerijck, and John Myles: Why we need a new welfare state. New York: Oxford University Press, 130–172.
- Myllykoski, Pia (2007) Sopiva-projekti iäkkäiden naisten elämäkertahaastattelujen valossa. Teoksessa Leena Eräsaari (toim.): Vanhusten arjen tukena. Tampere: Näsville ry.
- Myrskylä, Pekka (2009) Kenen ääni kuuluu kuntien valtuustoissa? Hyvinvointikatsaus 2/2009. Helsinki: Tilastokeskus.
- Mäkelä, Klaus (1989) Suomi ja sen hyvinvointivaltio, valtio ja sen Suomi. Teoksessa On se niin väärin. Helsinki: Tutkijaliitto, 37–52.
- Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka (2010) Kuntaliitto karsisi päivähoito-oikeutta. Helsingin Sanomat, Verkko uutiset 26.2.2010.
- Mäkitalo, Jorma & Suikkanen, Asko & Ylissasi, Hilikka & Linnakangas, Ritva (2008) Kuntoutus ja työelämä. Teoksessa Paavo Rissanen & Tapani Kallanranta & Asko Suikkanen (toim.): Kuntoutus. Helsinki: Duodecim, 522–546.
- Mäkitalo, Jorma & Turunen, Jari (2008) Johdanto. Teoksessa Jorma Mäkitalo & Jari Turunen & Ilpo Vilkkumaa (toim.): Väikuttavuus muutoksessa. Oulu: Verve.
- Navarro, Vicente (2009) What we mean by social determinants of health. International Journal of Health Services 39(3), 423–441.
- Nelson, Georg R. (ed.) (1953) Freedom and Welfare. Social Patterns in the Northern Countries of Europe. Copenhagen: Krohns Bogtrykkeri.

- Niittymäki, Anne (2007) Sosiaalisen tuen merkityksiä ikääntyneen arjen hyvinvoinnille. Teoksessa Leena Eräsari (toim.): Vanhusten arjen tukena.. Tampere: Nääsville ry.
- Nordiska strategier för att begränsa sjukfrånvaro (2008) Socialförsäkringsrapport 1. Stockholm: Försäkringskassan. [www.forsakringskassan.se/filer/publikationer/pdf/str0801.pdf](http://www.forsakringskassan.se/filer/publikationer/pdf/str0801.pdf). [ 10.5.2010.]
- Nozick, Robert (1974) *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- Nupponen, Ritva & Simonen, Leila (1983) Kodinhoitajan tehostettu perhetyö. Valtakunnallisen kokeilun loppuraportti. Helsinki: Mannerheimin lastensuojeluliiton lapsiraportti A41.
- Nurmela, Juha (2008) Kulutuserot ovat kasvaneet 2000-luvun alussa. [http://www.stat.fi/artikkelit/2008/art\\_2008-03-12\\_003.html?s=0](http://www.stat.fi/artikkelit/2008/art_2008-03-12_003.html?s=0). [5.1.2011.]
- Närhi, Kati (2004) *The Eco-Social Approach in Social Work and Challenges to the Expertise of Social Work*. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 243. University of Jyväskylä.
- Oakley, Ann (2002) Social science and evidence-based everything: the case of education. *Educational Review* 54(3), 277–286.
- OECD (1999) *The local dimension of welfare-to-work . An international survey*. OECD Proceedings. Paris.
- OECD (2010) *Economic Survey of Finland 2010*.
- Oikeus ja kohtuus (2006) *Hyvinvointivaltion rajat*. Arvioita ja ehdotuksia yksityisestä ja julkisesta hyvinvointivastuusta. Helsinki: Stakes.
- Paatero, Heidi & Lehmijoki, Pentti & Kiveäs, Jukka & Ståhl, Tomi (2008) *Kuntoutusjärjestelmä*. Teoksessa Paavo Rissanen & Tapani Kallanranta & Asko Suikkanen (toim.): *Kuntoutus*. Helsinki: Duodecim, 31–50.
- Pajamäki, Osku (2006) *Ahne sukupolvi*. Suurten ikäluokkien perintö. Helsinki: Ajatus Kirjat.
- Pajari, Katriina (2010a) *Hoivajono pitenee* Espoossa . Yli sata vanhusta jonottaa ympärivuorokautista hoitoa. Helsingin Sanomat 3.1.2010.
- Pajari, Katriina (2010b) *Espoolaiset joutuvat ottamaan vastuun itsestään*. Helsingin Sanomat 1.9.2010.
- Pajukoski, Marja (2000) *Mitä ehkäistiin? Projektit ja ohjelmat paikallisen ehkäisevän sosiaalipolitiikan kehittämistä varten*. Sosiaali- ja terveysministeriö, selvityksiä 2000:2. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Pajukoski, Marja (2006) *Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä*. Helsinki: Edita.
- Pajukoski, Marja (2010) *Onko syrjäytyminen työvoimapolitiittinen kysymys? Aktivoimisen ja syrjäytymisen jännitteet lainsäädännössä*. Edilex 2010/43 [22.12.2010.]
- Pajukoski, Marja (toim.) (2010) *Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä, Raportti III*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Palier, Bruno (2006) *La politique des réformes dans les Etats providence bismarckiens*. *Revue Française des Affaires sociales* 60 (1), 51–80.
- Palola, Elina & Savio, Annikki & Rintala, Taina (2010) *Elämää kumppanuusvaltiossa*. Teoksessa Sakari Hänninen & Elina Palola & Mari Kaivonurmi (toim.): *Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiosta*. Helsinki: Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos, 53–82.
- Palola, Elina (2005) *Mihin ”terveyden Eurooppaa” tarvitaan? Yhteiskuntapolitiikka 70(4)*, 375–385.
- Palola, Elina (2007) *Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan: malli, väestö, resurssit ja kommunikaatio*. Helsinki: Stakes.
- Palola, Elina (2009) *Sosiaalipolitiikan viesti Euroopan unionille*. Teoksessa Hanna Kuusela & Otto Bruun (toim.) *Euroopasta ei mitään uutta? Kansalaiset Euroopan unionia etsimässä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Palola, Elina (2009) *Tervettä elämää Euroopassa – uuden vuosituhannen terveyspolitiikkaa*. Teoksessa Koivusalo, Meri & Ollila, Eeva & Alanko, Anna (toim.) *Kansalaisesta kuluttajaksi, Markkinat ja muutokset terveydenhuollossa*. Helsinki: Gaudeamus, 156–176.



- Palosuo, Hannele & Koskinen, Seppo & Lahelma, Eero & Prättälä, Ritva & Martelin, Tuija & Ostamo, Aini & Keskimäki, Ilmo & Sihto, Marita & Talala, Kirsi & Hyvönen, Elisa & Linnanmäki, Eila (2007) (toim.): *Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:23.* Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Patomäki, Heikki (2007) *Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot.* Helsinki: WSOY.
- Pattison, Stephen (1997) *The Faith Of The Managers. When Management Becomes Religion.* London: Cassell.
- Pawson, Ray (2007) *Evidence-based policy. A realist perspective.* First published 2006. London: Sage Publications.
- Penttilä, Risto E. J. & Tapaninen, Jaakko & Jutila, Janne (1994) *Ultimatum isänmaalle. Nuorsuomalainen näkemys Suomen mahdollisuuksista.* Helsinki: Otava.
- Perri 6 (2007) *Devolution and individual choice in local government services.* *Local Government Studies* 33(5), 699–722.
- Perrin, Guy (1969) *The Future of Social Security.* *International Social Security Review* 22(1), 3–27.
- Peter, Fabienne (2004) *Health Equity and Social Justice.* In Sudhir Anand & Fabienne Peter & Amartya Sen (eds.): *Public Health, Ethics, and Equity.* New York: Oxford University Press, 93–106.
- Petersen, Klaus (2006) *Constructing Nordic Welfare? Nordic Social Political Cooperation 1919–1955.* In Niels Finn Christiansen & Klaus Petersen & Nils Edling & Per Haave (ed.): *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal.* Copenhagen: Museum Tusulanum Press, 67–98.
- Phillipson, Chris (2005) *The Political Economy of Old Age.* In Johnson, Malcolm L. *The Cambridge Handbook of Age and Ageing.* Cambridge: Cambridge University Press, 502–509.
- Pieper, Richard & Vaarama, Marja (2008) *The concept of care-related quality of life.* In Vaarama, Marja & Pieper, Richard & Sixsmith, Andrew (eds.): *Care-related Quality of Life in Old Age. Concepts, Models and Empirical Findings.* New York, NY: Springer, 65–101.
- Pierson, Christopher (2006) *Beyond The Welfare State. The New Political Economy of Welfare.* Cambridge: Polity Press.
- Pierson, Paul (ed.) (2001) *The New Politics of the Welfare State.* Oxford: Oxford University Press.
- Piirainen, Timo (1998) *Euroopan Unionin laajentuminen ja sosiaalipolitiikka.* *Julkaisuja* 1998:14. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa (2009) *Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6.* Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Pollitt, Christopher (2008) *The uses of performance indicator information on public services by citizens and elected representatives.* Stakes seminar, 11 September 2008. Helsinki: Stakes. <http://groups.stakes.fi/HYRY/EN/seminar110908.htm>. [10.5.2010.]
- Powell, Martin & Hewitt, Martin (2002) *Welfare State and Welfare Change.* Buckingham: Open University Press.
- Primary Health Care in Finland (1978) *Ministry of Social Affairs and Health, National Board of Health, Helsinki.*
- Pulma, Panu (2006) *Kuka keksi pohjoismaisen hyvinvointivaltion? Historiallinen aikauskirja* 104(4), 485–488.
- Puro, Kari (1981) *Terveyspolitiikan perusteet.* Helsinki: Tammi.
- Purola, Tapani & Kalimo, Esko & Sievers, Kai & Nyman, Kauko (1967) *Sairastavuus ja lääkintäpalvelusten käyttö Suomessa ennen sairausvakuutusta.* Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Purola, Tapani (1972) *A systems approach to health and health policy.* *Medical Care*, 10(5), 373–379.
- Purola, Tapani (1986) *Terveydenhuollon ja terveydenhuoltotutkimuksen arvosidonnaisuus.* Teoksessa Olli P. Heinonen & Arpo Aromaa & Eino Heikkinen & Timo Klaukka & Matti Rimpelä & Jouko Tuomisto & Tellervo Raijas (toim.): *Tutkimus*

- ja kansanterveys: suuntauksia 1980-luvulla, osa 1. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1–11.
- Purola, Tapani (1987) Vaikuttavuuden arvioinnista sosiaalihuollossa. Näkökohtia suunnittelun ja evaluaation tasoisista tavoista. Teoksessa Tapani Purola & Kyösti Urponen & Harri Sintonen: Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuuksista ja menetelmistä sosiaalihuollossa. Helsinki: Sosiaalihuollitus, 1–33.
- Putnam, Robert D. (2009) Social Capital: Measurement and Consequences. <http://www.oecd.org/dataoecd/25/6/1825848.pdf>
- Putnam, Robert D. with Leonardi, Robert and Nanetti, Raffaella Y. (1993) Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi.
- Rahkonen, Ossi & Lahelma, Eero (2002) Sosiaalinen rakenne ja väestön terveys. Teoksessa Timo Piirainen & Juho Saari (toim.): Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö. Helsinki: Gaudeamus, 273–290.
- Rahkonen, Ossi & Lahelma, Eero (2005) Terveys hyvinvointivaltiossa – Peter Townsendin tulkinta terveyden eriarvoisuudesta. Teoksessa Juho Saari (toim.): Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa. Helsinki: Yliopistopaino, 280–299.
- Rahkonen, Ossi (1994) Terveystilasta ja terveyskäyttäytymisestä. Sukupuoli- ja sosiaaliluokkaerot nuorissa ikäryhmissä. Helsinki: Stakes.
- Rainamo, Maija (2009) Ajoissa ja aktiivisesti tukea työhön paluuseen. Sosiaalivakuutus 47(3); 30–33.
- Raising expectations and increasing support: reforming welfare for the future (2008) Welfare Reform White Paper. Department of Work and Pensions. <http://www.dwp.gov.uk/docs/fullversion.pdf>. [10.5.2010.]
- Raitasalo, Raimo (toim.) (1996) Elämänhallintaa etsimässä. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 13. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Rajavaara, Marketta & Aalto, Liisi & Hinkka, Katariina (toim.) (2009) Kehittämisideoista työikäisten kuntoutuksen käytännöiksi. Kelan työhönkuntoutuksen kehittämis-hankkeen lähtökohdat. Nettityöpapereita 7. Helsinki: Kela.
- Rajavaara, Marketta (2000) (toim.) Yksilölliset palvelut ja ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömyys. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seurantalutkimuksen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 54. Helsinki: Kela.
- Rajavaara, Marketta (2007) Vaikuttavuusyh-teiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö (2009) Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti II.14/2009. Helsinki: Terveystietokeskus ja hyvinvoinnin laitos.
- Raphael, Dennis & Curry-Stevens, Ann & Bryant, Toba (2008) Barriers to addressing the social determinants of health: insights from the Canadian experience. Health Policy 88(2-3), 222–235.
- Raunio, Kyösti (1990) Sosiaalipolitiikan lähtökohdat. Turku: Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus.
- Raunio, Kyösti (1995) Sosiaalipolitiikan lähtökohdat. Tampere: Gaudeamus.
- Rawls, John (1971) A Theory of Justice. Cambridge (MA.): Harvard University Press.
- Rawls, John (1978[1972]) A Theory of Justice. Oxford, London, New York: Oxford University Press.
- Rawls, John (2001) Justice as Fairness. A Restatement. Edited by Erin Kelley. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Repo, Katja (2010) Lasten päivähoito: oikeuksia, vaihtoehtoja ja ristiriitoja. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen seminaari Hyvinvointipalvelut murroksessa 10.5.2010.
- Riihelä, Marja (2009) Essays on income inequality, poverty and the evolution of top income shares. VATT Publications 52. [http://www.vatt.fi/file/vatt\\_publication\\_pdf/j52.pdf](http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j52.pdf). 11.1. 2011.
- Riihelä, Marja (2009) Tuloerojen kehitys Suomessa 1966–2007. VATT, Verotyöryhmän kokous 9.9.2009.
- Riihinen, Olavi (1972) Sosiaalinen muutos ja

- sosiaaliset kysymykset. Eripainos julkaisusta Huoltaja 60 v 1972. Helsingin yliopisto: Sosiaalipolitiikan laitos, tutkielmia nro 40.
- Riihinen, Olavi (1981) Ekolarjestelmän ja kulttuurijärjestelmän riippuvuussuhteet. Teoksessa Yhteisönä elämisen ongelma. Studia generalia -esitelmäsarja. Yhdeksän tunnetun suomalaisen tiedemiehen puheenvuoro. Helsinki: WSOY, 93–115.
- Riihinen, Olavi (1990) Johdanto: teoksen keskeiset näkökulmat. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.): Suomi 2017. Helsinki: Gummerus, 9–30.
- Riihinen, Olavi (1992a) Näkökulmia tulevaisuuteen. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.): Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. Sitran julkaisusarja nro 123. Helsinki: WSOY, 603–636.
- Riihinen, Olavi (2007) Arvot ja hyvinvointipolitiikka. Alustus Järjestöjohdon sosiaali- ja terveystieteiden kehittämissuorissa Heinolassa 7.2.2007.
- Riihinen, Olavi (2008) Kansaneläkkeen hyväksyttävyyden tulevaisuudessa. Teoksessa Robert Hagfors & Katri Hellsten & Maija Sakslin (toim.): Suomen kansan eläke. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 226–261.
- Riihinen, Olavi (2009) Pekka Kuusesta Terho Pulkkiseen 1957–1969. Teoksessa Risto Jaakkola & Sakari Kainulainen & Keijo Rahkonen (toim.): Työväensuojelusta sosiaalipolitiikkaan. Sosiaalipoliittinen yhdistys 1908–2008. Helsinki: Edita, 97–144.
- Riihinen, Olavi (tässä kirjassa) Keskiluokkaitu ja eriarvoistuva Suomi: hyvinvointivaltio koetuksella.
- Rimpelä, Matti (2008) Miksi kuntapäätäjät ovat sosiaalipolitiikasta tietämättömiä? Hyvinvointitiedon käyttö päätöksenteossa -seminaarisarja 3.3.2008. Helsinki: Stakes.
- Rintala, Taina (2003) Vanhuskuvat ja vanhus-tenhuollon muotoutuminen 1850-luvulta 1990-luvulle. Tutkimuksia 132. Helsinki: Stakes.
- Risikko, Paula (2009) Vaikuttavuus perustele hoitojärjestyksen. Turun lääketieteen päivien avajaiset 3.11.2009. Mediauutiset. <http://www.mediouutiset.fi/uutisarkisto/article343997.ece?v=n>. [15.4.2010.]
- Ritakallio, Veli-Matti (2007) Vauraudesta osatomiksi jääneet – köyhyys Suomessa 1995–2005. Teoksessa Heikki Taimio (toim.): Talouskasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman? Helsinki: Työväen sivistysliitto, 122–140.
- Roche, Maurice (2000) Comparative social inclusions policies and citizenship in Europe: towards a new European social model. SEDEC Network. Final report.
- Roos, J.P. (1990) Suomalaisen elämäntavan muutokset. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.): Suomi 2017. Helsinki: Keskinäinen henkivakuutusyhtiö Suomi ja Gummerus Kustannus Oy, 477–494.
- Roos, J.P. (1992) Keskiluokka ja hyvinvointivaltio: uusi hyvinvointisopimus? Teoksessa Olavi Riihinen (toim.): Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. SITRAn julkaisusarja nro 123. Helsinki: WSOY, 321–338.
- Rose, Nikolas (2000) Powers of freedom. Reframing political thought. Second edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rossi Mika & Nummikoski, Velipekka (2009) ”Ahkera suomalainen ansaitsee palkintonsa.” Helsingin Sanomat 15.11.2009.
- Rossi, Mika (2010) Asiakkaiden valinnanvapauden vaatimukset on huomioitava. Puheenvuoro Kunnat ja maakunnat Euroopassa -seminaarissa Helsingissä 6.5.2010.
- Rostgaard, Tine (2006) Constructing the care consumer: free choice of home care for the elderly in Denmark. European societies 8(3), 443–463.
- Rothstein, Bo (2000) Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2008) Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot ja keskiluokka. Yhteiskuntapolitiikka 73 (2008): 4, 368–375.
- Rummery, Kirstein (2009) A comparative discussion of the gendered implications of cash-for-care schemes: markets, independence and social citizenship in crisis? Social Policy and Administration 43(6), 634–648.
- Rydenfeldt, Sven (1983) Välfärdsstatens förfall. Lund: Timbro samhällsdebatt.

- Ryynänen, Aimo (2004) Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämissivaihtoehdot. Helsinki: Edita.
- Saari, Juho (2006) Sosiaalipolitiikka. Teoksessa Juho Saari (toim.): Suomen malli – murroksesta menestykseen? Helsinki: Yliopistopaino, 227–261.
- Saari, Juho (toim.) (2010) Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Helsinki: Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010.
- Saastamoinen, Kari (1998) Eurooppalainen liberalismi. Etiikka, talous, politiikka. Jyväskylä: Atena.
- Saastamoinen, Mikko (2010) Aktiivisen kansalaisuuden vastatulkintoja: Neuroottinen ja hylätty kansalaisuus. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.): Hallintavaltta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 230–253.
- Sabatinelli, Stefania (2010) Activation and rescaling: interrelated questions in social policy. In Yuri Kazepov (toim.): Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe. European Centre Vienna. Ashgate. s. 75–102.
- Saikk, Peppi (2009) Terveyspalvelu työllistymisen tukena. Pitkäaikaistyöttömien terveystarkastukset ja -palvelut siirtymätyömarkkinoilla. Raportti 22. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.
- Sairinen, Rauno (2009) Ympäristöhallinnan monet teoriat. Teoksessa Ilmo Massa (toim.): Vihreä teoria. Ympäristö yhteiskuntateorioissa. Helsinki, Gaudeamus, 130–150.
- Sakslin, Maija (1995) Asumiseen perustuva sosiaaliturva ja henkilöiden liikkuvuus Euroopan unionissa. Helsinki: Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 22.
- Salmi, Minna (2005) Päivähoitoaiko kaikille lapsille? Teoksessa Tarja Heino & Marjatta Kekkonen & Päivi Känkänen (toim.): Lapsuuden kudelmaa. Helsinki: Stakes, 97–116.
- Salminen, Anna-Liisa (2009) Palvelusetelillä fysioterapiata? Kelan palvelusetelikeilun esiselvitys. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 70. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Sang, Bob (2009) Personalisation: Consumer Power or Social Co-Production. *Journal of Integrated Care* 17(4), 31–38.
- Saraviita, Ilkka (1999) Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämässä. Teoksessa Liisa Nieminen (toim.) Perusoikeudet Suomessa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 29–72.
- Sauri, Pekka (2003) Suomen demokratisoiminen. Kunnallissalan kehittämässätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 51. Helsinki: Kunnallissalan kehittämässätiö.
- Schneider, Francois & Kallis, Giorgos & Martinez-Alier, Joan (2010) Crisis or Opportunity? Economic degrowth for social equity and ecological sustainability. Introduction to this special issue. *Journal of Cleaner Production* (18), 511–518.
- Schumacher, E.F. (1993, alkup. 1973) *Small is Beautiful. A Study of Economics as if People Mattered*. London: Vintage.
- Sen, Amartya (2003) *Capability and Well-Being*. In: Nussbaum, Martha C. & Sen, Amartya: *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press, 30–53.
- Sen, Amartya (2009) *The Idea of Justice*. London: Allen Lane.
- Sennett, Richard (2002) *Työn uusi järjestys: Miten uusi kapitalismi kuluttaa ihmisen luonnetta*. Tampere: Vastapaino.
- Sennett, Richard (2007) *Uuden kapitalismin kulttuuri*. Tampere: Vastapaino.
- Seppälä, Jyri & Mäenpää, Ilmo & Koskela, Sirkka & Mattila, Tuomas & Nissinen, Ari & Katajajuuri, Juha-Matti & Härmä, Tiina & Korhonen, Marja-Riitta & Saarinen, Merja & Virtanen, Yrjö (2009) Suomen kansantalouden materiaaliavirtojen ympäristövaikutusten arviointi ENVIMAT-mallilla. Helsinki: Suomen ympäristökeskus, Suomen ympäristö 20/2009.
- Serrano Pascual, Amparo & Magnusson, Lars (toim.) (2007) *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. *Work & Society* No. 54. P.I.E. Peter Lang.
- Servan-Schreiber, Jean-Jacques (1967) *Le défi américain*. Paris: Denoël.
- Shove, Elisabeth (2010) *Social Theory and Climate Change. Questions Often, Sometimes and Not Yet Asked*. *Theory, Culture and Society* 27(2–3), 277–288.

- Sihto, Marita (1997) Terveyspoliittisen ohjelman vastaanotto. Tutkimus Suomen Terveystyötä kaikille vuoteen 2000 -ohjelman toimeenpanosta terveydenhuollossa. Helsinki: Stakes.
- Sihto, Matti (1994) Aktiivinen työvoimapolitiikka. Tampere: Tampere University Press.
- Sihvo, Sinikka & Isometsä, Erkki & Kiviruusu, Olli & Hämäläinen, Juha & Suvisaari, Jaana & Perälä, Jonna & Pirkola, Sami & Saarni, Samuli & Lönnqvist, Jouko (2008) Antidepressant utilisation patterns and determinants of short-term and non-psychiatric use in the Finnish adult general population. *Journal of Affective Disorders* Vol 110, 94–105.
- Sillanpää, Sami (2010) Maa on nyt mukakommunistien käsissä. *Helsingin Sanomat*. Kulttuuri C 3 18.10.
- Simmel, Georg (1989[1905]) *Muodin filosofia*. Helsinki: Kustannus Oy Odessa.
- Simms, Andrew & Johnson, Victoria & Chowla, Peter (2010) Growth isn't possible. Why we need a new economic direction. London: nef. [http://www.neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Growth\\_Isnt\\_Possible.pdf](http://www.neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Growth_Isnt_Possible.pdf). [19.3.2010.]
- Simpura, Jussi (2009) Sosiaalinen puristuksessa. Onko talouden, onnellisuuden ja terveyden välissä tilaa globaalisosiaaliselle kysymykselle? *Janus* 17(1), 36–46.
- Sipilä, Jorma (2009a) Arvojensa vangiksi ei pidä jäädä. *Sosiaalitieto* 8/2009, 10.
- Sipilä, Jorma (2009b) Universalismi ahtaalla: Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan uudet kasvat.
- Sipilä, Jorma (2010) Sosiaalipolitiikka sosiaalisenä investointina. *Asiantuntija-artikkeli*. *Sosiaalitieto* 2/2010, 18–19.
- Skidelsky, Robert (1977) The Political Meaning of the Keynesian Revolution. In Robert Skidelsky (ed.): *The End of the Keynesian Era. Essays on the disintegration of the Keynesian political economy*. London and Basingstoke: Macmillan, 33–40.
- Skidelsky, Robert (2009) *Keynes. The Return of the Master*. London: Allen Lane.
- Smolander, Jyrki (2004) Hyvinvointi- vai holhouksvaltio? Suomen ja Ruotsin oikeistojen suhtautuminen sosiaalipolitiikkaan kontrolliin 1980-luvun liberalistisen murroksen kynnyksellä. *Janus* 12(3), 261–281.
- Social Protection in Nordic Countries 2006/2007. Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO) <http://nososco-eng.nom-nos.dk>
- Social Security in the Nordic Countries: scope, expenditure and financing 1978, 1981, 1987 ja 1993. Copenhagen: Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO)
- Soininvaara, Osmo (2010) Tuloerojen kasvu. SATA-komitealle esitetty muistio. <http://www.soininvaara.fi/2010/01/09/tuloerojen-kasvu>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2005) *Palveluseteli. Käyttöopas kotipalveluun*. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaia 2005:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2008) *Lausuntoyhteenveto terveydenhuoltalakiyöryhmän muistioista 2008:28*
- Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2009. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:8. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010 – kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa (2001) *Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja* 2001:3. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa (2006) Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti (2010) *Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä* 2010:19. Helsinki.
- Sosiaalimenot ja rahoitus 2008 (2010) *Suomen virallinen tilasto*. Sosiaaliturva 2010. Tilastoraportti 2. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Sosiaalipoliittinen yhdistys 100 vuotta -juhlaseminaari 12.5.2009
- Sosiaaliturvan strategiat – viisi vuotta 2000-luvulle (1995) *Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja* 1995:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaaliturvan strategiset valinnat – Kohti 2000-lukua (1994) *Sosiaali- ja terveysmi-*

- nisteriön monisteita 1994:5. Helsinki.
- Sosiaaliturvan suunta 2005–2006 (2006) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:1. Helsinki.
- Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62. Helsinki.
- Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista (2009) Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:10. Helsinki.
- Stakes (2006) Hoivan ja hoidon taloudellinen kestävyys. Arvioita sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannusten kehityksestä. Helsinki: Stakes.
- Standing, Guy (2002) *Beyond the new paternalism: Basic security as equality*. London: Verso.
- Standing, Guy (2009) *Work after globalization. Building occupational citizenship*. Cheltenham UK, Northampton MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Stephens, John D. (1979) *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: The MacMillan Press.
- Stern, Nicholas (2007) *The Economics of Climate Change. The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph E. & Sen, Amartya & Fitoussi, Jean-Paul (2008) *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. www.stiglitz-sen-fitoussi.fr [1.9.2010]
- STM (1986), *Terveyttä kaikille vuoteen 2000. Suomen terveyspolitiikan pitkän aikavälin tavoite- ja toimintaohjelma*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2006) *Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa*. Julkaisuja 2006:14. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2007) *Hyvinvointi 2015 -ohjelma. Sosiaalialan pitkän aikavälin tavoitteita*. Julkaisuja 2007:3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2008a) *Kansallinen sosiaalisen suojelun ja osallisuuden strategiaraportti vuosille 2008–2010. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:38*. Helsinki.
- STM (2008b), *Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 16*. Helsinki.
- Stråth, Bo (1993) *Den Nordiska Modellen*. *Nordisk Tidskrift* 1/1993, 55–61.
- Strömberg-Jakka, Minna (2006) *Rakenteet muuttuvat – pysymmekö perässä? Sosiaalityön tutkimuksen seuran marraskuun kolumni*. www.sosiaalityontutkimuksen-seura.fi
- StVM 14/2009 vp (HE 20/2009 vp) *Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta*.
- Sund, Reijo (2008) *Vaikutavuuden monet kasvot. Pääkirjoitus. Sosiaalilääketieteellinen aikakauskirja* 45(4), 253–254.
- Suomen kasviuonekaasupäästöt 1990–2007 (2009) *Tilastokeskus, ympäristö ja luonnonvarat, katsauksia 2009/2*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Suomen tulevaisuus ja toimintavaihtoehdot (1993) Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 1993/1.
- Suomen vakautusohjelman tarkistus 2009 (2010) *Valtiovarainministeriön julkaisuja 6a*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Suomi 2020 – Tuumasta toimeen. *Kasvutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 11/2010*.
- Suorsa, Birgitta (2010) *Kuntaliiton toimitusjohtaja: Nyt on paras hetki karsia palveluita*. *STTK-lehti* 2/2010.
- Suoyrjö, Heikki (2010) *Kelan järjestämän kuntoutuksen kohdentuminen ja vaikutukset työkykyyn kunnallisilla työpaikoilla. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 113*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Särkelä, Riitta & Eronen, Anne (2007) (toim.) *Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Takala, Pentti (1992) *Kohti postmodernia perhettä – perhepolitiikan muuttuvat käsitteet*. *Teoksessa Olavi Riihinen (toim.):*

- Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. Sitran julkaisusarja nro 123. Helsinki: WSOY, 577–600.
- Talousneuvosto (1972), Yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja niiden mittaamista tutkiva jaosto. Terveyspolitiikan tavoitteita tutkivan työryhmän raportti. Helsinki: Talousneuvosto.
- Tanninen, Hannu (2007) Tehokkuus ja oikeudenmukaisuus eri hyvinvointivaltiomalleissa. *Talous & Yhteiskunta* 35(4), 32–38.
- Tapio-Biström, Marja-Liisa (2008) Ilmastonmuutos ja ruoantuotanto – tulevaisuuden suuri haaste. Maailman ruokapäiväseminaari 16.10.2008. [http://www.stakes.fi/NR/rdonlyres/39984895-B735-4E14-B963-E4EB2D2C00E6/13257/TapioBistrom\\_Ruokapavaseminaari.pdf](http://www.stakes.fi/NR/rdonlyres/39984895-B735-4E14-B963-E4EB2D2C00E6/13257/TapioBistrom_Ruokapavaseminaari.pdf). [6.4.2010.]
- Tarvainen, Minna (2009) Karvaisessa verson palveluiden kehittäminen. *Sosiaalietietä* 11/2009, 9–11.
- Taylor, Charles (1985) *Human agency and language*. Philosophical Papers 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tedre, Silva (2007) Asunnon vangit – ulos pääseminen sosiaalisena ongelmana. Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.) *Vääryyskirja*. Helsinki: Kela, 161–172.
- Teollisuus ja työnantajat (2003) *Naiset ja miehet työmarkkinoilla*. <http://www.ek.fi/arkisto/ekarchive/20030814-092131-2180.pdf>
- Teperi, Juha & Keskimäki, Ilmo (2007) *Terveyspalvelujen kohdentumisen oikeudenmukaisuus*. Teoksessa Juho Saari & Anne Birgitta Yeung (toim.): *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Gaudeamus, 274–291.
- Teperi, Juha, 2006. *Yhteenveto: Saavatko kaikki riittävät palvelut*. Teoksessa *Oikeudenmukaisuus -työryhmä* (toim.): *Riittävät palvelut – Näkökulmia oikeudenmukaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Hyvinvointivaltion rajat -hanke. Helsinki: Stakes, 181–188.
- Tervasmäki, Antti (2008) *Mihin sosiaalipolitiikka hävisi? Sosiaaliturva 4/2008*.
- Terve Suomi 27.2.2004: Sosioekonomisten terveyserojen kaventaminen terveyden edistämisen painopisteeksi. <http://demo.seco.tkk.fi/terveysuomi/item/ktl:4934>
- Terveyttä, turvaa, tasa-arvoa. Katsaus 2007–2010 (2008) *Julkaisuja* 2008:17. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- The Welfare State in Crisis (1981) Paris: OECD.
- Therborn, Göran (1987) *Welfare States and Capitalist Markets*. *Acta Sociologica* 30(3–4), 237–254.
- THL (2010) *Lastensuojelu*. [www.stakes.fi/FI/Tilastot/Aiheittain/Lapsuusjaperhe/lastensuojelu.htm](http://www.stakes.fi/FI/Tilastot/Aiheittain/Lapsuusjaperhe/lastensuojelu.htm). [18.2.2010.]
- Thompson, Kenneth (1992) *Social Pluralism and Post-modernity*. In Stuart Hall & David Held & Tony McGrew (eds.): *Modernity and its Futures*. Cambridge: Polity Press in Association with Open University, 221–255.
- Tiihonen, Ilpo (1998) *Boxtrot*. Porvoo, Helsinki, Juva: WSOY.
- Tiihonen, Seppo (2006) *Poliittisen hallinnan ja hallintopolitiikan muutoksia 1980- ja 1990-luvulla*. Teoksessa Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio (toim.): *Uusi jako*. Miten Suomesta tuli kilpailuyhteiskunta, Helsinki: Gaudeamus, 82–104.
- Tiihonen, Seppo (2009) *Kohti uudenlaista hallintoa*. Teoksessa Raimo Savolainen (toim.): *Oma hallinto*. Kansakuntaa rakentamassa 1809–2009. Helsinki: Edita.
- Tilastokeskus (2010) *Erytisopetukseen siirretyt peruskoulun oppilaat*. [www.stat.fi/til/erop/2009/erop\\_2009\\_2010-06-11\\_tau\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/erop/2009/erop_2009_2010-06-11_tau_001_fi.html). [1.7.2010.]
- Tilastokeskus, Perheet 2008. <http://www.stat.fi/til/perh/2008/index.html>
- Tilastokeskus, *Tulonjakotilasto 2007*. *Kotitalouksien tulojen rakenne tuloluokittain 2007*. [http://www.stat.fi/til/tjt/2007/tjt\\_2007\\_2009-05-20\\_tau\\_006\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tjt/2007/tjt_2007_2009-05-20_tau_006_fi.html)
- Tilastokeskus, *Työvoimatutkimus*. <http://www.stat.fi/til/tyti/index.html>
- Tilastokeskus, *Väestörakenne*. <http://www.stat.fi/til/vaerak/index.html>
- Tirkkonen, Maija & Kinnunen, Ulla & Kurki, Merja (2009) *Aslak-kuntoutuksen vaikutavuus – Katsaus viimeaikaiseen suomalaisen tutkimukseen*. *Kuntoutus* 32(1), 43–57.
- Titmuss, Richard (1974) *Social Policy*. London: Unwin.
- Titmuss, Richard M. (1972) *Developing Social*

- Policy in Conditions of Rapid Change: The Role of Social Welfare. In *Developing Social Policy in Conditions of Rapid Change. The Role of Social Welfare. Proceedings of the XVIth International Conference on Social Welfare*. Hague: International Council on Social Welfare, 33–43.
- Toikko, Timo (2001) Sosiaalityön amerikkalainen oppi. Yhdysvaltalaisen caseworkin kehitys ja sen yhteys suomalaiseen tapauskohtaiseen sosiaalityöhön. Seinäjoki: Seinäjoen ammattikorkeakoulun julkaisuja A1.
- Tomasson Richard F. (1990) *Sweden: Prototype of Modern Society*. New York: Random House.
- Townsend, Peter (1979) *Poverty in the United Kingdom*. Middlesex: Penguin Books.
- Toynbee, Polly (2003) *Hard Work. Life in Low-Pay Britain*. London: Bloomsbury.
- Tuomala, Matti (2004) Miksi sosiaalivakuutusta tarvitaan? Teoksessa Katri Hellsten & Tuula Helne (toim.): *Vakuuttava sosiaalivakuutus?* Helsinki: Kela.
- Tuomioja, Erkki (2002) Pekka Kuusi ja 60-luvun sosiaalipolitiikka Suomen suunnan näyttäjänä. *Janus* 10(4), 308–220.
- Tuori, Kaarlo (2004) *Sosiaalioikeus*. Helsinki: WSOY lakitieto.
- Turja, Johanna (2009) Ammatillisesti syvennetyn lääketieteellisen kuntoutuksen vaikutavuus. Kuntoutus osana työpaikan terveyden edistämistä. Väitöskirja, Terveystieteen laitos. *Acta Universitatis Tamperensis* 1375. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis* 797. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2009) Henkilöstöasiakkuusstrategian toimeenpanolinjaukset TE-toimistoissa. TEM3522/00.03.02.02/2009
- Työ- ja elinkeinoministeriö. Asettamis päätös 4.2.2010. Työryhmän asettaminen. Kuluttajanäkökulman toteutuminen asumisen sisältävien sosiaali- ja terveyspalvelujen ja niiden hintojen vertailtavuuden parantamisessa.
- Työhölkuntoutuksen kehittämishankkeen arviointitutkimus 2007–2011. Tutkimussuunnitelma. Moniste. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Hyvinvointivaltion rajat -hanke (2006) Helsinki: Stakes.
- Ulvila, Marko & Pasanen, Jarna (2009) *Transformation Scenarios to Sustainable Economy and Equality*. In Marko Ulvila & Jarna Pasanen (eds.): *Sustainable Futures – Replacing Growth Imperative and Hierarchies with Sustainable Ways*. Helsinki: Ministry of Foreign Affairs of Finland, 14–85.
- Ulvila, Marko & Pasanen, Jarna (toim.) (2009) *Sustainable Futures*. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs.
- Uusitalo, Hannu (1990) Hyvinvointivaltion kehitys ja tulevat haasteet. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.): *Suomi 2017*. Jyväskylä: Gummerus, 337–358.
- Uutispäivä Demari 30.12.2009.
- Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.) (2010) *Suomalaisten hyvinvointi 2010*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Vaarama, Marja & Siljander, Eero & Luoma, Minna-Liisa & Meriläinen, Satu (2010) *Suomalaisten kokema elämänlaatu nuoruudesta vanhuuteen*. Teoksessa Marja Vaarama, Pasi Moisio & Sakari Karvonen (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2010*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Vaarama, Marja & Wiman, Ronald (2010) *The Social Dimension in All Policies. Introduction to the theme: The Human Rights Based Approach (HBRA) To Universalism. First Congress on Universal Social Protection, Brasil, Brazil 1-5 December 2010*.
- Vaarama, Marja (2010) Ilmastonmuutoksen ja hyvinvoinnin yhteys kaipaa keskustelua ja tekoja. Teoksessa Marjatta Bardy & Sanna Parrukoski (toim.): *Hyvinvointi ilmastonmuutoksen oloissa?* Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 10–12.
- Vaarama, Marja (toim.) (2009) *Ikääntyminen riskinä ja mahdollisuutena. Poliittisen kestävyden alaryhmän raportti. Raportteja 3/2009*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 118–146.
- Vabø, Mia (2005) *Henkilökohtaisesta luottamuksesta sopimuskontrolliin*. New Public Management pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa. *Janus* 13(2), 172–179. Väestöennuste 2009–2060. Tilastokeskus: Helsinki 30.9.2009. <http://www.stat.fi/til/>



- vaenn/2009/vaenn\_2009\_2009-09-30\_fi.pdf [ 6.4.2010.]
- Valkonen, Tapani & Ahonen, Hilikka & Martikainen, Pekka & Remes, Hanna (2007) Sosioekonomiset kuolleisuuserot. Teoksessa Hannele Palosuo & Seppo Koskinen & Eero Lahelma & Ritva Prättälä & Tuija Martelin & Aini Ostamo & Ilmo Keskimäki & Marita Sihto & Kirsi Talala & Elisa Hyvönen & Eila Linnanmäki (2007) (toim.): Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 44–64.
- Valtakari, Mikko & Syrjä, Hannele & Kiuru, Pekka (2008) Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 19. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Valtioneuvoston selonteko sosiaaliturvasta (1996) VNS 4/1996 vp.
- Valtionalouden tarkastusvirasto (2010) Poliittikaohjelmat. Helsinki: Valtionalouden tarkastusviraston selvitys.
- Valtiovarainministeriö (1992) Julkisen talouden tasapainon parantaminen. Ehdotus talousneuvostolle 13.9.1992.
- Valtiovarainministeriö (2009) Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutuksesta. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtonen, Hannu (2000) Mikä selittää kuntien sosiaali- ja terveystoimen menojen eroja? Teoksessa Hannu Uusitalo & Antti Parpo & Anni Hakkarainen (toim.): Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000. Raportteja 250. Helsinki: Stakes.
- Valvira (2010) Vanhusten ympärivuorokautisten palvelujen valvonta – Valviran kysely palvelua tuottaville yksiköille maaliskuuhun 2010. Raportti 22.6.2010; 1882/05.01.05.07/2010. Valvira: Helsinki.
- Van Berkel, Rik & De Graaf, Willibrord & Sirovatka, Tomas (2011, tulossa) The governance of active welfare states. Kirjan The governance of active welfare states in Europe 1. luku. Palgrave. Käsikirjoitus.
- Van Berkel, Rik & Hornemann Møller, Iver (toim.) (2002) Active social policies in the EU. Inclusion through participation? Bristol: The Policy Press.
- Van Berkel, Rik (2009) Bureaucracies under pressure? How Dutch local welfare agencies cope with policy and governance reforms? In Flemming Larsen & Rik Van Berkel (toim.): The new governance and implementation of labour market policies. Copenhagen: DJØF Publishing.
- Van der Maesen, Laurent J. G. & Walker, Alan C. (2005) Indicators of Social Quality: Outcomes of the European Scientific Network. European Journal of Social Quality 5(1/2), 8–24.
- Waris, Heikki (1978) Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka. Helsinki: WSOY.
- Vartia, Pentti, & Ylä-Anttila, Pekka (2003) Kansantalous 2028. Helsinki: ETLA (B204) ja Taloustieto Oy.
- Veenhoven, Ruut (2000) The Four Qualities of Life. Ordering concept and measures of the good life. Journal of Happiness Studies, 1, 1-39.
- Veenhoven, Ruut (2010) World Database of Happiness. [www.worlddatabaseofhappiness.eur.nl](http://www.worlddatabaseofhappiness.eur.nl) [21.9.2010]
- Verotyöryhmä 13.5.2009. Kestävyyssvaje ja verotus. [http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankeet/012\\_verotyryhma/06\\_esitysaineisto/Kestavyysvaje\\_ja\\_verotus\\_Marja-Paavonen\\_13052009\\_esitys.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankeet/012_verotyryhma/06_esitysaineisto/Kestavyysvaje_ja_verotus_Marja-Paavonen_13052009_esitys.pdf).
- What lies ahead for the Nordic model? (2007) A discussion paper on the future of the Nordic welfare model in a global competition economy. Copenhagen: Nordic Council of ministers, Huset Mandag Morgen.
- Whitehead, Margaret (1994) Terveyden oikeudenmukaisuus – käsitteet ja periaatteet. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Victor, Peter A. (2008) Managing without Growth. Slower by Design, Not Disaster. Cheltenham: Edward Elgar.
- Victor, Peter A. (2010) Managing without Growth. Slower by Design, Not Disaster. Esitys Kasvu Murroksessa – konferenssissa 24.9.2010, Helsinki. <http://www.degrowthfinland.fi/wp-content/uploads/2010/10/victormwg2-helsinki230910-101003104811-phpapp012.pdf> [22.12.2010.]
- Wilensky, Harold L. & Lebeaux, Charles N. (1958) Industrial Society and Social Welfa-

- re. New York: Russel Sage Foundation.
- Wilensky, Harold L. (1975) *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Wilkinson, Richard & Pickett, Kate (2009) *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*. London: Penguin Books.
- Wilson, Dorothy (1979) *The Welfare State in Sweden*. London: Heinemann.
- Winkler, J. T. (1976) *Corporatism*. Archives Europeennes de Sociologie Vol. 17, 100–136.
- Virtanen, Matti (1992) EY:n syyliin kuin kypsä omena. *Alkoholipolitiikka* 57(5), 363–365.
- Virtanen, Matti (2005) Paras vertaistensa joukossa. *Yhteiskuntapolitiikka* 70 (2005): 5, 473–474.
- Virtanen, Matti (2005) Suuret ikäluokat sukupolvena. Teoksessa Antti Karisto (toim.): *Suuret ikäluokat*. Tampere: Vastapaino, 197–207.
- Virtanen, Matti (2008) Ansiosidonnainen hyvinvointivaltio. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (2008): 5, 475–476.
- VNK (2009) *Ikääntymisraportti – Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009.
- Vogel, Joachim (2003) *Towards a Typology of European Welfare Production: Summary and Discussion*. *Social Indicators Research* 64(3), 547–584.
- Woodward, David & Simms, Andrew (2006) *Growth isn't working. The unbalanced distribution of benefits and costs from economic growth*. London: nef.
- World population data sheet. Population reference bureau. [http://www.prb.org/pdf09/09wpds\\_eng.pdf](http://www.prb.org/pdf09/09wpds_eng.pdf). [6.4.2010.]
- Wright, Georg Henrik von (1992) *Esseet: Edistykseen myytti (140–171) sekä Tiede, järki ja arvo (172–195)* teoksessa *Minervan pöllö*. Esseitä vuosilta 1987 – 1991. Helsinki: Otava.
- Wright, Georg Henrik von (1996) *Ihminen kulttuurin murroksessa*. Helsinki: Otava.
- [www.suomi24.fi](http://www.suomi24.fi). Kuntouttava työtoiminta, työtön-27-v, 31.8.2009, 16:29. <http://keskustelu.suomi24.fi/node/8439993>. [1.4.2010.]
- Väestörakenne. Tilastokeskus: Helsinki 28.3.2008. [http://www.stat.fi/til/vaerak/2007/vaerak\\_2007\\_2008-03-28\\_fi.pdf](http://www.stat.fi/til/vaerak/2007/vaerak_2007_2008-03-28_fi.pdf). [6.4.2010.]
- Vähämäki, Jussi (2009) *Itsen alistus. Työ, tuotanto ja valta tietokykykapitalismissa*. Helsinki: Like.
- Väärälä, Reijo & Simpura, Jussi (1997) *Ehkäisevä sosiaali- ja terveyspolitiikka – vastaus vai kysymys?* Teoksessa Jussi Simpura & Reijo Väärälä (toim.): *Yläpolitiikkaa vai alapolitiikkaa? Ehkäisevä sosiaali- ja terveyspolitiikka etsii suuntiaan*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1–11.
- Yee, Jaeyeol & Chang, Dukjin (2009) *Social Quality as a Measure for Social Progress*. The 3rd OECD World Forum on “Statistics, Knowledge and Policy”. Busan, Korea, 27-30 October 2009.
- YLE Uutiset 19.7.2010. *Talousahdinko rapauttaa kuntademokratiaa*. [www.yle.fi/uutiset](http://www.yle.fi/uutiset)
- Yliaska, Ville (2010) *Hajautuiko Valtion valta? New Public Management ja hallinnon murros (1983–1993)* *Yhteiskuntapolitiikka* 4.
- Ylisassi, Hilkka (2009) *Kehittävän kuntoutuksen mahdollisuudet (2009)* *Tutkimus Aslak-kuntoutuksen työkytkennän ja asiakkuuden rakentumisesta*. Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 226. Helsinki: Helsingin yliopisto.