



SOSIAALI- POLITIikka

HISTORIA, NYKYTILA
JA TULEVAISUUS

Jouko Kajanoja



Kansan Sivistystyön Liitto KSL ry
Lintulahdenkatu 10, 00500 Helsinki



Kirjoittaja: Jouko Kajanoja
Graafinen suunnittelu: Niko Peltokangas
Kannen kuva: Flavio Takemoto / FreImages.com

ISBN: ISBN 978-952-6693-11-8
E-kirja: ISBN 978-952-6693-12-5

2. painos
Paino: Keuruun Laatupaino 2017



Sosiaalipolitiikka – Historia, nykytila ja tulevaisuus on lisensoitu Creative Commons Nimeä-Epäkaupallinen-Jaa samoin 4.0 Kansainvälinen -lisenssillä.

SISÄLLYS

1. Mitä on sosiaalipolitiikka?	5
2. Köyhäinhoidosta hyvinvointivaltioon	6
3. Suomen sosiaalipolitiikka	10
4. Suomen sosiaalipolitiikka: Aino, Perttu ja Viivi	12
5. Sosiaalipolitiikka kansainvälisessä vertailussa	16
6. Perinteinen taloustiede: sosiaalipolitiikka on rasite	21
7. Hyvinvointivaltion rakentamisen aika	23
8. Uusliberalistinen käänne: sosiaalipolitiikan rajoittaminen	24
9. Sosiaalipolitiikan hyvä kehä	28
10. Aktivoiva sosiaalipolitiikka	30
11. Sosiaalisten palvelujen yhteistuotanto	33
12. Sosiaalipolitiikan skenaariot	35
13. Uuden sosiaalipolitiikan välttämättömyys	38
14. Perustulo, työtakuu ja kansalaistyö uuden sosiaalipolitiikan perustana	40
15. Uusi sosiaalipolitiikka	44
Lukemisto	46
Lähteet	47

KYSYMYKSIÄ SOSIAALI- POLITIIKASTA

Joihinkin kysymyksiin löydät vastaukset suoraan kirjasta. Jotkut mittaavat mielipidettäsi. Lupa keskustella!

1. Mitä kaikkea laajan sosiaalipolitiikan määritelmään sisällytetään?
2. Mitkä vuosikymmenet Suomessa olivat sosiaalipolitiikan nopean laajentumisen aikaa?
3. Mitä mahdollisuuksien synnyttämisellä tarkoitetaan sosiaalipolitiikassa?
4. Mitä Ainon, Pertun ja Viivin tarinat paljastavat tulonsiirtojen ja elämänkaaren yhteydestä?
5. Millä eri tavoin pohjoismainen ja anglosaksinen sosiaalipolitiikan malli eroavat toisistaan?
6. Millainen sosiaalipoliittinen ajattelu on tullut voimaan vuoden 1974 jälkeen?
7. Millaisen uuden merkityksen "aktivoiva" sosiaalipolitiikka on nykyään saanut?
8. Millaisia hyviä vaikutuksia sinä näet sosiaalipolitiikalla?
9. Mitä mieltä olet vihkossa esitetyistä perusteluista perustulon puolesta?
10. Miksi vihkossa päädytään esittämään uutta sosiaalipolitiikkaa eikä vanhaa hyvää hyvinvointivaltiota?

1. Mitä on sosiaalipolitiikka?

Sosiaalipolitiikalla tarkoitetaan suppeimmillaan eläkkeitä, työttömyys- ja sairauspäivärahoja, lapsilisiä, asumistukea, toimeentulotukea, hoitotukea ja muita toimeentuloturvan muotoja. Myös opintoraha luetaan usein sosiaalipolitiikan piiriin. Useimmiten sosiaalipolitiikkaan sisällytetään myös julkisia palveluja, kuten päivähoito, omaishoidon tukeminen, sosiaalityö, lastensuojelu, vammaispalvelut ja vastaavat. Englanninkielessä tällaista ymmärrystä vastaa käsite social security eli sosiaaliturva. Monet lukevat sosiaalipolitiikan piiriin lisäksi esimerkiksi terveystalouden, aktiivisen työllistämispolitiikan ja asuntopolitiikan. Tällöin ollaan lähellä englannin kielen käsitettä social policy, joka tosin usein ymmärretään vielä laajempaan sisältäen esimerkiksi koulutus- ja talouspolitiikan. Suomessa sosiaali-, koulutus- ja talouspolitiikka nähdään yleensä selvästi eri asioina. Niitä yhdistävä suomalainen käsite on yhteiskuntapolitiikka, joka tosin voi sisältää muitakin politiikkalohkoja.

Tässä teoksessa kerron kuinka sosiaalipolitiikka on kehittynyt historiallisesti, mitä se on tänään ja mihin suuntiin sitä tulisi kehittää tulevaisuudessa. Osoitan, että sosiaalipolitiikka on tukea ihmiselämän ongelmallisissa tilanteissa ja se sisältää erojen taustoittamista hyvinvoivien ja ongelmiin joutuneiden välillä. Samalla se on suurimmilta osin tulonsiirtoja yksilön eri elämäntilanteiden välillä.

Suppean köyhäinhoidon sijaan sosiaalipolitiikasta on tullut kaikkien meidän työkyvyn ja elämänlaadun kehittämistä. Laajoihin julkisiin palveluihin ja monimuotoisiin tulotukiin perustuva hyvinvointivaltio on tullut tienhaaraan paitsi uusliberalismin etenemisen myös teollisen yhteiskunnan murroksen ja ekologisen kriisin takia. Sosiaalipolitiikan ajattelemisen uudelleen on osa ekologisen hyvinvoinnin visiota. Sosiaalipolitiikka on parhaimmillaan osa ihmisen vapauttamista ja ympäristöongelman ratkaisua.

2. Köyhäinhoidosta hyvinvointivaltioon

Kautta historian on esiintynyt erilaisia turvarakenteita, joilla on huolehdittu lapsista, vanhuksista, sairaista, vammaisista, onnettomuuksien uhreista ja huono-osaisista. Sosiaalinen turvallisuus oli alkuaan perheen, suvun, kylän, ammattikunnan, seurakunnan ja kunnan tehtävä. Lainsäädännössä vahvistettiin, että perheen jäsenet ovat vastuussa toistensa elatuksesta. Suomessa vuoden 1852 vaivaishoitoasetus velvoitti ylenevän ja alenevan polven sukulaiset sekä sisarukset huolehtimaan puutteenalaisesta omaisestaan. Myös työnantajalla oli velvollisuus antaa pitkäaikaiselle työntekijälleen elatus hänen kuolinpäiväänsä asti.

Kunnan auttamisvelvollisuus alkoi vasta, kun sukulaisten tai työnantajan huolenpitovelvollisuus ei toteutunut. Kunnan vaivaishoito koski alaikäisiä, työkyvyttömiä, sairaita ja vanhuuttaan heikkoja. Asetuksessa määrättiin kunta auttamaan ”hoidon ja tarpeen mukaisen elatuksen saamiseen”. Elatuksella tarkoitettiin välttämättömiä elintarvikkeita, vaatteita ja asuntoa sekä sairaanhoitoa sairaalle. Lapselle oli lisäksi, jos mahdollista, annettava tilaisuus koulunkäyntiin.

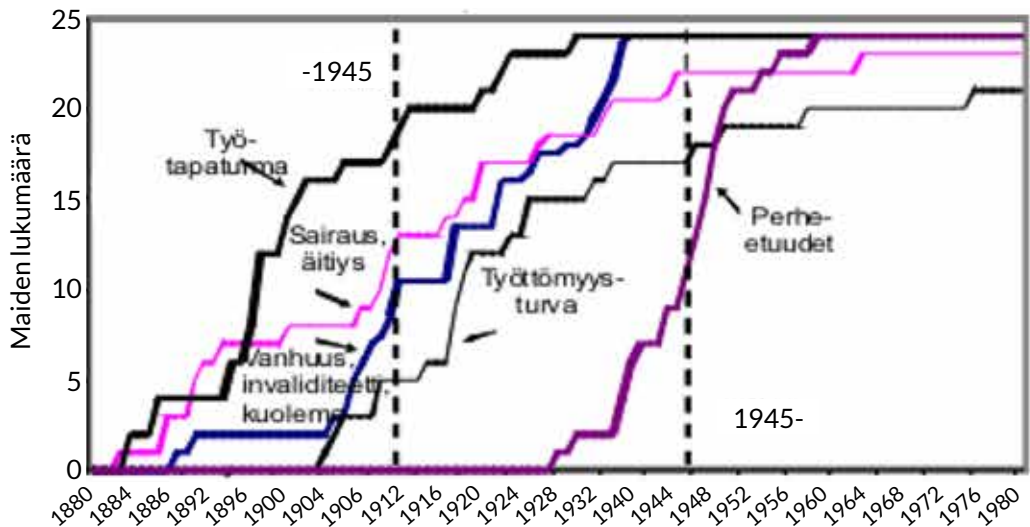
Sosiaalipolitiikka nykyisessä mielessä alkoi sosiaalivakuutuksen rakentamisella teollistumisen myötä. Perinteinen turvarakenne ei enää soveltunut teollistuvan yhteiskunnan palkkatyön riskien hoitamiseen. Sairaus, työtapaturmat, työttömyys, työkyvyttömyys ja perheenelättäjän kuolema saattoivat äkisti katkaista perheen tulot, sillä perinteiset maaseutumaisen yhteiskunnan turvarakenteet olivat hapertumassa.

Laaja lakisääteinen sosiaalivakuutus käynnistyi Saksassa 1800-luvun lopussa käytöön otetuilla sairaus-, tapaturma- sekä vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksilla. Suomessakin säädettiin jo 1800-lopulla pakollista tapaturmavakuutusta koskeva laki. Laajamittaisen sosiaalivakuutuksen toteuttaminen tapahtui kuitenkin vasta jälkijunnassa 1960- ja 1970-luvuilla. Yllä oleva kuvio (kuvio 1) kertoo, miten sosiaalivakuutus eteni Euroopassa.

Kuvio kertoo, että työttömyys lakisääteistä turvaa vaativana yhteiskunnallisena ongelmana keksittiin terveysongelmien jälkeen. Perhe-etuuksia, kuten lapsilisää, päivähoidon tukea ja lapsiperheiden asumistukea, ryhdyttiin useimmissa Euroopan maissa maksamaan toisen maailmansodan jälkeen.

Suomen sosiaaliturvan kehitys näkyy seuraavan sivun taulukossa (taulukko 1). Vertailu yllä olevaan taulukkoon kertoo, että Suomen sosiaaliturva on kehittynyt myöhään verrattuna muihin Euroopan maihin, mutta vauhti oli nopeaa 1950-luvun puolivälistä 1980-luvun puoliväliin.

KUVIO 1. Hyvinvointivaltion etuuksien käyttöönotto 24 Euroopan maassa vuosina 1880–1980. (Lähde: A. B. Atkinson Kela-lecture 5.11.2004.)



Toisen maailmansodan päättymisen myötä sosiaalipolitiikassa tapahtui käänne. Englannissa valmistui vuonna 1942 William Beveridgen johdolla raportti Social Insurance and Allied Services (sosiaalivakuutus ja siihen liittyvät palvelut). Siinä esitettiin kattavaa sosiaaliturvaa ja raportti ennakoி tulevaa sosiaalipolitiikan laajennusta. Tietty sosiaalinen turvallisuus haluttiin taata ihmisoikeutena. Sosiaalipolitiikasta tuli universaalialia politiikkaa, joka koski kaikkial kansalaisial, eikä se enää aiemmassa määrin kytkeytynyt yksinomaan työsuhteeseen tai heikkoon sosiaaliseen asemaan. Uusi käsititys omaksuttiin laajalti kehittyneissä kapitalistisissä maissa. Sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta kasvoikin kaikissa niissä vähintään kolmanneksella vuosina 1960–1990.

Beveridge julkaisi vuonna 1944 toisen raportin nimeltä Full Employment in a Free Society (täystyöllisyys vapaassa yhteiskunnassa). Se kuvastaa kattavan sosiaaliturvan rakentamisen lisäksi toista suurta pyrkimystä, mahdollisuuksien synnyttämistä. Myös tämä näkökohta perusteli ja suuntasi sosiaalipolitiikan laajenemistä. Pekka Kuusi kuvaa värikkäästi asiaa kirjassaan 1960-luvun sosiaalipolitiikka. Hänen mukaansa sosiaalipolitiikan pyrkimyksenä on aktivoida ihmisiä kasvuhakuisessa yhteiskunnassa, tuoda työmarkkinoille uutta tervettä ja työkykyistä työvoimaa ja motivoida ihmisiä työntekoon ja yritteliäisyyteen.

Beveridgen kaksi raporttia kuvaavat sosiaalipolitiikan kahta pyrkimystä: (1) kurjuuden poistaminen ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen sekä (2) mahdollisuuksien synnyttämisen ja talouden tarvitseman työvoiman saannin turvaaminen. Ne ovat ohjanneet sittemmin sosiaalipolitiikan kehitystä. Mahdollisuuksilla on tarkoitettu ensisijassa fyysisiä ja henkisiä edellytyksiä osallistua työelämään.

Anglosaksisiin maihin (Englanti, USA, Kanada, Australia...) kehittynyt sosiaalipolitiikka on keskittynyt enemmän kurjuuden poistamiseen kuin mahdollisuuksien synnyttämiseen. Tällaista sosiaalipolitiikkaa on kutsuttu residuaaliseksi eli vähimmäisturvaan keskittyväksi. Keski-Eurooppaan (Saksa, Ranska...) kehittynyt sosiaalipolitiikan ”mannermainen malli” on anglosaksista mallia anteliaampi. Sosiaaliset tulonsiirrot ovat siinä parempia ja julkinen tuki terveystalouteen ja koulutukseen on laajempaa. Etuudet ulottuvat paremmin myös keski- ja hyvätuloisiin, ja kytkeytyvät vahvemmin työsuhteeseen.

Pohjoismaisen, usein sosialidemokraattiseksi kutsutun mallin sosiaaliset tulonsiirrot ovat anteliaita ja julkisen vallan tarjoamat palvelut koulutuksessa, terveydenhoidossa ja päivähoidossa ovat laajamittaisia muihin malleihin verrattuna. Pohjoismaisen malli on korostanut mahdollisuuksien synnyttämistä ja siihen on kuulunut aktiivinen työvoimapolitiikka. Tuloksena ovat Pohjoismaiden maailmanmitassa alhaimmat köyhyysluvut ja korkeimmat työllisyysasteet.

TAULUKKO 1. Suomen sosiaaliturvan virstanpylväitä. (Lähde: Hiilamo et al. 2012.)

1895 tapaturmavakuutus	1922 köyhäinlaitolaki	1937 kansaneläkelaki	1948 lapsilisälaki	1950-luku	1956 sairaalalaki: sairaalat kuntainliitolle	1956 uusi huoltoapulaki	1956 kansaneläkelain kokonaisuudistus	1960-luku	1960 työttömyysturvauudistus	1962 yksityisen alan työeläkkeet (TEL ja LEL)	1964 sairausvakuutuslaki	1970-luku	1970 maatalousyrittäjien ja muiden yrittäjien työeläkkeet	1972 kansanterveyslaki: kunnalliset terveyskeskukset	1973 päivähoitolaki	1979 työterveyshuolto lakisääteiseksi	1980-luku	1980-1985 kansaneläkeuudistuksia	1982 sairausvakuutuksen päiväraha-uudistus sekä tapaturma- ja liikennevakuutusuu- distus eli Sove-uudistus	1984 sosiaali- huoltolaki	1985 laki lasten kotihoidon tuesta	1985 työttömyys- turvauudistus: ansio- ja peruspäiväraha	1991 kuntoutusjärjestelmän uudistus	1993 sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus- uudistus	2005 eläkeuu- distus	2010-luku	2011 takuu-eläke
---------------------------	--------------------------	-------------------------	-----------------------	-----------	---	----------------------------	--	-----------	---------------------------------	--	-----------------------------	-----------	--	---	------------------------	--	-----------	-------------------------------------	--	---------------------------------	---------------------------------------	--	--	---	----------------------------	-----------	---------------------

3. Suomen sosiaalipolitiikka

Sosiaalipolitiikan historia on ollut poliittisten taistelujen historiaa. Bismarckin Saksassa 1800-luvun lopulla aloitettu sosiaalivakuutus oli tutkijoiden mukaan tulosta siitä, että Bismarck ja muut vallanpitäjät pelkäsivät vallankumouksellisen sosialismin laajenemista. Nähtiin viisaaksi antaa periksi tarjoamalla sosiaalista turvallisuutta kapitalistisen markkinatalouden puitteissa.

Suomen vanhan työväenpuolueen Forssan ohjelma vuodelta 1903 on vaikuttava esimerkki työväenliikkeen osuudesta sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion rakentamiseen. Pohjoismaista yhteiskuntamallia ei turhaan kutsuta socialidemokraattiseksi. Forssan ohjelmassa vaadittiin muun muassa maksutonta opetusta, julkista terveydenhuoltoa, lääkärinavun ja lääkkeiden maksuttomuutta sekä verotuksella katettavaa kansanvakuutusta, joka koskisi esimerkiksi vanhuutta, sairautta, työkyvyttömyyttä ja työttömyyttä. Vaatimukset olivat siihen aikaan erittäin radikaaleja ja niitä pidettiin utopistisina.

Usein on väitetty, että sosiaalipolitiikka ja hyvinvointivaltio eivät ole suunnitelmallisen kehittämisen tulosta vaan että ne ovat syntyneet ikään kuin vahingossa kulloinkin ajankohtaisten poliittisten ratkaisujen tuloksena. Forssan ohjelma kertoo, että tällainen väite ohittaa työväenliikkeen merkityksen hyvinvointivaltion määrätietoisena ja keskeisenä rakentajana.

Sosiaalipolitiikan eri muotojen kehitys Suomessa suhteessa bruttokansantuotteen ilmenee seuraavan sivun olevassa kuviossa (kuvio 2.)

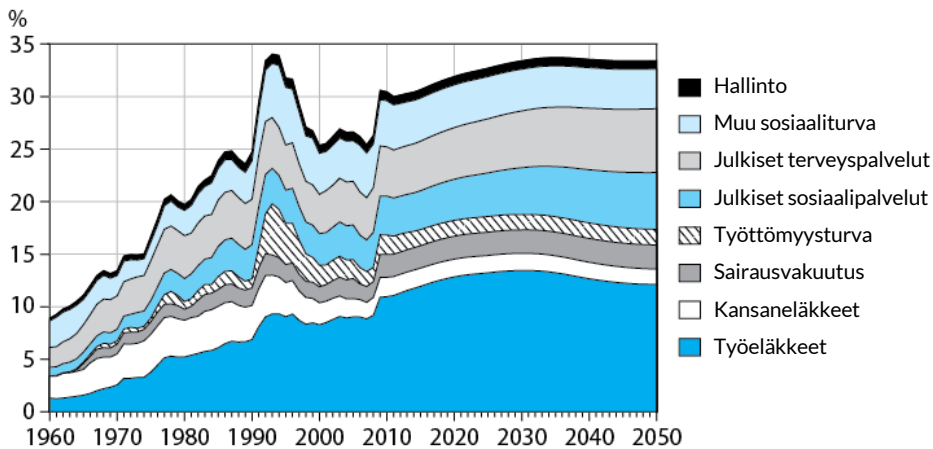
Kuvion 2 alussa on hyppyri 1990-luvun kohdalla. Se johtuu sekä laman aiheuttamasta työttömyysturvamenojen noususta että bruttokansantuotteen laskusta. Sosiaaliturvan bruttokansantuoteosuus nousi, vaikka sosiaaliturva säilyi ennallaan.

Kuvio paljastaa ansiosidonnaisen sosiaaliturvan ja erityisesti työeläkkeiden osuuden kasvun. Työeläkejärjestelmä on ”kypsynyt” tarkoittaen, että 2000-luvulla kaikille vanhuuseläkkeelle jääneille on kertynyt vuonna 1963 käynnistyneen työeläkejärjestelmän mukainen eläke. Lisäksi eläkeläisten suhteellinen määrä on kasvanut. Työeläkkeet, sairausvakuutus ja ansiosidonnainen työttömyysturva muodostavat jo noin puolet sosiaalimenosta ja niiden osuuden ennakoidaan edelleen kasvavan. Vähimmäisturva on jäänyt jälkeen ansioiden ja samalla ansiosidonnaisten etuuksien kehityksestä, eivätkä sosiaalimenot enää entisessä määrin tasaa tuloeroja. Keski- ja suurituloisten osuus kasvaa sosiaalimenojen jakautumisessa.

Vielä merkittävämmän tuloeroja on kasvattanut verotuksen muutos. Se on muuttunut yhä vähemmän tuloeroja tasoittavaksi. Verotuksen progressiota on lievennetty ja välillisten verojen osuutta suhteessa tuloveroihin on lisätty. Molemmat vähentävät hyvätuloisten osuutta verotulojen kerryttämisessä.

Sosiaalipolitiikan etuuksien muuttuminen keski- ja suurituloisten osuutta kasvattamaan suuntaan samalla kun suurituloisilta verotettua osuutta on supistettu on osaltaan lisännyt toimeentulon eriarvoisuutta ihmisten välillä.

KUVIO2. Julkiset sosiaalimenot tehtävittäin prosentteina suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 1960–2009 sekä projektio vuoteen 2050 (Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö)



4. Suomen sosiaalipolitiikka: Aino, Perttu ja Viivi

Tarinat Ainosta, Pertusta ja Viivistä kuvaavat suomalaisen sosiaalipolitiikan nykytilaa. Tarina ovat sepitettyjä, mutta havainnollistavat kansalaisten saamia sosiaali- ja koulutuspoliittisia etuuksia sekä niiden aiheuttamia kustannuksia. Ne kuvaavat, miten 2000-luvun alun sosiaalipolitiikka toimii. (Hiilamo et al. 2012.)

Esimerkkihenkilöiden elämäntilanne määrittää sitä, kuinka paljon he saavat hyvinvointivaltion palveluita ja tulonsiirtoja elinaikansa kuluessa ja kuinka paljon he maksavat veroina ja maksuina yhteiseen kassaan. Näissä laskelmissa Aino maksaa enemmän yhteiseen kassaan kuin siitä saa. Perttu saa ja maksaa lähes yhtä paljon. Viivi maksaa vähemmän kuin saa.

Esimerkit ovat sikäli harhaanjohtavia, että keskimäärin kaikkien olisi jätävä jonkin verran tappiolle eli veroja ja sosiaalimaksuja kerätään sosiaali-, terveys- ja koulutusmenoja enemmän, koska niillä rahoitetaan myös muita julkisia menoja, kuten teiden ja katujen sekä puistojen rakentamista ja kunnossapitoa, kulttuuri- ja urheilupalveluja, armeijaa, poliisia, oikeuslaitosta ja hallintoa.

Hyvinvointivaltiolla on laajempia hyötyvaikutuksia. Vaikka ei itse tarvitsisikaan jotain turvaverkon osaa, saattaa ihminen hyötyä siitä, etteivät hänen lähimmäisensä joudu oman onnensa nojaan jäätyään esimerkiksi työttömäksi tai katkaistuaan jalkansa lumilautailuonnettomuudessa. Syrjäytymisen ehkäisemisestä ja henkilökohtaisten ongelmien korjaamisesta hyötyy koko yhteiskunta.

Ainon, Pertun ja Viivin tarinat kertovat, miten suuressa määrin pohjoismaainen sosiaali- ja koulutuspolitiikka on tulonsiirtoa edunsaajan elämänkaarella. Vaihtoehtoinen järjestelmä nojaa vahvemmin omarahoitteisuuteen. Esimerkiksi USA:ssa useimmat vanhemmat alkavat heti lapsen syntymän jälkeen kerätä rahaa lapsen koulutukseen ja maksaa korkeita terveysvakuutusmaksuja. Seurauksena ovat varakkaiden vanhempien lasten paremmat koulutus- ja terveyspalvelut. USA:ssa rikkaiden perheiden lapsista tuleekin rikkaita ja köyhien vanhempien lapsista köyhiä todennäköisemmin kuin Pohjoismaissa. USA on enemmän luokkayhteiskunta kuin Pohjoismaat.

AINO

- suorittaa lukion ja pääsee ylioppilaaksi
- valmistuu opettajaksi
- hoitaa lasta kotona kolmen vuoden ajan
- sairastuu ennen eläkeikää vakavasti mutta paranee
- jää eläkkeelle 66-vuotiaana
- viettää viimeiset vuotensa laitoshoidossa
- elää 87-vuotiaaksi.

Merkittävä osa Ainon sosiaalimenoista muodostuu pitkään kestävästä työeläkkeestä ja lisäksi hänen koulutusmenonsa ja eläkeajan laitoshoitomenot ovat suuret. Ainon ura on poikkeuksellisen vakaa. Tämän vuoksi Ainon maksamat verot ja maksut olivat suuria, mutta vastaavasti myös hänen saamansa ansioon suhteutetut etuudet ovat suuria.

PERTTU

- suorittaa peruskoulun
- opiskelee metallimieheksi, tulee työelämään 21-vuotiaana
- joutuu vakavaan lumilautaonnettomuuteen opiskeluaikana, mutta toipuu työkuuntoon
- jää ensimmäisen kerran työttömäksi 30-vuotiaana, keski-ikäisenä hänellä on kaksi pidempää työttömyysjaksoa, joiden kesto on yhteensä kolme vuotta
- jää työkyvyttömyyseläkkeelle 60-vuotiaana
- elää 81-vuotiaaksi.

Perttu on työelämässä 38 vuotta. Tästä ajasta hän on työssä 34 vuotta ja työttömänä neljä vuotta. Perttu on työelämän ulkopuolella kuusi vuotta eli hieman nykyistä keskimääräistä suomalaismiestä pidempään. Pertun opiskeluaika on neljä vuotta ja hän on pari vuotta sairaana. Pertun elämänsä edustaa nykyään hyvin perinteistä kaavaa, jossa valtaosa ajasta ollaan työssä ja välissä on lyhyitä jaksoja työttömänä.

VIIVI

- suorittaa peruskoulun
- ei hanki loppututkintoa
- on pätkätöissä ja välillä työttömänä
- saa toimeentulotukea nuorena aikuisena ja uudelleen keski-ikäisenä
- työssäoloaika kertyy yhteensä 19 vuotta ja työttömyysaika 19 vuotta
- jää työkyvyttömyyseläkkeelle 58-vuotiaana ja vanhuuseläkkeelle 63-vuotiaana
- elää 72-vuotiaaksi.

Viivi kuuluu työvoimaan 38 vuotta, josta puolet hän on työttömänä ja kolme vuotta työelämän ulkopuolella. Viivi ei ole suorittanut ammattitutkintoa, mutta hän on käynyt peruskoulun kymppiluokan ja hoitanut lastaan kotona kaksi vuotta. Viivi jää työelämästä työkyvyttömyyseläkkeelle 58-vuotiaana ja on eläkkeellä 14 vuotta. Työura koostuu pätkätöistä ja Viivin kohdalla sosiaaliturva ehkäiseekin erityisesti köyhyyttä.

TAULUKKO 2. Sosiaaliturvan ja julkisten koulutusmenojen sekä verojen jakautuminen Aino, Perttu ja Viivin elämän aikana

Menot, €		Aino	Perttu	Viivi
a) Syntymä ja lapsuus				
Neuvola ja lääkäri (äiti)	25 kertaa, 60 €/kerta	1 500	1 500	1 500
Synnytys + sairaalapäivät	1 800 € + 5pv, à 250 €	3 000		
	1 800 € + 3pv, à 250 €		2 500	
	1 800 € + 4pv, à 250 €			2 800
Lapsilisät	192 kk, 100 €/kk	19 200	19 200	19 200
Äitiys- ja vanhempainraha	263 pv, 80 €/pv	23 000		
	263 pv, 60 €/pv		16 500	
	263 pv, 40 €/pv			12 000
Isyysraha	12 pv, 80 €/pv	1 000		
	18 pv 60 €/pv		1 100	
Lasten hoidon tuki	24 kk, 320 €/kk	7 680		
	24 kk, 350 €/kk		8 400	
	12 kk, 420 €/kk			5 040
<i>Yhteensä</i>		<i>55 380</i>	<i>49 200</i>	<i>40 540</i>
b) Koulu aika				
Kunnallinen päivähoito 1 000 €/kk, josta vähennetään omavastuu				
Esiopetus 5 200 €/v Päivähoito 3 vuotta ja esiopetus		30 000	30 000	44 000
Kunnallinen päivähoito 4 vuotta ja esiopetus				
Terveystenhoito 0–6 vuotta		7 000	7 000	7 000
Iltapäivähoito 2 v		2 000	2 000	2 000
Peruskoulu ja lukio	12 vuotta, 6 700 €/v	80 000		
	9 vuotta, 7 100 €/v		64 000	
	10 vuotta, 7 100 €/v			71 000
Metallialan ammattikoulu	4 vuotta, 10 000 €/v		40 000	
Lumilautaonnettomuus (leikkaus ja 7 sairaalapäivää)			5 000	
Kouluajan terveydenhoito		6 000	6 000	6 000
Opiskelu				
Yliopisto-opetus 7 vuotta		81 000		
Opiskelijaterveydenhuolto 7 vuotta		2 000		
Opintotuki		25 000	1 000	
<i>Yhteensä</i>		<i>232 500</i>	<i>154 500</i>	<i>129 500</i>

Menot, €	Aino	Perttu	Viivi
c) Terveysteen liittyvät menot työssäolo- ja eläkeaikana			
Perusterveydenhuolto ja sosiaalipalvelut	10 000	10 000	20 000
Erikoissairaanhoidopalvelut	40 000	30 000	10 000
Korvatut lääkekulut	20 000	25 000	12 000
Korvatut lääkärin- ja hammaslääkärinpalkkiot, korvaukset tutkimuksesta ja hoidosta sekä matkakorvaukset	8 000	8 000	5 000
Sairauspäivät yhteensä	25 000	15 000	4 500
Sairauspäiväraha ennen työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä		22 000	
Työterveyshuolto	6 000	5 000	1 500
<i>Yhteensä</i>	<i>109 000</i>	<i>115 000</i>	<i>53 000</i>
d) Toimeentulo työaikana			
Työttömyyspäiväraha (ansio), työttömänä 4 vuotta 4:ssä eri jaksossa		62 000	
Työttömyyspäiväraha (ansio), yhteensä 5 vuotta eri jaksoissa			57 000
Työmarkkinatuki, yhteensä 14 vuotta eri jaksoissa			90 000
Yleinen asumistuki, muutamassa eri jaksossa		4 000	
Yleinen asumistuki, yhteensä 15 vuotta eri jaksoissa			54 000
Toimeentulotuki 15 vuoden aikana eri jaksoissa			18 000
<i>Yhteensä</i>	<i>0</i>	<i>66 000</i>	<i>219 000</i>
e) Eläkeajan toimeentulo ja hoivapalvelut			
Eläkkeet yhteensä	483 000	319 000	148 000
Eläkkeensaajan asumistuki			40 000
Eläkettä saavan hoitotuki 2 vuotta	4 000		
Laitoshoidossa 2 vuotta, 35 000 €/vuosi (julkisen sektorin kustantama osuus)	70 000		
<i>Yhteensä</i>	<i>557 000</i>	<i>319 000</i>	<i>188 000</i>
<i>Kaikki julkiset sosiaali- ja koulutusmenot koko elinaikana yhteensä (a + b + c + d + e)</i>	<i>953 880</i>	<i>703 700</i>	<i>630 040</i>
Verot (tuloverot, kulutusverot) ja sosiaaliturvamaksut (työeläkemaksut ja SOVA-maksut) koko elinaikana, €	Aino	Perttu	Viivi
Työeläkemaksut	395 000	231 000	82 000
Muut sosiaalivakuutusmaksut	84 000	51 000	21 000
Tuloverot	481 000	235 000	68 000
Välilliset verot	189 000	139 000	92 000
Yhteensä	1 149 000	656 000	263 000
<i>Kaikkien julkisten menojen ja maksettujen verojen ja sosiaali-turvamaksujen erotus elinaikana, €</i>	<i>-195 120</i>	<i>47 700</i>	<i>367 040</i>

5. Sosiaalipolitiikka kansainvälisessä vertailussa

Sosiaalipolitiikan vertailu eri maiden kesken tuo esiin kuinka monin eri tavoin sosiaalisia tulonsiirtoja ja palveluja voidaan järjestää ja rahoittaa. Ratkaiseva ero eri mallien välillä on julkisen sektorin rooli. Pohjoismaisessa mallissa julkinen sektori organisoii eläkkeitä, terveydenhoitoa, lasten päivähoitoa, vanhusten hoivapalveluja ja muuta sosiaaliturvaa ja nämä rahoitetaan suurelta osin verotuloilla ja pakollisilla sosiaaliturvamaksuilla. Anglosaksinen malli perustuu enemmän työsopimuksiin sekä yksityisesti sovittuihin ja vapaaehtoiisiin järjestelyihin.

Vertailun seuraavaksi sosiaalipolitiikkaa korkean aineellisen elintason maissa. Vertailu perustuu OECD:n selvityksiin (Adema & Ladaique 2009; Adema & Fron & Ladaique 2011) julkisesti säädeltyjen tulonsiirtojen ja palvelujen sisältämisestä etuuksista kansalaisille. Niihin kuuluvat myös sosiaalisista syistä myönnettyt veronalennukset. Esimerkiksi monien maiden verotuksessa saa lapsivähennyksiä. Suomessa lapsivähennyksistä luovuttiin 1990-luvun alussa ja muutosta kompensoitiin korottamalla lapsilisiä. Vertailu siis sisältää sosiaalisista syistä tehtyihin veronalennuksiin sisältyvän tuen. Kuitenkaan esimerkiksi Saksassa ja joissakin muissa maissa käytössä olevaa puoliso vähennystä ei katsota sosiaalipoliittiseksi tueksi.

Useissa maissa työttömyyspäiväraha on Suomen tapaan veronalaista tuloa eli valtio ottaa verottamalla osan maksamastaan työttömyysturvasta takaisin. Toisaalta monissa maissa työttömyyspäivärahat ovat verotonta tuloa. Vertailussa työttömyysturvasta ja muista sosiaalipoliittisista tulonsiirroista vähennetään mahdollinen veron osuus. Näin korjatut etuudet kuvastavat kansalaisen käteen jäävää tuloa. Samalla maiden etuudet tulevat vertailukelpoisiksi.

Pohjoismaissa kulutusverot (arvonlisävero sekä valmisteverot kuten polttoaine- ja alkoholivero) ovat keskimäärin yli neljännes tuotteen hinnasta. Tälläkin tavoin valtio ottaa osan antamastaan sosiaalietuudesta takaisin. USA:ssa välillinen vero vaihtelee osavaltioittain, mutta on vain murto-osan Pohjoismaiden tasosta. Niinpä samalla sosiaalietuuden summalla saa tuntuvasti enemmän tuotteita USA:ssa kuin Pohjoismaissa. Sosiaalietuuksia vertailtaessa sosiaalietuuksien määrästä on syytä vähentää myös se osuus, joka siitä menee kulutusverojen myötä takaisin valtiolle.

Joissakin maissa merkittävä osa sosiaalipolitiikasta toteutuu julkisen hallinnon ulkopuolella pakollisina ja vapaaehtoisina yksityisesti hallinnoituina järjestelyinä. Esimerkiksi työeläkkeet ja sairaanhoito toteutuvat monissa maissa suurelta osin työnantajien ja työntekijöiden välisinä pakollisina tai vapaaehtoisina järjestelyinä. Mikäli

tällaiset järjestelyt ovat selvästi sosiaalisia ja sisältävät tulonsiirtoja, nekin on syytä ottaa huomioon vertailtaessa sosiaalipolitiikan toteutusta maittäin.

Yksityisesti hallinnoitu sosiaalipolitiikka jakautuu kahteen osaan, pakolliseen ja vapaaehtoiseen. Pakollinen sisältää lainsäädännön vaatimaa sosiaalista tukea, joka toteutetaan yksityisen hallinnon toimesta. Keskeisimpiä ovat työnantajan ja työntekijän pakollisilla vakuutusmaksuilla rahoitetut eläkkeet ja sairausmenot sekä työnantajan maksama palkka työntekijän sairauspäiviltä.

Vapaaehtoinen yksityisesti hallinnoitu sosiaalipolitiikka sisältää etuuksia, jotka kertyvät useimmiten työsuhteisiin liittyvistä järjestelyistä koskien esimerkiksi eläkeitä, päivähoidon tukea ja erityisesti USA:ssa terveydenhoitoa. Jotta nämä vapaaehtoiset etuudet luetaan sosiaalipolitiikan piiriin, edellytetään, että etuuteen sisältyy julkista tukea esimerkiksi verohelpotuksina tai se sisältää uudelleenjakoa edunsaajien kesken. Verohelpotuksia käytetään runsaasti esimerkiksi USA:ssa ja Saksassa sairausvakuuttamisen tukemiseen.

Jakoa julkisen, pakollisen yksityisen ja vapaaehtoisen yksityisen kesken havainnollistaa vanhempainpäiväraha. Julkisen hallinnon maksama vanhempainraha on julkista sosiaalipolitiikkaa. Lakisääteinen työnantajan maksama vanhempainraha on pakollista yksityistä. Työntekijän oma-aloitteisesti maksama vanhempainpäiväraha on vapaaehtoista yksityistä.

Myös yksityisissä sosiaalietuuksissa on syytä ottaa huomioon niistä kerättävät suorat ja välilliset verot etuuksia vähentävänä tekijänä.

Puhtaasti henkilökohtaiset kaupalliset terveys- ja eläkevakuutukset eivät kuulu vertailtavan sosiaalipolitiikan piiriin. Jaottelu ei ole itsestään selvä. Se sisältää tärkeän sosiaalipoliittisen linjanvedon. Esimerkiksi yksittäinen henkilökohtainen kaupallinen terveysvakuutus on siinä mielessä sosiaalista, että se sisältää tulonsiirtoa. Terveysvakuutuksesta hyötyvät eniten samaan vakuutuspooliin kuuluvat ennakoitua enemmän sairastavat vähemmän sairastavien kustannuksella. Sosiaalipolitiikka rajataan tässä kuitenkin sellaiseen vakuutusturvaan, joka on valtiollisesti säädeltyä sisältäen pakollisuutta tai valtion tukea.

Koko hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka voidaan nähdä vakuutusjärjestelynä, jossa verot ja pakolliset vakuutusmaksut kattavat hyvinvointivaltion kansalaisilleen tarjoaman turvan. Sen vaihtoehtona on yhteiskunta, jossa ei ole sosiaalipolitiikkaa ja siten ihmiset kantavat itse kohtamansa riskit keräämällä omaisuutta ja ottamalla yksityisiä vakuutuksia. Ne joilla ei ole omaisuutta tai vakuutusturvaa, joutuvat hyväntekeväisyyden varaan.

Seuraavassa on lista OECD:n vertailun sisältämistä sosiaalipoliittisista etuuksista. Lista kertoo samalla sosiaalipolitiikan moniulotteisuudesta.

1. Vanhuus a) tulonsiirrot: eläkkeet, varhaiseläkkeet, muut tulonsiirrot, b) palvelut: palveluasuminen, kotipalvelu, muut palvelut
2. Lesket ja muut jälkeläiset a) eläkkeet, muut tulonsiirrot, b) hautauskulut, muut palvelut
3. Työkyvyttömyys-, sairaus- ja vammaisetuudet a) työkyvyttömyyseläkkeet, tapaturma- ja sairauseläkkeet, sairauspäivärahat, muut tulonsiirrot, b) palvelut: palveluasuminen, kotipalvelu, kuntoutus, muut palvelut

4. Terveystenhoito: terveys- ja sairaanhoitopalvelut
5. Perhe a) tulonsiirrot: perhe-etuudet, lapsilisät, äitiys- ja vanhempainpäivärahat, muut tulonsiirrot, b) palvelut: päivähoito, kotipalvelu, muut palvelut
6. Aktiivinen työvoimapolitiikka: työllisyyspalvelut ja hallinto, työllisyyskoulutus ja harjoittelu, nuoriin kohdistuvat toimenpiteet, työllisyystuet, osatyökykyisten tuet
7. Työttömyys a) tulonsiirrot: työttömyyspäivärahat, lomautuspäivärahat, työttömyyseläkkeet, b) palvelut
8. Asuminen a) tulonsiirrot: asumistuet, b) asumispalvelut
9. Muut sosiaalipolitiikka: a) tulonsiirrot: toimeentulotuki, muut tulonsiirrot, b) palvelut: sosiaalityö, muut palvelut

OECD:n vertailussa päivähoito sisältyy sosiaalipolitiikkaan, mutta koulutus ei sisälly. Niissä maissa, joissa koulu alkaa viisivuotiaana ensimmäisen kouluvuoden kustannukset lasketaan mukaan sosiaalipolitiikkaan. Toisaalta niissä maissa, joissa päivähoito jatkuu kuusivuotiaaksi, viimeisen vuoden päivähoidon kustannukset poistetaan vertailusta. Näin päivähoito saadaan vertailukelpoiseksi.

Vertailuissa on monia muitakin ongelmia. Erityisesti eläkkeiden verotusta on vaikea saada vertailukelpoiseksi. Kaikkia eläkkeiden veroetuuksia ei saatu kaikista vertailtavista maista, joten osa tuosta etuudesta ilmaistaan erikseen taulukon viimeisessä sarakkeessa.

Seuraavan sivun taulukon 3 vertailussa ovat julkiset sosiaalimenot bruttona, sosiaalimenot nettona (eli etuuksista on vähennetty etuuksista perityn tuloveron ja välillisen veron osuus) sekä sosiaalimenot pakollisina ja vapaaehtoisina yksityisinä järjestelyinä nettona (eli niistä on vähennetty tuloveron ja välillisen veron osuus).

Sosiaalimenojen sisällön suurimmat menoerät ovat eläkkeet ja terveystmenot. Useimmissa rikkaissa OECD-maissa eli taulukkoon sisältyvissä maissa eläkkeet ovat suurin sosiaalisten tulonsiirtojen menoerä. Vaihtelu on suurta välillä 4–14 % bkt:sta (Suomessa 8,3 %), mutta useimmiten eläkkeet muodostavat yli puolet maan tulonsiirroista. Terveyspalvelut ovat sosiaalisten palvelujen suurin menoerä vaihdellen välillä 5–8 % bkt:sta (Suomessa 6,1%). Useimmiten terveyspalvelut muodostavat yli puolet sosiaalipalveluiden menoista. Eläkkeiden ja terveyden keskeinen asema Suomen sosiaalimenoissa näkyy myös kuviossa 2.

Taulukon 3 sisältämä kuva poikkeaa melkoisesti yleisestä mielikuvasta. Laajimman sosiaalipolitiikan maiksi osoittautuvat Ranska, Belgia ja Saksa ja vasta niiden jälkeen tulevat Ruotsi ja aika paljon perässä muut Pohjoismaat. Suomen sosiaalipolitiikka osoittautuu USA:n sosiaalipolitiikkaa selvästi suppeammaksi.

Yllättävää tulosta selittää sekä verotuksen että yksityisesti hallinnoidun sosiaalipolitiikan huomioon ottaminen vertailussa. Verovähennykset suosivat yleensä enemmän hyvätuloisia. Pakollinen ja vapaaehtoinen yksityinen sosiaalipolitiikka on usein tulonsiirtoja suhteellisen hyvätuloisten kesken, kun taas julkinen sosiaalipolitiikka tasoittaa yleensä eniten tuloeroja ja helpottaa eniten vaikeissa sosiaalisissa ongelmissa. Niinpä esimerkiksi Tanskan sosiaalipolitiikka tasaa selvästi enemmän tuloeroja kuin USA:n sosiaalipolitiikka, vaikka Tanskan kokonaispanostus sosiaalipolitiikkaan on pienempi kuin USA:n.

Ranska, Saksa ja Belgia ovat myös julkisissa nettososiaalimenoissa Pohjoismaiden yläpuolella. Pohjoismaiden maine sosiaalipolitiikan edelläkävijöinä perustuu osittain niiden laajaan julkisten palvelujen tuotantoon (päiväkodit, koulut, terveydenhoito yms.). Julkisesti järjestetyt palvelut erottelevat yksityisesti järjestettyjä palveluja vähemmän suuri- ja pienituloisia toisistaan. Keski-Euroopan maiden asettuminen sosiaalimenojen kärkeen Pohjoismaiden sijasta heijastaa kuitenkin siinä mielessä todellisuutta, että Pohjoismaissa on 2000-luvulla eniten supistettu sosiaalipolitiikkaa verrattuna muihin rikkaisiin OECD-maihin.

Taulukko 3. Sosiaalimenot maittain vuonna 2007, prosenttia bruttokansantuotteesta (tuotantokustannushintaan). Lähde: Adema et al. 2012.

Maa	Julkiset kokonaismenot	Julkiset nettomenot (vähenetään sosiaalimenoista perittävät verotulot)	Sosiaaliset veroetuedet	Julkiset nettososiaalimenot yhteensä	Pakolliset yksityiset nettososiaalimenot	Vapaaehtoiset yksityiset sosiaalimenot	Nettososiaalimenot yhteensä ¹⁾	Eläkkeiden veroetuedet ²⁾³⁾
Australia	17,9	17,0	0,9	17,9	0,4	2,9	21,0	2,0
Belgia	29,6	25,6	0,6	26,2	0,0	4,3	30,5	0,2
Englanti	23,3	21,6	0,5	22,0	0,7	4,4	26,9	..
Hollanti	22,7	19,1	0,9	20,0	0,4	5,0	25,3	2,1
Itävalta	29,6	24,2	0,1	24,2	0,6	0,9	25,8	0,1
Japani	20,3	19,2	0,6	19,7	0,5	3,2	23,4	0,8
Kanada	18,9	17,8	1,6	19,4	0,0	4,8	24,0	2,2
Norja	23,3	19,1	0,1	19,2	0,8	0,5	20,5	0,6
Ranska	32,8	28,5	1,1	29,6	0,3	2,8	32,7	0,0
Ruotsi	32,1	25,7	0,0	25,7	0,3	1,8	27,8	0,0
Saksa	28,4	24,7	1,8	26,5	0,7	1,7	28,4	0,9
Suomi	28,2	22,6	0,0	22,6	0,0	0,8	23,4	0,1
Tanska	30,8	23,7	0,0	23,7	0,1	1,4	25,3	..
USA	17,4	16,5	2,1	18,6	0,3	10,1	27,5	0,9

1) Julkisten nettososiaalimenojen sekä pakollisten ja vapaaehtoisten nettososiaalimenojen summa on suurempi kuin nettososiaalimenot yhteensä. Ylitys johtuu siitä, että osa sosiaalisista veroetuksista sisältyy myös yksityisiin sosiaalimenoihin. 2) Eläkkeiden veroetuksien tilastoinnissa on merkittäviä vertailukelpoisuutta vähentäviä ongelmia, joten ne esitetään erikseen. 3) .. tarkoittaa, että tietoa ei ole saatavilla.

6. Perinteinen taloustiede: sosiaalipolitiikka on rasite

Perinteisen talouskäsitteen mukaan sosiaalipolitiikka murentaa hyvinvointia ja haittaa kansantalouden menestystä. Ajattelutavan mukaan saattaa olla moraalisesti välttämätöntä auttaa sosiaalipoliittisin keinoin pahaan ahdinkoon joutuneita, mutta sosiaalipolitiikka tulee pitää mahdollisimman suppeana, jotta se ei liiaksi haittaa markkinoiden vapaata ja tehokasta toimintaa ja sen seurauksena talouden kasvua ja kasvun tuottamaa yleistä hyvinvointia. Talouden missiona pidetään hyvinvointia, jolla tarkoitetaan ihmisten pääasiassa aineellisten tarpeiden tyydyttämistä.

Ajattelutavan mukaan markkinat takaavat tehokkaimmin tarpeiden tyydyttämisen. Laaja sosiaalipolitiikka siirtää toimintaa korkean verotuksen myötä pois markkinoiden piiristä ja sen katsotaan haittaavan talouden ja hyvinvoinnin kasvua.

Perinteisen talouskäsitteen ydin on yksinkertainen. Ihmiset saavat työtuloja ja käyttävät niitä viisaasti tarpeittensa tyydyttämiseen ostamalla ruokaa, asumista, vaatteita, terveyspalveluja, matkustamista ja muita tavaroita ja palveluja markkinoilta. Yritykset tuottavat niitä markkinoille. Ne yritykset pärjäävät parhaiten, jotka tuottavat halvimmalla ihmisten tarpeita parhaiten vastaavia tuotteita. Muut yritykset joutuvat väistymään. Näin markkinat johtavat tehokkaimmalla mahdollisella tavalla ihmisten tarpeiden tyydyttämiseen. Työmarkkinoilla ne yritykset, jotka tuottavat parhaiten ja tehokkaimmin tarvittavia tuotteita, voivat maksaa parempaa palkkaa kuin huonommin ja tehottomammin tarpeita tyydyttävät yritykset. Näin työvoima siirtyy niihin yrityksiin, jotka palvelevat ihmisiä parhaiten.

On johdonmukaista, että ajattelutavan mukaan markkinat tuottavat parhaan mahdollisen tuloksen ihmisten tarpeiden tyydyttämisessä. Rahan vetäminen verotuksella markkinoilta ja vastaavan tavaroiden ja palvelusten tuottaminen julkisen vallan toimesta tai ohjaamana johtaa tehottomampaan toimintaan tarpeiden tyydyttämisessä. Häiriöttömät markkinat tuottavat parhaan tuloksen. Sama koskee työvoimamarkkinoita. Jos esimerkiksi palkkoja säädellään ja tuloja tasataan, eikä niiden anneta määriä työmarkkinoilla, seurauksena on, ettei työvoima siirry tehokkaasti niihin yrityksiin, jotka palvelevat parhaiten ihmisiä. Näin sosiaalipolitiikka heikentää ihmisten tarpeiden tyydyttämistä.

Toisaalta puhdasoppisimmatkin perinteisen liberalistisen taloustieteen edustajat myöntävät, että on tilanteita, joissa markkinat eivät toimi ja valtion on syytä tulla väliin. Yritykset eivät joudu maksamaan aiheuttamiaan ympäristöhaittoja. Huonosti käy, ellei valtio puutu asiaan asettamalla rajoituksia, verottamalla ympäristöhaitoista tai muilla keinolla suojele luonnonvaroja ja ympäristöä. Vain valtio voi järjestää liikenneverkon, varmistaa veden saannin ja monta muuta perusrakenteen tehtävää. Ei ole ajateltavissa, että sairaalayrityksiä olisi niin paljon, että niiden kesken voisi toteutua markkina-ajattelun edellyttämää oikeaa kilpailua ja siten valtion on säädeltävä terveydenhoitoa. Ihmisillä ei ole markkina-ajattelun edellyttämää täydellistä tietoa tarjolla olevista tuotteista voidakseen valita niistä parhaiten omia tarpeitaan tyydyttävän ja se edellyttää valtiolta monenlaista säätelyä ja ohjausta. Monista syistä vakuutustoiminta johtaa vapailla markkinoilla kokonaisuuden kannalta epäedullisiin tuloksiin ja tarvitaan vakuutustoiminnan säätelyä ja pakollista sosiaalivakuutusta. Lasten koulutus ei ole riittävää, jos sitä ei säädellä ja tueta.

Kaikissa kehittyneissä markkinatalousmaissa valtio on edellä mainituissa ja vastaavissa tapauksissa sekaantunut tavaroiden ja palvelujen tuotantoon ja rajoittanut ja ohjannut markkinoiden toimintaa. Perinteisessä liberalistisessä talousajattelussa siis myönnetään, että valtion on tultava väliin ehkäisemään markkinoiden epäonnistumisia ja sillä on moraalisisista syistä syytä auttaa kurjaan tilanteeseen ajautuneita..

Ajattelun mukaan valtion puuttumisen ja sosiaalipolitiikan on kuitenkin pysyttävä mahdollisimman suppeana, jotta se häiritseisi markkinoiden toimintaa mahdollisimman vähän. Tuossa ajattelussa valtio on ensisijaisesti yövartijavaltio, jonka tehtävänä on ylläpitää lakia ja järjestystä ja muuta markkinoiden häiriöttömän toiminnan edellyttämää järjestystä. Sosiaalipolitiikka on kiusallinen lisä.

7. Hyvinvointivaltion rakentamisen aika

Toisen maailmansodan ja 1980-luvun välistä aikaa on nimitetty kapitalismin kultaisiksi vuosikymmeniksi. Talous kasvoi ripeästi ja sosiaalipolitiikkaa laajennettiin reippaasti kaikissa kehittyneissä markkinatalousmaissa ja erityisesti Pohjoismaissa. Työväenliike oli kehittyneiden kapitalististen maiden keskuudessa vahva ja myös porvarillisten voimien piirissä oli ymmärrystä kurjuuden poistamiselle ja työväenluokan aineellisen ja sivistyksellisen tason nostamiselle. Edellä kuvattu perinteinen liberaalinen talouskäsitys joutui antamaan jossain määrin periksi.

Tuon vaiheen keskeisiä talousteoreetikkoja olivat John Maynard Keynes ja Gunnar Myrdal. He korostivat, että kriisit ovat pysyvä osa kapitalismia, eivätkä markkinat riittävästi palauta tasapainoa talouteen ilman julkisen vallan toimenpiteitä. Keynes korosti valtion ja samalla sosiaalipolitiikan mahdollisuuksia suhdannevaihtelujen tasottamisessa ja korkean työllisyystason ylläpitämisessä. Myrdal osoitti, että kattavan sosiaalipolitiikan myötä saadaan koko kansan kyvyt mukaan yhteiskunnan rakentamiseen. Kurjuuden vähentämisen lisäksi laaja sosiaali- ja koulutuspolitiikka tuottaa hyvin koulutettua ja toimintakykyistä työvoimaa. Suomeen näitä ajatuksia toi näkyvimmin Pekka Kuusi. Ajattelun tulokset näkyvät taulukossa 1 ja kuviossa 2.

8. Uusliberalistinen käänne: sosiaalipolitiikan rajoittaminen

Sosiaalipolitiikan laajentamisen aika alkoi taittua vuoden 1974 energiakriisiin myötä. Tapahtui poliittinen käänne. Kapitalismin kultaiset nopean talouskasvun vuosikymmenet ja samalla sosiaalipolitiikan laajentamisen ja eriarvoisuuden vähentämisen aika alkoi jäädä taakse. Sen sijaan tuli uusliberalistinen hegemonia, joka on edelleen vallitsevaa todellisuutta.

Uusliberalismi ajaa markkinoiden vahvistamista sosiaalipolitiikan ja työväenliikkeen vaikutusvallan kustannuksella. Kehityssuuntaa tukee talouden kansainvälistyminen ja pääomaliikkeiden vapauttaminen. Maat pyrkivät alentamaan yritysten kustannuksia kilpaillessaan tuotannon ja rahavirtojen sijoittumisesta. Uuden suuntauksen kansainvälisiä ikoneja olivat vuonna 1979 Britannian pääministeriksi noussut Margaret Thatcher ja vuonna 1981 USA:n presidentiksi valittu Ronald Reagan.

Suomen talouspoliittisessa eliitissä uusliberalismin läpimurto tuli ehkä selkeimmin esiin sosialidemokraattisen puolueen puheenjohtajan Kalevi Sorsan puheessa 9.3.1977: ”... pääpaino on tuottavuuden nostamisella sekä tuottavuuden ja kansainvälisen kilpailukyvyyn puitteisiin sovitetulla tulopolitiikalla ... edellyttää erityisesti investointien lisäämistä. Näille on tehtävä tilaa muun muassa julkisen talouden kasvua hillitsemällä ...”. Muutos oli tuntuva verrattuna hyvinvointivaltion rakentamisvaiheen puheisiin. Tohtori Jukka Tarkka, joka valittiin myöhemmin elinkeinoelämän valtuuskunnan johtajaksi, kutsui puhetta patruunan päiväuneksi.

Parin kuukauden kuluttua Kalevi Sorsasta tuli pääministeri. Hallitus hyväksyi kesäkuussa ja joulukuussa 1977 elvytysohjelmat, joiden pyrkimyksenä oli pääministeri Sorsan mukaan ”... parantaa yritysten kilpailukykyä ja toimintaedellytyksiä”. Aiemmin ilmaisulla elvytys oli tarkoitettu ensisijassa väestön elinoloja parantanevia ja kysyntää lisääviä toimenpiteitä. Uusi linjaus vahvistettiin talouspoliittista eliittiä laajalti koonneessa ja suorastaan myyttiseen maineeseen kohonneessa Espoon Korpilammen seminaarissa syyskuussa 1977.

Hegemonian muutos poliittisen eliitin keskuudessa johti vähitellen hyvinvointivaltion rakentamisen päättymiseen ja sosiaalipolitiikan suhteelliseen heikentämiseen. Laiva kääntyi hitaasti. 1980-luku oli vielä sosiaalipolitiikassa perhepolitiikan rakentamisen vuosikymmenen päivähoiton laajentamisen ja kotihoidon tuen käynnistämisen myötä. 1990-luvun lama antoi puitteet sosiaalipoliittisten leikkausten tuntuvaan käynnistämiseen. Syynä suunnanmuutoksen hitaaseen toimenpanoon olivat hyvinvointivaltion vahvat rakenteet. Vakiintuneita palvelurakenteita ja saavutettuja etuuksia ei ole helppo purkaa.

Taulukko 4. Suomalaisen mielipiteet kunnallisten palvelujen karsimiseen. ”Jos on pakko, on parempi korottaa kunnallisveroa kuin karsia kunnallisia palveluita” -väitteen kanssa samaa mieltä olevien osuus (%) eri väestöryhmissä vuosina 1992, 2000 ja 2006 (Lähde: Kunnallisalan kehittämissäätiö)

	1992	2000	2006
miehet	45	70	73
naiset	55	67	74
15-20 vuotta	50	69	68
25-34 vuotta	50	70	83
35-50 vuotta	53	66	78
50-64 vuotta	48	68	70
ei ammattikoulutusta	50	66	74
kurssi	53	65	-
ammattikoulutus	51	68	72
opistotaso	51	65	74
akateeminen	50	63	78
kesk	50	65	70
sdp	54	76	7748
kok	48	63	70
vas	69	75	81
vihr	50	73	72
rkp	-	-	70
krist	-	-	77
perussuomalaiset	-	-	67
N	1029	982	762

Lisäksi sosiaalipolitiikalla oli vahva ja voimistuva kansan tuki. Se selviää taulukosta 4 (edellinen sivu). Suomalaisista oli vuonna 1992 puolet sitä mieltä, että mieluummin verojen korotuksia kuin kunnallisten palvelujen heikennyksiä. Vuonna 2006 kolme neljästä ja myös kaikkien puolueiden kannattajien selvä enemmistö oli sitä mieltä.

Poliittisen eliitin tahto oli kansan mielipiteitä vahvempi. Monia sosiaalipoliittisia palveluja heikennettiin, esimerkkinä vaikkapa perheiden kotipalvelut. Toimeentulon perusturva jäi yhä enemmän jälkeen ansioiden kehityksestä.

Kuvio 3 kertoo, että pelkkää kansaneläkettä saavan nettotulo, eli käteen jäävä tulo, oli Suomessa vuonna 1971 kolmannes teollisuuden keskiansiota saavan kokoaikaisen työntekijän verojen jälkeen saamasta nettotulosta. Kansaneläkettä saavan osuus oli korkeimmillaan 1980-luvun puolivälissä, jolloin se oli noin 45 prosenttia teollisuuden keskiansiosta ja siitä se on laskenut 2000-luvun alkuun noin 30 prosenttiin. Muissa sellaisissa maissa, joissa on ollut samankaltainen peruseläke kuin Suomessa, kehitys on ollut samansuuntainen, mutta Suomessa kansaneläkkeen suhteellinen lasku on ollut jyrkempi. Kansaneläke kuvaa hyvin Suomen toimeentulon perusturvaa, sillä monet muut toimeentulon perusturvan muodot on sidottu kansaneläkkeeseen.

Myös tulojen eriarvoisuuden muutos havainnollistaa uusliberalistista käännettä. Kuvio 4 kertoo suomalaisten nettotulojen eli tulonsiirtojen ja verojen jälkeen käteen jäävien tulojen vuosittaisen kehityksen tuloluokittain vuosina 1966–1990 ja 1990–2007. Vuosina 1966–1990 pienituloisimman kymmenyksen tulot kasvoivat vuosittain keskimäärin 12 prosenttia. Mitä suuremmat olivat nettotulot, sen pienempi oli kasvu. Suurituloisimmassa tulokymmenyksessä kasvu oli kolme prosenttia. Tulohaitari supistui tuntuvasti.

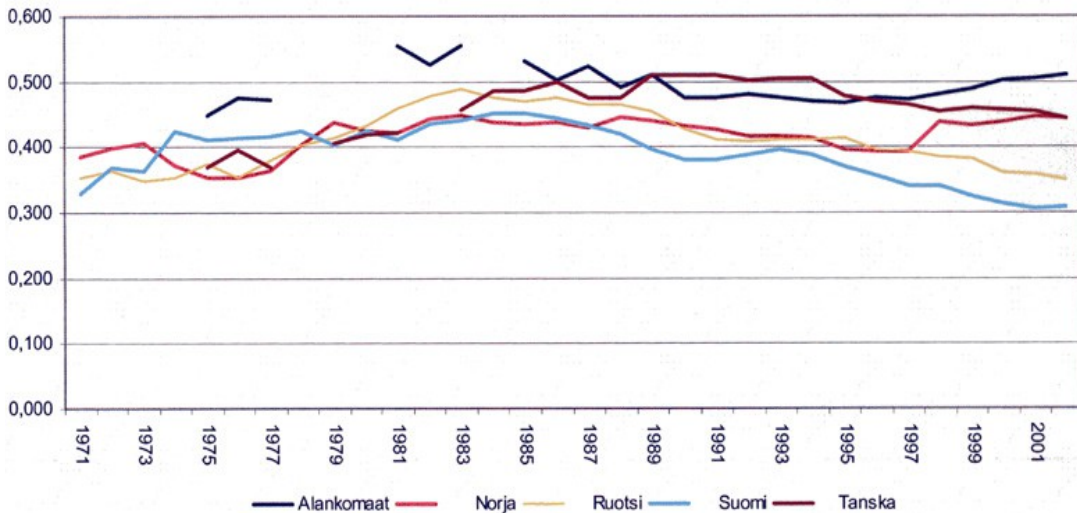
Vuosina 1990–2007 muutos oli päinvastainen. Tulojen eriarvoisuus kasvoi. Pienituloisimman kymmenyksen nettotulot kasvoivat vuosittain 0,5 prosenttia, kun suurituloisimman tulokymmenyksen vastaava kasvu oli kymmenkertainen eli viisi prosenttia ja suurituloisin sadasosa erottautui muista tulonsaajista heidän nettotulonsa kasvaessa vuosittain 12 prosenttia.

Vuosien 1990–2007 tuloerojen kasvu aiheutui jossain määrin ansiotulojen muutoksesta. Ansioltaan keskituloisten suhteellinen osuus alkoi vähetä ja suurten ja pienten ansiotulojen osuus kasvaa. Ansiotulojen eriarvoistumista merkittävämpi tuloerojen kasvun tekijä oli kuitenkin verotuksen muutos. Suurituloisten verotusta lievennettiin ja verotus tasasi entistä vähemmän tuloeroja. Toimeentulon perusturva (kansaneläkkeet, lapsilisä, kotihoidon tuki yms.) jäi yhä enemmän jälkeen ansiotuloista, mikä osaltaan kiihdytti tuloerojen kasvua.

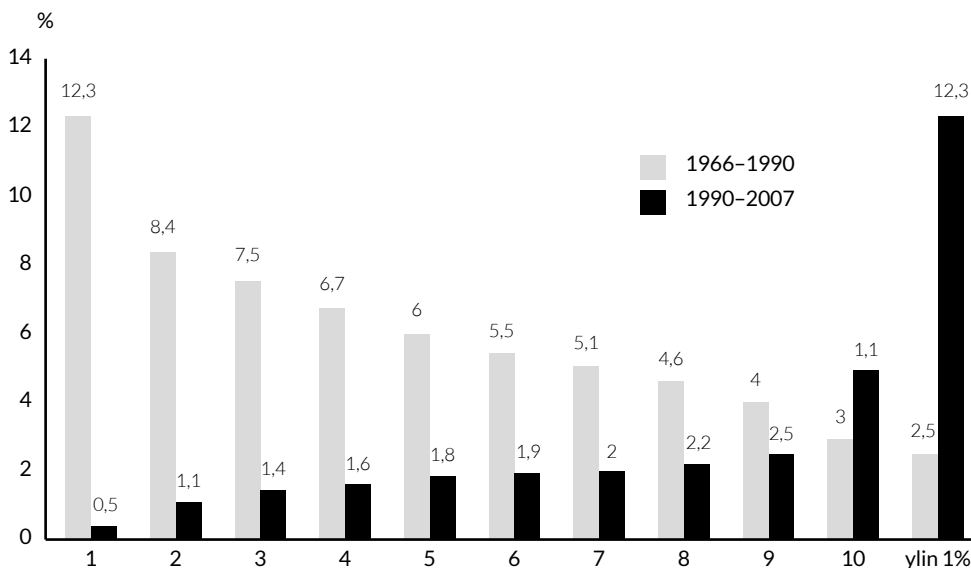
Vaikka toimeentulon perusturva on uusliberalistisen käänteen jälkeen heikentynyt suhteessa ansiotuloihin, ovat sosiaalimenot kasvaneet suhteessa bruttokansantuotteeseen. 1980-luvun puolessa välissä sosiaalimenot olivat vajaat 25 prosenttia bruttokansantuotteesta. 1990-luvun alun laman aikana osuus nousi lähelle 35 prosenttia ja 2010-luvulla osuus on ollut hieman yli 30 prosenttia.

Pääasiallinen selitys sosiaalimenojen osuuden kasvuun ovat olleet työeläkkeet (ks. kuvio 2). Vuonna 1963 käynnistynyt työeläkejärjestelmä on tullut täysimittaisesti käyttöön. Myös työttömyyden kasvu verrattuna 1980-lukuun on lisännyt sosiaalimenojen osuutta bruttokansantuotteesta.

KUVIO 3. Kansaneläkkeen suhde teollisuuden keskiansioon. Kuvio kertoo kuinka suuri osuus pelkkää kansaneläkettä saavan nettoansio on verrattuna kokopäivätyötä tekevän teollisuuden työntekijän saamaan nettoansioon. (Lähde: Scruggs L, Allan J. Welfare state decommodification in eighteen OECD countries: A replication and revision. <http://www.sp.uconn.edu/~scruggs/wp.htm>.)



KUVIO 4. Suomalaisen keskimääräinen vuosittainen nettotulojen kehitys vuosina 1966 - 1990 ja 1990 - 2007 tuloluokittain. Alin tulokymmenys on numero 1 ja ylin tulokymmenys on 10. (Lähde: Pirttilä & Tuomala 2010.)



9. Sosiaalipolitiikan hyvä kehä

Hyvintointivaltion puolustus on perinteisesti pohjautunut pyrkimykseen poistaa kurjuutta ja tuottaa hyvin koulutettua ja toimintakykyistä työvoimaa talouteen. Myöhemmin hyvinvointivaltion puolustus – ja samalla uusliberalismin kritiikki – on saanut uusia eväitä. Niitä havainnollistaa teoria sosiaalipolitiikan hyvästä kehästä (ks. kuvio 5). Sen mukaan antelias sosiaalipolitiikka vähentää eriarvoisuutta, mikä vahvistaa yhteisöllisyyttä ja samalla yksilön toimintakykyä. Yhdessä ne puolestaan lisäävät väestön hyvinvointia. Lisääntynyt hyvinvointi luo tukea laajalle sosiaalipolitiikalle. Näin hyvästä kehästä tulee itseään vahvistava kierre.

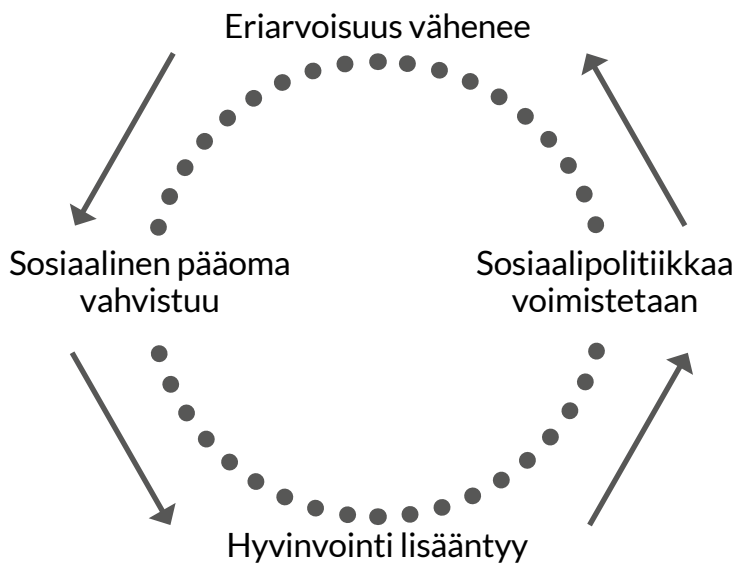
Hyvä kehä haastaa taloustieteen perinteisen käsityksen sosiaalipolitiikan hyvinvointia murentavista vaikutuksista. Sosiaalipolitiikka ei ainoastaan poista kurjuutta ja tuota hyvin koulutettua työvoimaa talouteen, vaan se myös vahvistaa yhteisöllisyyttä vähentäessään eriarvoisuutta. Yhteisöllisyys ilmenee luottamuksena toisiin ihmisiin ja yhteisiin instituutioihin, kuten parlamenttiin ja oikeuslaitokseen.

Myös kansalaisten aktiivinen osallistuminen yhteisön toimintaan on osa yhteisöllisyyttä. Vankka tutkimusnäyttö osoittaa, että mitä vähemmän yhteisössä on eriarvoisuutta, sen vahvempaa on yhteisöllisyys. Näyttö kertoo myös, että vahva yhteisöllisyys ja yksilön toimintakyky liittyvät yhteen. Mitä vahvempaa on yhteisöllisyys, sen menestyksellisempi on yhteisö ja sen paremmin väestö voi.

Taloustieteilijät ja monet sosiaalitieteilijät käyttävät yhteisöllisyydestä käsitettä sosiaalinen pääoma ja yksilön toimintakyvystä käsitettä inhimillinen pääoma. Nuo käsitteet kuitenkin kaventavat yhteisöllisyyden ja yksilön toimintakyvyn talouden tuottavuuteen. Kuitenkin yhteisöllisyys ja yksilön toimintakyky vaikuttavat paitsi tuottavuuteen myös monin muin tavoin yhteisön hyvinvointiin ja menestykseen. Lisäksi ne ovat sinänsä merkittävä osa hyvinvointia.

Hyvä kehä kertoo siis, että sosiaalipolitiikka tuottaa menestystä ja hyvinvointia. Pohjoismaat ovat siitä konkreettinen osoitus. Pohjoismaat ovat olleet sosiaalipolitiikan edelläkävijöitä ja ne ovat useimmilla hyvinvoinnin mittareilla mitattuna maailman kärkeä. Talouden tuottavuuskin on kehittynyt Pohjoismaissa viimeisinä vuosikymmeninä nopeammin kuin tuottavuuskehityksen mallimaana pidetyssä, mutta suppean julkisen sosiaalipolitiikan USA:ssa. Vahva sosiaalipolitiikka vähentää eriarvoisuutta ja yhdistää ihmisiä. Nämä ovat keskeisiä yhteiskunnan menestystekijöitä.

Kuvio 5. Sosiaalipolitiikan hyvä kehä.



10. Aktivoiva sosiaalipolitiikka

Hyvintointivaltion rakentamisen aikaan sosiaalipolitiikkaa perusteltiin kurjuuden poistamisen lisäksi aktivoinnilla. Gunnar Myrdalin sanoi hyvintointivaltion ja sosiaalipolitiikan myötä saadaan ”alaluokan kyvyt käyttöön”. Pekka Kuusi kirjoitti 1960-luvun sosiaalipolitiikassa Joel Lehtosen Putkinotkoa lainaten, miten sosiaalipolitiikan myötä ”Juutas Käkriäinenkin nousee pangolta ikaikaisesta saamattomuudesta”.

Sosiaalipolitiikka ymmärretään tuolloin laajana käsitteenä, joka sisältää toimintaedellytyksiä turvaavan toimeentulon turvaamisen lisäksi toimintakykyä lisäävän koulutus- ja terveystalouden. Tällöin aktivointi on mahdollisuuksien edistämistä.

Uusliberaalin käänteen jälkeen aktivoiva sosiaalipolitiikka on saanut uuden sisällön. Sosiaalipolitiikan tulee sen mukaan houkutella työhön. Keskeiseksi käsitteeksi on tullut kannustinloukku. Kannustinloukku tarkoittaa, ettei työn vastaanottamisesta saa välitöntä taloudellista hyötyä. Kannustinloukun poistamisella perustellaan toimeentuloturvan heikentämistä, jotta työn vastaanottaminen lisäisi selvästi tuloja verrattuna työttömyyden aikaiseen toimeentuloon.

Ajatus on laajasti hyväksytty. Työssäkäynnistä on hyvä saada taloudellista etua, jotta työn vastaanottamisesta tulee houkuttelevaa. Lisätulot ovat tarpeen jo senkin takia, että työllistyminen useimmiten lisää kuluja. Sosiaalipolitiikka on kuitenkin joutanut tilanteeseen, jossa joissakin olosuhteissa työn vastaanottaminen ei lisää juuri lainkaan tuloja verrattuna työttömänä saatuun toimeentuloon. Sellaisesta tilanteesta tulee päästä eroon. Asia osoittautuu kuitenkin tarkemmin selvitettyinä toisenlaiseksi kuin se ensisilmäyksellä näyttää.

Nyt asumistuki vähenee ja lasten päivähoidon maksu kasvaa melko jyrkästi työttömän työllistyessä ja tulojen kasvaessa. Asumistuen väheneminen ja päivähoitomaksun syövä työllistymisen tuomaa lisätuloa. Kannustinongelman helpottamiseksi voitaisiin lieventää asumistuen vähenemistä ja päivähoitomaksun kasvamista tulojen kasvaessa. Tällöin niitä jouduttaisiin maksamaan enemmän, jotta porrastus lievenisi. Asumistukea tulisi siis nykyisestä lisätä ja päivähoidon maksuja nykyisestä alentaa myös vähän suuremmilla tuloilla. Työllistymisestä saatujen tulojen toimeentuloturva vähentävän vaikutuksen lieventäminen edellyttäisi tuntuva sosiaalimenojen kasvattamista.

Jos halutaan helpottaa kannustinongelmaa ja samalla välttää sosiaalimenojen kasvua, ainoaksi vaihtoehdoksi jää työttömyysturvan ja asumistuen heikentäminen ja

osittainen luopuminen päivähoitomaksujen alentamisesta. Työttömyysturva ja asumistuki ovat kuitenkin jo nyt tasoltaan niin vaatimattomia, että monet työttömyysturvaa ja asumistukea saavat joutuvat lisäksi turvautumaan toimeentulotukeen.

Jos siis työttömyysturvaa ja asumistukea heikennetään, joutuu yhä useampi turvautumaan toimeentulotukeen. Kuitenkin toimeentulotuki on varsinainen kannustinloukku. Toimeentulotuessa on suojaosuus, joka on enintään 150 euroa kuukaudessa. Sen jälkeen jokainen työstä ansaittu euro vähentää toimeentulotukea samalla määrällä, joten ansiotulon lisäyksestä ei suojaosuuden jälkeen jää toimeentulotukea saavalle mitään käteen. Toimeentulotukea saavien kannustinloukun ongelma vain pahenee työttömyysturvaa ja asumistukea alennettaessa. Toimeentulotukea saa jo nyt valtaosa pitkäaikaistyöttömistä.

Ongelmaa voidaan ratkaista heikentämällä työttömyysturvan ja asumistuen lisäksi toimeentulotukea. Ratkaisua vaikeuttaa se, Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea ehti jo vuonna 2014 moittia Suomen sosiaaliturvaetuuksien vähimmäistasoa riittämättömäksi. Suomen perusturvan taso ei täytä Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan vaatimuksia. Toimeentulon heikentäminen taitaisi edellyttää myös Suomen perustuslain muuttamista. Perustuslain mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.”

Niinpä ne, jotka esittävät kannustinloukkujen purkamista toimeentuloturvaa heikentämällä, esittävät harvoin, miten se tehdään.

Toimivaksi ratkaisuksi on ilmennyt vuoden 2014 alussa voimaan tullut työttömyysturvan 300 euron suojaosuus. Se tarkoittaa, että työttömyysturvaa saava voi saada osa-aikaisesta työstä enintään 300 euroa ansiotuloja siten, että se ei vähennä työttömyysturvaa. Seurannan mukaan ratkaisu on kannustanut tuhansia ihmisiä osa-aikaiseen työhön. Suojaosuus on todennäköisesti lisännyt työtä ja yhteiskunnan siitä saamaa hyötyä verotulot mukaan lukien. Työttömyysturvan suojaosuus on sosiaalipoliittisen järjestelmän muutoksena askel perustulon suuntaan.

Aktivoivaan sosiaalipolitiikkaan on kaksi näkökulmaa. Toinen näkökulma on kannustinloukku eli patistetaan ihmisiä töihin kepillä ja porkkanalla. Yllä esitetty kertomus osoittaa, että kannustinongelman purkaminen toimeentuloturvaa heikentämällä edellyttää luopumista Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan vaatimuksista ja rikkoo luultavasti perustuslakia. Jos niin ei haluta tehdä, kannustinloukkujen purkaminen edellyttää kepin sijaan porkkanoita eli kohtuullisia minimipalkkoja ja toimeentuloturvan parantamista vähimmäistasojen yläpuolella.

Toinen näkökulma aktivoivaan sosiaalipolitiikkaan on mahdollisuuksien rakentaminen. Se on ihmisten ja yhteisöjen toimintakykyä parantavaa sosiaalipolitiikkaa, johon kuuluu toimeentulon turvaamisen lisäksi varhaiskasvatus, koulutus, terveydenhoito, aktiivinen työllisyyspolitiikka ja monet muut niistä tehtävistä, joilla on rakennettu pohjoismainen hyvinvointivaltio.

11. Sosiaalisten palvelujen yhteistuotanto

Sosiaalipolitiikkaa on syyllistetty ihmisten omaehtoisuuden ja kansalaistoiminnan lamauttamisesta. Sosiaalipolitiikka ulkoistaa huolenpitoa itsestä ja läheisten hoivaa valtiolle ja kunnalle.

Valtioita vertaileva tutkimus ei tue väitettä sosiaalipolitiikan lamauttavasta voimasta. Niissä maissa, joissa sosiaalipolitiikka on laajaa, myös huolenpito läheisistä ja kansalaistoiminta on laajaa. Laajan sosiaalipolitiikan maiden turvattu toimeentulo, terveiden elinvuosien määrä, korkea koulutustaso ja kansalaisten kokemus luottamus toisiin ihmisiin ja yhteisiin instituutioihin tukevat kansalaisten keskinäistä huolenpitoa ja hoivaa.

Silti on aihetta käsitellä, miten voidaan lisätä sosiaalipolitiikan kohteiden omaa osallistumista. Kun syrjäytymisvaarassa olevien nuorten aktivointipalveluissa otettiin nuoret itse suunnittelemaan aktivointipalvelujen kehittämistä ja toimeenpanoa, ”nuorten kyky toimia yhteiskunnassa ja usko omiin mahdollisuuksiin kasvoivat merkittävästi ... osa nuorista työllistyi ja osa saavutti pitkää aikaa opiskelurytmin tai sai kiinni uudesta opiskelupaikasta” (Palsanen & Kääriäinen 2015, 199).

Espoon vanhusten palvelutalossa kokeiltiin vanhusten osallistumista talon toimintaan (siivoukseen, aterioiden järjestämiseen yms.). Tulokset olivat hyviä, mutta kokeilu lopetettiin. Koulutuksessa voitaisiin oppilaita ja opiskelijoita käyttää paljon nykyistä enemmän koulutuksen tuottamiseen. Hyöty voisi olla molemminpuolinen. Osallistuminen palvelun tuottamiseen on sinänsä aktivoivaa ja opettavaa ja palvelun tuotantokustannukset saattavat vähetä. Yhteiskunnallisten palvelujen käyttäjien omassa osallistumisessa palvelujen tuottamiseen on paljon käyttämättömiä mahdollisuuksia.

Vapaaehtoistyö on nopeasti lisääntynyt. Aikuisia ilmoittautuu lisääntyvästi vapaaehtoisiksi tukihenkilöiksi sosiaalisista ongelmista kärsiville lapsille. Yhä useampi on valmis pitämään seuraa yksinäisille vanhuksille. Silti vapaaehtoistyön järjestäminen osaksi sosiaalipolitiikkaa on heiveröistä.

Kansalaisjärjestöjen osallistuminen sosiaalipalvelujen tuottamiseen on vaikeutunut kilpailutusmääräysten vuoksi. Kuntien yhteistyö esimerkiksi päihdepalveluja tuottavan A-klinikkasäätön ja ensi- ja turvakoteja ylläpitävien yhdistysten kanssa on vähentynyt. Palvelujen kilpailuttamispakko on rapauttanut vakiintuneita pitkäaikaisia yhteistyömuotoja. Suuret kansainvälisessä omistuksessa olevat ja usein veroparatiiseihin voittojaan siirtävät yritykset syrjäyttävät kansalaisjärjestöjä tuottamasta palveluja ja lisäävät nopeasti osuuttaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannossa.

Kehityssuunnan ongelmia kuvaa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Palkan-saajien tutkimuslaitoksen laaja vertaileva tutkimus kuntien, järjestöjen ja yritysten tuottamista vanhusten asumispalveluista. ”Kun asiakkaiden hoidon tarve otettiin huomioon, olivat yritysten yksiköt hieman järjestöjen yksiköitä kalliimpia ja kunnalliset halvimpia. ... Järjestöjen palvelutaloissa henkilöstön hyvinvointiin liittyvät tekijät olivat parhaimmalla tasolla. Kuntien ja yritysten palvelutalot erosivat siten, että kunnallisissa palvelutaloissa johtaminen, työtyytyväisyys ja työn hallinta (itsenäisyys ja kykyjen käyttö) olivat hyvällä tasolla, mutta työntekijöiden kuormitus oli suurta. Yritysten palvelutaloissa puolestaan kuormitus oli vähäistä, mutta johtaminen, työntekijöiden itsenäisyys ja työtyytyväisyys olivat matalalla tasolla.” Tuloksia tulkittaessa on hyvä pitää mielessä, että ne olivat keskiarvoja ja yritysten, järjestöjen ja kuntien palvelutaloissa oli kussakin ryhmässä sekä hyvin että huonosti toimivia: ”... tutkitut tekijät vaihtelivat selvästi enemmän palvelumuotojen sisällä kuin niiden välillä.” (Sivervo ym. 2010, 6.)

Yhdysvalloissa on tehty lukuisia vertailevia tutkimuksia yritysten ja voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tuottamista ikääntyneiden asumispalveluista. Tulokset ovat samansuuntaisia kuin edellä kuvatussa suomalaisessa tutkimuksessa. Ne kertovat melko yksiselitteisesti laadun olevan parempaa voittoa tavoittelemattomissa yhteisöissä. (Pirttilä & Taimio 2011, 26.) Yhdysvaltalaiset taloustutkijat selittävät tulosta ”laadunvaimennushypoteesilla”. Kun palveluissa on sellaisia osia, joista ei voi tarkoin sopia, yrityksillä on taipumus panna toimeen kustannusleikkauksia, jotka heikentävät laatua. Voittoa tavoittelemattomilla yhteisöillä on vähemmän motivaatiota kustannusleikkauksiin ja enemmän motivaatiota korkealaatuisiin palveluihin. (Pirttilä & Taimio 2011, 18–20.) Voittoa tavoittelemattomissa yhteisöissä henkilökunta on sitoutuneempaa hyvään palveluun.

Sosiaalisten palvelujen tuottajat voivat olla monenlaisia: julkinen sektori itse, kansalaisjärjestöt, vapaaehtoistyö, osuuskunnat ja yhteiskunnalliset yritykset, eettiseltä pohjalta toimivat pienyritykset ja muut yritykset sekä sosiaalipolitiikan kohteiden oma osallistuminen. Niiden yhteispeli tarjoaa mahdollisuuksia, joita käytetään puutteellisesti hyväksi. Palaan asiaan viimeisessä luvussa.

12. Sosiaalipolitiikan skenaariot

Tulevaisuuden tutkimuksessa on tapana muodostaa vaihtoehtoisia skenaarioita kuvaamaan mahdollisia kehityskulkuja. Tarkastelemalla sosiaalipolitiikasta käytävää keskustelua voidaan hahmottaa kolme keskenään kilpailevaa linjaa, joita voidaan pitää myös skenaarioina tulevaisuudesta.

Skenaario 1: Uusliberalismi vahvistaa asemiaan

- Tuloerot jatkavat kasvuaan. Menestyjät jatkavat irtiottoaan eli suurituloiset kasvattavat kaulaa suhteessa muihin. Myös pärjääjät eli melko hyvissä asemissa toimivat asiantuntijat ja ammatinharjoittajat parantavat asemiaan, sinnitteelijät eli melko pienipalkkaisissa toteuttavissa tehtävissä ja palveluissa toimivat saavat pienevän siivun yhteisestä kakusta, mutta tulevat jotenkuten toimeen ja yhteiskunnan marginaaliin putoavien määrä kasvaa ja suhteellinen asema heikkenee, monilla absoluuttinenkin asema.
- Palvelut eriytyvät: eliitin lapsilla ja pärjääjillä on omat päiväkotinsa ja koulunsa ja julkinen palvelu leimautuu yhä enemmän huono-osaisten palveluksi. Sosiaali- ja terveyspalveluissa suuret kansainvälisesti omistetut yritykset vahvistavat asemiaan. Julkisten palvelujen siirtyminen markkinoilla tapahtuvaksi jatkuu ja tilaaja-tuottaja-malli ja palvelusetelit siirtävät julkisesti järjestettyä ja osittain julkisesti rahoitettua palvelua yksityisten tuottamaksi. Terveyserot jatkavat kasvuaan julkisen terveydenhuollon rapautumisen myötä. Moniongelmaisten asema heikkenee, kun hoitoketjut haurastuvat.
- Huono-osaisuuden periytyminen lisääntyy, luokkaerot kasvavat.
- Verotus kevenee.

Skenaario 2: Sosiaaliseen panostava valtio

- Sosiaalipolitiikka nähdään talouskasvua tuottavana tekijänä. Korostetaan lapsi- ja koulutuskeskeisen sosiaalisen investoinnin strategiaa ja syrjäytymisen ehkäisemistä.
- Erotuksena uusliberaaliin politiikkaan panostetaan julkiseen koko kansan koulutukseen ja päivähoitoon sekä aktiiviseen työllisyyspolitiikkaan.
- Verotuksen keveneminen jää uusliberaalia skenaariota maltillisemmaksi.
- Tuloerot kasvavat vähemmän kuin uusliberaalissa vaihtoehdossa, mutta syrjäytyneiden suhteellisen aseman heikkeneminen jatkuu.

Skenaario 3: hyvinvointivaltion rakentaminen jatkuu

- Tuloerot supistuvat kautta linjan.
- Sosiaaliset oikeudet vahvistuvat vauvoista vanhuksiin. Toimeentuloturvan tarveharkinta ja etuuksien saajien kontrollointi vähenee.
- Koulutukseen ja päivähoitoon panostetaan. Sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisyä tehostetaan tukimenettelyin.
- Työllisyyspolitiikka on aktiivista taaten myös pitkäaikaistyöttömille, vajaakuntoisille, vammaisille ja syrjäytymisuhan alaisille nuorille työtä tarvittaessa kuntien ja valtion toimesta.
- Putoaminen vähimmäisturvan varaan vähenee ja vähimmäisturvan taso nousee yli tuloköyhyyden laskennallisen rajan (60 prosenttia keskitulosta).

Tätä kirjoitettaessa skenaarion 1 uusliberalismia vahvistava linja on voimistamassa asemiaan vuonna 2015 aloittaneen Sipilän hallituksen aikana. Sen linjauksissa korostuu edellisiin hallituksiin verrattuna määrärahojen leikkausten vahva kohdistaminen myös koulutukseen, päivähoitoon ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Siten hallitus irtoaa entistä selkeämmin sosiaaliseen panostavasta skenaariorista 2. Lisäksi indeksijäädytysten myötä yleislinjana jatkuu 1980-luvulla alkanut toimeentuloturvan perustason heikkeneminen suhteessa ansiotasoon eli tulojen kuilu perusturvan ja ansioiden varassa elävien välillä jatkaa kasvuaan. Uusliberaalia linjaa myötäilee myös hallituksen lupaus lisätä resursseja omaishoitoon. Hallitus haluaa tukea huolenpidon palauttamista läheisille. Lisätuki omaishoidolle on monella tavoin perusteltu, mutta kiinnostavaksi asian tekee se, että omaishoito on ainoita sosiaalipolitiikan alueita, joihin hallitus lupaa lisää resursseja. Lähes kaikkea muuta leikataan.

Vasemmiston ajama skenaarion 3 eli hyvinvointivaltion rakentamisen jatkaminen näyttää yhä epärealistisemmältä. Myös muissa Pohjoismaissa on parin vuosikymmenen ajan luovuttu hyvinvointivaltion rakentamisesta ja suuntauduttu sen vähittäiseen alasajoon. Kaikissa Pohjoismaissa skenaarion 1 kaikki osatekijät ovat enemmän tai vähemmän suuntauksena: tuloerot kasvavat, palvelut eriytyvät hyvä- ja huono-osaisille, luokkaerot kasvavat ja verotus kevenee.

Toisaalta hyvinvointivaltion ja sen sosiaalipolitiikan alasajo on osoittautunut vaikeaksi. Kansalaisten saavuttamien etuuskien poistaminen ei ole helppoa. Kansalaisten tuki hyvinvointivaltion ylläpidolle on vahva, kuten taulukosta 4 ilmenee. Myös sillä on merkitystä, että julkisten hyvinvointipalvelusten työntekijät ovat merkittävä osa kaikista työntekijöistä ja heidän äänensä kuuluu, kun heidän työskentelymahdollisuuksiaan heikennetään. Niinpä alasajo tapahtuu verkkaisin askelin vähittäisenä kehityksenä.

On myös päinvastaisia kehityskulkuja. Vanhasen toinen hallitus otti käyttöön taakueläkkeen vuonna 2011 ja Kataisen hallitus paransi työttömän perusturvaa vuonna 2012. Vähimmäiseläkkeen ja työttömän perusturvan varassa elävien tulot paranivat tuntuvasti. Korotukset jäivät kuitenkin pidemmän aikavälin näkökulmasta vaatimattomiksi. Olisi tarvittu eri suuruusluokan korotukset, jotta vähimmäiseläke ja työttömän perusturva olisivat suhteessa ansiotasoon palautuneet 1980-luvun tasolle. Nyt toteutuneet korotukset paikkasivat vain muutaman vuoden aikana tapahtuneen jälkeen jäämisen suhteessa ansiotasoon. Näyttää siltä, että perusturvan varassa elävien kuilu ansiotasoon jatkaa kasvuaan.

Pysyvämmältä näyttävä parannus on toteutunut vammaisten oikeuksissa asunnon ja tukihenkilön saantiin. Vammaisten sosiaaliset oikeudet ovat vahvistuneet skenaarion 3 mukaisesti.

Vasemmiston ja vihreiden kannatuksen kasvu saattaisi johtaa hallitukseen, joka muuttaisi suuntaa skenaarion 2 linjalle. Panostuksia päivähoidon ja koulutukseen lisättäisiin. Myös skenaario 3 saattaisi joiltain osin toteutua. Perusturvan suhteellinen heikkeneminen ainakin hidastuisi ja joidenkin heikoimmassa asemassa olevien sosiaalisia oikeuksia saatettaisiin parantaa samaan tapaan kuin muutamia vuosia sitten parannettiin vammaisten oikeuksia.

On kuitenkin yhä selvempää, että paluuta skenaarion 3 mukaiseen entisenlaisen hyvinvointivaltion rakentamiseen ja sosiaalipolitiikan vahvistamiseen ei ole. Tällainen edellyttäisi jatkuvasti lisää verotuloja ja se taas edellyttäisi jatkuvaa talouskasvua. Nykyinen ymmärrys kytkee sosiaalipolitiikan voimistamisen talouskasvuun, vaikka nykymuotoinen talouskasvu on tulossa tiensä päähän. Hyvän tulevaisuuden turvaaminen edellyttää esitettyjen kolmen skenaarion sijaan uudenlaista sosiaalipolitiikkaa.

13. Uuden sosiaalipolitiikan välttämättömyys

On kaksi keskeistä syytä, miksi hyvä tulevaisuus edellyttää uutta sosiaalipolitiikkaa. Toinen on ympäristöongelmien kärjistyminen ja toinen hyvinvointikäsitteen muuttuminen.

Ympäristöongelmaa kuvaa osuvimmin ekologinen jalanjälki. Se kertoo, kuinka suuri tuottava maa- ja vesialue tarvitaan ihmisryhmän kuluttaman ravinnon, materiaalien ja energian tuottamiseen sekä syntyneiden jätteiden käsittelyyn. Teollisuusmaissa noin puolet ekologisesta jalanjäljestä syntyy ilmasto-ongelmasta. Tarvitaan nieluja, pääasiassa metsää, hiilidioksidipäästöjen sitomiseen. Ihmiskunnan ekologinen jalanjälki ylittää maapallon kestokyvyn noin 25 prosentilla. Tarvittaisiin noin neljä maapalloa tyydyttämään ihmiskunnan tarpeet, jos kaikkien ekologinen jalanjälki olisi yhtä suuri kuin suomalaisten. Ongelma on polttava, sillä emme voi kieltää muita maailman kansalaisia elämästä kuten me elämme.

Uusi teknologia on vähentänyt tuotannon ympäristöhaittoja 1–2 prosenttia vuodessa. Teknologinen kehitys on antanut pelivaraa, muttei riittävästi. Ympäristön kokonaiskuormitus on kasvanut koko ajan. Edessämme on suuri tuotannon ja elämäntapojen muutos, jos mielimme maapallon selviävän. Siihen kuuluu nykyistä paljon määrätietoisemmat ja mittavammat panostukset ympäristöystävällisen teknologian ja tuotannon kehittämiseen ja se edellyttää suurta muutosta aineellisesta kulutuksesta ympäristöä säästäviin elämäntavoihin. Emme voi laskea sellaisen talouden ja verotulojen kasvun varaan, jolle hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan rakentaminen on perustunut.

Liekö onnellinen sattuma, että samaan aikaan ihmisten käsitys hyvinvoinnista on muuttumassa. Koettu hyvinvointi ei enää teollisuusmaissa sanottavasti parane talouskasvun myötä. Suomalaisista yli puolet on täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteen kanssa, jonka mukaan taloudellisen hyvinvoinnin kehittäminen vielä nykyistä korkeammalle tasolle lisää pahoinvointia. Lisääntyvän aineellisen kulutuksen hyvää tekevään vaikutukseen ei enää uskota. Sen edellyttämät uhraukset elämäntavoissa ja ympäristössä ovat liian suuria. Halutaan irti aineellisen kulutuksen ja sen edellyttämien ponnistusten oravanpyörästä. Tutkimukset kertovat, että ennen keskeisintä ihmisten kokemassa hyvinvoinnissa olivat aineellinen hyvinvointi ja turvallisuus. Nyt niiden rinnalle ja ohi hyvinvoinnin tekijöiksi ovat tulleet ihmissuhteet, välittäminen ja merkityksellinen elämä.

Sosiaalipolitiikka voi toimia vähemmän aineellisen kulutuksen ja enemmän välittämisen ja merkityksellisen elämän rakentajana. Planeetan ja ihmisen pelastamiseksi välttämättömien toimenpiteiden myötä siintää maailma, joka tukee nykyistä paremmin hyvinvointia. Kilpailun, tulojen ja aineellisen kulutuksen oravanpyörän sijaan voidaan rakentaa osallisuutta, kohtuullisuutta ja välittämistä.

Millaista sitten olisi ympäristön ja uuden hyvinvointikäsitteen ehtoihin sopeutuva sosiaalipolitiikka? Aloitan sen kuvaamisen perustulosta, työtakuusta ja kansalaistyöstä. Ne olisivat eräänlainen perusta uudelle sosiaalipolitiikalle.

14. Perustulo, työtakuu ja kansalaistyö uuden sosiaalipolitiikan perustana

Perustulo tarkoittaa tuloa, joka maksetaan jokaiselle ilman ehtoja, ilman tarveharkintaa ja ilman työvelvoitteita. Perustulo on osittainen vastaus pätkätöissä elävien kokemaan epävarmuuteen ja ongelmiin työtehtävien vastaanottamisessa. Se on osittainen vastaus mutkikkaaksi ja nöyryyttäväksi kehittyneeseen sosiaalipoliittiseen toimeentulon turvaamisen järjestelmään.

Työtakuu turvaa jokaiselle halukkaalle mahdollisuuden työntekoon. Kansalaistyö laajentaa työn käsitteen sellaiseen yhteiskunnallista hyvää tuottavaan toimintaan, jota nykyiset työmarkkinat eivät sisällytä perinteisen palkka- ja yrittäjätyön piiriin. Yhdessä perustulo, työtakuu ja kansalaistyö synnyttävät uuden hyvinvointikäsitteen edellyttämää osallisuutta ja merkityksellisyyttä ja tukevat tuotannon suuntaamista vähemmän ympäristöä kuluttavaan suuntaan.

14.1 Perustulo

Perustulo ei vain ratko joitakin nykyisen sosiaalipoliittisen järjestelmän ongelmia vaan mahdollistaa uudenlaisen yhteiskunnan tavoittelun. Johanna Perkiö kuvaa sitä seuraavasti: ”... perustulon tehtävänä on mahdollistaa tuotantosuhteiden uudelleenjärjestely, tukea ihmisten omaa elämänhallintaa sekä mahdollistaa työajan ja työnteon tapojen uudelleenjärjestely ... perustulo ei ole muusta politiikasta irrallinen uudistus, vaan muodostaa perustan sellaiselle yhteiskunnalliselle järjestykselle, jossa sekä valtaa että vaurautta jaetaan nykyistä tasaisemmin.” (Perkiö 2014, 48.)

Tähän sisältyy se, että työ ymmärretään uudelleen. Läheisten hoiva, itsensä kehittäminen ja kansalaisjärjestöissä tehtävä vapaaehtoistyö nähdään palkkatyön ohella hyödylliseksi ja siihen luodaan edellytykset. Perustulo tukee ihmisten mahdollisuuksia valita työpaikkansa ja neuvotella paremmat työehdot. Syvimmältään perustulossa on kysymys ihmisarvosta ja sen tärkeimmistä osatekijöistä, osallisuudesta ja itsensä toteuttamisesta.

”Luonnonlahjat ovat epälukuiset ja sen tähden niistä lieneekin jokainen saanut oman osansa. Tavallisesti kyllä puhutaan lahjakkaista ja lahjattomista ihmisistä, mutta se tulee kai siitä, ettei kaikkia ihmisiä saada nähdä heidän oikeassa ympäristössään. Mutta anna heidän kunkin päästä omalle alalleen, niin näet, mihin heistä mikin kelpaa. Luulit häntä aivan mitättömäksi mieheksi ja yht’äkkiä saattaa hän esiintyä lajinsa täydellisimpänä.”

Perustulon ideaa hyvin kuvaavan tekstin kirjoitti Juhani Aho lastussaan Sasu Punanen vuonna 1912.

Tarkastelen perustulon käyttönoton mahdollisuuksia. Samalla selviää, miten ongelmalliseksi nykyinen tilkkutäkkimäinen toimeentuloturvan järjestelmä on muotoutunut.

Nykyisen toimeentuloturvan korvaava perustulo olisi mullistava järjestelmä. Perustulon tulisi olla yli 1000 euroa kuussa, jotta se ei kenelläkään alittaisi nykyistä minimitoimeentulon turvaa, johon kuuluvat asumistuki ja toimeentulotuki. Sellainen perustulo vaatisi verotusjärjestelmän perusteellista muokkaamista.

Vaativammampi mahdollisuus on työttömän perusturvaa vastaava perustulo. Se olisi vuonna 2015 noin 560 euroa kuussa. Tällöin 705 euron työmarkkinatuesta on poistettu siitä perittävä vero. Perustulo on veroton, joten käteen jäisi sama kuin 705 euron työttömän perusturvasta. 560 euron perustulo korvaisi työttömän perusturvan lisäksi opintorahan, vähimmäismääräiset sairaus- ja vanhempainpäivärahat sekä kotihoidontuen ja vähentäisi asumistuen ja toimeentulotuen käyttöä. Sosiaalipoliittinen järjestelmä yksinkertaistuisi huomattavasti.

Pahaksi ongelmaksi jäisi, että suurin osa pitkäaikaistyöttömistä joutuisi edelleen turvautumaan toimeentulotukeen. Yleensä pitkäaikaistyötön saa myös asumistukea ja useimmiten myös toimeentulotukea johtuen työmarkkinatuen alhaisuudesta ja siitä, että asumistuki jättää usein osan asumiskustannuksia katettavaksi toimeentulotuella. Toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäisten toimeentulon ongelmien kattamiseen, ei pysyväisempään käyttöön. Työmarkkinatuki ja asumistuki ovat kuitenkin niin alhaisia, että suurimmalle osalle pitkäaikaistyöttömiä toimeentulotuesta on tullut suhteellisen pysyvä tukimuoto.

Kannustinongelma olisi 560 euron perustulon myötä edelleen polttava johtuen siitä, että suurin osa pitkäaikaistyöttömistä saisi edelleen toimeentulotukea. Heillä lyhytaikaisesta työstä saatu ansiotulo vähentäisi samalla määrällä toimeentulotukea pientä suojaosuutta lukuun ottamatta. Toimeentulotuki onkin erityisen haitallinen toimeentulon turvan muoto. Se sisältää saajan kannalta nöyryyttävää kontrollia ja henkilökohtaisten tiliotteiden ja muiden asiakirjojen toimittamista virkailijalle. Se ehkäisee työn vastaanottamista, koska pienistä ansioista ei jää juuri mitään käteen. Lopputulos vähäisistä ansiotuloista menee toimeentulotuen saajalta helposti miinuksen puolelle, kun työ synnyttää matkustamista ja muita kustannuksia.

Jotta ihmiset eivät joutuisi elämään pitkään toimeentulotuen varassa, perustulon tulisi olla korkeampi kuin 560 euroa kuukaudessa. Asumistukea tulisi muokata siten, että se kattaisi kokonaan kohtuullisen asumisen kustannukset.

Niinpä Vasemmistoliitto on esittänyt 620 euron perustuloa sekä asumistuen kehittämistä kohtuulliset asumisen kustannukset kattavaksi siten, että asumisen kustannukset eivät ylitä neljännestä perheen käytettävissä olevista tuloista. Samalla syyperusteista toimeentulon perusturvaa (työmarkkinatuki, sairauskorvaus, vähimmäiseläke yms.) esitettiin korotettavaksi 750 euroon kuukaudessa. Tällöin työttömäksi kirjautunut, sairauspäivärahan minimiä ja vähimmäiseläkettä saava olisi saanut 750 euroa perustulon sijasta. Työttömän olisi kannattanut kirjautua työttömäksi työnhakijaksi, sairaan sairaaksi ja eläkeläisen eläkeläiseksi, koska se olisi nostanut minimiturvaa 130 eurolla.

Ansiosidonnainen turva olisi Vasemmistoliiton esityksessä säilynyt ennallaan. Perustuloa olisi sitten vähitellen korotettu siten, että se olisi korvannut yhä enemmän muuta toimeentulon perusturvaa. Vasemmistoliitto teki ehdotuksensa vuosina 2011 ja 2012, joten ehdotetut summat olisivat tänään hieman korkeammat. Vuonna 2015 takuueläke oli esimerkiksi 747 euroa kuukaudessa, joten se on jo ylittämässä Vasemmistoliiton esityksen.

Perustulo on mahdollista nähdä ratkaisuna, joka syntyy vähitellen. Työttömyysturvan sovittelu (osa-aikaisessa työssä käyvät voivat saada osan työttömyysturvastaan) sekä vuoden 2014 alusta käyttöön otettu 300 euron suojaosuus ovat askeleita kohti perustuloa. Työttömyysturvan saaja voi saada ansiotuloja suojaosuuden verran ilman, että ansiotulot vähentävät työttömyysturvaa. Sovittelun ja suojaosuuden myötä työttömyysturva sietää jonkun määrän ansiotuloja. Työttömän vapaus on lisääntynyt. Samoin vaikutti se, että puolison tulot eivät enää vaikuta työmarkkinatukeen. Eteneminen kohti perustuloa onkin luultavasti viisasta toteuttaa siten, että se tukee aluksi ensisijaisesti satunnaisissa työtehtävissä toimivia.

Suurissa muutoksissa, kuten perustulon toteuttamisessa, on hyvä edetä askeleittain. Monet vaikutukset ovat arvailujen varassa. Sellainen on esimerkiksi perustulon vaikutus työllistymiseen. Portaittaisessa etenemisessä ratkaisuja voidaan muokata saatujen kokemusten pohjalta.

Toisaalta ratkaisuissa vaaditaan näkemystä. Emme voi tarkoin tietää uusien ratkaisujen vaikutuksia. Uusista ratkaisuista ei voi olla kokemusta. Pohjoismaista hyvinvointivaltiota ei olisi rakennettu, jos aina olisi vaadittu tarkkaa näyttöön perustuvaa tietoa ratkaisujen vaikutuksista. Tarvitaan näkemystä tai muutoin jähmetytään paikalleen.

14.2 Työtakuu ja kansalaistyö

Perustulo on luonteva toimeentulon turvaamisen järjestelmä jälkiteollisilla työmarkkinoilla, jossa pitkäaikaiset työsuhteet ovat poikkeuksia. Siihen sopiva työllisyyspoliittinen järjestelmä on työtakuu. Jokaiselle halukkaalle taataan mahdollisuus osallistua ansiotyöhön. Samalla työ ymmärretään nykyistä laajemmin. Arvokkaaseen työhön kuuluvat monet nyt kansalaisyhteiskunnassa palkatta tehtävät tai tekemättömäksi jäävät hyvinvointia lisäävät työt.

Paltamon täystyöllisyysshanke oli sellaisen työllisyyspoliittisen järjestelmän kokeilu. Jokainen Paltamon työtön sai vuosina 2009–2013 työtä työehtosopimusten mukaisella palkalla, jos kykeni työskentelemään vähintään neljä ja puolituntia päivässä. Työtehtäviä muokattiin työntekijän kykyjen, taipumusten ja tavoitteiden mukaisiksi. Paltamon työttömyys supistui kahdessa vuodessa 18 prosentista alle viiteen prosenttiin. Jäljelle jääneet työttömät olivat lähinnä uutta jo sovittua työ- tai opiskeluaikaa odottavia.

Ongelmaksi osoittautui se, että kokeiluun oli pakko tulla karenssin eli työttömyysturvan menettämisen uhalla. Kokeilusta tehty tutkimus viittasi siihen, että vapaaehtoisuus olisi ollut parempi ratkaisu. Työllistetyt arvelivat, että melkein kaikki olisivat vapaaehtoisestikin tulleet kokeiluun, mutta ilmapiiri kokeilussa olisi silloin ollut parempi.

Vaikka Paltamon kokeilusta kieltäytymisestä ei aina saanutkaan karensssia, olivat työttömät ajatelleet, että jostakin muusta kieltäytymisestä olisi kuitenkin saanut karenssin. Karensssia ei siis ehkä voinut välttää. Moni ajatteli, että Paltamon täystyöllisyyskokeilun työpaikka oli parempi kuin työvoimaneuvojan osoittama toinen työpaikka. Niinpä työtön valitsi Paltamon täystyöllisyyskokeilun pienempänä pahana, mutta ei vapaaehtoisesti. Kokeilu kertoi, että vain perustulo olisi toteuttanut todellisen vapaaehtoisuuden.

Toinen Paltamon kokeilun johtopäätös oli, että työ olisi pitänyt voida ymmärtää väljemmin. Yleishyödyllisille yhdistyksille työllisyysmäärärahoista myönnetty palkkatuet ovat olleet askeleita kansalaistyön tukemisen suuntaa. Myös Paltamon kokeiluun sisältyi kansalaistyötä, mutta rajat tulivat pian vastaan. Esimerkiksi monet hoivan ja ympäristön parantamisen tehtävät olisi pitänyt voida laajemmin sisällyttää hankkeeseen. Kun joku yritys väitti, että Paltamon kokeilun osoittama työtehtävä kilpaili yrityksen toimialalla, ei Paltamossa voitu kilpailulainsäädäntöä peläten järjestää sellaisia töitä. Koska pelättiin kilpailulainsäädäntöä ja hankintalakia, kansalaistyön sisällyttäminen kokeiluun jäi vähäiseksi.

Toisaalta Paltamon täystyöllisyyskokeilun ei ollut tarkoituskaan synnyttää sellaisia työpaikkoja, jotka olisivat syntyneet ilman kokeilua. Kokeilu osoitti, että aktiivisen työvoimapolitiikan synnyttämien tuettujen työpaikkojen ja niin sanottujen vapaiden työmarkkinoiden sisältämien työpaikkojen saumakohta ei ole helppo. Voi helposti käydä niin, että yritykset ja julkinen sektori jättävät palkkaamatta työntekijöitä vapailta markkinoilta, koska ajattelevat saavansa työvoimaa halvemmalla työtakuun kautta. Joka tapauksessa kilpailulainsäädännön ja hankintalain tulkintaa on syytä väljentää, jotta työn nykyistä laajempi ymmärtäminen voidaan käytännössä toteuttaa.

• • •

Perustulo, työtakuu ja työn määrittelyn laajentaminen voisivat muodostaa yhdessä osan tulevaisuuden sosiaalipolitiikkaa (ks. Perkiö & Kajanoja 2014). Ainakin aluksi on paikallaan, että työtakuusta saatava tulo on jonkin verran perustuloa korkeampi. Näin ihmisiä houkutellaan tehtäviin, joita yhteiskunta pitää hyödyllisinä samalla kun ihmisillä on mahdollisuus parantaa aktiivisuudella omaa toimeentuloaan.

Perustulon, työtakuun ja työn laajan ymmärtämisen yhteiskunnassa sellaiset käsitteet kuin työtön ja eläkkeellä olo menettävät vähitellen merkityksensä. Ihmisillä on mahdollisuus osallistua perinteiseen palkkatyöhön ja yrittämiseen sekä niiden ulkopuolella hyvinvointia tuottavaan työhön kykyjensä, mielty mystensä ja voimiensa mukaan. Työn laajempi määrittely ja perustulo turvaavat siihen mahdollisuuden läpi eri elämänvaiheiden.

15. Uusi sosiaalipolitiikka

Perustuloa, työtakuuta ja työn laajaa ymmärtämistä on syytä täydentää periaatteella, jossa jokaisella on oikeus elintärkeisiin ja osallistumisen mahdollistamiin yhteiskunnallisiin palveluihin. Niihin kuuluvat lasten päivähoito ja varhaiskasvatus, koulutus, opiskelu, terveydenhoito ja muu välttämätön huolenpito. Ne ovat edellytyksiä yhteiskuntaan osallistumiselle aivan kuten perustulon tarjoama toimeentulo. Kohtuullinen ja tarpeellinen taso tällaisia palveluja tulee olla korvauksetonta ja jokaiselle turvattua.

Palvelujen nykyisten puutteiden korjaamisen avainkysymys on sosiaalisten oikeuksien nykyistä selkeämpi määrittely. Sipilän hallituksen ohjelmassa sosiaalisia oikeuksia kutsutaan palvelulupauksiksi. Perustuslain mukaan ”Jokaisella ... on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ... Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ...”. Oikeus lasten päivähoitoon on perustuslain tarkoittamalla tavalla lailla tarkemmin säädelty.

Tätä kirjoitettaessa Sipilän hallitus on heikentämässä oikeutta, mutta se on kuitenkin säilymässä heikennettynä. Oikeutta päivähoitoon voi tarvittaessa hakea raastuvan oikeudessa, joka antaa kunnalle pakottavan määräyksen. Suurimmassa osassa yhteiskunnallisia palveluja ei ole vastaavaa säädöksiin määriteltyä oikeutta. Ne tulisi määritellä. Kansalaisten tulee tietää sosiaaliset oikeutensa ja niiden saamista tulee voida tarvittaessa vaatia oikeusteitse.

Tärkeää on myös se, miten yhteiskunnalliset palvelut tuotetaan, jotta ne ovat oikeudenmukaisesti kaikkien tavoitettavissa. Se edellyttää julkisen sektorin koordinoitua ja tukeutumista verorahoitukseen. Tuottamiseen voivat osallistua julkisen sektorin lisäksi kansalaisjärjestöt, osuuskunnat ja eettisellä pohjalla toimivat yritykset. Kuten luvussa 11 todettiin, kokemukset pääosin voiton tavoitteluun tähtäävistä yrityksistä sosiaalisten palvelujen tuottajina ovat huonot verrattuna voittoa tavoittelemattomiin tuottajiin. Kiireisin tehtävä on estää voittojaan veroparatiiseihin vievien kansainvälisten suuryritysten mahdollisuus tuottaa julkisia hyvinvointipalveluja. Ne heikentävät kansallista sosiaalipolitiikkaa rapauttamalla verotuloja ja siten sosiaalipolitiikan rahoitusta.

Järjestöjen ja yritysten tuottamat palvelut voivat toimia virikkeinä palvelujen julkisille tuottajille. Niissä voidaan usein julkisen sektorin omaa tuotantoa helpommin keilla uudenlaisia toimintatapoja, joita sitten voidaan omaksua yleiseen käyttöön. Toi-

saalta julkisen sektorin ulkopuolella tuotetut palvelut voivat olla sikäli ongelmallisia, että ne saattavat vaikeuttaa yhteydenpitoa palvelujen tuottajien kesken. Sama henkilö tarvitsee usein useampaa palvelua. Ellei yhteispeli palvelujen tuottajien kesken suju, tuloksena on helposti tehottomuutta ja ongelmien kärjistymistä.

Luvussa 11 käsiteltiin sosiaalipalvelujen käyttäjien osallistumista ja kansalaisten vapaaehtoistyötä osana yhteiskunnallisten palvelujen tuotantoa. Eri toimijoiden yhteistyötä yhteiskunnallisten palvelujen tuottamisessa käytetään vielä puutteellisesti hyväksi. Yhteisesti tehdyt suunnitelmat ja yhteinen toimeenpano ovat poikkeuksia. Uusi sosiaalipolitiikka on palvelujen monenlaisten tuottajien, käyttäjien ja vapaaehtoistyön suunnitelmallista ja koordinoitua yhteistyötä.

Entä ympäristöongelmien ratkaiseminen? Sosiaalipolitiikan rakentaminen on perustunut ympäristöongelmien kärjistymistä aiheuttaneeseen talouskasvuun ja kehitysmaiden hyväksikäyttöön. Miten sosiaalipolitiikkaa rakennetaan ympäristön kestävä käytön ja elinolosuhteita tasaavan kansainvälisen kehityksen puitteisiin?

Sosiaalipolitiikka on osa ongelman ratkaisua. Hyvä päivähoito, kunnolla resursoitu koulutus, vanhusten ja sairaiden hyvä hoiva ovat ympäristöystävällistä toimintaa verrattuna lisääntyvään aineelliseen kulutukseen. Perustulo, kansalaistyöhön painottuva työtakuu ja sosiaalisiin oikeuksiin perustuvat yhteistyönä tuotetut yhteiskunnalliset palvelut lisäävät toisista ja ympäristöstä huolehtimiseen suuntautuvaa toimintaa aineellisen kulutuksen sijasta. Mutta se ei riitä.

Uuden sosiaalipolitiikan yhteiskunnassa ympäristöä haittaavien tuotteiden ja sekä suurten tulojen ja omaisuuksien verotusta kiristetään tuntuvasti. Sekä sosiaalipolitiikka että ympäristö voittavat, kun ympäristöä rasittavaan aineelliseen kulutukseen kohdistetaan kireää verotusta ja siitä saatavia verotuloja käytetään päivähoiton, koulutuksen ja hoivan parantamiseen. Toisaalta ympäristön säästämiseen pyrkivän verotuksen tarkoituksena on vähentää ympäristöä haittaavaa tuotantoa ja kulutusta. Kun tuotanto ja kulutus vähenevät, vähenevät myös siitä saatavat verotulot. Tuleeko päävetävän käteen? Mistä saadaan rahoitus päivähoiton, koulutuksen ja hoivan hoitamiseen? Riittääkö jäljelle jäävän kulutuksen ja suurten tulojen ja varallisuuksien verotuksen kiristäminen?

Tarkkaa kuvaa tarvittavista elintapojen ja tuotantorakenteen sekä talous- ja sosiaalipoliittisen järjestelmän muutoksesta ei ole kenelläkään. Joka tapauksessa aineelliseen kulutukseen käytettyjä voimavaroja on siirrettävä aineettomaan ja ympäristön uusiutumisen rajoissa tapahtuvaan toimintaan. Sellaiseen muutokseen tarvittavia sosiaalipolitiikan rakennuspalikoita on kaavailtu edellä. Ne edellyttävät suurta muutosta yhteiskunnan voimavarojen käytössä. Ensimmäinen tehtävä on irtautuminen vallitsevasta uusliberalistisesta hegemoniasta sosiaalisten oikeuksien ja kestävä kehityksen suuntaan.

LUKEMISTO

Aaltio, Elina (2013) Hyvinvoinnin uusi järjestys. Helsinki: Gaudeamus.

Hellsten, Katri (1993) Vaivaishoidosta hyvinvointivaltion kriisiin: hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia.

Helne, Tuula & Julkunen, Raija & Kajanoja, Jouko & Laitinen-Kuikka, Sini & Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi (2003) Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY.

Hiilamo, Heikki & Niemelä, Heikki & Pykälä, Pertti & Riihelä, Marja & Vanne, Reijo (2012) Sosiaaliturva ja elämänvaiheet. Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Hirvilampi, Tuuli (2015) Kestävän hyvinvoinnin jäljillä: Ekologisten kysymysten integroiminen hyvinvointitutkimukseen. Helsinki: Kela, sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia.

Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Perkiö, Johanna (2014) Perustulo. Uuden tulonjaon perusta. Helsinki: Kansan Sivistystyön Liitto KSL ry.

Perkiö, Johanna & Kajanoja, Jouko (2014) Perustulo ja uusi työllisyyspolitiikka. Teoksessa Mikko Jakonen & Tiina Silvasti (toim.): Talouden uudet muodot. Helsinki: Into Kustannus.

LÄHTEET

Adema, Willem & Ladaque, Maxime (2009) How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (socx). OECD Publishing, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 92. Saatavilla: <http://dx.doi.org/10.1787/220615515052>.

Adema, Willem & Fron, Pauline & Ladaque, Maxime (2011) Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on social spending 1980-2012; and, A manual to the oecd social expenditure database (socx). Pariisi: OECD Publishing, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124. Saatavilla: <http://www.oecd.org/els/workingpapers>.

Palsanen, Kati & Kääriäinen, Aino (2015) Asiakkaiden ja ammattilaisten yhteistoiminnallisen työskentelyn merkitykset ja seuraukset. Janus (23)2.

Pirttilä, Jukka & Taimio, Heikki (2011) Julkisen ja yksityisen tuotannon edullisuus ikäihmisten palveluasumisessa: teoreettista taustaa ja kustannusten vertailua. Teoksessa Timo Sinervo & Heikki Taimio (toim.): Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 9.

Sinervo, Timo & Noro, Anja & Tynkkynen, Liina-Kaisa & Sullander, Juhani & Taimio, Heikki & Finne-Soveri, Harriet & Lilja, Reija & Syrjä, Vesa (2010) Yksityinen vai kunnallinen palveluasuminen? Kustannukset, asiakasrakenne, hoidon laatu ja henkilöstön hyvinvointi. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 34.


KSL-JULKAISUT

KSL tuottaa kirjoja ja opintoaineistoja aikuiskasvatuksesta, kulttuurista, työelämästä ja yhteiskunnasta sekä järjestö- taidoista. Suurin osa julkaisuistamme on maksuttomia ja ne löytyvät verkkosivuiltamme sähköisessä muodossa.

Tilaa julkaisuja

Tilauksen voit tehdä verkossa osoitteessa ksl.fi, sähköpostitse ksl@ksl.fi tai puhelimitse 040 197 4209 (arkisin kello 10–14.) Kerro tilausta tehdessäsi julkaisun nimi, kappalemäärä sekä tilaaja, toimitusosoite ja laskutusosoite, jos eri kuin toimitusosoite. Lähetämme julkaisut postitse. Huomioithan, että veloitamme kaikista tilauksista postimaksun, jos lähetyskulut ovat yli viisi euroa (eli tilaus painaa yli 500g). Julkaisujen painot ovat kerrottu tilauslomakkeessa, joten voit itse arvioida postikulujen määrän.

Tutustu ja tilaa: ksl.fi



Hyvinvointivaltion takana oli työväenliike ja uutta hyvinvointiajattelua. Sosiaalipolitiikan tehtäväksi tuli ehkäistä köyhyyttä mutta myös synnyttää mahdollisuuksia ja kyvykästä työvoimaa.

Tulevaisuuden sosiaalipolitiikassa ihmisen osallisuus ja luovuus yhä vain korostuu. Hyvinvointivaltio on henkitoreissaan. Onko mitään sen tilalle?

Sosiaalipolitiikan tutkijan ja pitkäaikaisen vasemmistovaikuttajan Jouko Kajanojan teksti on kuin jännitysmatka sosiaalipolitiikan historiaan, nykyisyyteen ja tulevaisuuteen. Uusi sosiaalipolitiikka on täällä!