

# Minkä instituutioiden varaan uskallamme turvamme rakentaa?

Onko kilpailuvaltio enää kiinnostunut meidän vanhuudestamme ja sairaudestamme? Onko keskinäinen vakuutus valtiota turvallisempi?

**S**uomalainen sosiaalipolitiikka sai perustavan kulttuurisen virityksensä luterilaisuudesta ja organisatorisen toimintamallinsa Ruotsin ajan valtio- ja kuntarakenteesta. Sosiaalipolitiikan suuret linjanmuutokset ovat kuitenkin liittyneet vahvasti Venäjän historiaan.

Jos tsaarinvalta ei olisi sortunut, tuskin olisi Suomessa aloitettu kansalaissotaa eikä maa olisi myöskään hukannut poliittisia edellytyksiään jatkaa pohjoismaisen sosiaalipolitiikan kehityspolulla. Jos Neuvostoliitto ei olisi aloittanut sotaa Suomea vastaan eikä käynnistänyt sosialismin ja kapitalismin välistä järjestelmäkilpailua, tuskin olisi Suomessa syntynyt äkillistä halua rakentaa kansallista yhtenäisyyttä ja loikata päättäväisesti takaisin pohjoismaiselle polulle.

Neuvostoliiton katoaminen mainitaan usein ainakin yhdeksi syyksi sosiaalipoliittisen ilmaston jäähtymiseen 1990-luvulla. Jos Venäjältä tulee jonain päivänä normaali oikeusvaltio, Suomen talousmaantieteellinen asema siirtyy Länsi-Euroopan koillisnurkasta Itä-Euroopan ytimeen, ja luo nykyistä turvallisemman pohjan hyvinvointiyhteiskunnan rakentamiselle.

En painota ainoastaan Venäjän ja suurpolitiikan merkitystä suomalaisen sosiaalipolitiikan historialle, vaan myös sitä, että olennaisimmat muutokset lienevät tulevaisuudessakin toisenlaisia kuin odotuksemme.

## Sosiaalipolitiikka huolehtii ihmisten toimintakyvystä

Kuinkahan monta kertaa olemme kuulleet sanottavan, että talous vastaa tuotannosta, kun taas sosiaalipolitiikka jakaa tuotannon tuloksia kulutettavaksi. Tämän lausuman seurauksena on helppo tulla siihen tulokseen, että politiikan ensisijainen tehtävä on pitää huolta taloudesta.

Tässä ajattelutavassa on vain yksi ongelma: talous ei toimi ilman ihmisiä ja heidän toimintakykyään. Jonkun pitää ensin tuottaa ihmiset. Enemmän kuin mitään muuta hyvinvointiyhteiskunta on järjestelmä, joka tukee perheitä toimintakykyisten ihmisten kasvattamisessa. Sosiaalipolitiikka on uusintamisjärjestelmä, joka pitää huolta ihmisten toimintakyvystä. Sen ohessa se järjestää perushuolenpidon vammaisille ja vanhuksille ja antaa näin lupauksen yhteisyydestä. Kannattaa olla Suomen valtion jäsen – sinua ei jätetä yksin!

Vaikka poliitikot ja yritysjohtajat epäilevät julkisessa keskustelussa usein toistensa motiiveja, elävät demokratia ja markkinatalous vakavassa ja pitkäaikaisessa parisuhteessa. Molemmat lisäävät toisen todennäköisyyttä ja tukevat toisen kehitystä. Molemmat kasvattavat luottamusta tuntemattomiin ihmisiin, ja se taas on hyvinvointivaltion syntymisen edellytys.

Korkea elintaso ja kehittyneet sosiaalipoliittiset järjestelmät löytyvät sieltä, missä demokra-



tia on vahva ja markkinatalous tehokasta. Tämä yhdistelmä ei kuitenkaan tuota yhdenmukaista hyvinvointipolitiikkaa, vaan paikalliset toimintaideat voivat olla varsin erilaisia.

## Hyvinvointivaltio on poikkeuksellinen luomus

Millaiseksi hyvinvointijärjestelmä kehittyi, riippuu pitkälti yhteisö rakenteesta; millaisia yhteisöjä ihmiset haluavat muodostaa ja millaisia rajoja ylläpitää. Kenen kohtalosta he välittävät, keneen he luottavat, ketä halveksivat? Yhteisöllisyys on

tärkeä varsinkin palvelurakenteen muodostumiselle: kuka saa hoitaa ja kuka opettaa, kenen kanssa suostutaan jakamaan yhteinen tila?

Kulttuureissa, joissa sukulaisuussiteet ovat tavattoman voimakkaita, ihmiset luottavat suvun turvaan eivätkä usko yhteiskunnallisiin järjestelyihin. Siellä missä ihmiset haluavat sulkea etnisesti toisenlaiset pois omasta yhteisöstään, he saattavat rakentaa näihin eroihin perustuvaa viipaloitua hyvinvointiyhteiskuntaa.

Sosiaalipolitiikka herättää tur-

han paljon poliittista, emotionaalista kuohua. Kaikki maailmassa ihmiset pitävät kykyjensä mukaan huolta lapsista, vammaisista ja vanhoista. Ei ole valtava moraalinen kysymys, huolehtiiko heistä perhe, työnantaja, järjestö, kunta vai valtio, eikä sillä perusteella ole syytä jakaa maailman maita hyviin ja pahoihin.

Paras mahdollinen sosiaalipolitiikka on hyvä kompromissi, joka tukee kohtuullisin kustannuksin erilaisia yhteiskunnallisia päämääriä, kuten inhimillisen toimintakyvyn luomis-



ta, huolenpitoa, työllisyyttä, syntyyvyyttä, työn tuottavuutta ja sukupuolten tasa-arvoa.

Hyvinvointivaltio on poikkeuksellinen luomus, sillä se edellyttää, etteivät ihmiset pidä välttämättömänä sulkea ketään yhteisten palvelujen ulkopuolelle. Samojen koulujen, sairaaloiden ja kotipalvelujen ajatellaan kelpaavan kaikille.

Hyvinvointivaltion asukkaiden enemmistö on valmis ainakin rahan välityksellä tuntemaan vastuuta kaikista niistä ihmisistä, jotka asuvat hänen kotimaassaan. Lisäksi hyvinvointi-

## *”Vanhustenhuollon resursointi kertoo surullista tarinaa maasta, jossa politiikan tekijät eivät aio koskaan tulla vanhoiksi.”*

valtion kansalaisen oletetaan luottavan kansalaisten yhteisiin demokraattisiin instituutioihin, kuten valtioon ja kuntaan. Tällaisen suvaitsevan luottavaisuuden historiallinen kehitys näyttää liittyvän erityisesti luterilaisuuteen. Luottamusta edellyttävä hyvinvointivaltio tuottaa myös itse luottamusta, josta yhteiskunta hyötyy monilla tavoilla.

### **Yritykset eivät ole entiseen tapaan sosiaaliturvan toteuttajia**

Jokaisen järjestelmän on reagoitava toimintaympäristönsä muutoksiin, jotta se pystyisi ylläpitämään toimintakykynsä. Pääoman ja tavaran melko vapaa liikkuvuus on niin suuri muutos kaikille länsimaisille yhteiskunnille, että niiden sisällä jokaisen osajärjestelmän on tarkistettava toimintansa ehdot. Tämä koskee myös sosiaaliturvaa.

Globaalin liikkuvuuden konkreetti seuraus on, etteivät yritykset ole entiseen tapaan käytettävissä sosiaaliturvan toteuttajina. Kansainvälistyneitä yrityksiä ei voi pakottaa toimimaan yksittäiselle valtiolle ja kansakunnalle sopivalla tavalla.

On myös ilmeistä, että tuntuva osa teollisuudesta jättää Suomen. Lähteminen houkuttelee myös yksittäisiä ihmisiä; korkeakoulutuksen laajuuteen perustuva kansallinen menestysstrategia lisää sen todennäköisyyttä, että monet asiantuntijat ja taiteentekijät poistuvat pysyvästi tästä maasta. Heidän parhaat työmahdollisuutensa ovat muualla.

Voi olla, ettei kestokulutustavaroita tuottavan teollisuuden lähtö ole Suomelle taloudellisessa mielessä sen kohtalokkaampaa kuin vaatetusteollisuuden lähtö oli 1970-luvulla. Pitäväthän omaisuustulojen kerrannaisvaikutukset ja kansain-

välistyvät palvelut myös yllä kansantaloutta ja työllisyyttä.

Poliittisessa mielessä teollisuustyöpaikkojen menetys voi kuitenkin käydä merkityksellisemmäksi kuin miltä nyt näyttää. Poliitiikan ja talouden eliitille tulee aina yllätyksenä sellainen ”jo riittää -liike”, jossa kansanvalta näyttää voimansa.

Jos suuri osa suomalaisista pitää taloudellisen globalisaation aiheuttamia menetyksiä liian suurina ja vaatii poliittisia muutoksia, reaktiot kanavoituvat kansallisvaltion. Kansalaisten demokratia toimii valtiossa, ei Euroopan unionissa eikä Maailman kauppajärjestössä.

### **Korvaako kulutustavaroiden halpeneminen työelämän turvattomuuden lisääntymisen?**

Vaikka politiikan rakennemuutos on viime vuosina saanut dynamiikkansa globalisaation vaatimuksista ja kasvattanut kansainvälisten yritysten sekä niiden omistajien ja johtajien poliittista voimaa, ei väestön enemmistön poliittinen toimintakyky ole lamaanutun. Kysymys on yksinkertaisesti siitä, miten ihmiset kotonaan tulkitsevat globalisaation edut ja haitat. Korvaako kulutustavaroiden halpeneminen työelämän turvattomuuden lisääntymisen? Demokratiassa politiikan suunnan määräävät lauseet, joihin enemmistö uskoo.

Globalisaatio muuttanee myös luokkarakennetta. Hyvinvointivaltion rakentamisesta vastanneet ryhmät, teollisuustyöläiset ja maanviljelijät, ovat supistumassa. Sen sijaan omistajien, asiantuntijoiden ja palvelutyöläisten määrä kasvaa.

Omistajat ja kansainväliset asiantuntijat hyötyvät globalisaatiosta eivätkä suuremmin tarvitse kansallista hyvinvointivaltiota elämänsä perustan turvaamiseen. Ennen niin kovin

isänmaallinen pääoma on katkonut kansallisia juuriaan.

Julkisen sektorin asiantuntijat, kuten opettajat, ja pienituloiset palvelutyöläiset ovat isoja ryhmiä, joiden työpaikat ovat pitkälti kotimaassa. Heidän on suojattava toimeentulonsa ja toimintakykynsä tässä maassa, mutta aiempaa epävarmimmassa oloissa. Heidän ja Suomen kohtaloilla on vahva keskinäinen yhteys.

### **Kilpailuvaltiolla ei ole varaa ajatella tätä päivää**

Kun seuraa kansainvälistä vertailututkimusta, oppii, että Suomi on valtio, joka pitää erityistä huolta koulutuksesta, tutkimuksesta, innovaatioista ja lapsista. Ainakaan Länsi-Euroopasta ei löydy vastaavaa esimerkkiä maasta, joka olisi sisäistänyt näin suoraviivaisesti kilpailuvalltion logiikan.

Kilpailuvaltio menestyy kilpailussa, mutta ongelmana on, että sen on aina investoitava tulevaisuuteen eikä sillä ole varaa ajatella tätä päivää eläviä ihmisiä. Vanhustenhuollon resursointi kertoo surullista tarinaa maasta, jossa politiikan tekijät eivät aio koskaan tulla vanhoiksi.

Miten voidaan ymmärtää pohjoismaisen hyvinvointivaltion viimeaikainen rapautuminen? Suomesta käsin katsottuna on kysymys tasapainohäiriöstä; politiikan osajärjestelmän heikkenemisestä suhteessa markkinatalouteen. Hyvinvointivaltio on rakentunut poliittisen prosessin tuloksena – eivät markkinavoimat hyvinvointivaltiota vaadi, vaikka saisivatkin siitä hyötyjä.

Meillä on liiaksikin tapana ajatella hyvinvointivaltiota ja hyvinvointiyhteiskuntaa kansallisina ilmiöinä. Kysymys on myös kansainvälisestä prosessista, joka voi edetä silloinkin, kun se täällä paikallisesti taantuu. Kiinnostava kotsottuna se sama talouden globalisoituminen, joka hankaloittaa suomalaisen hyvinvointivaltion rahoitusta, avaa markkinoita ja tuottaa kansalaisille oikeutta itsenäiseen mielipiteiden muodostukseen. Kiinnostava integroituu ensin markki-

noihin, vasta sen jälkeen mahdollistuu sellainen poliittinen toiminta, jonka lopputuloksena siitä tulee hyvinvointiyhteiskunta tai -valtio.

### Julkisen vastuun kaventaminen siirtää hoivavastuuta perheille

Suomalainen kilpailuvaltion rakentamiseen keskittyvä megakeskustelu sivuuttaa useita aiheita. Ensinnäkin, on helppoa puhua vastuiden siirtämisestä julkiselta vallalta kansalaisyhteiskunnalle, mutta käytännössä tämä on vaikeaa: työnantajat eivät suostu ottamaan lisää vastuita; järjestöillä ja palveluyrityksillä taas ei ole omia resursseja. Niiden rahat ovat peräisin joko julkiselta vallalta tai kansalaisilta.

Käytännössä julkisen vastuun kaventaminen siirtää hoivavastuuta perheille joko maksujen tai kotityön muodossa. Useimmat perheet valitsevat näistä kahdesta kotityön, ja se on ongelma sekä kansantaloudelle että naisille. Kun vastuu hoivasta on perheiden kannettavana, pitää jonkun olla kotona. Jokainen kotona hoidettava pitää jonkun, yleensä naisen, poissa työvoimasta. Näin alenee työllisyysaste, jota valtio ja EU tahotoisivat nostaa.

Toiseksi, köyhyydellä uhkaaminen voi ajaa työkykyisiä ihmisiä töihin, mutta hyvin tavallista on myös, että yhdet sairastuvat masennukseen, toiset vetäytyvät työmarkkinoilta kokonaan, kolmannet ottavat vastaan epäinhimillisen työpaikan ja neljännet ryhtyvät myymään huumeita.

Kolmanneksi, ilmaista työvoimaa ei ole saatavissa mistään. Yhteiskunta, joka ajattelee paikkaavansa uusintamisen laiminlyönnit tuomalla maahan ilmaiseksi ulkomaista työvoimaa, pettää itseään. Jos tämä olisi helppoa, kouluttamattomat pakolaiset työllistyisivät erinomaisesti uudessa kotimaassaan.

Jossain muodossa yhteiskunnan on investoitava työvoimaan. Sosiaalipolitiikan merkityksen vähättely tässä yhteydessä ei ole muuta kuin organisaatioiden lo-

## ”Demokratiassa politiikan suunnan määräävät lauseet, joihin enemmistö uskoo.”

putonta lyhytjänteisyyttä. Ihmistien intressit yltyvät paljon pitemmälle tulevaisuuteen kuin organisaatioiden, meidän on valvottava tämän päivän lasten ja heidän lastensa etuja.

### Suurin kysymys on rahoitus

Suomalaisen sosiaalipolitiikan suurin tulevaisuuden kysymys on rahoitus. Tarpeet eivät väheine, mutta tutut rahoitusmallit ovat käyneet vaikeammiksi. Globaalitaloudessa voidaan työnantajia kuormittaa lähinnä vain heitä itseään hyödyttävillä kustannuksilla. Valtion kyky kerätä rahoitusta heikkenee miltei kaikilla alueilla.

Valtioon kohdistuvat menopaineet ylittävät jatkuvasti sen mahdollisuudet hankkia resursseja. Länsimaat ovat keskellä taloudellista kilpavarustelua, jossa valtiot investoivat koulutukseen, teknologiaan, tutkimukseen ja kasvuyrityksiin siinä toivossa, että työpaikat ja veronmaksukyky säilyisivät kansantaloudessa. Iso menopaine ovat myös erikoissairaanhoidon kasvavat kustannukset, joille taisevaskaan ei taida asettaa kattoa.

Samaan aikaan valtion kyky verottaa asukkaitaan ja maassa toimivia yrityksiä heikkenee miltei jokaisessa verotuksen kohteessa. Edessä saattaa olla päivä, jolloin veroja maksavat pienituloiset ihmiset eivät enää ole tulonsiirtojen nettovoittajia, vaan ainakin välittömissä siirroissa häviäjiä. Se puolestaan vaikuttaisi dramaattisesti yleiseen veronmaksuhaluuteen.

Nyt on aika kysyä tosissaan, mistä olemme valmiita maksamaan ja minkä instituutioiden varaan uskallamme turvamme rakentaa. Onko kilpailuvaltio enää kiinnostunut meidän vanhuudestamme ja sairaudestamme?

Valtion vuosittaiset budjettipäätökset eivät suojaa kansalaisten tulevaisuutta erityisen uskottavasti. Ministeriöiden

vuosittaisessa jakokamppailussa ihmisten perusturva on vain yksi argumentti. Onkin hyvä tehdä vaikeita kysymyksiä: Mistä toimeentuloturvajärjestelmän uskottavuus syntyy? Milloin valtioon voi luottaa? Voiko lakeihin luottaa ja milloin tarvitaan perustuslakeja? Voiko valtio kieltää itseään tekemästä toisenlaisia päätöksiä myöhemmin? Antaako vakuutusperiaate tuleville etuuksille paremman suojan? Sitovatko korvamerkit maksetut rahojen käyttöä? Tarvitaisiinko terveydenhuollon tarpeiden kattamiseksi rahoitusjärjestelmään uudenlaista läpinäkyvyyttä?

### Onko keskinäinen vakuutus valtiota turvallisempi?

Kun käytämme sanaa vakuutus, oletamme, että maksut tuottavat oikeuden etuuteen. Maksajan on lupa luottaa tulevaan etuuteen eri mielessä kuin esimerkiksi veronmaksaja uskoo saavansa avustuksia ja korvauksia niitä tarvitessaan.

Sosiaalivakuutusmaksun kohdalla kriittinen kysymys on, voiko maksuja suorittava kansalainen olla varma siitä, ettei valtio rahoita budjettivajeitaan syömillä sosiaalivakuutusrahastoja, niin kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa on käynyt. Ja maksajan tulee myös voida luottaa siihen, että mahdolliset muut maksajat – työnantajat ja valtio – kantavat oman vastuunsa huonoinakin aikoina.

Vakuutusperiaate ei antane juridisessa mielessä sosiaalivakuutuksen etuuksille riippumattomuutta valtiovarainministeriön paineista. Sosiaalivakuutuksen varsinainen suoja on diskursiivinen ja poliittinen. Poliitiikan ydin on lauseissa, joihin ihmiset uskovat. Ihmiset uskovat, että sosiaalivakuutus on sitova sopimus, ja siksi poliitikantekijät kunnioittavat pitkälti tätä sopimusta.

Turvatessaan tuloja ja omai-

suuksia riskitilanteissa vakuutus ylläpitää yleensä tulo- ja omaisuuseroja. En kuitenkaan yhdy siihen kritiikkiin, että vakuutus olisi hyvin toimeentulevien etuuksien turvaamista köyhempien kustannuksella. Ennemminkin vakuutuksen toiminnallisena ideana on pitää huolta siitä, ettei keskivertopalkansaajasta tule köyhä. Köyhien määrän kasvattaminen ja tarveharkintaisten etuuksien lisääminen tuskin parantaisivat köyhien asemaa. Jos sosiaalivakuutus ei muodosta sosiaaliturvan sisään runkoa, jonka ylläpitämiseen kansalaisilla on vahva intressi, on vaikea löytää niitä budjettivaroja, joilla kaikkinaisen avuntarve katettaisiin edes siedettävästi.

### Onko olemassa hyvinvointikunta?

En ole havainnut, että jokin suomalainen kunta kilpailisi näyttävästi vaativista asukkaista sellaisella hyvinvointistrategialla, että se lupaisi korkeampaa veroastetta vastaan parempia palveluja. Varmaan tämän tyyppisiä eroja on, vaikka niistä ei lyödä rumpua julkisuudessa.

Keskinäisen sosiaalipolitiikan rakentamisessa kunta on periaatteessa tärkeä väline. Jos valtiolla ei ole varaa pitää yllä tyydyttävää hyvinvointipalvelujen tasoa, kunnat voivat korjata tilannetta omilla päätöksillään. Kuntien palvelutason eriytymiseen liittyy tosin monenlaisia ongelmia. Hyväksyttävän minimitason ylittäminen keskinäisin päätöksin ei voi kuitenkaan olla kiellettyä missään.

*Kirjoittaja on Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan, erityisesti sosiaalityön professori. Tampereen yliopiston kanslerina hän on toiminut 1. elokuuta 2004 lähtien. Kirjoitus perustuu hänen puheeseensa Hyvinvointi 2015 – Sosiaalialan tulevaisuus -seminaarissa 10. toukokuuta.*