



*Heikki Hiilamo & Juho Saari (toim.)*

**Hyvinvoinnin uusi politiikka  
- johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin**

Heikki Hiilamo & Juho Saari (toim.)

**HYVINVOINNIN UUSI POLITIIKKA -  
JOHDATUS SOSIAALISIIN MAHDOLLISUUKSIIN**

**Diakonia-ammattikorkeakoulu  
Helsinki 2010**

DIAKONIA-AMMATTIKORKEAKOULUN JULKAISUJA  
A Tutkimuksia 27

Julkaisija: Diakonia-ammattikorkeakoulu

Kannen kuva: [www.scanstockphoto.com](http://www.scanstockphoto.com)

Taitto: Roope Lipasti

ISBN 978-952-493-092-5 (nid.)

ISBN 978-952-493-093-2 (pdf)

ISSN: 1455-9919

Juvenes Print Oy

Tampere 2010

## TIIVISTELMÄ

**Heikki Hiilamo &  
Juho Saari (toim.)**

**Hyvinvoinnin uusi politiikka –  
johdatus sosiaaliin mahdollisuuksiin**

Helsinki:

Diakonia-ammattikorkeakoulu, 2010

296 s.

Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja  
A Tutkimuksia 27

ISBN

978-952-493-092-5 (nid.)

ISSN

978-952-493-093-2 (pdf)

1455-9919

Vakiintuneen käsityksen mukaan suomalainen sosiaalipolitiikka on sosiaalisten riskien vastaista keskitettyä resurssien uudelleenjakoa. Tässä kokoelmassa lähestymme hyvinvointivaltiota mahdollisuuksien näkökulmasta. Tarkoitamme sosiaalisilla mahdollisuuksilla ihmisten toimintakykyä parantavia tai sitä ylläpitäviä sekä sosiaalista osallisuutta edistäviä myönteisiä siirtymiä.

Kokoelma käsittelee sosiaalisia mahdollisuuksia eri teoreettisista kehyksistä käsin. Tarkastelun kohteena ovat toimintakyvyt, onnellisuus, sekä hyvät (huonot) kehät. Kokoelmassa käsitellään myös sosiaalisen onnellisuuden politiikkaa suomalaisten vaurastumista ja ”modernin” onnellisuustutkimuksen perustulosten avulla sekä onnellisuuden yhteiskuntapoliittisia yhteyksiä sekä onnellisuuden kytkeytymistä yhteiskunnallisiin eroihin. Kirjassa tarkastellaan hyvän kehän teoriaa, joka olettaa että antelias ja laajasti ymmärretty sosiaalipolitiikka luo mahdollisuuksia vähentäessään eriarvoisuutta, vahvistaessaan sosiaalista pääomaa, lisätessään koko väestön hyvinvointia ja samalla sosiaalipolitiikan kannatusta.

Kokoelma sisältää myös sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa käsitteleviä tapaustutkimuksia. Analyysin kohteena on sosiaalisten mahdollisuuksien kytkeytyminen esteettömyyspolitiikkaan ja kehitysvammaisten asumispalveluihin eli tarkemmin sanottuna siihen, miten sosiaaliset mahdollisuudet toteutuvat kehitysvammaisilla asumispalvelujen muutosprosesseissa laitosasumisesta yksilölliseen asumiseen. Esillä ovat myös yhteisötalous ja yhteiskunnalliset yritykset sekä yhteisöllisyyttä rakentava sosiaalis-

ten mahdollisuuksien politiikka paikallistasolla. Terveyden edistämistä lähestytään sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkana yksilön voimaantumisen, koherenssin tunteen sekä sosiaalisen, taloudellisen ja kulttuurisen pääoman näkökulmasta.

Kuntoutusta tarkastellaan kumppanuuden ja osallisuuden problematiikan ja yksilötason avulla. He pohtivat lisäksi sitä, millainen voisi olla laajaan kumppanuuteen perustuva kuntoutuksen kansallinen asiantuntijafoorumi. Lopuksi analysoidaan pitkäaikaistyöttömien sosiaalisia mahdollisuuksia sosiaaliturvan institutionaalisen rakenteen avulla: miten sosiaaliturvaa olisi uudistettava, jotta se tarjoaisi kouluttamattomille nuorille työttömille sekä pitkäaikaistyöttömille paremmat mahdollisuudet osallistua työelämään. Kirjan päättää sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa luotaava katsaus.

**Asiasanat:**

esteettömyys, hyvinvointivaltio, mahdollisuus, onnellisuus, osallisuus, toimintakyky, työttömyys, yhteisöllisyys

**Teemat:**

Kansalaisyhteiskunta  
Hyvinvointi ja terveys

**Julkaistu:**

Painettuna ja Open Access-verkkójulkaisuna

Painetun julkaisun tilaukset:

Granum-verkkokirjakauppa <http://granum.uta.fi/>

**Verkko-osoite:**

[http://www.diak.fi/files/diak/Julkaisutoiminta/A\\_27\\_ISBN\\_9789524930932.pdf](http://www.diak.fi/files/diak/Julkaisutoiminta/A_27_ISBN_9789524930932.pdf)

## ABSTRACT

**Heikki Hiilamo &  
Juho Saari (toim.)**

**The New Policy of Welfare –  
An Introduction to Social  
Opportunities**

Helsinki:  
296 p.

Diakonia-ammattikorkeakoulu, 2010  
Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja  
A Tutkimuksia 27

ISBN 978-952-493-092-5 (pbc)

ISSN

ISBN 978-952-493-093-2 (pdf)

1455-9919

According to an established belief social policy is about how to pool social risks. Social programs and transfers are analyzed with the view of distributing resources to compensate risks. This books challenge the risk-centered approach to social policy in Finland by focusing on social opportunities instead of risks. Social opportunities are conceptualized as transitions that improve or maintain individuals' functional capacity and promote their social participation.

The collection examines social opportunities through various theoretical frameworks. Attention is paid to functional capacity, happiness and the theory of circular cumulative causation. The collection also deals with the policy of social happiness, the progression of prosperity among Finns, socio-political connections of happiness as well as the connection of happiness to societal inequalities. The theory of circular causation assumes that generous and comprehensive social policy creates well-being and social opportunities by reducing inequality, strengthening social capital, promoting the welfare of the whole population, and thus, increasing the support of social policy.

The collection also includes case studies on the social policy of opportunities. The aim of the analysis is the connection of social opportunities to accessibility and housing services of the mentally disabled, i.e., how social opportunities are realized when people with learnnigdisabilities move from residential housing to individual housing. Attention is also paid to social economy and social enterprises as well as local community-building social policy of opportunities. Promotion of health is seen through empowerment,

feeling of coherence and social, economic and cultural capital of an individual. Rehabilitation is studied through partnership. The writers also discuss what a national rehabilitation forum of experts based on comprehensive partnership would look like.

Lastly, social opportunities of the long-term unemployed are analyzed with the help of the institutional structure of social security, i.e., how social security should be reformed in order to offer more opportunities for young untrained unemployed people as well as the long-term unemployed to participate in working life. The last chapter gives an overview of the social policy of opportunities.

**Keywords:**

Accessibility, welfare state, opportunities, happiness, participation, functional capacity, unemployment, community

**Available:**

Printed, Open Access

**Order:**

Granum <http://granum.uta.fi/>

**Open access:**

[http://www.diak.fi./files/diak/Julkaisutoiminta/A\\_27\\_ISBN\\_9789524930932.pdf](http://www.diak.fi./files/diak/Julkaisutoiminta/A_27_ISBN_9789524930932.pdf)

# SISÄLTÖ

*Heikki Hiilamo ja Juho Saari*

<b>1 Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka</b>	13
Sosiaaliset mahdollisuudet	14
Mahdollisuuksien tasa-arvo ja sosiaalinen eriarvoisuus	16
Kirjan lähtökohdat	20
Polkuriippuvuus kahlitsee uudistuksia	20
Köyhyyspolitiikka on (usein) huonoa sosiaalipolitiikkaa	21
Työ ei ole (aina) parasta sosiaaliturvaa	23
Ihmiset ovat sekä itsekkäitä että reiluja	24
Sosiaalisten riskien politiikka on sokea mahdollisuuksille	26
Suomalaisten hyvinvointivaltio 2010-luvulla	29
Kokoelman rakenne	32
Lähteet	35

*Liisa Björklund ja Sari Sarlio-Siintola*

<b>2 Inhimilliset toimintavalmiudet</b>	
<b>suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa</b>	37
Mitä ovat inhimilliset toimintavalmiudet?	38
Vapaus valita ja institutionaaliset rakenteet	42
Välineelliset vapaudet	43
Yhteiskunnan arvot ja ihmisten toimintavalmiudet	45
Inhimilliset toimintavalmiudet ja sosiaaliset mahdollisuudet	46
2010-luvun hyvinvointipolitiikan toimijakäsitys	47
Talouden ja työllisyyden asettamat reunaehdot	50
Toimintavalmiuksien edistäminen	52
Yhteinen hyvä ja vapaus	58
Yhteenveto ja johtopäätökset	63
Kohti mahdollisuuksien tulevaisuutta	66
Lähteet	69

*Juho Saari*

<b>3 Sosiaalisen onnellisuuden politiikka</b>	73
Vaurastuminen ja onnellisuus	74
Talouskasvu, hyvinvointivaltio ja onnellisuus	79



Onnellisuuden institutionaaliset ehdot	82
Hyvinvointivaltio sosiaalisen onnellisuuden edistäjänä	86
Sosiaalisen onnellisuuden politiikka	93
Lähteet	98

*Robert Hagfors ja Jouko Kajanoja*

<b>4 Hyvän kehän teoria ja sosiaaliset mahdollisuudet</b>	107
Hyvän kehän teoria	109
Aiempia tutkimuksia	110
Teoria	111
Hyvän kehän muuttujat ja empiirinen testaus	112
Hyvinvointipanostus	112
Eriarvoisuus	113
Sosiaalinen pääoma	114
Hyvinvointi	115
Testaus	115
Vaikutussuhde	116
Hyvän kehän mekanismit	117
Autonomia ja terveys sosiaalisina mahdollisuuksina	118
Doyalin ja Goughin hyvinvointiteoria	119
Autonomia ja terveys sosiaalisina mahdollisuuksina	121
Autonomian ja terveyden indikaattorit	122
Indikaattorien yhdistäminen hyvän kehän teoriaan	123
Sosiaalisia mahdollisuuksia ja hyvän kehän teoriaa yhdistävän mallin testaus	125
Toinen malli ja sen testaus	127
Lopuksi	129
Lähteet	130

*Erkki Kemppainen*

<b>5 Sosiaaliset mahdollisuudet ja esteettömyyspolitiikka</b>	135
Esteettömyyskäsitteen lähtökohdista	136
Esteettömyys tasa-arvon ja syrjinnän kiellon seuraamuksena	137
Esteettömyyden määrittämisen lähtökohdat	139
Työelämän esteettömyys	140
Rakennetun ympäristön esteettömyys	141

Liikenteen esteettömyys	143
Tieto ja viestintäteknologian esteettömyys	143
Sosiaali- ja terveydenhuolto	146
Sektorit ylittäviä kysymyksiä	147
Toimenpiteiden ja sääntelyn tyypit	148
Lähteet	151

*Antti Teittinen*

<b>6 Myönteisten mahdollisuuksien politiikka ja kehitysvamma</b>	155
Laitosasumisesta yksilölliseen asumiseen	157
Laitoksista asumispalveluihin	158
Kehitysvammaisten asumisen kolme vaihetta	160
Kehitysvammaisten henkilöiden asumispalvelut	164
Muuttavien kehitysvammaisten henkilöiden asema	168
Laitoshajautuksen monikerroksisuus	169
Johtopäätöksiä	172
Lähteet	174

*Jaana Merenmies ja Pekka Pättiniemi*

<b>7 Yhteisötalous ja yhteiskunnalliset yritykset</b>	179
Mikä yhteisötalous	181
Sosiaalinen yritys ja yhteiskunnallinen yritys	183
Yhteiskunnallisten yritysten tyypit ja tavoitteet Suomessa	186
Sosiaalinen yritys Suomessa	187
Yhteisöedun yritys	188
Yhteiskunnallisten yritysten merkitys	189
Arvon tuotto ja kilpailu	191
Yhteiskunnallisten yritysten tuottamia myönteisiä siirtymiä	193
Yhteiskunnallisten yritysten institutionaalinen toimintaympäristö	195
Yhteiskunnallisen yrityksen toiminnan dilemmat	197
Sosiaaliset innovaatiot ja PSPP	198
Kilpailulainsäädännön tuomat mahdollisuudet	199
Rahoitusratkaisut	199
Yhteenvetoa	200
Lähteet	202

*Sakari Möttönen*

<b>8 Yhteisöllisyyttä rakentava sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka paikallistasolla</b>	205
Paikallisen hyvinvointipolitiikan keskeiset resurssit	208
Kunta ja toimintaympäristö	212
Paikallinen hyvinvointipolitiikka ja yhteisölliset tekijät	217
Kuntien ja järjestöjen väliset ohjaussuhteet	219
Hierarkia	219
Markkinat	220
Verkostot ja kumppanuudet	221
Verkostojen vaarat ja pullonkaulat	222
Verkostosuhteet sosiaalisen mahdollisuuden politiikkana	223
Lähteet	226

*Päivi Rouvinen-Wilenius ja Satu Leino*

<b>9 Terveyden edistäminen ja sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka</b>	231
Terveyden edistämisen määritelmä	232
Voimavarojen vahvistamisen keskeisiä käsitteitä	234
Terveyden edistämisen vaikuttamisen prosessit	237
Vaikuttaminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon	238
Elinolot	239
Voimavarat	239
Tiedonrakentelu	240
Mahdollisuuksien luominen terveyden edistämässä	241
Esimerkki laista luokkakoon rajoittamiseksi	242
Esimerkki laista vuorotteluvapaan mahdollistamiseksi	244
Voimavaralähtöisyys – kohti kestävämpää politiikkaa	245
Lähteet	247

*Janne Jalava ja Ullamaija Seppälä*

<b>10 Kuntoutus ja sosiaaliset mahdollisuudet</b>	251
Osallisuus kuntoutuksessa	253
Työhön integroitu kuntoutus sosiaalisten mahdollisuuksien tuottajana	256
Kuntoutuskumppanuus sosiaalisten mahdollisuuksien	

politiikkana	258
Lopuksi	260
Lähteet	262
<i>Heikki Hiilamo</i>	
<b>11 Pitkäaikaistyöttömän sosiaaliset mahdollisuudet</b>	265
Turvan rakentamisesta piinan rakentamiseen	266
Kunniattomat ja kunnialliset työttömät	268
Kolme selitystä työssäkäynnille	271
Kannustimet pieniin ansiotuloihin	277
Pohdintaa	278
Johtopäätökset	282
Lähteet	285
<i>Markku Lehto</i>	
<b>12 Lopuksi: Onko mahdollisuus todella mahdollisuus?</b>	289
Lähteet	297
<b>Kirjoittajat</b>	298



## 1 SOSIAALISTEN MAHDOLLISUUKSIEN POLITIIKKA

**A**ntiikin filosofin Protagoraan (481-422 eaa.) mukaan ”kaikkien arjen asioiden tarpeen mitta on ihminen, sellaisina kuin asiat ollessaan ovat, ja kun niitä ei ole, myös silloin”. Mutta millainen on ihmisen mitta? Tässä teoksessa tarkastelemme sitä, miten yhteiskunta palvelee ihmisen mitta, toisin sanoen olemme kiinnostuneita siitä, mihin suuntaan yhteiskuntaa ja sen instituutioita tulisi uudistaa niin, että ihmisten hyvinvointi lisääntyisi. Ehdotamme, että hyvinvointivaltion uudistamista yleensä ja sosiaaliturvan uudistamista erityisesti tulisi tarkastella sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmasta.

Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka avaa uuden näkökulman, joka on potentiaalisesti sekä kansalaisten että hyvinvointivaltion uudistamisen kannalta myönteinen. Sana ”mahdollisuus” on tullut voimakkaasti sosiaalipolitiikkaa koskevaan keskusteluun. Hyvä esimerkki tästä on Sata-komitean näkemys. Sen ehdotuksissa (2009) otsikon ”Mahdollisuuksien avaaminen” jälkeen todetaan

*Komitean esittämissä linjauksissa ja erityisesti toimenpiteissä korostuvat toimet, joilla pyritään parantamaan ihmisten mahdollisuuksia itsenäiseen elämään ja säilyttämään heidän työ- ja toimintakykynsä. Monet ehdotuksista tähtäävät toimintamahdollisuuksien avaamiseen, siirtymiseen pois marginaalista. Sosiaaliturvan tehtävä on muuttumassa. Uusien väyli- en avaaminen työelämään ja toimintamahdollisuuksien tarjoaminen kuuluu merkittävänä osana komitean hahmottamaan tulevaisuuteen.*

Tässä kokoelmassa lähestymistapa sosiaalisiin mahdollisuuksiin on hivenen

laajempi, sillä se ottaa huomioon voimakkaan hyvän elämän ja hyvinvoinnin tavoittelun. Tarkoitamme sosiaalisilla mahdollisuuksilla ihmisten toimintakykyä parantavia tai sitä ylläpitäviä sekä sosiaalista osallisuutta edistäviä myönteisiä siirtymiä. Tämän luvun alkupuolella arvioimme hyvinvointipolitiikan ulkoisissa ehdoissa tapahtuneita muutoksia. Tämän jälkeen analysoimme nykyistä hyvinvointivaltion uudistamisen politiikkaa. Väitämme, että köyhyyspolitiikka on usein huonoa sosiaalipolitiikkaa, työ ei ole aina parasta sosiaaliturvaa, ihmiset eivät ole vain itsekkäitä ja että riskien sijasta pitäisi analysoida mahdollisuuksia. Sitten pohdimme sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa. Luku päättyy yhteenvetoon.

### **Sosiaaliset mahdollisuudet**

Vakiintuneen käsityksen mukaan suomalainen sosiaalipolitiikka on sosiaalisten riskien vastaista keskitettyä resurssien uudelleenjakoa. Edellinen lause kiteyttää suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän lähtökohdan. Se nimeää tietyt sosiaaliset riskit ja ”häkittää” ne erilaisten tulonsiirtojen (tarveharkintaiset, tulovähenteiset, tasamääräiset ja ansiosidonnaiset) ja sosiaali- ja terveyspalvelujen avulla. Tulonsiirrot ja palvelut muodostavat yhdessä riskikohtaisen hallintajärjestelmän. Sosiaaliset riskit on vakuutettu kolmessa aallossa. 1970-luvulle mennessä luotiin pieniin lapsiin, sairaisiin ja vanhuksiin liittyvät riskienhallintajärjestelmät, ja 1980-luvulle mennessä rakennettiin työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen, asumiseen, koulutuksen kustannuksiin ja työttömyyteen liittyvät järjestelmät. 1990-luvulla riskienhallinta laajennettiin ylivelkaantuneisiin, pitkäaikaistyöttömiin (”syrjäytyneisiin”) ja aiwan viimeksi siirtolaisiin.

Edellä kuvattu hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne on yksi suomalaisen yhteiskunnan historian tärkeimmistä sosiaalisista innovaatioista – tämän ajan tutkimus- ja kehittämispolitiikan muotitermiä käyttääksemme (esim. Saari 2008). Se on monella tavalla mahdollistanut sopeutumisen rakennemuutokseen sekä luonut edellytyksiä kansalaisten hyvinvoinnille ja elinkeinoelämän kilpailukyvyille (Saari 2006). Se edustaa kollektiivista solidarisuutta, joka tukee ja vahvistaa luottamusta. Toisaalta institutionaalinen rakenne sisältää – ja oikeastaan on luonut – melkoisen joukon ihmisten käyttäytymistä ja politiikan suuntaa koskevia, usein julkilausumattomia eli implisiittisiä oletuksia. Oletukset suuntaavat ratkaisevasti ajatteluamme

ja kykyämme uudistaa hyvinvointivaltiota. Tämä on sikäli haasteellista, että hyvinvointivaltion toiminta- ja sopeutumiskyvyn säilyttäminen edellyttävät jatkuvaa ja vähittäistä uudistamista. Ajatteluamme suuntaavat oletukset eivät välttämättä ole aina ajan tasalla, toisin sanoen ne eivät vastaa niitä olosuhteita, joissa hyvinvointivaltiota tulisi uudistaa. Poliittisen aloitteen saamiseksi tarvitaan aika ajoin uutta analyysiä ympäristön muutoksesta sekä uusia näkökulmia, joilla suunnataan hyvinvointivaltion uudistamista.

Diskurssina sosiaaliset mahdollisuudet korostaa ihmisen omaa toimintaa ja jossain määrin väheksyy rakenteiden merkitystä. Kyse on jälleen siitä, mikä on ihmisen mitta. Eräille ihminen subjektina merkitsee aktiivista toimijaa, joka voi muokata kohtaloaan omilla teoillaan – geneettisen ja kulttuurisen perimän antamien eväiden avulla yhdessä toisten kanssa. Ihminen on siis autonominen, luova ja aktiivinen toimija, joka voi luoda merkitystä elämälleen vuorovaikutuksessa toisten kanssa. Toisille tutkijoille näkökulma subjektiin liittyy valtaan ja alistamiseen. Ihminen joutuu asettumaan ennalta päätettyihin merkityksiin ja järjestyksiin, toisin sanoen ihmisen mitta on se miten ennalta määrätyt ”asiat olleessaan ovat”. Jälkimmäinen ajattelu juontuu Michael Foucault’n valta- ja subjektiteorioista. Edellistä näkemystä edustavat Ulrich Beckin ja Anthony Giddensin refleksiivisen yksilöllistymisen teorit. Molemmat korostavat yksilöitä sosiaalisina agentteina, jotka voivat vapautua luokan, statuksen ja sukupuolen rakenteista.

Esimerkiksi palkkatyössä on kyse paitsi ihmisen omien kykyjen käyttämisestä ja itsensä toteuttamisesta myös työpanoksen myymisestä sellaisen organisaation käyttöön, jonka sääntöihin ja rakenteisiin yksilö ei voi vaikuttaa. Sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmassa politiikan onnistumista arvioidaan ihmisten valintamahdollisuuksien ja niiden toteutumisen kautta. Rakenteita eli hyvinvoinnin edellytyksiä tuottavia instituutioita tulkitaan valtan ja alistamisen diskurssien sijaan sen perusteella, miten ne tukevat tai estävät ihmisen omia pyrkimyksiä autonomiseen, luovaan ja aktiiviseen toimintaan eli myönteisiin siirtymiin ihmisen toimintakyvyn parantamiseksi tai ylläpitämiseksi sekä inhimillisen vuorovaikutuksen edistämiseksi.

Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka ei kuitenkaan tarkoita riskien yksilöllistämistä. Päinvastoin sosiaalisia mahdollisuuksia korostavan hyvinvointivaltion onnistumista mitataan myönteisten siirtymien perusteella. Yksilöitä ja perheitä ei jätetä yksin kamppailemaan markkinoita vastaan, vaan tuetaan heidän sosiaalisten mahdollisuuksiensa toteutumista markkinoilla



tai niiden ulkopuolella. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka laajentaa yhteisvastuuta koskemaan paitsi riskien kompensointia myös myönteisten siirtymien turvaamista.

Sosiaalisten mahdollisuuksien ajatus ei ole uusi. Itse asiassa tämän ajattelutavan juuria voidaan paikallistaa sekä sosiaalipolitiikan historiaan että eri oppihistoriallisiin keskusteluihin. Viime vuosien keskusteluista sillä on vahvat yhtymäkohdat Anthony Giddensin kolmannen tien käsitteeseen, Amartya Senin toimintakykyteoriaan ja useisiin markkinakriittisiin keskusteluihin. Näihin palataan kokoelman eri luvuissa. Terveys- ja sosiaalipolitiikassa on keskusteltu jo pitkään ennaltaehkäisevästä työstä. Rokotusten keksiminen 1700- ja 1800-lukujen taitteessa teki mahdolliseksi tautiepidemioiden rajoittamisen ja ehkäisyn. Havainnot juomaveden kautta leviävistä taudeista 1850-luvun puolivälin jälkeen johtivat laajoihin väestösuojelutoimiin sekä myöhemmin kansanterveystieteen syntyyn. Suomessa Sakari Topelius esitti ajatuksia ehkäisevästä köyhäinhoidosta. Topeliuksen mukaan yhteiskunnan oli autettava jäseniään silloin, kun oli vielä mahdollista torjua sortuminen kurjuuteen ja siveelliseen häviöön (Rauhala 1998, 122). Ilman ehkäisevää toimintaa lakisääteinen köyhäinhoito oli kuin ”seula, johon ammennetaan vettä tämän koskaan riittämättä”. Vaivaishoitoa ja köyhäinhoitoa koskeviin säädöksiin tuli jo vuonna 1879 kunnille asetettu velvoite estää asukkaidensa toimeentulon vaikeutumista ja huollon tarpeen syntymistä. Erityisesti nuorten syrjäytymisen ehkäisy korostui uudelleen 1990-luvulla (Korhonen 2004). Pajukosken (2006) mukaan ehkäisevän sosiaalipolitiikan tehtävänä on ”hyvinvointia uhkaavien riskien syntymisen ja toteutumisen estäminen ja ongelmien laajenemisen ehkäiseminen yhteiskuntapolitiikan eri osa-alueilla tavoitteena elämänhallinta”. Ehkäisevää sosiaalipolitiikkaa on eri aikoina perusteltu yhtäältä kustannussäästöillä ja palveluiden integraatiolla, toisaalta yksilöiden oikeuksilla ja palkkatyön edellytysten parantamisella (Rauhala 1998, 135).

### **Mahdollisuuksien tasa-arvo ja sosiaalinen eriarvoisuus**

Hyvinvointivaltio lupasi murtaa lapsuuden sosioekonomisen aseman periytyminen kohtalonyhteyden. Kysymys oli juuri *kohtalosta*: kukaan ei voi valita perhettä, johon syntyy. Lupaus luokkayhteiskunnan romuttamisesta ei ollut kiistanalainen. Kaikki puolueet ovat ainakin periaatteessa edelleen yh-

tä mieltä siitä, että hyvä yhteiskunta pyrkii mahdollisuuksien tasa-arvoon eli siihen, että omat ansiot eikä vanhempien asema määräisivät yhteiskunnallisen menestyksen. Tämä takaa myös heikossa asemassa olevien vanhempien lapsille menestymisen mahdollisuuden ja samalla edistää talouden dynaamisuutta: kaikkien on yritettävä parhaansa, jos syntymässä saadut etuoikeudet eivät periydy. Julkinen valta oli Suomessa tämän lupauksen arvoinen – ainakin jossakin määrin. Sosiaalinen liikkuvuus on ollut Suomessa selvästi voimakkaampaa kuin esimerkiksi sosiaalisen kohoamisen mahdollisuuksia korostaneessa Yhdysvalloissa.

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteuttaminen oli meillä aluksi yksinkertainen projekti: työväestön elinolosuhteita oli kohennettava, ja heidän lapsilleen oli taattava sosiaalisen kohoamisen mahdollisuus. Vanhempien asema ei enää määrännyt yhtä voimakkaasti kuin aikaisemmin 1930-luvulla syntyneiden vanhempien lasten eli suurten ikäluokkien luokka-asemia. Suurin syy oli koulutuksen tasa-arvoistuminen, ei niinkään maaltamuutto. Luokkaerot alkoivat supistua, kun työläisperheiden lapset onnistuivat hankkimaan itselleen koulutusta ja toimihenkilöammatin.

Sosiaalisten mahdollisuuksien tasa-arvon lisääminen on kuitenkin muuttunut vaikeammaksi, koska työväestön määrä on pienentynyt olennaisesti. Toisen maailmansodan jälkeen syntyneiden suurten ikäluokkien edustajien työelämään sijoittumisen jälkeen mahdollisuuksien tasa-arvo ei ole enää lisääntynyt. 1990-luvun alun lamavuosien jälkeen myös suomalaisen yhteiskunnan sosioekonominen rakenne on muuttunut. Kyse on kolmesta erillisestä ilmiöstä: huipputuloisten irtiotosta, keskiluokan ja työväenluokan sulautumisesta sekä uuden alaluokan synnystä.

Kun sosiaalipoliittisia järjestelmiä alettiin luoda 1900-luvun alkupuolella, omistaminen oli varsin keskittyntä. Omaisuuden laajapohjaistumisesta huolimatta omaisuuteen liittyvä eriarvoisuus on monin verroin jyrkempää kuin tuloihin liittyvä eriarvoisuus. Varallisuuden keskittyminen selittyy veropolitiikalla, elinkeinorakenteen muutoksella sekä pääomaliikkeiden vapauttamisella. Monet verouudistukset ovat keventäneet suurempien omaisuuksien verotusta. Ratkaiseva muutos tapahtui vuonna 1993, jolloin astui voimaan pääomatulojen verouudistus. Tällöin pääomatuloja – osinkoja, myyntivoittoja, vuokria ja korkoja – alettiin verottaa suhteellisella verokannalla. Samassa yhteydessä veropohjaa laajennettiin. Lopputuloksena oli kuitenkin se, että omaisuuteen perustuvien tulojen verotaso laski olennaisesti.

Myös kiinteistöverouudistus vuonna 1993 kevensi arvokkaimpien kiin-

teistöjen verotusta. Aikaisemman järjestelmän mukaan asuntotuloa verotettiin progressiivisen asteikon mukaan. Kiinteistöveron käyttöönotto laajensi verotuksen koskemaan kaikkia kiinteistöjä ja laski olennaisesti niiden asuntojen verotusta, joista oli aikaisemmin maksettu asuntotuloa. Varallisuusverotus poistui vuonna 2006. Kaikki kolme verouudistusta ovat kumonnet progressiivisen omaisuusverotuksen. Sitä edustaa enää vain perintöverotus, jonka poistamista tai dramaattista alentamista on myös alettu vaatia.

Pääomaliikkeiden vapauttamisen jälkeen varallisuuden jakautuminen on Suomessa muuttunut. Aikaisemmin varallisuus oli keskittynyt vanhoille ruot-sinkielisille suvulle. Suvut pohjustivat vaurautensa perustamalla jo 1600-luvulla ruukkeja eri puolille Etelä-Suomea. Myöhemmin teollisuus- ja maa-omaisuus muuttui pörssivarallisuudeksi. Kuvaa suomalaisesta varallisuudesta hallitsi puhe ”kahdestakymmenestä perheestä” aina 1980-luvulle asti. Nokian, sen alihankkijoiden ja ylipäätään teknologiayritysten osakekurssien voimakas nousu 1990-luvun loppupuolella alkoi laajentaa suomalaista omaisuus-pohjaa. Kehitys oli jossain määrin ainutlaatuista juuri Suomelle. Suuren vientiyhtiöiden omistaminen ja optiotulot ovat luoneet Suomeen erittäin hyvin toimeentulevien luokan, joka erottuu muista. Varakkuus on keskittynyt pääkaupunkiseudulle ja Ahvenanmaalle. Tämä huippumenestyjien ryhmä erottuu tulonjaossa selvästi ylimpänä kymmenyksenä. Ylimmän tulokymmenyksen tulot kasvoivat vuoteen 2007 mennessä yli 1,5-kertaisiksi vuoteen 1995 verrattuna.

Ylimmän tulokymmenyksen menestys ei ole itsessään ongelma. Se kannustaa muun muassa yrittäjyyteen ja riskinottoon. Pulmia syntyy kuitenkin siitä, jos ryhmä pysyy kiinteänä ja sosiaalinen liikkuvuus pysähtyy. Suuret tuloerot kasvattavat matkaa, jonka pienituloisesta perheestä ponnistavan lapsen on kiivettävä päästäkseen esimerkiksi ylimpään tulokymmenykseen. Toinen ongelma on ylimmän kymmenyksen sitoutumattomuus yhteiseen riskien jakamiseen, joka on ollut suomalaisen hyvinvointivaltion perusta. Sitoutuminen on heikentynyt edellä mainittujen verouudistusten vaikutuksesta. Kolmas ongelma liittyy kokemusmaailmojen eriytymiseen: myös rikkauteen voi syrjäytyä. Tämä nakertaa sosiaalista pääomaa ja solidaarisuutta.

Sosiaalipolitiikkaan vaikuttavat erittäin vahvasti keskiluokassa tapahtuneet muutokset. Lama kohteli tasapuolisesti kaikkia suomalaisia, mikä näkyi muun muassa suhteellisen köyhyyden alentumisena. Laman jälkeiset vuodet ovat luoneet Suomeen ns. hyvinvoivan enemmistön, joka on hyötynyt

runsain mitoin reaaliensiotason noususta ja tuloverojen alennuksista. Suomeen on rantautunut keskustelu työelämän epämukavuudesta (esim. Siltala 2007). Työhyvinvointi ei ole kuitenkaan – ainakaan olennaisesti – heikentynyt. Samaan aikaan työurat ovat pidentyneet. Sen sijaan lienee selvää, että työyhteisöissä on tapahtunut yhteisöllisyyden rapautumista, mikä liittyy työntekijöiden kollektiivisen neuvotteluaseman heikentymiseen.

Yleinen elintaso on kohonnut nopeasti sekä perinteisissä työläisperheissä että toimihenkilöammateissa. Vientiteollisuuden menestys on parantanut työväestön asemaa suhteessa valtion ja kuntien toimihenkilöihin. Itse asiassa raja toimihenkilöiden ja työväestön välillä näyttää liudentuneen, osittain jopa kadonneen.

Kaikki keskiluokkaan kuuluvat voivat tehdä aikaisempaa itsenäisempiä ratkaisuita oman sosiaalisen turvallisuutensa järjestämisessä. Tämä heijastuu muun muassa yksityisen työterveyshuollon ja yksityisten eläkevakuumusten kannatuksena. Samaan aikaan odotukset julkisten palveluiden laadusta ovat kohonneet. Hyvätasoisten palveluiden tuottaminen on kuitenkin vaikeaa, koska niiden suhteellinen hinta nousee yleisen tuottavuuden kohotessa. Hyvinvoivaan enemmistöön kuuluvat löytyvät tulokymmenysten ääripäiden välistä.

Hyvinvoivan enemmistön laidalta on etsitty pätkätyöläisten tai työssäkäyvien köyhien ryhmää. Pätkätöissä on kuitenkin ennen muuta nuoria ja koulutettuja, joiden asema paranee työuran jatkuessa. Työssäkäyvien köyhien ongelmana eivät ole yleensä alhaiset tulot vaan korkeat asumiskustannukset. Sen sijaan yhä selvempi yhteiskunnallinen ongelma on työelämän ulkopuolelle jääneiden työikäisten joukko. Tähän liittyy kolmas luokkailmiö eli alimman tulokymmenyksen notkahdus. Alimpaan tulokymmenyksen kuuluvien kotitalouksien tulot muodostuvat pääosin perusturvaetuuksista. Näissä kotitalouksissa käytettävissä olevat tulot kasvoivat vuodesta 1990 vuoteen 2004 vain 8,7 prosenttia eli vain noin 0,6 prosenttia vuodesta. Vuodesta 1995 vuoteen 2007 alimman tulokymmenyksen tulot nousivat vain 10 prosentilla.

Alimman tulokymmenyksen elämäntapa eroaa jo huomattavasti muista. Hyvästä työllisyystilanteesta huolimatta esimerkiksi Itä-Helsingin vuokratilokortteleissa työttömyys saattaa edelleen nousta 20 prosenttiin ja työllisyysaste jäädä 50 prosenttiin. Näissä olosuhteissa työssäkäynti voi vaikuttaa poikkeavalta käyttäytymiseltä. Kyse ei ole vain ansiotulojen sekä ansi-

oihin liittyvän sosiaaliturvan puutteesta. Työssäkäynnillä on huomattavia psykologisia vaikutuksia, joihin kuuluvat kontaktit työkavereihin, ajankäytön jäsentyminen sekä itsetunnon ylläpitäminen. Tai toisin ilmaistuna: ansiotyön ulkopuolelle jääminen lisää huomattavasti pahoinvoinnin riskejä. Terveys- ja kuolleisuuserot, päihteiden käyttö, perheväkivalta ja lastensuojelutoimet liittyvät vahvasti niihin, jotka ovat syrjäytymässä tai syrjäytyneet työelämästä.

Joukon ahdinkoa syventää sekä töiden puute että niiden vastaanottamisen vaikeus. Nuoret opiskelijat ovat usein niissä töissä, jotka voisivat toimia työelämän tikapuiden ensimmäisenä puolana syrjäytymisvaarassa oleville ja syrjäytyneille. Sosiaaliturvan monenkertainen tarveharkinta syö työhön siirtymisen hyödyn sekä lisää byrokraattisten loukkujen vuoksi ylipäättään taloudellista epävarmuutta. Kahden alle kouluikäisen lapsen perheissä työtuloihin voi kohdistua kuusinkertainen tarveharkinta. Työtulot kasvattavat paitsi veroja myös päivähoitomaksuja, ja samaan aikaan ne pienentävät toimeentulotukea, asumistukea, työmarkkinatukea ja kotihoidon tuen hoitolisää.

Alustavat tulokset koulutuseroista kertovat myös siitä, ettei muutoin erinomaisia tuloksia saavuttanut koulutusjärjestelmä kykene ehkäisemään alhaisen koulutuksen periytymistä. Koulutuksen kautta syntyvät yhteiskunnalliset erot näyttävät ruokkivan itse itseään.

## **Kirjan lähtökohdat**

Tämän teoksen lähtökohtana on viisi teesiä, jotka osaltaan perustelevat sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa:

- Polkuriippuvuus kahlitsee uudistuksia.
  - Köyhyyspolitiikka on (usein) huonoa sosiaalipolitiikkaa.
  - Työ ei ole aina parasta sosiaaliturvaa.
  - Ihmiset eivät ole vain itsekkäitä.
  - Riskien sijasta pitäisi analysoida mahdollisuuksia.
- Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin näitä viittä teesiä.

### *Polkuriippuvuus kahlitsee uudistuksia*

Sosiaaliturvajärjestelmän muutoskykyyn vaikuttaa olennaisesti niin sanottu polkuriippuvuus. Kyse on yksinkertaistetusti siitä, miten aikaisemmat valin-

nat ehdollistavat tulevia valintoja. Klassinen esimerkki on QWERTY-näppäimistö, jonka näppäinjärjestys alun perin luotiin hidastamaan mekaanisella kirjoituskoneella kirjoittamista jumiutumien vähentämiseksi. Huolimatta siitä, että tehokkaampia näppäimistöjä on useita ja että alkuperäistä jumiutumisongelmaa ei enää ole, QWERTY:ä käytetään edelleen yleisesti.

Sosiaalipolitiikassa etujärjestöjen väliset valtasuhteet ja eri poliittisten instituutioiden ympärille rakentuneet valtakeskukset – ministeriöt, työmarkkinajärjestöt, kunnat, järjestelmiä ylläpitävät laitokset – luovat jatkuvuutta ja tuovat ennustettavuutta politiikkamuutoksiin. Kaikki nämä tekijät puoltavat olemassa olevien poliittisten järjestelmien vähittäistä uudistamista radikaalien muutosten sijasta. Polkuriippuvuuteen kytkeytyy myös itseohjautuvuus eli kompleksisten järjestelmien kyky vakiintua ja muuntua järjestelmien sisäisen rakennemuutoksen avulla. Kuitenkin samat instituutiot voivat myös kahlita tarpeellisia uudistuksia tai ainakin hidastaa niiden toteuttamista.

Esimerkiksi suomalaista perusturvaa voi kuvata eri instituutioiden eri aikoina yhteen kutomaksi tilkkutäkiksi, jossa on paljon huonosti yhteen sopivia erivärisiä ja -kokoisia palasia. Siinä on myös selviä aukkoja, joita selittää osittain instituutioiden eriytyminen. Järjestelmän yksityiskohdista löytää monia piirteitä, jotka heijastelevat täysin vanhentuneita oletuksia. Esimerkiksi asumistuen asuntojen rakennusvuosia ja lämmitysjärjestelmiä koskevat yhä voimassa olevat määräykset liittyvät vuokrasäännöstelyyn, joka purettiin vuonna 1995. Työkyvyttömyyseläkejärjestelmä periytyy puolestaan ajalta, jolloin haluttiin vähentää työvoiman tarjontaa rakennemuutoksen toteuttamiseksi. Nyt haasteena on nimenomaan lisätä työvoiman tarjontaa, erityisesti juuri heikosti koulutetun ja osatyökykyisen työvoiman tarjontaa. Polkuriippuvuus voi murtua vain silloin, kun hyvinvointivaltiota uudistetaan nykyisten ja ennakoitujen tarpeiden mukaan eikä aikaisempien valintojen perusteella.

### *Köyhyyspolitiikka on (usein) huonoa sosiaalipolitiikkaa*

Suomalainen sosiaalipolitiikka on suhtautunut kriittisesti köyhyyspolitiikkaan, jolla tarkoitetaan yksinomaan kaikkein heikoimmassa asemassa oleville henkilöille kohdennettujen tulonsiirtojen ja palvelujen lisäämistä. Olenaisena osana tätä politiikkaa on tarveharkintaisuuden ja selektivismin yleistyminen – ja erilaisten valvonta- ja seurantakustannusten olennainen kas-

vu (köyhyyspolitiikasta ks. Kuivalainen ym. 2005; Kuivalainen & Niemelä 2009).

Köyhyyspolitiikan yleistymisen kertoo enemmänkin institutionaalisen rakenteen – riskinhallintajärjestelmien – heikkoudesta kuin hyvinvointivaltion uudistuskyvystä. Institutionaalinen järjestelmä luo tarpeettomia jakolinjoja riskinhallintajärjestelmien *sisälle* ja myöhemmin kuvattavalla tavalla jäykistää niitä. Köyhyyspolitiikan erottautuminen johtaa yleensä samanaikaisesti vaatimuksiin sekä tulonsiirtojen ja palveluiden kohdistamisesta köyhille että sosiaaliturvan kaventamisesta: jälkimmäinen on seurausta siitä, että vauras enemmistö ei halua maksaa etuuksia ja palveluja, joita heillä ei ole mahdollista käyttää. Köyhyyspolitiikka myös loukkaa vastavuoroisuuden periaatetta, joka on esimerkiksi suomalaisten arvokartassa eräs kaikkein vahvimmissa periaatteista (Pessi & Saari 2008): maksajalla on oikeus etuuteen tai palveluun. Tämä periaate on ilmeisesti selvästi vahvempi kuin ajatus köyhän oikeudesta etuuteen: tässä tapauksessa erilaiset työkykyä ja -kyvyttömyyttä sekä kunniallisuutta ja kunniaattomuutta koskevat punninnat vaikuttavat olennaisesti köyhien saamien etuuksien määrään.

Seurauksena on niin sanottu tulojen uudelleenjaon paradoksi: mitä enemmän sosiaaliturvaa kohdennetaan vain köyhille, sitä vähäisempää on sosiaaliturva yleensä ja sitä enemmän köyhiä. Kyse on järjestelmämuutoksesta. Viimeisten kymmenen vuoden aikana toteutettu köyhyyspolitiikka on pitkällä aikavälillä ongelmallista sosiaalipolitiikalle – ja viime kädessä suomalaisten hyvinvoinnille. Se johtaa melko vääjäämättä sosiaalipolitiikan marginalisointumiseen, joka puolestaan luo tilaa yksityisillä tai työnantajakohtaisilla vakuutuksilla ostetuille palveluille ja etuuksille. Valtapoliittisesti näkyy jo nyt työeläkeläisten ja henkivakuutuksen ottajien yhteinen intressi, jonka kääntöpuolena on kansaneläkkeen suhteellinen heikentyminen. Vastaavasti yksityinen sairausvakuutus kytkeytyy yhteen työterveyshuollon kanssa tavalla, joka vähentää poliittista painetta kansanterveystalouden pohjalta myönnettävien palvelujen laajentamiseen ja kehittämiseen. Sosiaalipolitiikassa kahden kauppa on kolmannen korvapuusti: varsin usein köyhyyspolitiikan seurauksena nimenomaan heikommassa asemassa oleva väestö jää pitkällä aikavälillä poliittisessa parinmuodostuksessa kolmanneksi pyöräksi.

Kolmas suomalaisen sosiaalipolitiikan lähtökohta on, että ”työ on parasta sosiaaliturvaa”. Alun perin tämän teesin tarkoituksena oli kehystää sosiaalipolitiikan leikkaukset. Julkinen valta teki ne poliittisesti helpommin nieltäviksi korostamalla politiikan uutta suuntaa. Sittemmin niillä perusteltiin kannustinpolitiikkaa ja työurien pidentämistä. Kehykset ovat muuttuneet todellisuudeksi: laskelmat kynnyspalkoista ja köyhyysasteista kertovat, että kokoaikainen työllistyminen nostaa lähes aina tulot yli köyhyysrajan ja työurat ovat pidentyneet selvästi.

Tämäkin politiikka on ollut 2000-luvun alusta eteenpäin ongelmallista. Yhtäältä kokoaikaisia työpaikkoja ei ole enää saatavilla siinä määrin, missä ennen 1990-luvun alun lamaa. Ennen lamaa taloudellinen kasvu oli vakaata, työttömyys alhaista ja sosiaaliturva kestävä. Elämä oli turvatumppaa kuin nyt. Kun sellun hinta laski, tehdas lomautti väkeä. Kun hinta lähti nousuun, duunarit palasivat tehtaille. Väliajaksi kaivattiin työttömyysturvaa. Talouden globalisaatio ja kansainvälisen työnjaon syveneminen ovat muuttaneet palkkatyön ehtoja. Nyt teolliset työpaikat ovat vähitellen katoamassa Euroopasta. Matalan koulutuksen saaneiden on vaikea löytää työpaikkoja, mutta toisaalta korkeakaan koulutus ei välttämättä takaa pysyvää työpaikkaa.

Pysyväksi ajateltu työpaikka voi yllättäen osoittautua epävarmaksi. Globaalin kilpailun ankaruudesta kertoo se, etteivät myöskään palvelut ole suojaissa ns. Kiina-ilmiöltä. Ilmiö on tuttu kaikille niille, jotka ovat kuulleet virolaista korostusta soittaessaan esimerkiksi Suomessa toimivan laiva- tai lentoyhtiön palvelunumeroon, tai niissä yrityksissä, joiden suunnittelutehtäviä on siirretty kolmannen maailman maihin. Globalisaatio ei ole enää yritysten välistä kamppailua markkinaosuuksista: se tunkeutuu myös yritysten sisälle niiden punnitessa ulkoistamiskelpoisten palvelujen tuotanto- ja hankintakustannuksia.

Oman suolansa tähän jo hyvin sekoitettuun soppaan tuo valtion tuottavuusohjelma, jolla julkinen valta pyrkii supistamaan valtion työvoiman määrää. Perusteltu ja julkilausuttu tavoite on varautuminen tulevaisuuden työvoimapulaan, joka on kova politiikkaa suuntaava tosiasia. Väestön ikääntyessä julkisen sektorin koko ei enää voi olla entisensä, vaan sen on osaltaan sopeuduttava työvoiman tarjonnan muutoksiin. Sivutuotteena ikään kuin siirtymäkauden ilmiönä tuottavuusohjelma on tuonut roppakaupalla epä-



varmuutta erilaisissa määräaikaissa työsuhteissa olevien nuorten virkamiesten elämään – ja samalla luonut selkeitä rajapintoja turvatussa asemassa olevien sisäpiiriläisten ja määräaikaisiin työsuhteisiinsa sidottujen ulkopiiriläisten välille. Tilanteen hankaluutta lisää myös se, että tuottavuusohjelma on toimeenpantu ottamatta huomioon edellisinä vuosina tapahtunutta koulutusmäärien lisäystä. Kaiken kaikkiaan tuottavuusohjelma on hyvä esimerkki siitä, kuinka hyvät tavoitteet kaatuvat puutteelliseen toimeenpanoon.

Toiselta puolen palkkatyön ensisijaisuutta korostanut politiikkakehitys on johtanut siihen, että viimesijaisten etuuskien taso on jäänyt ratkaisevasti jälkeen sekä palkkakehityksestä että niihin kytketyistä ansioihin suhteutetuista etuuksista. Muutos on ollut hiipivää, koska viimesijaiset etuudet eivät ole olleet kaikilta osin sidoksissa elinkustannusten muutokseen. Näin päätös olla korottamatta etuuksia on voitu häivyttää politiikan kartalta ja asialistoilta ei-päätöksenä. Päättämättömyys – sanan molemmissa merkityksissä – on johtanut näiden etuuskien varassa olevien ihmisten käytössä olevien tulojen olennaiseen laskuun. Näin kymmenessä vuodessa ”leikkaamattomuus” on johtanut tosiasialliseen ja syvään köyhyyteen niissä ryhmissä, jotka kannustimista huolimatta eivät ole työllistyneet. Samalla ero ennen päättämättömyyden aikaa toteutuneeseen etuustasoon on kasvanut niin suureksi, että poliittisesti alkaa olla mahdotonta kohdentaa resursseja riittävästi kyseisille ryhmille, koska se veisi ryhmän kokoon ja painoarvoon nähden liian suuren osan hallituskauden aikana käytettävissä olevasta jakovarasta.

Palkkatyö parantaa ja ylläpitää ihmisten toimintaedellytyksiä ja luo mahdollisuuksia vuorovaikutukseen. Lisäksi se auttaa yksilöitä kasvattamaan inhimillistä pääomaansa. Itsestään selvää on, että palkkatyö on myönteinen siirtymä. Edellä sanotut myönteiset ilmiöt eivät kuitenkaan kuulu yksinomaan työmarkkinoille. Myös epävirallinen sektori ja kansalaisyhteiskunta tarjoavat sosiaalisia mahdollisuuksia. Osallistuminen sen toimintaan voi olla tilanteesta riippuen yhtä hyvää tai parempaa ”sosiaaliturvaa” kuin työ.

*Ihmiset ovat sekä itsekkäitä että reiluja*

Hyvinvointivaltion instituutiot heijastelevat erilaisia ihmisten käyttäytymistä koskevia oletuksia. Näitä ei ole aina julkilausuttu, mutta joka tapauksessa on perusteltua väittää, että niiden taustalla on taloustieteelliset oletukset rationaalisesta toiminnasta ja työn vieroksunnasta. Rationaalisella toiminnal-

la tarkoitetaan kaikessa lyhykäisyydessään sitä, että toiminta perustuu lyhyen aikavälin oman edun valvontaan. Niinpä esimerkiksi työtön laskee palkan ja etuuden välisen erotuksen ja tekee tämän perusteella valinnan. Vastaavasti yksinhuoltaja laskee uuden rakkauden tuomat taloudelliset hyödyt ja haitat ja tekee näiden perusteella päätökset suhteen tulevaisuudesta. Äärimuodossaan ihminen tekee itsemurhan kun jäljellä oleva elämishyöty kääntyy negatiiviseksi.

Työn vieroksunalla tai disutiliteetilla puolestaan tarkoitetaan sitä, että työ on haitta, josta maksetaan palkaksi kutsuttavaa korvausta. Työstä ei siis saada sisäistä tyydytystä, eikä siihen sisälly myönteisiä etuja. Vapaa-aika on puolestaan nimensä mukaisesti vapaata aikaa, joka on määritelmällisesti myönteistä. Tästä näkökulmasta työtön voi olla hyvinkin myönteisessä tilanteessa, koska hänellä on runsaasti arvokasta vapaata aikaa. Joidenkin taloustieteilijöiden mielestä tämän tyyppinen vapaa-aika tulisi ottaa huomioon työttömyysturvaa ja työn verotuksen tasoa määriteltäessä.

Nämä oletukset ovat sekä oikeansuuntaisia että perustavalla tavalla virheellisiä. Mikrotalousteorian mukaan työn verotus pitäisi olla mahdollisimman alhainen, jotta ihmiset valitsisivat työn laiskottelun sijaan. Todellisuudessa valinnan mahdollisuus on marginaalinen, ainakin Suomessa, jossa kallis asuminen ja osapäivätyön puute kahlitsevat mahdollisuuksia työajan vähentämiselle.

Oletus ihmisestä omaa hyötyfunktioitaan maksimoivana yksilönä on vähintäänkin puutteellinen. Vaikka ihmisten itsekkyyden on kiistämätöntä, on yhtä kiistämätöntä, että useimmat heistä jakavat reiluutta koskevan sosiaalisen normin (kirjallisuudesta ks. Pessi & Saari 2008). Empiirisesti on muunneltua totuutta väittää, että itsekkäät ihmiset eivät ottaisi huomioon näitä normeja tehdessään erilaisia valintoja. Ajatus reiluudesta politiikan lähtökohtana on kuitenkin käytännössä kadonnut viimesijaisen sosiaaliturvan uudistamisesta – on sitten kyse etuuden saajien reiluudesta tai järjestelmän reiluudesta etuuden saajia kohtaan. Minkälaiseksi itsekkyyden ja reilun muodostama ”sekoitus” muodostuu, riippuu pitkälle sosiaaliturvan institutionaalista rakenteesta: mitä epäreilummaksi ihmiset institutionaalisen rakenteen kokevat, sitä todennäköisemmin heidän voi olettaa käyttävän sitä väärin. Osaltaan kyse on myös kollektiivisesta ilmiöstä: jos ihmiset ajattelevat muiden ihmisten käyttävän järjestelmää väärin, tämän voi ajatella lisäävän myös omakohtaisen väärinkäytön todennäköisyyttä.

Mitä taas tulee työn vieroksuntaan, ihmiset sekä välttelevät työtä että saavat siitä tyydytystä: se on myös identiteetin lähde. Työ luo myös mielekkään tavan jakaa aikaa. Empiirinen evidenssi viittaa siihen, että työn menetyksestä syntyvä hyvinvointihaitta on verrattavissa puolison kuolemaan tai avioeroon. Vastaavasti työllistyminen tuo voimakkaan tyydytyksen. Tämänkaltaisten talouspsykologisten ja -sosiologisten tutkimusten tulosten integroiminen osaksi kannustinpolitiikkaa toisi aivan uudenlaisia politiikkaoletuksia ja -tuloksia. Kaiken kaikkiaan on hivenen hämmästyttävää, että suomalainen kannustinpolitiikka on ollut varsin immuuni näille taloussosiologian ja -psykologian tuloksille: rakentaessaan 2010-luvun politiikkaa julkinen valta rakentaa oletuksille, jotka tuottavat ihmisten oikeudentajun kanssa ristiriidassa olevia kannustimia.

### *Sosiaalisten riskien politiikka on sokea mahdollisuuksille*

Sosiaalisia riskejä korostava näkökulma on jossain määrin sokea sosiaalisille mahdollisuuksille. Julkinen valta on luonut riskinhallintajärjestelmät vastaamaan erilaisiin toteutuneiden riskien aiheuttamiin hyvinvointivajeisiin, jotka on nähty kielteisenä poikkeamana normaalista ja hyväksyttävästä. Taivoitteena on palauttaa ”normaali” (aikaisempi) tai ainakin lähentyä sitä. Esimerkiksi työttömyys- tai sairausvakuutuksessa ansionmenetyksiä korvataan riskiä edeltäneiden tulojen perusteella. Kuitenkin jokaisen *sosiaalisen riskin vastaparina on sosiaalinen mahdollisuus*, joka on myönteinen muutos tuohon normaaliin (tai aikaisempaan) nähden (Giddens 2007). Tästä sosiaalisten mahdollisuuksien politiikasta emme kuitenkaan tiedä juuri mitään. Tässä kohden sosiaalipolitiikka on kuin lämpömittari, jossa normaali on nolla-astetta ja sen jälkeen asteikossa on pakkasta kuvaavia lukuja: parhaimmillaankin voimme saavuttaa nollatilan, vaikka sekä intuitiivisesti että kokemuksen mukaan tiedämme, että asteikko jatkuu myös plussan puolelle. On toki tunnustettava, että nollatilan palauttaminen jo sinänsä turvaa mahdollisuuksien toteutumisen. Ilman riskinhallintajärjestelmää riskin toteutuminen voisi suistaa yksilön tai perheen vaihtoehdottomaan kurjuuteen. Toteutuneen riskin kompensoiminen avaa mahdollisuuden, mutta riskikeskeisessä ajattelussa tämän mahdollisuuden käyttäminen ja suunta jäävät epäselviksi.

Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa voi havainnollistaa muutamal-

la esimerkillä. Yksilön voi suistaa esimerkiksi köyhyyteen alhainen palkka, työttömyys, tapaturma, sairaus tai vanhuus. Köyhyyden syynä voi olla myös koko perhettä kohtaava riski: työssäkäyvän puolison kuolema, perheen haajoaminen tai varallisuuden arvon menetyt. Toisin sanoen köyhyyden alkamiseen liittyy aina joku henkilöä tai perhettä kohtaava negatiivinen muutos. Sosiaalisten riskien politiikka pyrkii palauttamaan normaalin tai ainakin lähentymään sitä. Puolison kuoleman jälkeen myönnetään leskeneläke, yksinhuoltaja saa erilaisia tukia, ja vastaavasti omaisuuden menettänyttä saatetaan uuteen alkuun vaikkapa velkasaneerausjärjestelmällä. Tarina ei kuitenkaan pääty tähän. Lista positiivisista muutoksista on yhtä pitkä: korkeampi palkka, työllistyminen, tervehtyminen, uusi ansaitsija perheessä, uuden parisuhteen solmiminen ja varallisuuden arvon kohoaminen. Näihin johtavista prosesseista emme kuitenkaan tiedä juuri mitään.

Käsityksemme mukaan sosiaalipolitiikan näkökulmasta on yhtä tärkeää tietää sekä negatiivisten että positiivisten muutosten taustoista ja niihin kytkeytyvistä sosiaalisista mekanismeista. Tarvitsemme siis sekä sosiaalisten riskien että sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa ja tutkimusta. Politiikka ja tutkimus ovat kuitenkin seuranneet tiiviisti perinteistä riskiajattelua. Tiedämme paljon siitä, miten hyvin erilaiset sosiaaliset riskit tulevat turvatuiksi tai jäävät vaille turvaa. Monet laskelmat osoittavat sosiaalietuuksien tasoja ja kattavuutta esimerkiksi suhteessa köyhyysrajaan.

Tiedämme paljon myös siitä, millaiset tekijät johtavat köyhyyteen. Sen sijaan tiedämme sangen vähän sosiaalisten mahdollisuuksien toteutumisesta eli esimerkiksi siitä, miksi toiset löytävät uusia mahdollisuuksia ja miksi toiset eivät löydä niitä. Kuvaavaa on myös, että tiedämme melkoisesti pienituloisen väestön elinoloista ja niihin vaikuttavista hyvinvointitekijöistä. Sen sijaan keskituloisten ja -oloisten ihmisten hyvinvointiin vaikuttavat tekijät ovat jääneet pitkälti tutkimatta: usein he muodostavat sen ei-köyhän väestön, johon köyhäksi määritellyt ryhmät suhteutetaan.

Tiivistäen voisi sanoa, että suomalaisella sosiaalipolitiikalla ei ole paljokaan systemaattista ja pohdittua sanottavaa näistä myönteisistä muutoksista ja niihin liittyvästä sosiaalisten mahdollisuuksien politiikasta. Väitämme, että kyse on luvun johdannossa kuvatussa ajattelutapojen luutumisesta, niin sanotuista vakiintuneista viisauksista, joita ei käytettävissä olevan politiikan kielessä ja mielessä osata systemaattisesti käsitellä. Kuvaavaa – ja omalla tavallaan surullista – on, että Suomessa on laaja kirjo erilaisia yksinhuoltajille

tarkoitettuja etuuksia ja palveluja, mutta meillä ei ole kuitenkaan pohdittu sitä, miten hyvinvointipolitiikan instituutiot voisivat helpottaa uusien parisuhteiden muodostamista. Sekä taloudellisessa että sosiaalisessa mielessä paras tapa vastata yksinhuoltajuudesta aiheutuvaan köyhyyteen on uusi parisuhde. Sama pätee malleihin, jotka tukisivat eron jälkeen vanhempia jakamaan tasaisemmin hoivaa lapsilleen (esimerkiksi lapsilisän jakaminen eroneiden puolisoitten kesken, elatustuen myöntäminen kahdelle pienituloiselle, etävanhemmuuden huomioon ottaminen asumistuessa ja päivähoitojärjestelyissä). Samalla tavalla koko viimesijaista turvaa koskevaa uudistamista rajoittavat ajatukset kannustimista, työn kaksoisroolista parhaana sosiaaliturvan muotona ja haittana, ja sosiaalisista riskeistä. Samoin kuin yksinhuoltajapolitiikassa myös viimesijaisen turvan uudistamisessa tarvitaan uudenlaisia sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa alleviivaavaa ajattelua.

Mahdollisuudet eivät liity yksinomaan tuloihin vaan myös omaisuuteen. Omaisuudesta on muodostumassa joustavassa globaalitaloudessa yhä tärkeämpi puskuri, joka tekee mahdolliseksi sekä riskien sietämisen että uusien mahdollisuuksien etsimisen (Hiilamo & Saari 2007). Kyse voi olla esimerkiksi opiskelun rahoittamisesta, asunnon vaihtamisesta, hoivan lisäämisestä tai yritystoimintaan ryhtymisestä. Valtaosa suomalaisista vanhemmista säästää rahaa lapsiensa tulevia tarpeita varten. Säästöjä ei kuitenkaan kerry niille, jotka niitä kaikkein eniten kaipaavat. Voisiko myös meillä olla Ison-Britannian esimerkin mukaisesti lapsilisäjärjestelmän yhteydessä universaalinen ja kohdistetun mallin yhdistämä lapsirahasto, joka kokoasi pesämunan kaikille lapsille?

Suomessa asumistukijärjestelmä on viritetty niin, että se sitoo tuen saajat koko elämänsä ajaksi vuokra-asumiseen. Asuntosäästäminen on ainakin pitkällä aikavälillä edullisempi asumismuoto. Asuntoon sitoutunut varallisuus voi toimia edellä kuvattuna puskurina – ja lisäksi omistusasuminen kannustaa vuokra-asumista paremmin oma-aloitteisuuteen ja säästämiseen. Voitaisiinko asumistukijärjestelmää muuttaa siten, että se avaisi myös asumistuen saajille mahdollisuuden asuntosäästämiseen ainakin pitkällä aikavälillä? Yksi mahdollinen malli olisi valtion tai kunnan myöntämä tai takaama kollektiivinen asuntolaina, jossa asumistuki kohdennettaisiin korkoihin ja tuen saajilla olisi tiettyjen ehtojen vallitessa mahdollisuus uudelleen rahoittaa asunto ja hankkia siihen omistusoikeus.

Kaikissa vaihtoehdoissa on tärkeää pohtia mahdollisuuksien valikoimaa ja

laatua. Sääntelytalouden perinteen mukaisesti Suomessa on korostettu työlinjaa, joka on tarkoittanut vakituisia ja kokoaikaisia työsuhteita. Poliitiikka on toiminut niiden hyväksi, jotka ovat onnistuneet solmimaan näitä työsuhteita. Heikoimmin työmarkkinoilla menestyneet ovat jääneet oman onnensa nojaan. Työn ja myöhemmällä iällä suoritettavan opiskelun, uudelleen koulutuksen, sairausloman, työttömyyden tai eläkkeen yhdistäminen on meillä hankalaa ja harvinaista.

Jos työstä saatavat tulot jäävät vähäisiksi, yhteiskunta maksaa erotuksen. Isossa-Britanniassa matalapalkkainen työntekijä voi saada työtulojen perusteella yhdessä palkan kanssa maksettavaa aikaisempaa korkeampaa sosiaaliturvaa, kun taas meille lisätulot pienentävät tukia jopa niin paljon, ettei työtuloista jää juuri mitään käteen. Järjestelmä ei läheskään aina tue myönteisiä muutoksia, vaan pikemminkin kahlitsee niitä, olipa sitten kysymys työstä, opiskelusta, yrittämisestä, sairastamisesta tai eläkkeen saamisesta – sekä erityisesti näiden riskien yhdistelmistä (esim. opiskelu sairaana, yrittäminen opiskelijana jne.). Lisäksi järjestelmä on toivottoman monimutkainen ja epäjohtomukainen.

## **Suomalaisten hyvinvointivaltio 2010-luvulla**

Suomalaisen yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion on uudistuttava voidakseen menestyksellisesti vastata 2010-luvun muutoksiin. Globalisaatiosta, väestörakenteen muutoksen ja työurien pituuden välisestä epäsuhdasta sekä eriarvoisuudesta aiheutuvat haasteet ovat sitä luokkaa, että ainoastaan yhteiskunnallista rakennemuutosta voimakkaasti edistävä ja tuottavuutta lisäävä politiikka luo taloudelliset ja poliittiset mahdollisuudet näihin haasteisiin vastaamiseen. Mikäli talouden uhkakuvat realisoituvat viime vuosina kaavailulla tavalla, suomalainen yhteiskunta joutuu perustavalla tavalla pohtimaan toimintansa perusteita. Suurin osa tulevaisuudessa käytettävissä olevista julkisen talouden resursseista on jo sidottu aikaisempien päätösten perusteella. Päätösperäiseen resurssien lisäykseen perustuvat uudistamisen mahdollisuudet olivat rajalliset ja useimpien ennusteiden mukaan vuoden 2015 jälkeen olemattomat jo ennen ns. uutta lamaa, joka alkoi 2008 ja jonka jäljet näkyvät julkisessa taloudessa vuosikymmenen tai kaksi. (Ks. myös Saari 2010.) Tuon laman jälkeen julkisen talouden rakenteellinen alijäämä varjostaa sosiaalipolitiikan uudistamista. Se on myös syy sosiaalimenokäsit-

teen ulkopuolelle sijoittuvien vakuutusten ja palvelujen tukemiseen.

Toisaalta vain ulkoisia haasteita kuvaava analyysi jättää huomiotta sosiaalipolitiikan sisällön. On kiistatonta, että suurin osa tulevaisuuden sosiaalipolitiikasta on jo olemassa olevien resurssien uudelleenkohdentamista uusien politiikkatavoitteiden mukaisesti. Tärkeintä onkin se, että politiikkatavoitteet ovat aidosti sosiaalipoliittisia (eikä niin, että sosiaalipolitiikka on väline vaikkapa työllisyysasteen nostamiseksi tai markkinoiden luomiseksi). Se edellyttää sitä, että jokaisessa uudistuksessa jokainen voimakas ryhmä on samanaikaisesti sekä voittaja että häviöjä. Jokainen pyrkimys joustavuuden lisäämiseen kompensoidaan vastaavasti lupauksella turvallisuuden lisäämisestä: kun työsuhdeturvaa ohennetaan, aktiivisen työvoimapolitiikan tasoa parannetaan. Nämä eivät suinkaan ole laadullisesti samanlaisia muutoksia, eivätkä niiden julkistaloudelliset kustannuksetkaan ole yhtäläisiä. Olenaista niiden läpimenon kannalta kuitenkin on, että ne ovat poliittisilla asialistoilla samanaikaisesti.

Tässä tilanteessa kansalaisten reiluuskäsityksiä vastaava sosiaalinen oikeudenmukaisuus ei käsityksemme mukaan toteudu yksinomaan sosiaalisten riskien vastaisia järjestelmiä kehittämällä. Yksinomaan riskien vakuuttamista korostava hyvinvointivaltio jättää tehtävänsä puolitiehen, koska se ei ota riittävästi huomioon sosiaalisia mahdollisuuksia. Jokaiseen riskiin sisältyy myös mahdollisuus. Niiden toteuttamiseen tarvitaan sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa. Työttömälle on tärkeämpää saada uusi kunnollinen työpaikka kuin korkea työttömyyskorvausta. Riskien näkökulmasta päivähoito turvaa lapsen hoivan siksi ajaksi, kun vanhempien on pakko käydä työssä. Mahdollisuuksien näkökulmasta päivähoito edistää naisten työuraa ja antaa lapsille sosiaalisia taitoja, joiden avulla hekin voivat myöhemmin menestyä työelämässä. Sairaalle on ensisijaisempaa parantua jopa aikaisempaa parempaan kuntoon kuin nauttia hyvätasoista sairauspäivärahaa. Ja lisäksi, mutta nyt jo hieman varovaisemmin sanottuna, myös eläkeläisille ovat mielekkäät elämänmahdollisuudet eläkkeiden tasoa tärkeämpi kysymys. Tämänkaltaiset näkökulman muutokseen perustuvat mahdollisuudet on syytä systemaattisesti kartoittaa pohdittaessa 2010-luvun sosiaalipolitiikan tavoitteita.

Näkökulman julkilausumisen muotoa on syytä korostaa, sillä sosiaalipolitiikassa on usein tärkeämpää se, miltä asiat saadaan näyttämään, kuin se, mitä ne todellisuudessa ovat. Erilaiset kehykset antavat tilaa erilaisille

politiikoille: huonolla kehyksellä voidaan upottaa perusteltu palvelu ja vastaavasti hyvällä kehyksellä käy kaupaksi huonompikin tavara (vrt. Hiilamo & Kangas 2009). Esimerkiksi suomalaiset poliitikot omaksuivat Pekka Kuusen teoreettisia ajatuksia, kun hän päätti kehystä *60-luvun sosiaalipolitiikkansa* ihmiskeskeiseksi, kasvuhakuiseksi ja kokonaisvaltaiseksi – vaikka harjoitettu politiikka ei näitä kriteerejä käytännössä täyttänyt (Bergholm & Saari 2009). Tämän vuoksi on syytä kysyä, miltä sosiaalipolitiikka ja erityisesti perusturva *näyttäytyisivät* päätöksentekijöille, jos järjestelmä korostaisi riskien sijaan mahdollisuuksia, ja minkälaisilla kehyksillä muotoiltuna sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka voitaisiin tehdä monille ryhmille mieluisaksi.

Kehystämisen kannalta voidaan todeta, että jo sana ”*sosiaaliturva*” on puutteellinen. Sosiaaliturva viittaa pysähtyneeseen tilanteeseen, kun sen pitäisi kuvata myönteistä muutosta. Sosiaaliturvan sijaan voitaisiin puhua trampoliinista, joka takaa paitsi pehmeän laskun myös tasaisen ja varman nousun. Eräs sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan vahvistamisen lähtökohta onkin, että sosiaaliturva-sana tulisi korvata jollakin aktiivisemmalla käsitteellä. Toinen kehystämiseen liittyvä esimerkki on hyvinvointivaltion perustehtävä. Pyrkiikö valtio turvaamaan, luomaan tai mahdollistamaan hyvinvoinnin? Kaikki nämä sanat ovat myönteisen kehystämisen kannalta ongelmallisia. Mahdollistava hyvinvointivaltio viittaa siihen, että valtio antaa ihmisille voimavarat ja jättää sen jälkeen heidät yksinään uimaan tai uppoamaan. Hyvinvointivaltion tulisi varmistaa ja joskus jopa taata myönteisten elämänvalintojen toteutuminen. Kysymys on sosiaalisista investoinneista, joilla autetaan aina ja kaikkialla ihmisiä auttamaan itseään.

Kehysten voimasta kertoo se, miten alentuneesta työkyvystä kärsiviä henkilöitä on eri aikoina kutsuttu. Aluksi puhuttiin työrajoitteisista, sitten osatyökyvyttömistä ja nyt osatyökykyisistä. Entä mitä on kehysten muutoksen takana? Jos sanojen takana ei ole muuta kuin sanoja, sosiaalisten mahdollisuuksien korostaminen jää kielelliseksi tempuksi, jonka todelliseksi tarkoitukseksi näyttäytyy vallitsevien yhteiskunnallisten erojen sementoiminen. Arvontoja suoritetaan ikään kuin tietämättömyyden verhon takana, mutta todellisuudessa paikat on jo jaettu. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikassa voisi olla aineksia todelliseenkin muutokseen.



## Kokoelman rakenne

Käsillä olevan kokoelman rakentaminen oli monipolvinen prosessi. Teoksen toimittajat järjestivät kesäkuussa 2008 seminaarin, jossa kerättiin SOMA:sta kiinnostuneiden postituslista. Tämän jälkeen listaa laajennettiin eri tavoilla. Sitten toimittajat ilmoittivat aikomuksestaan toimittaa SOMA:a käsittelevä kirja ja pyysivät listalle ilmoittautuneita lähettämään abstrakteja. Näistä he valitsivat SOMA:an parhaiten sopivat ja järjestivät työseminaarin lokakuussa 2008. Sen jälkeen käsikirjoitukset muuttuivat vaiheittain kirjaksi.

Kirja jakautuu kolmeen osaan. Luvut toisesta neljanteen käsittelevät SOMA:a eri teoreettisista kehyksistä käsin. Tarkastelun kohteena ovat toimintakyvyt, onnellisuus, sekä hyvät (huonot) kehät. Kokoelman aluksi Liisa Björklund ja Sari Sarlio-Siintola tarkastelevat sosiaalisia toimintavalmiuksia hyvinvointipolitiikan tavoitteina Amartya Senin ja ennen kaikkea Martha Nussbaumin toimintavalmiusteorian avulla. He analysoivat toimintavalmiuksien näkökulmasta hallitusohjelmia, hallituksen strategian seuranta-asiakirjoja, ministeriöiden strategioita, kuluttajapolitiittista ohjelmaa sekä Sata-komitean esitystä sosiaaliturvan kokonaisuudistukseksi. Kirjoittajat etsivät myös ratkaisua tasa-arvon ongelmaan ja liialliseen kulutuskeskeisyyteen.

Kolmannessa luvussa Juho Saari kirjoittaa sosiaalisen onnellisuuden politiikasta. Saari tarkastelee suomalaisten vaurastumista ja ”modernin” onnellisuustutkimuksen perustuloksia, onnellisuuden yhteiskuntapolitiittisia kytkeviä sekä onnellisuuden kytkeytymistä yhteiskunnallisiin eroihin. Jälkimmäisessä teemassa Saaren aineistona on Euroopan unionin jäsenmaat jäsenmaata kattava kyselyaineisto. Analyysi kohdistuu erityisesti siihen, miten onnellisuus kytkeytyy adaptiivisuuteen, relatiivisuuteen, tasapainoisuuteen, sosiaalisuuteen ja esikuvallisuuteen. Hän väittää, että sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka on yhdensuuntaista sosiaalisen onnellisuuden politiikan kanssa.

Neljännessä luvussa Jouko Kajanoja ja Robert Hagfors kysyvät, millainen yhteiskuntapolitiikka tukee sosiaalisten mahdollisuuksien syntymistä. Kirjoittajien hypoteesin mukaan avainasemassa on mahdollisuuksien luominen niille, joilla on huono-osainen perimä. Hyvän kehän teoria olettaa, että antelias ja laajasti ymmärretty sosiaalipolitiikka luo mahdollisuuksia

vähentäessään eriarvoisuutta, vahvistaessaan sosiaalista pääomaa, lisätessään koko väestön hyvinvointia ja samalla sosiaalipolitiikan kannatusta. Luvussa teoriaa testataan empiirisen aineiston avulla.

Luvut viidennestä yhdeksäntoista soveltavat sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa eri tapaustutkimuksiin. Tämän toisen kokonaisuuden avaa viidennessä luvussa Erkki Kemppainen analyysin kohteena on sosiaalisten mahdollisuuksien kytkeytyminen esteettömyyspolitiikkaan. Hän analysoi niitä instituutioita, joiden kautta esteettömyys toteutuu. Tarkastelussa on myös se, mikä on lainsäädännön asema esteettömyydessä, kun markkinoilla tai toiminta-alueella on erilaisia intressejä.

Kuudennessa luvussa Antti Teittinen kirjoittaa myönteisten mahdollisuuksien politiikasta kehitysvammaisten asumispalveluissa eli tarkemmin sanottuna siitä, miten sosiaaliset mahdollisuudet toteutuvat kehitysvammaisilla asumispalvelujen muutosprosesseissa laitosasumisesta yksilölliseen asumiseen. Hän arvioi asumispalvelujen nykytilaa inklusion ja uuden julkisjohtamisen paralleelissa kehityksessä sekä asumispalvelujen käytännön muutoksen valmistelua ja toteutusta palvelujen käyttäjien näkökulmasta.

Sama tema jatkuu Jaana Merenmiehen ja Pekka Pättiniemen kirjoittamassa seitsemännessä luvussa, joka käsittelee yhteisötaoutta ja yhteiskunnallisia yrityksiä. Analyysin kohteena on yhteiskunnallisten yritysten määrittely, tehtävät, tulokset sekä yhteiskunnallisten yritysten menestyksen esteet. Tavoitteena on kartoittaa ja arvioida näille alueille sijoittuvien toimijoiden potentiaalia sosiaalisten mahdollisuuksien edistäjänä. Kirjoittajat antavat myös suosituksia yhteiskunnallisen yritystoiminnan edistämiseksi Suomessa.

Kahdeksannessa luvussa Sakari Möttönen tuo esiin yhteisöllisyyttä rakentavan sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan paikallistasolla. Kuntien yhtenä tehtävänä on paikallisten hyvinvointiresurssien kokoaminen ja mobilisoiminen. Möttönen tarkastelee, miten paikallistasolla voitaisiin tehdä sellaista hyvinvointipolitiikkaa, jossa kerätään voimavaroja ja vastataan yhteisesti kansalaisten tarpeisiin. Möttönen kutsuu näiden toimien kokonaisuutta ”laaja-alaiseksi” hyvinvointipolitiikaksi.

Yhdeksännessä luvussa Päivi Rouvinen-Wilenius ja Satu Leino luovat katsauksen terveyden edistämiseen sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkana. Kirjoittajat esittelevät terveyden edistämisen alueella tehdyn väitöskirja-analyysin pohjalta sovelletun jäsenyyden terveyden edistämisen vaikutta-

misen prosesseista. Sosiaaliset mahdollisuudet ovat analyysissä esillä yksilön voimaantumisen, koherenssin tunteen sekä sosiaalisen, taloudellisen ja kulttuurisen pääoman näkökulmasta.

Kymmenennessä luvussa Janne Jalava ja Ullamaija Seppälä kirjoittavat kuntoutuksesta osallisuuden ja kumppanuuden näkökulmista. Kirjoittajat havainnollistavat kumppanuuden ja osallisuuden problematiikkaa organisaatiotason (kuntoutuslaitosten ja työterveyshuollon välinen yhteistyö) ja yksilötason avulla. He pohtivat lisäksi sitä, millainen voisi olla laajaan kumppanuuteen perustuva kuntoutuksen kansallinen asiantuntijafoorumi.

Jakson päättävässä yhdennessätoista luvussa Heikki Hiilamo pohtii pitkäaikaistyöttömien sosiaalisia mahdollisuuksia sosiaaliturvan institutionaalisen rakenteen avulla: miten sosiaaliturvaa olisi uudistettava, jotta se tarjoaisi kouluttamattomille nuorille työttömille sekä pitkäaikaistyöttömille paremmat mahdollisuudet osallistua työelämään.

Kirjan viimeisen osan muodostaa Markku Lehdon sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa luotaava katsaus. Lehto asettaa kirjan muut osat historialliseen ja vertailevaan kontekstiin palauttamalla mieliin säätyriippuvuuden vähentymisen vuosisadan kuluessa avaamat uudet mahdollisuudet. Tästä näkökulmasta sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa lähinnä täsmentää jo pitkään toteutettua politiikkaa. Toisaalta työtehtävien muutokset, markkinoistaminen ja globalisaatio haastavat perinteiset toimintamallit ja ajattelutavat, ja avaavat uusia mahdollisuuksia sekä yksilön omien voimavarojen käytölle että sitä tukevalle politiikalle. Poliitikkojen, hallinnon ja tutkijoiden yhteistyökyvystä ja tavoitteenasettelusta riippuu, missä määrin nämä mahdollisuudet toteutuvat 2010-luvun Suomessa.

## Lähteet

- Bergholm, Tapio & Juho Saari: Paradigmat, agendat ja kehyykset – Miten Pekka Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikka* on vaikuttanut suomalaisen sosiaalipolitiikan kehitykseen? Teoksessa Kananen, Johannes & Juho Saari (toim.): Ajatuksen voima – ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva, 2009, 33-63.
- Giddens, Anthony: Europe in the Global Age. Cambridge: Polity Press, 2007.
- Hiilamo, Heikki & Olli Kangas: Lasten kotihoidon tuki – Miksi idea menestyi Suomessa mutta ei Ruotsissa? Teoksessa Kananen, Johannes & Juho Saari (toim.): Sosiaalipolitiikan ideat ja hyvinvointivaltion muutos. Jyväskylä: Minerva, 2009, 65-98.
- Hiilamo, Heikki & Juho Saari: Omistaminen hyvinvointivaltiossa. Teoksessa Saari, Juho & Anne Birgitta Yeung (toim.): Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Gaudeamus, 2007, 257-273.
- Korhonen, Jukka: Näkökulmia ehkäisevään sosiaalipolitiikkaan. Lähtökohtiin, linjauksiin, toteutukseen ja haasteisiin. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet. 110. Kuopio: Kuopion yliopisto, 2004.
- Kuivalainen, Susan & Ilpo Airio & Heikki Hiilamo & Mikko Niemelä: Suomalainen köyhyyspolitiikka. Teoksessa Saari, Juho (toim.): Köyhyyspolitiikka – Johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. STKL, Helsinki 2005, 63-120
- Kuivalainen, Susan & Mikko Niemelä: Universalismista selektivismin – Miten köyhyyspolitiikka vakiintui 1990- ja 2000-lukujen Suomessa? Teoksessa Kananen, Johannes & Juho Saari (toim.): Sosiaalipolitiikan ideat ja hyvinvointivaltion muutos. Jyväskylä: Minerva, 2009, 187-219.
- Pajukoski, Marja: Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä. Helsinki: Edita, 2006
- Pessi, Anne Birgitta & Juho Saari: Hyvä tahto – Auttamisen asenteet ja rakenteet. Helsinki: STKL, 2008.
- Rauhala, Pirkko-Liisa: Onko keskustelu ehkäisevästä sosiaalipolitiikasta uutta Suomessa? Yhteiskuntapolitiikka 63(1998):2, 121-139.
- Saari, Juho (toim.): Suomen malli – Murroksesta menestykseen? Helsinki: Yliopistopaino, 2006.
- Saari, Juho (toim.): Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: STKL, 2008.
- Saari, Juho (toim.): Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Helsinki, Eduskunta: tulevaisuusvaliokunnan julkaisuja 5/2010
- Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki; Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön selvityksiä 2009:62. 2009.
- Siltala, Juha: Työelämän huonontumisen lyhyt historia. Täydennetty laitos. Keuruu: Otava, 2007.
- Suikkanen, Asko & Jari Lindh: Kuntoutus kehossa – keho kuntoutuksessa. Teoksessa Kallanranta, Tapani & Paavo Rissanen & Ilpo Vilkkumaa (toim.) Kuntoutus. Helsinki: Duodecim, 2003, 42-54.
- Talo, Seija & Juhani Wikström & Anna Metteri: Kuntoutuminen monitieteisenä ja -tahoisena toimintana. Teoksessa Kallanranta, Tapani & Paavo Rissanen & Ilpo Vilkkumaa (toim.): Kuntoutus. Helsinki: Duodecim, 2003, 55-71.
- Törmä, Juhani: Kumppanuus vai kilpailu. Puheenvuoro Kuntoutusakatemiassa 20.2.2008.



*Liisa Björklund ja Sari Sarlio-Siintola*

## 2 INHIMILLISET TOIMINTAVALMIUDET SUOMALAI- SESSA HYVINVOINTIPOLITIIKASSA

Hyvinvointipolitiikan tavoitteena on perinteisesti ollut turvata kansalaisilleen erilaisten institutionaalisten järjestelyjen avulla mahdollisimman tasa-arvoiset edellytykset tavoitella hyvinvointia. Resurssien tasa-arvoisen jakamisen rinnalla ovat 2010-luvun politiikkaohjelmissa alkaneeet korostua yhä vahvemmin kansalaisten toimintakykyjen lisäämisen, omaehtoisen selviytymisen ja elinikäisen kehittymisen tavoitteet, jotta kansantalous olisi kestäväällä pohjalla ikääntyvässä yhteiskunnassamme. Myös yhteisöllisyyden ja vapaaehtoistoiminnan vahvistamista pidetään tärkeänä, koska julkisia palveluja joudutaan karsimaan. Tässä luvussa arvioimme hyvinvointipolitiikan uusia korostuksia inhimillisiä toimintavalmiuksia koskevan teorian avulla.

Luku jakautuu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa kuvaamme toimintavalmiuksien teorian peruskäsitteet ja sisällön. Yhteiskuntafilosofit Amartya Sen ja Martha Nussbaum ovat arvioineet tekijöitä, jotka mahdollistavat oikeudenmukaisen hyvinvoinnin yhteiskunnassa. Heidän toimintavalmiusteoriaansa (*Capability Approach*) edustaa poliittista liberalismia, ja sen päähuomio kohdistuu siihen, miten institutionaalisten rakenteiden välityksellä voidaan tukea inhimillisiä toimintavalmiuksia ja edistää jokaisen vapautta ja mahdollisuuksia elää omanlaistansa hyvää elämää. Resurssien tasa-arvoinen jakaminen ei riitä, vaan on huolehdittava siitä, että ihmiset pystyvät hyödyntämään tarjottuja resursseja ja että institutionaaliset rakenteet ja olosuhteet muuten edistävät ihmisten toimintavalmiuksia. Nämä näkökulmat ovat myös sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan ytimessä.

Luvun toisessa osassa analysoimme toimintavalmiusteorian valossa eri politiikkalohkojen hyvinvointipoliittista argumentaatiota. Argumen-

taatioanalyysin aineistona käytettäviä asiakirjoja ovat hallitusohjelma (2007–2011), hallituksen strategia-asiakirjan seurantaraportti, ministeriöiden strategiat (STM, OPM, TEM, VM), kuluttajapoliittinen ohjelma, sekä Sata-komitean esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista ja Sata-komitean ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi (ks. lähdeaineisto). Nämä asiakirjat antavat hyvinvointipolitiikan uusista korostuksista kattavan kuvan; niissä esitetään, kuinka institutionaalisten ratkaisujen avulla pyritään turvaamaan toimintakykyjen toteuttaminen ja omaehtoinen selviytyminen.

### **Mitä ovat inhimilliset toimintavalmiudet?**

*Ja ehkä siksi voisi pitää hyvettä pikemminkin kuin kunniaa poliittisen elämän päämääränä. Mutta sekin näyttää epätäydelliseltä, sillä näyttää olevan mahdollista, että jollakin on hyve, vaikka hän nukkuu tai on koko loppuelämänsä osallistumatta toimintaan tai vaikka häntä kohtaisivat mitään suurimmat kärsimykset tai onnettomuudet. Mutta niin elävää ei kukaan sanoisi onnelliseksi, ellei haluaisi vain pitää kiinni väitteestään.*

Aristoteles, Nikomakhoksen etiikka 1095b30–1096a5

Kansalaisten toimintakykyjen kehittäminen politiikan keinoin ei ole uusi ajatus. Aristoteleen mukaan hyvä elämä on *hyvää toimintaa* siinä yhteisössä, jossa ihminen elää. Ihminen, joka ei pääse toteuttamaan itseään, omia taitojaan, kykyjään tai hyveitään, ei voi olla onnellinen. Mutta voidakseen toteuttaa itseään laaja-alaisesti ihmisellä on oltava aitoja mahdollisuuksia toimia yhteisössään. Tämän vuoksi yhteisön tulisi tarjota inhimillisille toimintakyvyille mahdollisimman suuri vapaus toteutua, jotta yksilöt ja yhteisö voisivat kulkea kohti hyvää päämääräänsä. (EN I 4–9; EN X 6; Pol. VII 2).

Aristoteleen mukaan ihmisten hyveet ja yhteisön hyvä päämäärä toteutuvat vain suotuisissa olosuhteissa. Siksi yhteiskunnalla ja siinä toteutetulla politiikalla on merkittävä rooli suotuisien olosuhteiden turvaamisessa. Aristoteles hahmotteli mittavan sosiaalipoliittisen ohjelman (Pol. VII–VIII), jonka mukaan julkisen vallan tulisi edistää kansalaisten kykyjen kehitystä, turvata elämisen aineelliset ehdot, varmistaa sisäinen ja ulkoinen turvalli-

suus, terveellinen elinympäristö sekä ylläpitää urheilua, kulttuuria ja muita yhteisöelämisen muotoja (Sihvola 2004, 60–61). Hyvän elämän toteutuminen ei näin ollen ole kiinni vain ihmisestä itsestään, vaan sosiaalisilla olosuhteilla ja instituutioilla on merkittävä vaikutus sen saavuttamisessa.

Amartya Sen ja Martha Nussbaum perustavat toimintavalmiuksien teorian Aristoteleen käsitysten varaan. Heidän mukaansa ihmisen hyvinvointi on yhteydessä hänen olemisensa laatuun ja ihmisen *mahdollisuuksiin toimia* niissä institutionaalisissa olosuhteissa, joissa hän elää. Ihmisellä on yksilöllisten toiminnallisten valmiuksiensa (*capabilities*) perusteella erilaisia mahdollisuuksia toimia (*functionings*) ja saavuttaa hyvinä pitämiään asioita (Nussbaum & Sen 1993; Nussbaum 1993; 2007). Ihmisen hyvinvointi rakentuu toimintavalmiuksien teoriassa hänen saavuttamistaan toiminnoista (*achieved functionings*), joissa on kokonaisvaltaisesti kyse ihmisen mahdollisuuksista tehdä ja olla (*doing and being*). Nämä toiminnot ovat ihmisenä olemisen perusta, ja inhimillistä hyvinvointia arvioitaessa on aina otettava huomioon ihmisen toimintavalmiuksien kokonaisuus.

Toimintavalmiuksien teorian perusteella ihmisen hyvinvointi on riippuvainen sekä hänen luontaisista että hänelle institutionaalisin järjestelyin tarjotuista mahdollisuuksista toteuttaa toimintavalmiuksiaan. Näiden erilaisten toiminnallisten valmiuksien joukko koostuu ihmisen perustarpeiden tyydyttämisestä, kuten ravinnon saamisesta ja terveyden turvaamisesta, monimutkaisempiin valmiuksiin, kuten onnellisuuden kokemukseen, itsekunnioitukseen ja aitoon osallisuuteen siinä yhteisössä, jossa yksilö elää. Sen valaisee toimintavalmiuksien käsitettä esimerkillä, jonka mukaan ihmisen taloudellinen varallisuus (*budget set*) määrää hänen mahdollisuuksiaan toimia markkinoilla, kun taas ihmisen toimintavalmiudet (*capability set*) määräävät kokonaisvaltaisesti hänen vapauttaan toimia yhteiskunnassa ja valita siinä erilaisia elämisen ja toimimisen mahdollisuuksia (Sen 1992, 39–41).

Martha Nussbaum on esittänyt keskeisimmistä inhimillistä toimintavalmiuksista kymmenkohtaisen luettelon, jossa määritellään oikeudenmukaisen hyvinvoinnin tärkeimpiä tekijöitä (suomenkielinen tiivistelmä ohessa). Luetteloa voidaan hänen mukaansa kehittää ja muokata maailman muuttuessa, mutta jo tällaisena se sisältää modernien yhteiskuntien ihmisarvoisen elämän, ihmisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien perustan. (Nussbaum 2007, 70, 74; Nussbaum 1992, 216–223; 2006, 76–78: *The Central Human Capabilities*.)



1. *Elämä.* Mahdollisuus elää normaalipituinen ja ihmisarvoinen elämä.
2. *Ruumiillinen terveys.* Mahdollisuus pysyä terveenä (riittävä ravinto ja riittävä suoja).
3. *Ruumiillinen koskemattomuus.* Mahdollisuus liikkua vapaasti paikasta toiseen ilman pelkoa joutua väkivallan kohteeksi.
4. *Aistit, mielikuvitus ja ajattelu.* Mahdollisuus käyttää aistejaan ja mielikuvitustaan, ajatella ja päätellä sekä kehittää näitä taitoja riittävän koulutuksen turvin. Vapaus ilmaista itseään poliittikan, kulttuurin ja uskonnon alueilla.
5. *Tunteet.* Mahdollisuus kiintyä toisiin ihmisiin ja asioihin sekä rakastaa heitä, jotka rakastavat ja huolehtivat meistä. Oikeus erilaisiin tunteisiin kaipuusta oikeutettuun vihaan.
6. *Käytännöllinen päättely.* Mahdollisuus muodostaa käsitys hyvästä ja suunnitella oma elämänsä.
7. *Yhteenkuuluvuus.* Mahdollisuus elää yhteydessä toisiin ihmisiin aidossa sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, mahdollisuus eläytyä toisten asemaan sekä kantaa heistä huolta. Mahdollisuus kunnioittaa itseään ja luottaa siihen, että ihmiset kunnioittavat toinen toistensa ihmisarvoa ja pitävät toisiaan tasa-arvoisina sukupuolesta, rodusta, seksuaalisesta suuntautumisesta, uskonnosta tai etnisestä alkuperästä riippumatta.
8. *Muut lajit.* Mahdollisuus huolehtia luomakunnasta, eläimistä ja kasveista.
9. *Leikki.* Mahdollisuus kokea iloa, leikkiä, pelata ja nauttia harrastuksista.
10. *Hallinta, työ- ja omistusoikeus.* Mahdollisuus osallistua niihin poliittisiin valintoihin, jotka koskevat omaa elämää. Oikeus poliittiseen osallistumiseen sekä sananvapauden ja yhdistymisvapauden suojaan. Yhtäläinen omistusoikeus (maa-alueeseen tai muihin aineellisiin hyödykkeisiin). Oikeus osallistua työelämään tasa-arvoisesti ja omista inhimillisistä lähtökohdistaan käsin.

Nussbaum korostaa, että yhteiskunnassa tulisi olla voimassa sellaiset poliittiset periaatteet, jotka takaavat riittävät edellytykset näiden kaikkien toimintavalmiuksien toteutumiseksi. Pelkkä resurssien jakamiseen perus-

tuva hyvinvoinnin turvaaminen ei riitä, koska ihmisillä on erilaiset tarpeet resursseille ja erilaiset kyvyt käyttää niitä inhimillisen hyvinvointinsa edistämiseen. Lisäksi olosuhteet muokkaavat ihmisten preferenssejä, mistä johtuen toimijoilla on eri aikoina erilaisia arvostuksia, tarpeita ja toiveita hyvinvointinsa suhteen. Utilitarismi tai resurssiperustainen jakopolitiikka ei pysty ottamaan huomioon ihmisten erilaisia lähtökohtia käyttäen tarjottuja mahdollisuuksia hyvinvointinsa edistämiseen. Eri ihmiset tarvitsevat erilaisia määriä erityyppisiä resursseja pystyäkseen toteuttamaan toimintavalmiuksia. Tästä syystä esimerkiksi aineellisten resurssien tasa-arvoinen jakaminen saattaa johtaa epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen toimintavalmiuksien toteutumisen kannalta. (Hellsten 1995.) Nussbaum on kehittänyt toimintavalmiuksien teoriaa erityisesti vajaakuntoisten, vammaisten sekä muiden heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien kannalta. Hänen mukaansa yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta tulee arvioida sen perusteella, miten heikompaan asemaan joutuneiden tasa-arvoiset toimintavalmiudet taataan.

Voidakseen toteuttaa jotakin toimintavalmiutta jokaisella yhteiskunnan jäsenellä tulee sisäisen kyvykkyytensä lisäksi olla suotuisat ulkoiset olosuhteet ja aineelliset resurssit tälle toiminnalle. Nussbaum kuvaa inhimillisiä toimintavalmiuksia yhdistettyjen toimintavalmiuksien käsitteellä, joka sisältää toimijan sisäiset toimintavalmiudet (*internal capabilities*) ja toiminnan ulkoiset ehdot (*external conditions*). Nussbaum korostaa tällä tavoin toimintavalmiuksien *ulkoisten* eli aineellisten ja sosiaalisten ehtojen sekä *sisäisten* eli toimijoiden henkilökohtaisten valmiuksien välistä suhdetta. Toimijalla tulee siis olla mahdollisuus hankkia erilaisia valmiuksia, käyttää ja kehittää niitä vallitsevissa sosiaalisissa ja taloudellisissa olosuhteissa.

Julkisen vallan tehtävä on institutionaalisten rakenteiden välityksellä luoda ihmisille mahdollisuuksia toteuttaa näitä toimintavalmiuksia. Ihmisiä ei kuitenkaan tule pakottaa toimimaan tietyllä tavalla, vaan heidän vapauttaan valita toimintatapansa tulee kunnioittaa (ks. toimintavalmius 6, käytännöllinen päättely). Nussbaum korostaa, että toimintavalmiuksia on tuettava huolimatta siitä, ovatko nämä hyödyllisiä talouskasvun tai tuotavuuden näkökulmista. (Nussbaum 2007, 218; Nussbaum 2000, 84–86, 90). Mikäli inhimillisten toimintavalmiuksien toteuttamista arvioidaan vain talouden ehdoilla, ihmisten tosiasiallisen vapauden ala kaventuu merkittävästi. Seuraavassa luvussa kuvataan tarkemmin toimintavalmiuksien taustalla olevaa vapauden ideaa.

## Vapaus valita ja institutionaaliset rakenteet

Toimintavalmiuksien teoria edustaa poliittista liberalismia, jonka mukaan yhteiskunnan toimijoiden tulee vapaasti voida määritellä oman elämänsä sisältö ilman että sitä määritellään heidän ulkopuoleltaan. Vapaudella on toimintavalmiuksien teoriassa sekä itseisarvoa (valinnan mahdollisuus sinänsä) että välineellistä arvoa (vapaus valita toimintavaihtoehtoista paras mahdollinen) (Sen 1992, 51–52.)

Ihmisen ei voida katsoa olevan tosiasiallisesti vapaa, mikäli hänellä ei ole riittävästi erilaisia vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia toimia niissä institutionaalisissa rakenteissa, joissa hän elää. Instituutioiden tehtävä on taata jokaiselle reilu kohtelu ja samanlaiset mahdollisuudet toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (Nussbaum 2007, 308–309). Senin mukaan sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset olosuhteet vaikuttavat ihmisen mahdollisuuksiin ja vapauteen toimia valitsemallaan tavalla. (Sen 1993, 48–49). Tosiasiallisten vapauksien puute on usein suorassa yhteydessä taloudelliseen köyhyyteen, joka estää ihmisiä hankkimasta riittävästi ravintoa ja suojaa tai torjumasta sairauksia. Toisissa tapauksissa vapauksien puute on julkisten palvelujen ja perusturvan riittämättömyyttä, sairaudenhoidon tai koulutusmahdollisuuksien puutetta tai kyvyttömyyttä turvata yhteiskuntarauha. Vapauksia rikotaan myös silloin, kun ihmisten kansalaisoikeuksia kavennetaan tai heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskunnan sosiaaliseen, poliittiseen ja taloudelliseen toimintaan rajoitetaan (Sen 1999, 4). Nämä Senin mainitsemat puutteet viittaavat Nussbaumin toimintavalmiustalalla mahdollisuuksiin pysyä terveenä, kehittää aistejaan, mielikuvitustaan ja ajatteluaan riittävän koulutuksen turvin, toimia aidossa sosiaalisessa vuorovaikutuksessa sekä osallistua poliittiseen elämään (toimintavalmiudet 2, 4 ja 10).

Toimintavalmiuksien teorian mukaisella vapauden määritelmällä on suora yhteys eettisiin ja poliittisiin näkemyksiin ihmisen hyvinvoinnin tekijöistä. Esimerkiksi muotoiltaessa näkemystä hyvinvointipolitiikan päämäärästä tulee toimintavalmiuksien teorian mukaan lähtökohdaksi ottaa erilaisten ihmisten vapaus tavoitella hyvinvointia. Vapaus valita (*freedom of choice*) on toimintavalmiuksien teoriassa keskeinen inhimillisesti laadukkaan elämän ja hyvinvoinnin tekijä. Elämä, jossa on aitoja valintoja ja tosiasiallisia toimintavaihtoehtoja, on arvokkaampaa, koska se perustuu ihmisen

vapaudelle valita oman hyvinvointinsa kannalta erilaisia asioita (ks. myös toimintavalmius 6). Poliittista liberalismia edustavassa teoriassa korostuvalle valinnanvapaudella ei viitata vain kapeaan kuluttaja-näkökulmaan vaan toimijaan, joka voi valita elämälleen erilaisia sisältöjä.

Toimintavalmiusteoriassa valinnanvapaus on pohjimmiltaan luottamusta toimijoiden kykyihin edistää sellaista hyvinvointia, joka lisää myös koko yhteisön hyvinvointia. Institutionaalisten rakenteiden tehtävä on taata tasarvoiset toimintavalmiudet, jotta ihmiset olisivat mahdollisimman vapaita edistämään omanlaistansa hyvinvointia. Seuraavassa luvussa arvioidaan, millainen yhteys on oman hyvinvoinnin edistämisen vapaudella ja yhteisen hyvinvoinnin toteutumisella.

### **Välineelliset vapaudet**

Toimintavalmiuksien teorian pohjalta vapaudet eivät ole vain yksilöiden vapauksia edistää hyvinvointiaan, vaan ne voidaan ymmärtää koko yhteiskunnan institutionaalisen rakenteen läpäiseviksi *välineellisiksi vapauksiksi* tavoitella hyvinvointia. Sen (1999) erottelee viisi välineellisen vapauden lajia, joita ovat *poliittiset vapaudet, taloudelliset mahdollisuudet, sosiaaliset tilaisuudet, läpinäkyvyyden takaaminen ja turvallisuuden varmistaminen*. Nämä vapaudet ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa, ne tukevat ja vahvistavat toinen toisiaan: sosiaaliset tilaisuudet (mahdollisuudet koulutukseen ja terveyspalveluihin) mahdollistavat taloudellisen kehityksen, kun taas taloudelliset mahdollisuudet (tilaisuudet osallistua markkinoille) lisäävät yksityisiä ja julkisia resursseja julkisten palvelujen toteuttamiseen. Toimijat voivat hyödyntää näitä välineellisiä vapauksia omaksi hyväkseen, mutta jos heillä on laajalti sosiaalisia mahdollisuuksia käyttää niitä, hyötyvät niistä myös ulkopuoliset tahot. Toimijat voivat sosiaalisten tilaisuuksien välityksellä toteuttaa omia pyrkimyksiään ja tukea toinen toisiaan (Sen 1999, 10–11; Ibrahim 2006). Tällä tavoin yksilölliset toimintavalmiudet hyödyttävät instituutioiden välityksellä koko yhteisön hyvinvointia.

Hyvinvoinnin tavoittelun vapauden (*wellbeing freedom*) rinnalla Sen erottaa vapauden toimia toisten toimijoiden puolesta (*agency freedom*). Tällä hän viittaa ihmisen vapauteen edesauttaa toisten toimijoiden vapautta tavoitella asioita, joita he arvostavat, ja vaikuttaa näin hyvään kehitykseen. Ihminen, jolla on sekä vapautta tavoitella omaa hyvinvointia että vapautta toimia

toisten puolesta, edistää oman hyvinvointinsa lisäksi toisten hyvinvointia. Tämän vapauden käsitteen kautta toimintavalmiuksien teoriaan avautuu tärkeä *oman ja yhteisen hyvinvoinnin välisen yhteyden* näkökulma. Ihminen voi omaa hyvinvointiaan lisätessään vaikuttaa yhteiskunnan kehitykseen ja vaikuttaa ympäristössään tapahtuviin muutoksiin (Sen 1999, 18–19; Ibrahim 2006, 399.) Sosiaalisen mahdollisuuden käsite voidaan kytkeä juuri tähän vapauden määritelmän kohtaan, jossa institutionaalisten rakenteiden keskellä elävä ihminen on aktiivinen oman ja yhteisön hyvinvoinnin edistäjä passiivisen etujen vastaanottajan sijaan (Sen 1999, xii–xiii).

Edellä kuvatun perusteella institutionaalista rakennetta ja toimijan valintamahdollisuuksia voidaan arvioida sen kannalta, millä tavoin institutionaaliset rakenteet joko lisäävät tai heikentävät toimijoiden vapauksia ja mahdollisuuksia toimia (Sen 1999). Sosiaalisten mahdollisuuksien käyttämisen kannalta on tärkeää, miten toimija pystyy institutionaalisten rakenteiden keskellä arvioimaan omia vapauksiaan ja toimintamahdollisuuksiaan. Toimijalla saattaa ulkopuolisen (hyvinvointijärjestelmän) näkökulmasta katsottuna olla lukuisia mahdollisuuksia toimia, mutta hän ei itse ymmärrä tai näe omia mahdollisuuksiaan. Ihmisen sosiaaliset mahdollisuudet vaihtelevat eri aikoina, sillä hänen toimintavalmiutensa riippuvat toimijan kulloisestakin elämäntilanteesta ja vallitsevista olosuhteista (Sen 1985, 182–183; Nussbaum & Sen 1993, 3). Esimerkiksi talouskriisit vaikeuttavat ihmisten mahdollisuuksia arvioida omia taloudellisia mahdollisuuksiaan toimia ja näin siis heidän toimintavalmiuksiaan.

Institutionaaliset rakenteet saattavat siis tarjota toimijoille erilaisia toimintamahdollisuuksia, mutta he eivät syystä tai toisesta pysty ottamaan näitä käyttöönsä. Ihminen, joka ei tunnista omia toimintavalmiuksiaan tai näe valintamahdollisuuksiaan, ei pysty osallistumaan täysivaltaisena toimijana yhteiskunnan toimintaan. Myös tällöin on kyse toimintavalmiuksien puutteesta, joka rajoittaa toimijoiden vapautta. Toimintavalmiuksien turvaaminen ei tällöin ratkea vain institutionaalista rakennetta korjaamalla, vaan ongelma syvemmällä. Tämänkaltaista toimintavalmiuksien rajoittumista tapahtuu erityisesti kehittyneissä hyvinvointiyhteiskunnissa, joissa on institutionaalisin ratkaisuin pystytty turvaamaan ihmisten perustarpeet, huolehtimaan terveydenhuollosta, järjestämään perus- ja ammatillinen koulutus, mutta joissa siitä huolimatta osa toimijoista syrjäytyy yhteiskunnan toiminnasta. Hyvinvointiyhteiskuntiin muodostuu syrjäytyneiden

ihmisten joukko, joiden *mahdollisuudet* tavoitella hyvinvointia ja *toimia* yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä ovat rajoittuneet. Seuraavassa luvussa tarkastellaan etiikan näkökulmasta tekijöitä, jotka ehkäisevät toimijoiden vapautta ottaa käyttöönsä institutionaalisen rakenteen tarjoamia sosiaalisia mahdollisuuksia.

## **Yhteiskunnan arvot ja ihmisten toimintavalmiudet**

Luodessaan edellytyksiä inhimilliselle hyvinvoinnille institutionaalinen rakenne edustaa samalla käsitystä yhteiskunnassa tavoiteltavan hyvinvoinnin sisällöistä. Institutionaalisen rakenteen välityksellä julkinen valta kannustaa toimijoita valitsemaan joitakin toimintatapoja mutta samalla ehkäisee joidenkin toisten vaihtoehtojen toteutumista. Esimerkiksi toimijoita kannustetaan vero- ja etuusjärjestelyin kouluttautumaan, työllistymään, jatkamaan pidempään työelämässä, säästämään luontoa ja huolehtimaan terveydestään. Institutionaalinen rakenne heijastaa monilla tavoin yhteiskunnassa vallitsevaa käsitystä hyvästä elämästä.

Mikäli institutionaalinen rakenne heijastaa sellaisia arvoja ja toimintatapoja, joihin toimijat eivät voi sitoutua, he vieraantuvat yhteiskunnan toiminnasta. Jos esimerkiksi institutionaalisin ratkaisuin tavoitellaan ensisijaisesti taloudellista tehokkuutta, tämä saattaa tapahtua toisten arvojen kustannuksella. Toimijoiden voi olla vaikea tunnistaa oman hyvinvointinsa yhteyttä pelkästään talouden ehdoilla tehtyihin ratkaisuihin. Institutionaalisen rakenteen heijastamat arvot ja toimijoiden arvot joutuvat tällaisessa tilanteessa ristiriitaan keskenään. Esimerkiksi työttömäksi joutuneen ihmisen voi olla vaikea ymmärtää työttömyysturvan leikkausten yhteyttä hänen hyvinvointiinsa, vaikka julkinen valta haluaisi tällä toimenpiteellä kannustaa työtöntä työhön. Mitä vaikeampi toimijoiden on tunnistaa institutionaalisen rakenteen heijastamia arvoja omaa hyvinvointiaan edistäviksi, sitä heikommin toimijat pystyvät toteuttamaan toimintavalmiuksiaan ja osallistumaan yhteiskunnan toimintaan (Sen 1999, 274–280).

Nussbaum ja Sen kannattavat sellaista institutionaalista rakennetta, joka toimii *välittävänä sosiaalisena mekanismina* ja lisää ihmisten aitoja mahdollisuuksia toimia, valita erilaisista toimintavaihtoehtoista heille itselleen ja yhteisölle sopivin. Institutionaalisten rakenteiden avulla voidaan toimijoita kannustaa käyttämään toimintavalmiuksiaan: elämään ihmisarvoista

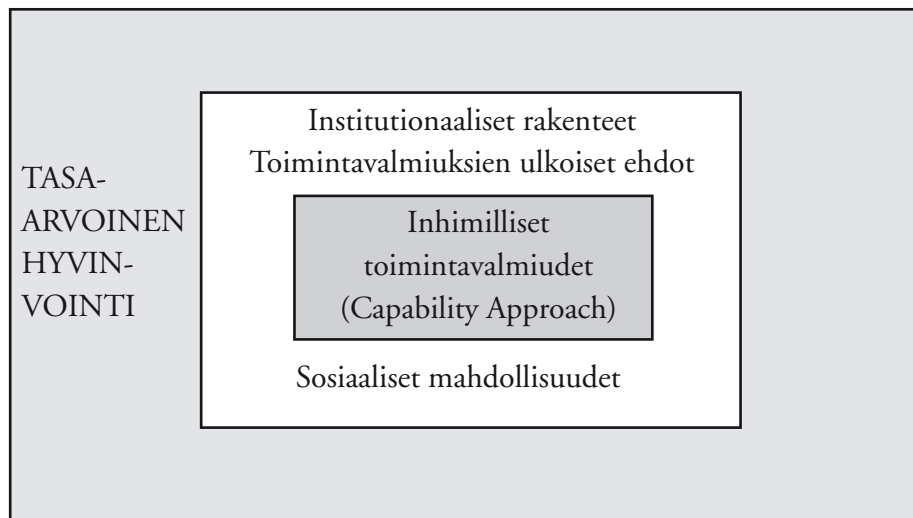
elämää sekä valitsemaan itsensä ja yhteisönsä kannalta arvokkaita asioita (Nussbaum 2007, 306–310). Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että politiikassa tulisi määritellä ihmisten puolesta, miten heidän tulee toimia, vaan että tulisi edistää toimintavalmiuksia (Nussbaum 2007; 1993, 242–269; Sen 1999, 282–283; 1993, 30–53). Aristoteleeseen viitaten Sen ja Nussbaum esittävät, että politiikan tehtävä on mahdollistaa käytännön toimin mahdollisimman monen hyvä elämä. He sanoutuvat irti utilitaristisesta hyvinvointikäsitteestä, jossa erilaisia asioita laitetaan arvojärjestykseen niiden tuottaman hyödyn perusteella. Ihmisarvoisen elämän osatekijät, kuten terveys, yhteenkuuluvuus tai ilo, ovat arvokkaita itsessään, eivät vain esimerkiksi niiden tuottaman taloudellisen hyödyn vuoksi (ks. Sen 1984, 1985; Nussbaum 2007, 308–309). Mikäli yhteiskunnassa jokin arvo alkaa korostua yli muiden, on vaarana, että tämä tapahtuu toisten arvojen kustannuksella ja rajoittaa näin toimijoiden valinnanvapautta ja toimintavalmiuksia. Nussbaumin toimintavalmiuksien luettelo edustaa yhdenlaisia käsitystä siitä, minkälaisista kokonaisuuksista inhimillisesti hyvä elämä koostuu.

Edellä olemme kuvanneet toimintavalmiuksien teorian keskeisimpiä käsitteitä ja sisältöjä. Lopuksi nostamme esille toimintavalmiuksien teoriasta nousevia näkökulmia, joiden valossa analysoimme Luvun toisessa osassa suomalaisen hyvinvointipolitiikan tavoitteita.

### **Inhimilliset toimintavalmiudet ja sosiaaliset mahdollisuudet**

Toimintavalmiusteorian mukaan inhimilliset toimintavalmiudet tulisi asettaa politiikan keskiöön ja arvioida hyvinvointipoliittisia tavoitteita sen kannalta, turvaavatko institutionaaliset rakenteet ja politiikan heijastamat arvot erilaisten toimijoiden toimintavalmiuksien toteutumista (kuvio 1). Tasa-arvoisen hyvinvoinnin toteutumiseksi institutionaalisten rakenteiden tehtävä on luoda sosiaalisia – yhtäläisiä ja tasa-arvoisia – mahdollisuuksia kaikkien toimintavalmiuksien toteutumiselle, ei vain turvata resursseja ja jakaa niitä riskienhallintajärjestelmän kriteerien mukaisesti.

KUVIO 1. Inhimilliset toimintavalmiudet ja sosiaaliset mahdollisuudet



Toimintavalmiuksien teoria ja sen peruskäsitteet luovat kiinnostavan viitekehksen, jonka valossa tarkastelemme seuraavissa luvuissa hyvinvointipolitiikan tavoitteita. Argumentaatioanalyysiä ohjaavia näkökulmia ovat

- *toimijäkäsitys* – mikä on hyvinvointipolitiikan ihmiskäsitys ja miten ihmisarvoa kunnioitetaan?
- *talouden ja työllisyyden asettamat reunaehdot* – miten talous- ja työllisyyskehitys mahdollistavat hyvinvointitavoitteiden toteutumista ja mitä ne vastaavasti edellyttävät hyvinvointipolitiikalta?
- *toimintavalmiuksien edistäminen* – mitä toimintavalmiuksia tuetaan, miten heikoimpien asema otetaan huomioon?
- *yhteinen hyvä ja vapaus* – kannustetaanko kansalaisia edistämään oman hyvinvointinsa lisäksi yhteistä hyvinvointia? Luodaanko hyvinvointipolitiikalla valintamahdollisuuksia vai rajoitetaanko niitä?

### 2010-luvun hyvinvointipolitiikan toimijäkäsitys

Hyvinvointipolitiikan taustalla oleva käsitys ihmisen olemuksesta, perustarpeista ja käyttäytymisestä vaikuttaa politiikan tavoitteenasetteluun ja toimenpidevalintoihin. Lähdeaineistosta esiin nousevan toimijäkäsityksen



avulla voidaan muodostaa kuva siitä, minkälainen 2010-luvun kansalaisen pitäisi olla, jotta valituilla poliittisilla toimenpiteillä saavutettaisiin tavoiteltavat tulokset.

*Viime vuosina aktiivista kansalaisuutta, toimintakykyä ja jatkuvaa oppimista edistävät tehtävät ovat kohonneet yhä selvemmin esille (SATA1, 9).*

*Yleinen periaate on, että terveet ja työkykyiset huolehtivat itse omasta, perheensä ja lastensa toimeentulosta ja hyvinvoinnista, sekä kaikki kantavat yleistä vastuuta lähimmäisistään (SATA1, 16).*

*Luovuus yhteisöjen ja yksilöiden voimavarana tekee mahdolliseksi uusien ajattelu- ja toimintatapojen oivaltamisen ja itsensä toteuttamisen. Yhteisöihin kuulumisen, osallistuminen ja aktiivinen vaikuttaminen yhteiskunnassa vahvistavat osaamis- ja luovuusperustaa. (OPM, 6).*

*Hyvinvoinnin perustana ovat työ- ja toimintakyvyn ylläpito, kohtuullinen toimeentuloturva sekä omatoimisuus (STM, 6).*

*Ihmiset ilmaisevat itseään ja ottavat kantaa kuluttamisen kautta (TEM3, 14–15).*

*Ihmisarvon kunnioittaminen on sosiaaliturvan ydintavoite (SATA1, 29).*

Hyvinvointipolitiikan linjauksista ja tavoitteista heijastuu myönteinen toimijäkäsitys. Ihanneyksilö huolehtii itsestään ja läheisistään, toimii aktiivisesti työ- ja kuluttajamarkkinoilla sekä osallistuu yhteiskunnan uudistamiseen ja kehittämiseen. Hän on aktiivinen, vastuullinen, työ- ja toimintakykyinen, oppiva, luova ja yhteisöllinen. Tällainen toimijäkäsitys on selvästi myös hallitusohjelman ”Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi” (VN1, 3) taustaoletuksena. Työnteko on keskeisessä asemassa aikuisen elämässä. Työn merkitystä muuna kuin ansainnan välineenä tai työttömyydestä johtuvien hyvinvointihaittojen ehkäisijänä ei kuitenkaan juuri tuoda esille lähteaineistossa. Ilmeistä kuitenkin on, että työnteko ihmisen identiteetin rakentajana ja osallisuuden keskeisenä muotona on hyvinvoin-

tipolitiikan taustaoletus.

Hyvinvointipolitiikassa otetaan kuitenkin huomioon se, että ihmisen toimintakyky voi olla puutteellinen tai heikko. Esimerkiksi väestön terveyserot ovat suuria ja eliniän toteutumisessa on eroja (STM, 9). Yhteiskunta jakautuu ja eriarvoisuus lisääntyy. Syrjäytymisvaara on etenkin työttömillä ja maahanmuuttajilla, mutta myös epäsuotuisassa kasvuympäristössä elävillä lapsilla ja nuorilla. (SATA1, 9–15; VN1, 76; STM, 15–17; OPM, 5.) Työmarkkinoilla heikoimmassa asemassa ovat ammattikouluttamattomat nuoret miehet, vajaakuntoiset ja pitkäaikaistyöttömät sekä maahanmuuttajat (TEM2, 8–9). Osa nuorista saattaa jäädä sivuun myönteisistä kehitysmahdollisuuksista yhteiskunnan muuttuessa tiedon ja osaamisen yhteiskunnaksi. Joillekin yksilöille taas voi olla vaikeaa sopeutua tieto- ja viestintätekniikan kehitykseen esimerkiksi kaupankäynnissä. (SATA1, 60; TEM3, 16.) Toimintavalmiuksien näkökulmasta nämä ongelmat voivat johtua yksilön sisäisten toimintavalmiuksien vajavuudesta (esim. kognitiiviset kyvyt), mutta myös institutionaalisista rakenteista, jotka eivät tue ihmisen mahdollisuuksia kehittää sisäisiä toimintavalmiuksiaan ja hyödyntää niitä mielekkäällä tavalla. Esimerkiksi ikääntyvän rajalliset mahdollisuudet saada sopivaa tietotekniikkaopetusta ja käyttää verkkopalveluja voivat kaventaa hänen toimintamahdollisuuksiaan nyky-yhteiskunnassa.

Ihminen voi olla piittaamaton tai itsekäs käyttäessään julkisia palveluita tai ylläpitäessään epäterveellistä elämäntapaansa. Lähdeaineistossa esitetään huoli, että ilmaisia terveyspalveluja saatetaan käyttää, vaikka todellista tarvetta ei olisi. Epäterveellisiin elintapoihin ei ehkä kiinnitetä huomiota, jos mahdollista hoitoa ei joudu itse maksamaan. (SATA1, 19; ks. myös STM, 19.) Toisaalta tällaisten esimerkkien kohdalla kyse voi olla myös siitä, että toimija ei tunnista oman toimintansa taloudellisia ja moraalisia seurauksia. Sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmasta tämä tarkoittaa, että yksilö ei hahmota oman toimintansa merkitystä yhteisen hyvinvoinnin kannalta ja siksi hän toimii vastoin yhteiskunnan asettamia normeja.

2010-luvun ihannetoimija on siis aktiivinen ja työ- ja toimintakykyinen yhteisön jäsen. Kiinnostava kysymys on, käsitetäänkö toimijoiden aktiivisuus välttämättömyydeksi yhteiskuntamme murroksessa vai ihmisen luontaiseksi ominaisuudeksi? Entä tuleeko yksilön olla vain taloudelle hyödyllinen ja tuottava työntekijä, vai onko päätavoite inhimillinen hyvinvointi, kuten toimintavalmiuksien teoriassa? Inhimillisen hyvinvoinnin lähtökoh- ta nousee esille etenkin sosiaali- ja terveysministeriön strategiasta.

*Väestön hyvinvoinnin ja tasa-arvon vahvistuessa jokaisella on mahdollisuus elää ihmisarvoista ja turvallista elämää sekä käyttää ja kehittää omia kykyjään ja valmiuksiaan elämänsä eri vaiheissa (STM, 6).*

## **Talouden ja työllisyyden asettamat reunaehdot**

Yksityinen ja julkinen talous työmarkkinoineen on hyvinvointiyhteiskuntamme keskeinen tukirakenne. Seuraavaksi tarkastellaan, miten talous- ja työllisyystavoitteet sekä niiden taustalla olevat talous- ja työllisyysnäkömät heijastuvat eri politiikkalohkoille ja näin vaikuttavat hyvinvointikäsitteeseen.

*Työllisyyden kasvu ja julkisen talouden vastuullinen hoitaminen luovat perustan kansalaistemme hyvinvoinnin parantamiselle (VN1, 2).*

*Julkisen talouden kestävyys on kestävä sosiaaliturvan edellytys. [...] Sosiaaliturvan rahoituksen kannalta avainasemassa on elatussuhteen nousun hallinta. (SATA1, 29–30.)*

*VM:n vaikuttavuustavoitteet ovat taloudellisesti kestävä hyvinvointi sekä laadukkaiden ja taloudellisesti tuotettujen julkisten palveluiden turvaaminen (VM, 5).*

Valtioneuvoston, valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä Sata-komitean lähdeasiakirjoissa korostetaan kilpailukyvyyn, talouskasvuun, tuottavuuden ja työllisyyden merkitystä ikääntyvässä yhteiskunnassamme. Asiakirjoissa viitataan tiheään huolestuttavaan kehityskulkuun, jossa sosiaalimenot nousevat samalla kun työikäisen väestön väheneminen hidastaa kansantulon kasvua ja verokertymää. Tämän kehityksen vastapainoksi pitää turvata kohtuullinen talouskasvu, hyvä työllisyys ja elatusuhde sekä kasvattaa erityisesti julkisten palveluiden tuottavuutta. Muussa tapauksessa julkinen talous ei ole kestävällä pohjalla ja julkisten palveluiden sekä sosiaalietuuksien saatavuus vaarantuu. Samanaikaisesti tulee huomioida globalisaation, taantuman ja ilmastonmuutoksen torjunnan vaikutukset talouteen. Esimerkiksi taantuma on tehnyt elatussuhteen hallinnasta entistä

tärkeämmän tavoitteen. Globalisaation myötä Suomen mahdollisuudet tarjota tuotantotoiminnalle kilpailukykyiset puitteet taas riippuvat yhä enemmän osaamisesta ja henkisestä uusiutumisesta. (SATA1, 15–30 ja 66–67; SATA2, 13–14 ja 105–116; VM, 6–7; VN1, 11–17 ja 72–73; VN2, 7–13 ja 110–215; TEM1, 2–7; ks. myös OPM, 2–4; STM, 38–48.)

*Muutosta on kuvattu sanomalla, että on siirrytty hyvinvointivaltiosta kilpailijavaltioon. Se kuvaa valtion uutta roolia sen huolehtijana, että koko yhteiskunta on organisoitu tehokkaasti sosiaaliturvaa myöten ja että työkyky, työn kannustimet ja osaaminen ovat arvossaan. Kilpailuvaltiossa aktiivisuutta edistävä sosiaaliturva saa näkyvämmän roolin ja passiivinen turva joutuu kriittiseen punnintaan. (SATA1, 24.)*

*Sosiaaliturvan tehtävänä ei ole yksin omaa tehdä työstä luopuminen turvalliseksi, vaan ennen muuta myötävaikuttaa työurien pidentämiseen (SATA1, 27).*

*Terveys on ihmisten tärkeimpiä arvoja. Se on myös Suomen taloudellisen menestyksen kilpailutekijä, sillä kansanterveys on tärkeä taloudellisen, sosiaalisen ja inhimillisen kehityksen kulmakivi. (VN1, 74.)*

*Vahva osaamis-, luovuus- ja osallisuusperusta ja siihen liittyvien voimavarojen vahvistaminen on Suomen menestyksen tae (OPM, 6).*

Hyvinvointipolitiikkaa ei lähdeaineiston perusteella ainoastaan pidä sopeuttaa talouden ja demografisten tekijöiden muutoksiin, vaan hyvinvointipoliittisten toimenpiteiden tulee myös tukea huoltosuhteen hallintaa sekä taloudellista menestystä ja kilpailukykyä. Muussa tapauksessa julkisen sektorin kestävyys ja palveluiden rahoitus samoin kuin edellytykset talouskasvulle ja uusien työpaikkojen syntymiselle vaarantuvat. Tämä taas edellyttää ihmisten olevan aktiivisia, vastuullisia, toimintakykyisiä ja osaavia toimijoita työ- ja kuluttajamarkkinoilla. Heidän tulee työllistyä nopeasti opiskelun jälkeen tai jo sen aikana, kehittää jatkuvasti osaamistaan, pysyä terveenä ja välttää työstä poissaoloja sekä jatkaa työntekoa ikääntyneenäkin. Heidän tulee myös motivoitua oikeanlaiseen yksityisten ja julkisten hyödykkeiden kulutukseen. Näin heidän uskotaan edistävän oman hyvinvointinsa lisäk-

si yhteiskunnallemme välttämätöntä talouden menestystä (sen sijaan, että työmarkkinoiden ulkopuolella ollessaan rasittaisivat julkista taloutta sosiaalimenoin). Tässä yhtälössä talouspolitiikka, työ- ja elinkeinopolitiikka, sosiaali- ja terveystaloudellinen sekä koulutuspolitiikka kulkevat käsi kädessä toinen toisiaan tukien (ks. alaluku *Yhteinen hyvä ja vapaus*).

Myös toimintavalmiusteorian mukaan ihmisten vapaus ja toimintavalmiuksien turvaaminen edellyttävät toimivia markkinoita sekä julkista sektoria koulutus- ja terveyspalveluineen (Sen 1999, 111–145). Toimintavalmiuksien edistäminen on kuitenkin poliittisen toiminnan päämäärä. Taloutta, työtä, osaamisen kehittämistä ja hyvinvoinnin edistämistä tarkastellaan ensisijaisesti inhimillisten toimintavalmiuksien kannalta – yksilöt, joilla on toimintavalmiuksia ja vapautta toimia, pystyvät kyllä edistämään yhteiskunnan taloudellistakin kehitystä. Esimerkiksi kansanterveys ei silloin ole ensisijaisesti tärkeä taloudellisen kehityksen kulmakivi vaan inhimillisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin kulmakivi – ja vasta tämän jälkeen taloudellisen kehityksen edellytys (ks. VN1, 74 lainaus edellä). Talouden näkökulmasta tärkeintä on se, miten talous edistää inhimillisiä toimintavalmiuksia – ei se, mitä talous hyötyy inhimillisten toimintavalmiuksien turvaamisesta. Inhimillisen hyvinvoinnin ja talouden suhteen muotoilu tällaisella vastavuoroisella tavalla voisi olla tuore keino ilmaista hyvinvointipolitiikan keskeinen eettinen haaste: oikeudenmukaisuuden ja taloudellisen tehokkuuden keskinäinen riippuvuus.

## **Toimintavalmiuksien edistäminen**

Institutionaalisten rakenteiden tehtävänä on toimintavalmiuksien teorian perusteella edistää ihmisten mahdollisuuksia tehdä arvostamia asioita ja elää omanlaistansa hyvää elämää. Seuraavaksi tarkastellaan, miten hyvinvointiyhteiskuntamme julkinen valta poliittisen ohjauksen keinoin ja verovaroin edistää näitä mahdollisuuksia koulutus-, työllisyys-, sosiaali- ja terveystaloudellisen sekä kuluttajapolitiikan avulla. Tarkastelua kohdistetaan erityisesti heikoimmassa asemassa olevien ihmisryhmien toimintavalmiuksien turvaamiseen. Apuvälineenä eri politiikkalohkojen tehtävien sekä niiden tavoitteiden ja toimenpiteiden analyysissä käytetään Nussbaumin inhimillisten toimintavalmiuksien listaa.

*Sitoutuneisuus [sivistyksen ihanteeseen ja sitä edustaviin instituutioihin] voi vähetä, jos sivistyspääoma ei toimi entiseen tapaan sosiaalisen nousun välineenä eikä se ole muuten yksilölle merkityksellinen (OPM, 3).*

*Keskeisiä [Sivistyksen voima -ohjelman] kehittämisalueita ovat esimerkiksi koulutuksen kehittäminen, luovan kulttuurin tuottaminen ja käyttö, uusien oppimis-, opetus- ja toimintamallien kehittäminen, uusien luovuus- ja lahjakkuusreservien tunnistaminen, omaehtoisen toiminnan edistäminen sekä osaamista ja luovuutta edistävien vuorovaikutustaitojen kehittäminen (OPM, 3).*

*Kansalaisilla on tasa-arvoiset mahdollisuudet yksilölliseen kehittymiseen ja aktiiviseen kansalaisuuteen. Opetusministeriö ehkäisee syrjäytymistä ja syrjäytymisen periytymistä, painopisteenä ovat lapset ja nuoret. Turvalliset koulu- ja harrastusyhteisöt ja mahdollisuus toteuttaa itseään ovat jokaisen lapsen ja nuoren oikeus. (OPM, 5.)*

*Osallisuus ja yhteisöllisyys -ohjelman keskeisenä tehtävänä on selvittää yhteiskunnan moninaistumisen ja erityisesti uuden yhteisöllisyyden vaikutukset [...] ja kehittää toimintaa ja toimintatapoja vastaamaan tästä kehityksestä nouseviin haasteisiin. Tehtävänä on myös vahvistaa institutionaalaisia osallistumisen mahdollisuuksia sekä kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä. (OPM, 5.)*

Opetusministeriön strategiassa todetaan aluksi toimintaympäristön murros, joka edellyttää yli hallituskausien menevää suuntaviivojen kartoittamista sekä toiminnan uudelleenasetointia. Tahtotila ja tehtävä on varmistaa, että suomalaisessa yhteiskunnassa vaalitaan sivistyksen ihannetta. Haasteita ovat muun muassa sivistysihanteen ylläpito monimutkaistuvassa ja eriytyvässä yhteiskunnassa, osaavan ja motivoituneen työvoiman saatavuuden turvaaminen uusien osaamisvaatimusten ja muuttuvan ikärakenteen vuoksi sekä yhteiskunnallinen jakautuminen ja eriarvoisuus. Asiakirja on eetokseltaan Suomen menestystä, elinkeinoelämän osaamisvaatimuksia sekä osallisuuden ja yhteisöllisyyden merkitystä painottava. Osaamisen vastaavuuden turvaaminen työelämän vaatimuksien kanssa korostuu Opetusministeriön strategian lisäksi muussakin lähdeaineistossa (VN1, 30–31; VN2, 137–

139; SATA1, 44; SATA2, 58–62; TEM2, 6–8). Osallisuuden ja yhteisöllisyyden todetaan yksilötasolla ehkäisevän syrjäytymistä ja antavan elämälle merkitystä sekä yhteiskunnan tasolla vahvistavan kansalaisyhteiskuntaa ja Suomen menestystä. Erityisryhmänä syrjäytymisen ehkäisyssä ovat huono-osaiset lapset ja nuoret. Koko väestön osallisuutta ja yhteisöllisyyttä tuetaan, mutta maahanmuuttajien ja monikulttuurisuuden näkökulma korostuu. Monikulttuurisuuden nähdään rikastavan osaamista ja luovuutta Suomessa. (OPM, 2–5.) Strategian linjaukset kattavat useita inhimillisiä toimintavalmiuksia: mahdollisuuden pysyä terveenä (liikunnan harjoittamisen avulla), mahdollisuuden kehittää aistejaan, mielikuvitustaan ja ajatteluaan riittävän koulutuksen turvin sekä vapauden ilmaista itseään kulttuurin ja uskonnon alueilla, mahdollisuuden nauttia harrastuksista, mahdollisuuden yhteenkuuluvuuteen ja sosiaaliseen vuorovaikutukseen, mahdollisuuden osallistua poliittiseen elämään sekä välillisesti etenkin mahdollisuudet osallistua työelämään ja muodostaa käsitys hyvästä (toimintavalmiudet 2, 4, 6, 7, 9 ja 10). Käytännössä ihmisten mahdollisuuksia toteuttaa toimintavalmiuksiaan edistetään tarjoamalla koulutus- kulttuuri- ja liikuntapalveluita sekä tukemalla kansalaistoimintaa ja nuorisotyötä.

*Lähtökohtana on parantaa ihmisen terveyttä ja toimintakykyä. Kun työelämän vetovoimaa lisätään, kasvaa työhön osallistuminen. Samalla vahvistetaan työn merkitystä sosiaaliturvan perustana. Hyvinvointiyhteiskunnan vastuuna on toisaalta huolehtia siitä, että ihmisillä on kohtuullinen toimeentulo ja että pidetään huolta heistä, jotka ovat syrjäytyneet yhteiskunnasta. Yhtä tärkeätä on varmistaa sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuus. Nämä tekijät vahvistavat yhteiskunnan kiinteyttä, ihmisten osallisuutta ja hyvinvointia. (STM, 4 strategiset linjaukset.)*

*Sosiaaliturvaa on kehitettävä niin, että väliinpuutoamiset vähenevät ja että sosiaaliturva kannustaa oman elämän hallintaan ja työntekoon (SATA1, 29).*

*Lähtötilanne on, ettei ihmisen toimeentulon ja elämänhallinnan turvaaminen voi enää perustua vain menetetyin toimintamahdollisuuden korvaamiseen, vaan yhä useammin on etsittävä uusia väyliä toimeentulon turvaamiseksi (SATA2, 54).*

*Elämänhallinnan yleisiin edellytyksiin vaikuttaa sosiaalinen pääoma, jolla tarkoitetaan jokapäiväisen sosiaalisen vuorovaikutuksen, osallisuuden ja luottamuksen synnyttämää yhteisöllisyyttä. Sosiaalisen pääoman vahvistaminen ehkäisee syrjäytymistä ja häiriökäyttäytymistä sekä vähentää ammatillisen avun tarvetta.[...] Sosiaaliturvaa kehitettäessä tavoitteena tulee olla, että elämänhallintaan vaikuttavia tekijöitä katsotaan osana laajempaa yhteisöllisyyden viitekehystä. (SATA1, 17.)*

Sosiaali- ja terveysministeriön strategian mukaisesti sosiaaliturvan tarkoituksena on edistää väestön terveyttä, toimintakykyä, hyvinvointia sekä terveellistä työ- ja elinympäristöä. Tavoitteena on sosiaalisesti kestävä ja taloudellisesti elinvoimainen yhteiskunta. (STM, 4–6.) Sosiaali- ja terveyspolitiikkaan kohdistuu paraikaa useita kehittämistoimia. Sata-komitean ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistukseksi sisältää esityksen riittävästä perusturvasta, aktiivivaihtoehtoja korostavasta ansioturvasta, kannustavuuden parantamisesta, sosiaaliturvan selkeyttämisestä sekä sosiaaliturvan kestävyuden varmistamisesta. Ehdotus on tehty siten, että sosiaaliturvan rahoitus olisi kestäväällä pohjalla pitkälläkin tähtäimellä. Monet toimenpite-ehdotuksista tähtäävät työllisyysasteen nostamiseen. Myös hallituksen kaksi horisontaalista politiikkaohjelmaa – Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma sekä Terveyden edistämisen politiikkaohjelma – koskevat sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. Kaikki nämä asiakirjat ovat eetokseltaan yksilöiden hyvinvointimahdollisuuksia ja ongelmien ennaltaehkäisyä korostavia.

Työ- ja toimintakyvyn edistäminen, syrjäytymisen ehkäiseminen, riittävän toimeentulon turvaaminen ja köyhyyden vähentäminen, perheiden, ikääntyvien ja vammaisten tukeminen ja kotona suoriutuminen, terveyden edistäminen ja terveyserojen kaventaminen sekä sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisy ovat tyypillisiä hyvinvointipoliittisia toimenpidelinjauksia. Oman elämän hallintaa sekä vastuullisuutta omasta ja läheisten hyvinvoinnista korostetaan. Osallisuus, yhteisöllisyys ja sosiaalinen pääoma nähdään keskeisinä hyvinvoinnin elementteinä. Palvelurakenteita sekä palveluiden tuottavuutta ja laatua kehitetään julkisen talouden tiukoissa raameissa. Sosiaaliturvaa selkiytetään sekä asiakasmaksuja ja kustannusten korvaamiskäytänteitä uudistetaan. (VN1, 51–54 ja 74–75; VN2,



13–16, 58–109 ja 192–214; STM, 4–6 ja 18–22; SATA1, 9–22 ja 29–64; SATA2, 21–105; TEM1, 7; ks. myös OPM, 5.) Myös kuluttajapolitiikan avulla edistetään terveyttä, ennaltaehkäistään sosiaalisia ongelmia ja tuetaan vastuunottoa omasta elämästä. Kuluttajapoliittisin toimenpitein tuotetaan muun muassa tietoa elintarvikkeista ja lääkkeistä sekä annetaan talousvalistusta kuluttajien velkaantumisen hillitsemiseksi. (TEM3, 11–29.)

Terveyden edistäminen ja terveystaloudet sekä toimenpiteet elintarvike- ja lääkemarkkinoilla ovat toimintavalmiuksien näkökulmasta ensisijaisesti keinoja turvata ihmisten mahdollisuuksia elää normaalipituinen elämä ja pysyä terveenä (toimintavalmiudet 1 ja 2). Sosiaalipalvelut ja -etuudet ovat välineitä useiden toimintavalmiuksien toteuttamiseen. Esimerkiksi päivähoitopalvelut mahdollistavat vanhempien työssäkäyntiä (toimintavalmiutus 10) sekä lasten hoivaa, varhaiskasvatusta, virikkeitä ja vuorovaikutusta (ks. toimintavalmiudet 2, 4, 7 ja 9). Perusturva (jota parannetaan muun muassa takuueläkkeen ja indeksisuojan avulla, ks. SATA2, 21–26) taas luo taloudellisia mahdollisuuksia tehdä eri toimintavalmiuksien toteuttamisen kannalta välttämättömiä hankintoja. Voimavarojen suuntaaminen terveyserojen kaventamiseen ja erityisryhmien toimintakyvyn turvaamiseen on sopusoinnussa toimintavalmiuksien teorian kanssa: tärkeintä on kaikkien tasa-arvoinen mahdollisuus toteuttaa inhimillisiä toimintavalmiuksiaan. Myös ennaltaehkäisevä toiminta sopii hyvin toimintavalmiuksien viitekehukseen: toimintavalmiuksia ylläpidetään sen sijaan, että hoidetaan vasta jo syntyneitä toimintavalmiutusvajauksia.

*Tasa-arvon toteutuminen ja erityisesti työmarkkinoilla vaativat päättävääsiä toimia. Suvaitsevaisuus ja mahdollisuuksien tasa-arvo ovat oikeudenmukaisen yhteiskunnan perusta. (VN1, 4.)*

*Suurella osalla työttömiä on ollut vaikeuksia sijoittua avoimille työmarkkinoille voimakkaankin talouskasvun aikana. Heidän työllistymistä ei voida ratkaista yksin omaa työvoimapolitiittisilla toimilla. (TEM2, 9.)*

*Muuttuneissa olosuhteissa on etsittävä uusia mahdollisuuksia erityisesti niille, jotka ovat ajautuneet ulkopuolisiksi. [...] Heikoimpaan asemaan työmarkkinoilla jääneiden aseman parantaminen ei onnistu passiivisen tuloja tasaavan tasa-arvoajattelun pohjalta. Heikoimpien aseman paranta-*

*minen edellyttää dynaamista otetta, joka kohentaa ja laajentaa heikoimpien toimintakykyä ja -edellytyksiä tavalla, johon sisältyy aito usko uusiin mahdollisuuksiin. (SATA1, 24–25.)*

*Käytettävissä olevia resursseja suunnattaessa tulee korostaa työttömyyttä ehkäiseviä ja työllistymistä edistäviä aktiivitoimenpiteitä. Näitä vaihtoehtoja ovat erityisesti koulutus ja kuntoutus sekä näitä tukeva toimeentuloturva. (SATA2, 60.)*

Työllisyys- ja yrittäjyysstrategian mukaisesti työllisyys- ja yrityspolitiikan tehtävänä on tukea yritysten ja työvoiman osaamisen kehittämistä, yritysten kasvua, alkavaa yritystoimintaa sekä torjua työttömyyttä ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia. Merkittävä osa strategian toimenpiteistä tähtää työmarkkinoilla heikoimmassa asemassa olevien tukemiseen sekä nuorten vastavalmistuneiden nopeaan työllistymiseen. (TEM2, 1 ja 8–9.) Vastaavasti Sata-komitean ehdotusten, sosiaali- ja terveystieteiden strategian sekä Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman toimenpitein torjutaan heikoimmassa asemassa olevien työttömyyttä ja parannetaan työmarkkinoiden toimintaa esimerkiksi pilotoimalla työpankkitoimintaa ja kannustamalla yrityksiä yhteiskuntavastuuseen työllistämässä. Neuvontapalveluiden sekä koulutus- ja kuntoutustoimenpiteiden lisäksi ehdotetaan yksilöiden elämäntilannetta ja työelämän vaatimuksia yhteen sovittavia toimenpiteitä, työn vetovoiman lisäämistä sekä työterveyshuollon ja työyhteisöjen kehittämistä. Erityisen tarpeellisia ovat lähdeaineiston mukaan toimenpiteet, jotka kannustavat työttömiä vastaanottamaan lyhytaikaisia-kin työsuhteita. Jouston ja turvan tasapainoa haetaan. Itsensä työllistämistä tuetaan myös kannustamalla yrittäjyyteen. (VN1, 59 ja 72–73; VN2, 28–57; STM, 11–17; SATA1, 9–18 ja 42–54; SATA2, 54–101; TEM1, 4–7; TEM2, 7–9; OPM, 10–11.) Tärkeä on varmistaa, että sosiaaliturva ei tee työntekoa kannattamattomaksi. Sata-komitean ehdotuksissa yksilön työmarkkina-aseman parantaminen ja toimeentuloturvan vähentäminen kulkevatkin toimenpidetasolla käsi kädessä. Keskeistä on aktivoida ja kannustaa ihmisiä työntekoon: esimerkiksi perusturvaa kehitetään niin, että työnteko ja lisätulot aina kannattavat ja ansioturva niin, että se kannustaa aktiivisuuteen. (SATA1, 57; SATA2, 21–101.) Tällaisella asiakaslähtöisellä ja eri politiikkalohkot yhdistävällä työllistymisen tukemisella on onnistu-

essaan vaikutuksia ihmisten mahdollisuuksiin osallistua työmarkkinoille tasa-arvoisesti ja taloudellisesti mielekkäällä tavalla, muita inhimillisiä toimintavalmiuksia vaarantamatta. Samalla mahdollisuudet oman osaamisen kehittämiseen ja terveyden edistämiseen paranevat. (toimintavalmiudet 2, 4 ja 10.)

## **Yhteinen hyvä ja vapaus**

Ihmisten mahdollisuudet toimia sekä omaa että yhteistä hyvinvointia edistävällä tavalla riippuvat institutionaalisista rakenteista ja vallitsevista arvoista. Ihmisten hyvinvoinnin välillä olevien yhteyksien näkeminen on sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan ytimessä. Tässä alaluvussa tarkastellaan, miten yksilöitä ohjataan työelämässä, kuluttajamarkkinoilla, yhteisöissä sekä julkisten palveluiden käyttäjinä toimimaan siten, että myös yhteinen hyvinvointi lisääntyy. Huomiota kiinnitetään erityisesti siihen, miten toimenpiteet vaikuttavat yksilön valinnanvapauteen ja vastuunjakoon yhteiskunnassa.

*Hallituksen tavoitteena on, että jokainen voi osallistua osaamisensa ja kykijensä mukaan työtä tekemällä yhteiskunnan rakentamiseen (VN1, 58).*

*Elatussuhteen korjaamiseen pyritään poistamalla esteitä myös vammaisten ja osatyökykyisten työllistymisen tieltä (SATA1, 54).*

*Komitean näkemyksen mukaan pitkällä tähtäyksellä vakavimman uhan sosiaaliturvan kestävyydelle asettaa ikärakenteen muutos. Tästä syystä komitea on selvittänyt laajalti sellaisia toimenpidevaihtoehtoja, jotka mahdollistavat työllisyysasteen nostamisen taantuman jälkeisinä vuosina. (SATA2, kuvailulehti.)*

Palkkatyö on yleisin tapa, jolla yksilöt voivat edistää yhteistä hyvää. Tuotantotoimintaan osallistuvat työntekijät luovat mahdollisuuksia sekä oman että työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ihmisten hyvinvoinnille maksamiensa verojen, osaamis- ja tuotantopanoksensa avulla aikaansaatuja yksityisten ja julkisten hyödykkeiden sekä näin syntyvien muiden verotulojen ja mahdollisen talouskasvun hyötyjen kautta. Mitä korkeampi ikääntyvän

yhteiskuntamme työllisyysaste on, sitä paremmat ovat myös mahdollisuudet turvata julkisia palveluita: verotulot kasvavat, mutta sosiaalimenot pienenevät. Aiemmin kuvattujen talous-, työllisyys-, koulutus- sekä sosiaali- ja terveyspolitiikan keinoin turvataan ihmisten mahdollisuuksia työntekoon, kannustetaan työmarkkinoiden ulkopuolella olevia työkäisiä työhön sekä tavoitellaan pidempiä työuria. Mitä useampi työtön kokee hyötyvänsä työmahdollisuuksiensa parantumisesta ja pystyy osallistumaan työmarkkinoille, mitä useampi opiskelija haluaa siirtyä nopeasti työelämään, mitä useampi työkäinen motivoituu työelämän edellyttämään elinikäiseen opimiseen ja mitä useampi ikääntynyt jatkaa työssä nykyistä pidempään, sitä paremmat ovat yhteiskuntamme taloudelliset edellytykset turvata kaikkien hyvinvointia.

Paremmiin avautuvat työmarkkinat hyödyttävät varmasti monia osatyökykyisiä, vammaisia ja maahanmuuttajia: esimerkiksi sairauden tai vamman takia työelämän ulkopuolella on arvioitu olevan noin 30 000 osa- tai kokopäivätyöhön halukasta ja kykenevää henkilöä (SATA1, 18). Tilanne on todennäköisesti positiivinen myös niiden syrjäytyneiden kannalta, jotka erilaisten tukitoimien ansiosta pystyvät osallistumaan (taas) työelämään. Heikompiensaisten mahdollisuudet osallistua työelämään ja tuottaa myös yhteistä hyvää siis paranevat. Vapauksien rajoittamisen näkökulmasta on kuitenkin syytä pohtia, onko esimerkiksi ikääntyneillä aitoa valinnan vapautta olla tekemättä työtä (vaikka työoloja sopeutettaisiinkin ikääntyneen toimintakykyä vastaavaksi)? Onko työhön kannustaminen muuttumassa vähitellen työhön pakottamiseksi? Käytännössä työurien pidentäminen myös loppupäästä on välttämätöntä elatussuhteen hallitsemiseksi. Ihmisten sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmasta on kuitenkin ongelmallista, että tätä työntekoa, talouden ja yhteisen hyvinvoinnin välistä yhteyttä ei konkretisoida riittävästi. Ihmisillä voi pelkästään itsekkäistä näkökulmista olla vaikeuksia hyväksyä ajatusta työntekoa jatkamisesta entistä ikääntyneempänä ja sitoutua siihen. Yhteiskunnallisen tiedon heikko saatavuus on silloin este solidaarisuuden osoittamiselle ja sosiaalisten mahdollisuuksien syntymiselle.

*Ikääntyvän väestön kulutuskysyntä ja palvelutarve tuovat yritystoiminnalle uusia mahdollisuuksia... (TEM1, 3).*

*Kuluttajien mukanaoloa ympäristöä säästävien innovaatioiden ja uusien sosiaalisten ratkaisujen kehittämisessä kannustetaan. Näin voidaan vähentää luonnonvarojen tuhlaamista ja kasvihuonepäästöjä sekä pitää huolta heikoimmista. (TEM3, 12.)*

Toimivat kuluttajamarkkinat luovat ihmisille mahdollisuuksia toteuttaa omanlaistansa hyvää elämää ja tehdä myös terveystään turvaavia kuluttajavalintoja. Yhteisen hyvän näkökulmasta kuluttajakäyttäytyminen vaikuttaa palkkatyön tavoin talouskasvuun ja työpaikkojen syntymiseen, mutta myös taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävien tuotanto- ja kulutus-tapojen kehittymiseen. Ihmisten tulisi siksi motivoitua oikeanlaiseen kulutukseen. Tällainen kuluttajan ”vapaaehtoinen vastuu” talouden kehityksestä on selvästi työ- ja elinkeinoministeriön asiakirjojen taustaoletuksena. Lisäämällä kuluttajien luottamusta talouteen sekä tukemalla kuluttajien ostovoimaa voidaan edistää taloudellista toimeliaisuutta ja uusien toimijoiden ja hyödykkeiden tuloa markkinoille. Kestävien tuotanto- ja kulutus-tapojen kehittymistä sekä kansalaisten osallistumista uusien ratkaisujen ja teknologian kehitykseen taas tuetaan muun muassa tiedottamisella. (TEM3, 10–15; TEM1, 2–6.) Kuluttajien kannustamisella ei siis tavoitella pelkästään taloudellista yhteistä hyvää vaan myös ympäristön ja yhteisöjen hyvinvointia. Yhdessä yritysten kanssa kuluttajat voivat näin edistää taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävästä kehityksestä. Niin kauan kuin ihmiset tuntevat hyötyvänsä lisäkulutuksesta ja heillä on siihen rahaa, he ostavat ja ehkä myös motivoituvat työurien pidentämiseen. Näiltä osin yksilön hyvän ja yhteisen hyvän välillä on olemassa automaattinen sidos. Motivoituminen kestäviin kulutustapoihin ja innovaatiotoimintaan sen sijaan edellyttää myös arvoihin ja asenteisiin vaikuttamista.

*Yhteiskunnan monimutkaistuessa ja hajautuessa erilaisiin osa- ja alakulttuureihin ihmiset etsivät sellaista uutta yhteisöllisyyttä, joka antaa elämälle merkitystä ja luo sosiaalista yhteenkuuluvuutta. [...] Uudet yhteisöt vahvistavat kansalaisyhteiskuntaa, mutta ne myös haastavat yhteiskunnan eri toimijoita ja instituutioita kehittämään ja monipuolistamaan toimintaansa. (OPM, 5 – 6.)*

*Hallitus haluaa selkiyttää suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisessa oman vastuun, yhteisen vastuun ja yhteiskunnan vastuun välistä suhdetta (VNI, 3).*

*Käytännössä vanhusten hoito voidaan järjestää monilla eri tavoilla käyttämällä kunnan tuottamia tai yksityisiä palveluja tai nojautumalla enemmän tai vähemmän omaisten ja läheisten apuun (SATA2, 45).*

Osallisuus ja yhteisöllisyys ovat yksilön hyvinvoinnin lisäksi keinoja edistää yhteistä hyvää. Osallisuus ehkäisee syrjäytymistä, vähentää sosiaalimeinoja ja edistää siten julkisen talouden kestävyyttä. Osallistuminen yhteisten asioiden hoitamiseen ja kehittämiseen taas vahvistaa sosiaalista pääomaa ja osaamispääomaa sekä sitouttaa toimijoita. Parhaimmillaan yksilöt voivat osallisuutta ja yhteisöllisyyttä tukevien toimenpiteiden ansiosta löytää uusia tapoja toimia ja vaikuttaa yhteiskunnassa. Yhteisöllisyys on lähdemaineiston perusteella myös keino edistää vastuullisuutta. Sata-komitean linjauksissa löytyy tästä kaksi kiinnostavaa esimerkkiä. Ensimmäinen koskee terveyden edistämistä. Asiakirjassa todetaan elämäntapojen ja ympäristön vaikuttavan ihmisten terveyskäyttäytymiseen. Tämän vuoksi tulisi huomiota kiinnittää myös muuhun kuin terveyspalveluiden järjestämiseen. (SATA1, 16; ks. myös VN2, 76.) Käytännössä yhteisöllisyyttä tukemalla voidaan vaikuttaa arvojen ja normien muodostumiseen, esimerkiksi siihen, minkälaiset elämäntavat nähdään soveliaiksi tai minkälaista osallistumista pidetään arvokkaana. Tämä tavoite lienee ollut myös Sata-komitean ajatusten taustalla. Toinen esimerkki koskee hyvinvoinnin ja turvan tuottamista. Asiakirjassa todetaan näiden tehtävien olleen sosiaaliturvan alkuvaiheessa pääosin yhteiskunnan perusinstituutioiden eli perheen ja työmarkkinoiden vastuulla. Myöhemmin yhteiskunnan työnjaon kehittyessä ja perheen roolin muuttuessa esimerkiksi lasten ja vanhusten hoito on siirtynyt yhä enemmän yhteiskunnan vastuulle. Asiakirjan mukaan vastuuden selkiyttäminen vaatii pitkäjänteistä työtä, lainsäädännön ja toimintakäytäntöjen muutoksia, kansalaiskeskustelua. (SATA1, 17.) Lopullinen Sata-komitean ehdotus sosiaaliturvan uudistamiseksi sisältää esityksen hoitotuen ja omaishoitotuen yhdistämisestä. Sen tavoitteena on vanhusten ja vammaisten kotihoidon tukeminen, laitoshoidon tarpeen väheneminen ja mahdollisuuden säilyttäminen itsenäiseen ja omatoimiseen elämään. (SATA2, 46–47.) Sen sijaan yhteisvastuullista terveyden edistämistä ei toimenpiteissä ole mukana.

Hoivavastuun uudelleenjako on muun vastuullisuuden tukemisen tavoin keino edistää julkisen talouden kestävyyttä mutta myös väline vaikuttaa eri

osapuolten hyvinvointiin ja vapauteen. Hoivan antaminen on toimintaa, jonka taustalla on useita inhimillisiä toimintavalmiuksia, etenkin mahdollisuus yhteenkuuluvuuteen ja huolenpitoon sekä mahdollisuus rakastaa ja kiintyä (toimintavalmiudet 5 ja 7). Vaarana on kuitenkin hoivanantajan vastuuseen pakottaminen ilman että pidetään huolta hänen omista toimintaedellytyksistään (ks. myös Nussbaum 2007, 168–171). Esimerkiksi ikääntyvien hoivaa saatetaan siirtää liiaksi työssäkäyvien omaisten harteille, jotka joutuvat samaan aikaan entistä intensiivisemmin suuntaamaan voimavarojaan työelämään. Julkisia hoivamenoja säästyy, mutta seurauksena voivat olla omaisten ja heidän perheittensä ongelmat, jotka taas lisäävät julkisia menoja. Yhteinen taloudellinen hyvä ei lisäännä, hoivattavan ja hoivanantajan hyvinvointi ehkä heikkenee - ja valinnan vapaus kapenee. Hoivavastuun uudelleenmäärittäminen tarkoittaa työnjaon uudistamista julkisen sektorin, yksityisen sektorin sekä kolmannen sektorin ja yksilöiden kesken. Tärkeä on siksi pohtia, ollaanko hoivavastuuta sysäämässä perheiden ja yksilöiden harteille. Vai tavoitellaanko yhteiskuntaa, jossa julkisella sektorilla on pieni vastuu hyvinvointipalveluiden tuottamisessa ja yrityksillä on entisen patruunateollisuuden tavoin laaja vastuu tuottaa näitä palveluita työntekijöilleen (ks. Mäkinen ja Kourula 2008)? Vai onko tavoitteena, että yksilöillä on vaihtoehtoisia mahdollisuuksia hoivan antamiselle ja vastaanottamiselle ilman, että ketään pakotetaan hoivan antamiseen – tai että hoiva ulkoistetaan kokonaan markkinoille?

*Suomalainen korkea sivistystaso sekä laadukas ja maksuton koulutus ovat hyvinvointiyhteiskuntamme perusta (VNI, 28).*

*Väestön hyvinvoinnin ja tasa-arvon vahvistuessa jokaisella on mahdollisuus elää ihmisarvoista ja turvallista elämää sekä käyttää ja kehittää omia kykyjään ja valmiuksiaan elämänsä eri vaiheissa (STM, 6).*

Verovaroin rahoitetut koulutus- ja hyvinvointipalvelut ovat ihmisille välineitä toteuttaa inhimillisiä toimintavalmiuksiaan. Koulutetut ja hyvinvoivat ihmiset myös työllistyvät paremmin ja ovat tuottavia. Yhteisen hyvän näkökulmasta on siksi perusteltua, että palveluita käytetään, joskaan ei turhaan. Toimintavalmiusteorian mukainen hyvinvointipolitiikan tavoite on edistää ihmisten mahdollisuuksia toteuttaa toimintavalmiuksiaan valitsemallaan tavalla. Esimerkiksi mahdollisuus olla terve on tavoiteltava, ei ter-

veyden edistäminen terveystalvveluita käyttämällä. Tämän vuoksi yksilöllä pitäisi olla myös mahdollisuus kieltäytyä julkisista palveluista ja toteuttaa toimintavalmiuksiaan muulla tavalla. Sekä Nussbaumin että Senin lähestymistavoista löytyy kuitenkin perusteita myös toimintatavan valitsemiseen yksilön puolesta. Mitä tärkeämpää jokin toiminta on ihmisen muiden toimintavalmiuksien kannalta, sitä oikeutetumpaa on edistää itse toimintaa, vaikka se rajoittaisikin yksilön valinnanmahdollisuuksia. Esimerkkinä Nussbaum mainitsee lasten koulutuksen, terveydenhuollon sekä ihmiselämän arvokkuuden turvaamisen ja turvallisuuden edistämisen. (Nussbaum 2000, 90–94 ja 2007, 172.) Senin mukaan mahdollisuus koulutus- ja terveystalvveluihin taas on välineellistä vapautta: näitä palveluita käyttämällä toimijat voivat edistää sekä omaa että yhteistä hyvinvointia. Sen myös argumentoi, että markkinamekanismi ei välttämättä toimi tehokkaasti tällaisten oikeudenmukaisuutta ja yhteistä hyvää turvaavien hyödykkeiden kohdalla (Sen 1999, 123–134). Oppivelvollisuus koulutuspalveluineen ei siis ole ristiriidassa toimintavalmiuksien edistämisen kanssa, vaikka se sulkee pois yksilön valinnanmahdollisuuden olla käyttämättä peruskoulupalveluja. Vastaavasti on perusteltua käyttää verovaroja koulutus- ja hyvinvointipalveluiden tuottamiseen, vaikka tämä rajoittaa yksilön vapautta päättää omasta rahankäytöstään. Yhteistä hyvää mahdollistavat julkiset palvelut siis sekä edistävät yksilöiden toimintavalmiuksia ja vapautta että kaventavat heidän vapauttaan toimia haluamallaan tavalla.

## **Yhteenveto ja johtopäätökset**

Luvussa tarkasteltujen asiakirjojen perusteella tulevaisuuden hyvinvointipolitiikka tulee olemaan niukkuuden jakamisen politiikkaa sekä olemassa olevien resurssien ja toimenpiteiden uudelleen kohdentamista edellä esiin nostettujen hyvinvointipoliittisten korostusten mukaisesti. Seuraavaan taulukkoon on koottu kustakin toimintavalmiusteoriaan pohjautuvasta näkökulmasta keskeisimmät hyvinvointipoliittiset argumentit. Aineistoanalyysi osoittaa, että hyvinvointipolitiikan tavoitteissa ja argumenteissa korostuvat talous- ja työllisyysnäkökulmat. Analyysimme herättää kysymään, voisiko tulevaisuuden hyvinvointi kasvaa, jos talous- ja tuotantotekijöiden sijaan korostettaisiin tasapuolisesti kaikkia inhimillisiä toimintavalmiuksia (ks. toimintavalmiuksien kymmenkohtainen luettelo).



## TAULUKKO 1. Aineistoanalyysin yhteenveto

Hyvinvointipolitiikan toimijakäsitys	Ihminen on aktiivinen, vastuullinen, työ- ja toimintakykyinen, tuottava, oppiva, luova ja yhteisöllinen. Mutta hänen toimintakykynsä voi olla myös heikko tai puutteellinen ja hän saattaa tehdä yhteisen hyvinvoinnin kannalta vääriä valintoja. Ihmisiä on kannustinjärjestelmän avulla ohjattava tekemään kansantaloudellisesti kestäviä valintoja.
Talouden ja työllisyyden asettamat reunaehdot	Suotuisa talous- ja työllisyyskehitys on edellytys yksilöiden taloudellisen vapauden ja hyvinvoinnin turvaamiselle. Sen avulla voidaan turvata myös julkiset palvelut. Talous- ja työllisyyskehitys edellyttää ihmisten olevan työ- ja toimintakykyisiä, osaavia ja hyvinvoivia työntekijöitä ja kuluttajia ikääntyneenäkin.
Toimintavalmiuksien edistäminen	Koulutus-, sosiaali- ja terveys- sekä työllisyyspolitiikan avulla edistetään ihmisten työ- ja toimintakykyä. Heikoimmassa asemassa olevien mahdollisuuksia osallistua työmarkkinoille edistetään eri politiikkalohkoilla. Osallisuutta etenkin erityisryhmissä tuetaan, jotta ihmiset selviytyisivät omaehtoisesti ja itsenäisesti muuttuvassa yhteiskunnassa.
Yhteinen hyvinvointi ja vapaus	Ihmisiä kannustetaan työhön, jatkuvaan oppimiseen, työurien pidentämiseen ja oikeanlaiseen kulutuskäyttäytymiseen, jotta talouden tehokkuus kasvaa. Ihmisten vallinnanvapautta rajoitetaan julkisen talouden kestävyteen vedoten. Osallisuutta ja yhteisöllisyyttä tuetaan, jotta julkinen palvelujärjestelmä kestää hoivasuhteen muutoksen ja jotta yhteiskunnan toimintaa voitaisiin kehittää taloudellisesti kestävämpään suuntaan. Yksityisen ja julkisen vastuun suhdetta halutaan määritellä uudelleen, jotta kansantalous kestäisi väestön ikääntymisestä aiheutuvat paineet.

Tulevaisuuden hyvinvointipolitiikan tavoitteista keskeisimmäksi nousi yksilön työllistyminen ja työurien pidentäminen sekä niitä tukeva sosiaaliturva ja koulutuspalvelut. Työttömien ja heikoimmassa asemassa olevien työllistymismahdollisuuksia pyritään edistämään eri politiikkalohkojen toimenpitein. Lähtökohta on yhteiskuntamme heikkenevä huoltosuhde ja tarve hyödyntää työvoimaresursseja tehokkaammin. Tästä syystä jokaiselle tulisi taata tasa-arvoinen mahdollisuus työntekoon. Mahdollisuuden voida hyvin todettiin olevan ihmisarvoisen elämän perusta, mutta terveyttä ja erityisesti osaamisen merkitystä korostettiin ennen kaikkea työllisyysmahdollisuuksien ja talouden kannalta. Työttömyyden nähtiin ensisijaisesti johtuvan taloudellisen toimintaympäristön muutoksista ja rakenteiden ongelmista, jotka eivät aktivoi eivätkä kannusta riittävästi työn tekemiseen. Työnteon merkitystä ja sen avaamia mahdollisuuksia yksilön muiden toimintavalmiuksien toteutumiseksi (esimerkiksi mahdollisuudelle kehittää ajattelua tai luovuutta) tuotiin lähdeaineistossa vain niukasti esiin. Näkökulma oli yksilötasolla vahvemmin työttömyydestä aiheutuvien aineellisten ja ei-aineellisten riskien torjunnassa.

Ihmisten työllistymismahdollisuuksien parantamista sekä työurien pidentämistä argumentoitiin lähdeaineistossa ensisijaisesti kansantaloudellisista syistä. Tämän perusteella voidaan todeta, että hyvinvointipolitiikassa tavoitellaan työllistymistä ja työurien jatkamista, jotta yhteiskunnassa olisi taloudelliset toimintaedellytykset turvata ihmisten hyvinvointia myös tulevaisuudessa. Työttömien, vammaisten ja osatyökykyisten kannalta nämä hyvinvointipoliittiset toimenpiteet saattavat avata uusia mahdollisuuksia työnteolle, mutta tämä edellyttää myös arvojen muuttumista suvaitsevampan suuntaan työmarkkinoilla. Työurien pidentäminen voi myös rajoittaa ihmisten nykyisiä valinnanvapauksia toteuttaa omanlaistansa hyvää elämää ikääntyvässä yhteiskunnassamme.

Osallisuuden ja yhteisöllisyyden merkitys tulevaisuuden hyvinvoinnille nousi vahvasti esiin lähdeaineistosta. Osallisuutta ja yhteisöllisyyttä tuquemalla haluttiin ehkäistä syrjäytymistä ja lisätä etenkin erityisryhmien mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi tavoiteltiin kansalaisaktiivisuuden kasvattamista sekä yhteiskunnan osaamis pääoman kehittymistä. Näkökulma oli siten sekä riskien torjumisessa että uusissa mahdollisuuksissa. Näidenkin tavoitteiden taustalta löytyy taloudellisia tekijöitä: toisaalta huoli julkisten palvelujen rahoituksen riittämättömyydestä

ja hoivavajeesta, toisaalta mahdollisuudet edistää yhteiskunnan menestystä ja kilpailukykyä yhdessä aktiivisten kansalaisten kanssa. Yhteisöllisyyttä edistämällä lisätään esimerkiksi ihmisen omaehtoista selviytymistä ja keskinäistä avunantoa, mutta myös kehitetään ja juurrutetaan uudenlaisia taloudellisesti perusteltuja toimintatapoja yhteiskuntaan.

Yksilön ja yhteisen vastuun kantaminen korostui hyvinvointipoliittisissa linjauksissa. Lähdeaineiston mukaan ihmisten tulisi kantaa enemmän vastuuta omasta terveydestään, jokaisen pitäisi kantaa vastuuta omasta ja läheistensä hyvinvoinnista, ja myös vastuuta lasten ja ikääntyvien hoivasta pitäisi jakaa uudelleen. Ihmisten tulisi kuluttajina tehdä vastuullisempia valintoja muun muassa kuluttajavalistuksen ohjaamina. Vastuullisuusargumenttien taustalla näytti olevan enemmänkin tarve ennaltaehkäistä ongelmia ja vähentää julkisen sektorin kuormaa kuin pyrkimys edistää esimerkiksi ihmisten mahdollisuuksia pitää huolta lähimmäisistään. Tällaisen vastuudiskurssin voidaan tulkita kuuluvan enemmänkin perinteiseen riskeiltä turvaamisen politiikkaan kuin sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaan.

### **Kohti mahdollisuuksien tulevaisuutta**

Luvun teoriaosassa kuvatun toimintavalmiusteorian lähtökohta on edistää ihmisten mahdollisuuksia toteuttaa omanlaistansa hyvää elämää. Luvun analyysisiosassa tehdyn argumentaatioanalyysin perusteella voidaan todeta, että hyvinvointiyhteiskuntamme tapa edistää ihmisten hyvinvointia ja työmahdollisuuksia on eetokseltaan monilta kohdin toimintavalmiusmyönteistä. Hyvinvointipolitiikan vakiintuneet järjestelmät ja institutionaaliset rakenteet eivät kuitenkaan kaikilta osin tue toimintavalmiusnäkökulman ja sosiaalisten mahdollisuuksien toteutumista käytännössä.

Ratkaisujen hakeminen hyvinvoinnin tuottamiseen ja heikoimmista huolehtimiseen pysyvän taloudellisen niukkuuden rajoissa muuttuu tulevaisuudessa entistä haasteellisemmaksi. Kasvavana riskinä on se, että talous- ja työllisyystavoitteet määrittävät liikaa, mitä toimintavalmiuksia tulee edistää ja mitkä voi jättää vähemmälle. Onko esimerkiksi työnteolla jo nyt liian suuri paino? Määrittävätkö työmarkkinat ensisijassa sen, mitä on tavoiteltava osaaminen? Entä onko vaarana, että osallisuutta, yhteisöllisyyttä ja vastuunkantoa edistetään pelkästään taloudellisista syistä? Lopujen lopuksi törmäämme hankalaan kysymykseen: Turvataanko ihmisten

hyvinvointia ensisijassa siksi, että talous voisi hyvin? Uskommeko talouden ja työnteon tuottavan hyvinvointia riippumatta siitä, mitä se meiltä työntekijöinä, kuluttajina, läheisinä ja ihmisinä edellyttää? Onko talous muuttumassa välineestä itseisarvoksi?

Ihmisten hyvinvointia tulisi edistää tavalla, joka on taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti mahdollista sekä moraalisesti kestävä. Yksityiset tuotteet ja palvelut sekä julkiset palvelut ja sosiaalietuudet ovat vain välineitä luoda ihmisille toimintavalmiuksia. Raha, palkkatyö ja talouden suotuista kehitys eivät ole päämääriä. Myös muita, vähemmän resursseja vaativia tapoja edistää ihmisten toimintavalmiuksia on olemassa. Ennaltaehkäisevä toiminta sekä osallisuuden ja yhteisöllisyyden tukeminen oikein toteutettuna ovat sekä toimintavalmiuksien että talouden kannalta mielekkäitä. Terveysten edistäminen ruokailutottumuksiin ja elämäntapoihin vaikuttamalla voi edistää tehokkaasti ihmisten toimintavalmiuksia, kun taas liikalihavuuden seurauksena puhjenneiden sairauksien hoito ainoastaan korjaa syntyneitä toimintavalmiusvajetta ja edellyttää lisäksi runsaasti rahaa. Tosiasialliset sosiaaliset mahdollisuudet vertaistukeen ja lähimmäisenavun antamiseen ja saamiseen taas lisäävät kaikkien osapuolien hyvinvointia eivätkä välttämättä edellytä rahallisia resursseja. Hyvinvointimme jatkuvasti kasvavaa riippuvuutta taloudesta voitaisiinkin hillitä kehittämällä toimintamalleja, jossa julkisten ja yksityisten hyödykkeiden tuottamisella ja kuluttamisella olisi nykyistä pienempi merkitys. Tällaisissa toimintamalleissa työnjako hyvinvoinnin tuottamisessa julkisen sektorin, yksityisen sektorin, kolmannen sektorin ja yksilöiden kesken olisi muotoiltu toimintavalmiuksista lähtien.

Sata-komitean ehdotuksen epilögissa, jossa pohditaan näköaloja Suomesta itsenäisyyden toisella vuosisadalla, tuodaan esiin samantyyppisiä näkökulmia:

*Nyt tavarat ja palvelut kuvaavat hyvinvointia. [...] Sata vuotta sitten ne avasivat näkymän parempaan. Ne vastasivat siihen, mistä silloin oli huutava puute. Hyvinvointipolitiikka on tasa-arvoistanut ihmisen tietä kulutusyhteiskuntaan. [...] Perimmiltään ihminen on toimiva olio, joka kokee elämänsä hyvyyden, merkityksellisyyden arvon toimintansa kautta. Jos halutaan vahvistaa sellaista elämäntapaa, jossa kulutuksen paino on vähäisempi ja toiminnan paino merkittävämpi, toiminnalle on tarjottava houkuttelevia areenoita. (SATA2, 126; ks. myös Hellsten 1995.)*

Mahdollisuus tyydyttää hyvinvointitarpeita tavalla, joka ei perustuisi niin vahvasti yksilön ja yhteiskunnan taloudelliseen tilanteeseen eikä palkkatyöhön hillitsisi eriarvoisuutta ja laajentaisi ihmisten vapautta toteuttaa toimintavalmiuksiaan myös markkinoiden ulkopuolella. Sosiaaliset mahdollisuudet osallistua yhteisen hyvän tuottamiseen myös muun kuin työ- ja kulutusmarkkinoiden kautta kasvaisivat. Kaiken kaikkiaan tarkastelumme osoittaa, että inhimillisen hyvinvoinnin ja toimintavalmiuksien ymmärtämiselle itseisarvona on hyvinvointipolitiikan argumentaatiossa vielä paljon tilaa. Toimintavalmiusteoria ja sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaidea tarjoavat välineitä hyvinvointipolitiikan uudennaiselle lähestymistavalle, jossa inhimillisen hyvinvoinnin edistäminen asettuu kaiken toiminnan päämääräksi.

## Lähteet

Lähteet ja niistä käytetyt lyhenteet:

- OPM Opetusministeriön strategia 2020.  
Opetusministeriön julkaisuja 2009:47.
- SATA1 Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista.  
Sosiaaliturvan uudistamiskomitea (SATA) 27.1.2009.
- SATA2 Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi.  
Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62.
- STM Sosiaali- ja terveystalouden strategiat 2015.  
Sosiaali- ja terveysministeriö 5/2006.
- TEM1 Työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategia.  
Työ- ja elinkeinoministeriö 25.2.2010.
- TEM2 Työllisyys- ja yrittäjyysstrategia.  
Työ- ja elinkeinoministeriö 29.6.2009.
- TEM3 Kuluttajapolitiittinen ohjelma vuosille 2008–2011.  
Työ- ja elinkeinoministeriö 9/2008.
- VM Strategiset linjaukset ja painopistealueet vuosille 2008 – 2012.  
Valtiovaraministeriö 9.11.2007.
- VN1 Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma.  
Valtioneuvosto 19.4.2007.
- VN2 Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä.  
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.

Kirjallisuus:

- Aristoteles: Nikomakhoksen etiikka (EN). Suomentanut ja selitykset laatinut Simo Knuuttila. Helsinki: Gaudeamus, 1989.
- Aristoteles: Poliitiikka (Pol.). Suomentanut A.M. Anttila ja selitykset laatinut Juha Sihvola. Helsinki: Gaudeamus, 1991.
- Hellsten, Sirkku: Toimintamahdollisuudet sosiaalipolitiikan oikeudenmukaisuuden kriteerinä. *Filosofinen n & n aikakauslehti* 2(1995): [http://www.netn.fi/295/netn\\_295\\_pos1.html](http://www.netn.fi/295/netn_295_pos1.html) (luettu 23.8.2010)
- Ibrahim, Solava S.: From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-help. *Journal of Human Development* (7) 3 (2006): 397–416.
- Mäkinen, Jukka & Arno Kourula: Yritysvastuun politiikkaa. *Filosofinen n&n aikakauslehti* 8 (2008): 92-101.
- Nussbaum, Martha C.: *Women and Human Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Nussbaum, Martha C.: *The Frontiers of Justice*. Harvard: Harvard University Press, 2007.
- Nussbaum, Martha C.: Non-Relative Virtues: An Aristotelian Approach. Teoksessa Martha C. Nussbaum & Amartya Sen (toim.) *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press, 1993, 242–270.

- Nussbaum, Martha C.: Human Functioning and Social Justice: In Defense of Aristotelian Essentialism. *Political Theory*, 20 (1992): 2, 202–246.
- Nussbaum, Martha & Amartya Sen: Introduction. Teoksessa Martha C. Nussbaum & Amartya Sen (toim.) *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press, 1993, 1-6.
- Sen, Amartya: *Development as Freedom*. New York: Anchor Books, 1999.
- Sen, Amartya: Capability and Wellbeing. Teoksessa Martha Nussbaum & Amartya Sen, *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press, 1993, 30–54.
- Sen, Amartya: *Inequality Reexamined*. New York: Russel Sage, 1992.
- Sen, Amartya: Wellbeing, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984. *Journal of Philosophy*, 82 (1985): 4, 169-221.
- Sen, Amartya: *Resources, Values and Development*. Oxford: Basil Blackwell, 1984.
- Sihvola, Juha: *Maailmankansalaisen etiikka*. Helsinki: Otava, 2004.







### 3 SOSIAALISEN ONNELLISUUDEN POLITIIKKA

Suomalaisen sosiaalipolitiikan institutionaalista rakennetta on uudistettu vaiheittain suuren laman (1991–1994) jälkeen. Näiden aikaisemmalle perustalle rakentavien uudistusten keskeisenä *talouspoliittisena* tavoitteena on ollut julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden takaaminen. Tämän mukaisesti tulonsiirtojen uudistamisen painopiste on ollut työllisyysasteen tarjontalähtöisessä nostamisessa sosiaaliturvajärjestelmän kannustavuutta parantamalla. Palvelujärjestelmässä on puolestaan haettu tuottavuutta lisääviä uusia toimintamalleja ja organisaatorakenteita. Näiden uudistusten jälkeenkin *sosiaalipolitiikan* tavoitteena on resurssien lisääminen ja kohdentaminen eri riskeihin kytkeytyvien kriteerien mukaan hyvinvointia lisäävästi, jolloin hyvinvointi ymmärretään ensisijaisesti käytettävissä olevien *resurssien* (kuten työn, asuntojen, koulutuksen, jne.) määränä.

Riski- ja resurssikeskeisellä sosiaalipolitiikalla on kiistatta sijansa ja paikkansa suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa (ks. Saari (toim.) 2010c). Suomalaiset tarvitsevat kompensatoriset tulonsiirtonsa ja sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelunsa kohtuullisen elintason takaamiseksi erilaisten sosiaalisten riskien realisoituessa. Ne ovat välttämätön osa suomalaisen yhteiskuntamallin legitimitettiin eli oikeutusta sekä nykyisin että näkyvässä tulevassa tulevaisuudessa. Samalla on kuitenkin syytä kiinnittää aikaisempaa suurempaa huomiota niihin vaurastuvan väestön hyvinvointivajeisiin, joiden ytimessä ovat resurssien ohella myös koettuun hyvinvointiin liittyvät ongelmat. Toistaiseksi vaurastuneiden suomalaisten tarpeisiin vastaavan ”sosiaalisen onnellisuuden politiikan” käsittelyyn ei ole ollut poliittisia välineitä suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa. Nykypolitiikan osana rakentuneet intressit ja käsitteet kytkeytyvät sosiaalisiin riskeihin ja keskittyvät resursseihin sekä rajaavat onnellisuuden mahdollisten agendojen ulkopuolelle:

lähimmäksi sitä tulevat erilaiset terveyden edistämisen politiikat. Näin ei välttämättä kuitenkaan tarvitsisi olla: onnellisuus voidaan kytkeä osaksi sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa.

Tässä luvussa analysoidaan sosiaalisen onnellisuuden politiikkaa (SOP), joka kytketään osaksi sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaan (SOMA). Luvun aluksi esitellään lyhyesti suomalaisen vaurastumista ja 1990-luvun ja 2000-luvun alun onnellisuustutkimuksen perustuloksia, joista erityisesti nostetaan esiin talouskasvun, hyvinvointivaltion ja onnellisuuden välisten kytkentöjen tai mekanismien ohuus. Sitten siirrytään tarkastelemaan yksityiskohtaisemmin onnellisuuden yhteiskuntapoliittisia kytkentöjä sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan kannalta tärkeiden mekanismien osalta. Empiirisesti tarkastellaan onnellisuuden kytkeytymistä yhteiskunnallisiin eroihin ja analysoidaan näitä väitteitä 27 Euroopan unionin jäsenmaata ja eräitä ehdokasmaita kattavalla empiirisellä aineistolla. Yksityiskohtaisen tarkastelun kohteeksi nostetaan onnellisuuden kytkeytyminen adaptiivisuuteen, relatiivisuuteen, tasapainoisuuteen, sosiaalisuuteen ja esikuvallisuuteen. Luvun loppuksi nämä teemat kytketään sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaan, ja niiden väitetään olevan toisiaan vastavuoroisesti tukevia.

## **Vaurastuminen ja onnellisuus**

Suomalainen sosiaalipolitiikka on rakennettu suhteellisen vähävaraiselle kansalle, joka kohtasi erilaisia sosiaalisia riskejä ja jonka resurssit rakentuivat palkkatuloista sekä yhteiskunnallisista palveluista ja tulonsiirroista. Tämä ”köyhyydestä kohoava ihminen” oli sosiaalipoliitikko Pekka Kuusen (1961) *60-luvun sosiaalipolitiikan* ihmiskuva, joka on julkilausuttu monissa muissa kasvun ja uudelleenjaon välisiä myönteisiä yhteyksiä analysoivissa asiakirjoissa näihin päiviin saakka. Sen ideaalityyppi tai tavanomainen kansalainen oli suhteellisen vähävarainen maaseutu- tai teollisen yhteiskunnan asukas, perhe tai kotitalous sosioekonomisesti rakentuneessa yhteiskunnassa. Kasvuhakuisuus tarkoitti ennen kaikkea muuttoa maaseudulta kaupunkiin, mahdollisesti myös Suomesta Ruotsiin (joskaan Kuusi ei ennakoinut 1960-luvun lopun suurta muuttoa), joko tilapäisesti tai pysyvästi, ja irrottautumista maaseudun omatarvetuotannosta. Sen omaisuus rajautui asuntoon, autoon ja ehkä pieneen kesäkäyttöiseen mökkiin, ja kotitalouksien kulutuksessa korostui perustarpeiden tyydytys: menoryhmistä keskeisiä

olivat peruselintarvikkeet ja asumismenot. (Ks. Bergholm & Saari 2009.)

Pekka Kuusen hahmottelema suomalaisen sosiaalipolitiikan ihmiskuva ei ongelmitta sovellu 2000-luvun Suomeen – se ei ole ongelmitta soveltunut enää pariin kymmeneen vuoteen, joiden aikana sosiaalipolitiikan ytimessä on ollut sopeutuminen toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin jo olemassa olevia instituutioita uudistamalla. Tavoitteena on ollut kaupungistuneiden ja jälkiteollisten yhteiskuntien yhteiskuntapolitiikan suuntaviivojen jäsentäminen. Matti Vanhasen hallitusten (2003–2007; 2007–2011) aikaan tähän suuntaan ovat vieneet muun muassa tulonsiirtojärjestelmän rakenteita uudistamaan pyrkinyt Sata-komitea ja kunta- ja palvelurakennetta uudistanut Paras-hanke. Kumpikin niistä edustaa suuren laman näkökulmaa sosiaalipolitiikkaan. Samanaikaisesti niiden toimeenpanon kanssa sosiaalipolitiikassa on tapahtunut merkittävä tavoitteenasettelun muutos tasa-arvosta työllisyyden ja tuottavuuden edistämiseen. Tätä muutosta on perusteltu pyrkimyksellä palauttaa elinkeinoelämän kilpailukyky ja julkisen talouden tasapaino. Eriarvoisuutta koskevat kehykset ovat korvautuneet kannustinloukkunäkökulmalla.

Suhteellisen vähävaraisen väestön osalta tämä *riski- ja resurssikeskeinen* sosiaalipolitiikka on edelleen kaikin puolin perusteltua erityisesti tulonsiirtojen kohdalla. Heidän kohdallaan on kyse kotitalouksien selviytymisen materiaalisista reunaehdoista. Sama koskee varauksin myös palvelujärjestelmää. Sen perustehtävänä on tarjota kotitalouksien kulutustason ylläpitämisen ja sen kohtuullisen korottamisen kannalta riittävät sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelut.

Väestön vaurastuneen valtaosan tilanne on kuitenkin toinen. Keskimäärin suomalaiset ovat kiistatta vaurastuneet sekä tuloilla että varallisuudella mitattuna. (Ks. Hämäläinen 2009; Saari 2009.) Suomalaisten keskimääräinen elintaso on nimellisesti kaksinkertaistunut 1990-luvun alkuvuosien (1991–1994) suuren laman ja vuonna 2008 alkaneen uuden laman välisenä aikana. Reaalisesti henkeä kohden laskettu kasvu on ollut vähäisempää mutta yhtä kaikki merkittävää. Lisäksi väestönkasvu on lisännyt suomalaisten päälukua, mikä osaltaan laskee henkeä kohden laskettua BKT:ta. Kaikki suomalaiset eivät ole hyötyneet kasvusta yhtä lailla: huomattava osa kasvusta on mennyt varakkaimmalle kymmenesosalle, ja alimman kymmenyksen osalta kasvu on vähäistä, mutta näiden ääriarvojen välissä väestön valtaosalla tulokehitys on ollut myönteistä. 2000-luvun alun kotitaloudet ovat

myös keskimäärin varakkaampia kuin kolme- tai neljäkymmentä vuotta sitten: vuoden 1994 jälkeen varallisuuden kasvu on ollut poikkeuksellisen nopeaa, ja omaisuus on muuttunut asuntovarallisuudesta osin myös osake- ja sijoitusvarallisuudeksi (Saari 2009). Varallisuus – ja velka – jakautuu epätasaisesti, mutta sitä on kuitenkin riittänyt myös keskituloiselle väestölle.

Vaurastuneelle väestölle hyvinvoinnin painopiste on siirtymässä resursseista kohti koettua eli subjektiivista hyvinvointia, jonka tavanomaisin mittari on onnellisuus (ks. Bok 2010; Offer 2006). Onnellisuudelle on useita erilaisia määritelmiä. Eräät korostavat sen hedonistista luonnetta, toiset pitävät todellista onnellisuutta enemmänkin elämäntavoitteiden toteuttamiseen liittyvänä tyydytyksenä. Tässä yhteydessä onnellisuus on varsin yksioikoisesti ihmisten oma tulkinta omasta hyvinvoinnistaan riippumatta siitä, miten he sen tarkkaan ottaen jäsentävät tai ymmärtävät. Empiiriseltä kannalta erot näiden kahden perusmääritelmän välillä ei ole osoittautuneet olennaisiksi, vaikka teoreettisesti ero on selkeä. (Ks. Kahneman ym. 1999; Diener & Biswas-Diener 2008; Eid & Larsen 2008; vrt. Saari 2010a; Ervasti & Saari 2010).

Vaurastuneelle väestölle ainoa hyvinvointikysymys ei ole enää resurssi-keskeinen tulolisäys ja kulutustason nostaminen, vaan sen rinnalle ovat nousseet koetun hyvinvoinnin muutokset (vrt. Hämäläinen 2009). Koettu hyvinvointi on luonteeltaan relationaalista ja positionaalista, se kytkeytyy enemmänkin yksilön tai kotitalouden suhteelliseen asemaan (suhteessa muihin yksilöihin tai kotitalouksiin) kuin absoluuttiseen tasoon (Frank 2007; Saari 2010a). Tähän koetun hyvinvoinnin asettamaan haasteeseen kotitalouksien saamat tulonsiirrot ja tulonsiirtoja korvaavat palvelut eivät ongelmita vastaa. Palvelujen alueella huomion arvoista on, että merkittävä osa suomalaisten kohtaamista sosiaalisista ja terveysongelmista ei liity niinkään terveyteen ja palvelujen saatavuuteen. Ne kytkeytyvät elämäntalouden ongelmiin, kuten tupakanpolttoon, alkoholinkäyttöön ja ylipainoon. Vaikka nämä käyttäytymiseen liittyvät ongelmat tai haasteet kasautuvatkin niin sanottuihin alempiin sosioekonomisiin ryhmiin, ne ovat yhtä kaikki suhteellisen vauraiden ihmisten ongelmia. Niihin puuttuminen palvelujärjestelmän avulla on varsin haasteellista.

Tiivistäen voisi sanoa, että useimmille suomalaisille elämä ei ole enää yksinomaisesti selviytymistaistelua ja ”köyhyydestä nousemisen politiikkaa” vaan myös yksilöllisiin valintoihin liittyvää elämänpolitiikkaa. Riski- ja resurssilähtöisesti tarkasteltuna väestön valtaosan tulotason nousu ja keskiluokan suhteellisen väestöosuuden kasvu ja vaurastuminen ovat myös johtamassa tyytyväisen enemmistön diktatuuriin, jossa resurssien keskitetty uudelleenjako sosioekonomisten ryhmien välillä ei enää ole väestön enemmistön intressien mukaista (vrt. Galbraith 1992). Tämä intressejään valvova enemmistö asettaa uudelleenjakoon tähtäävälle sosiaalipolitiikan uudistamiselle vaikeasti murrettavan reunaehdon. Samanaikaisesti sosiaali- ja terveystieteiden instituutiot<sup>1</sup> joutuvat kohtaamaan myös hyvinvoivan väestön, jonka hyvinvointiongelmat liittyvät sekä resurssihin että koettuun hyvinvointiin. 2010-luvun sosiaalipolitiikan kysymys on tällöin, minkälainen yhteiskuntapolitiikka pystyy samanaikaisesti vastaamaan sekä enemmistön diktatuurin luomiin rajoitteisiin resurssien uudelleenjaossa että sen intressien mukaiseen pyrkimykseen ottaa huomioon koettuun hyvinvointiin liittyvät ongelmat. Saman asian voi ilmaista myös kysymällä, missä määrin (keskiluokkien) koetun hyvinvoinnin lisääminen edellyttää resurssien uudelleenjakoa ja yhteiskunnallisten jakolinjojen supistamista.

Oma ongelmansa 2010-luvun sosiaalipolitiikan legitimiteetin eli oikeutuksen kannalta on se, että historiallisesti suomalaisessa sosiaalipolitiikassa koettu hyvinvointi on ollut yhteiskuntapoliittisesti jossakin määrin arveluttava ilmiö, koska se on siirtänyt huomiota pois resurssien tasaamisesta, joka on kytkeytynyt oikeudenmukaisemman yhteiskunnan rakentamiseen. Tutkimukset nimittäin kertoivat systemaattisesti, että köyhätkin voivat olla onnellisia tai että subjektiivisen hyvinvoinnin ja tosiasiallisesti käytössä olevien resurssien (kuten tulojen) määrän välillä ei ole tilastollista yhteyttä – yhteys on kertakaikkisen olematon, lähellä nollaa (Allardt 1976; vrt. Diener & Biswas-Diener 2008). Tätä tulosta voidaan käyttää sekä uudelleenjakavan politiikan vastustamiseen että jonkinlaisen konservatiivisen yhteiskuntapolitiikan edistämiseen. Edellisen argumentin mukaan tulotason nostaminen ei ole perusteltu politiikan tavoite, jos se ei lisää onnellisuutta. Jälkimmäisessä tapauksessa on korostettu absoluuttista minimitulotasoa eikä suhteellisia eroja. Koetun ja resurssiperustaisen hyvinvoinnin välisen

<sup>1</sup> Instituutiot ovat monimerkityksellinen käsite (ks. Goodin (toim.) 2006; Pierson 2004; Crouch 2007). Tässä suhteessa sillä viitataan yhteiskunnan pelisääntöihin, joista tärkeimpiä ovat lait, asetukset ja ohjeet sekä politiikka suuntaavat strategiat, ohjelmat ja hankkeet. Suomeksi institutionalismin eri suuntauksia on laajemmin käsitelty teoksessa Saari (toim.) 2002.

yhteyden puuttumisen perusteella on samalla ajateltu, että onnellisuus on yksilöihin kytkeytyvä ominaisuus, joka on eri syistä yhteiskuntapolitiikan ulottumattomissa.

Uudempi tutkimus on osoittanut edellisessä kappaleessa kuvatun näkökulman perusteettomaksi (Frey 2008; Halpern 2010; Bok 2010). Onnellisuus ei sinänsä ole kytköksissä julkisen vallan tai yhteiskunnan käytössä resurssien absoluuttiseen määrään (esimerkiksi sosiaalimenojen BKT-suhteeseen tai BKT:n absoluuttiseen tasoon), mutta se on useiden eri mekanismien välityksellä kytköksissä muun muassa *tulevaisuuden odotuksiin, koettuun eriarvoisuuteen, ajankäytön kiireellisyyteen, sosiaalisiin suhteisiin ja yhteiskunnan legitimizeettiin*. Kaikki nämä ovat relationaalisia käsitteitä, toisin sanoen niiden tason ja laadun arvioinnissa ratkaisevaa on oma suhteellinen asema verrattuna vertailuryhmään kuuluvien henkilöiden (tai maiden) asemaan. Näiden teemojen ja niihin liittyvien mekanismien välityksellä *yhteiskunta/sosiaalipolitiikka kytkeytyy onnellisuuteen*. Onnellisuus on osoittautumassa paitsi geneettiseksi ja psykologiseksi myös sosiologiseksi kysymykseksi, johon liittyvillä havainnoilla on välittömiä yhtymäkohtia harjoitettuun sosiaalipolitiikkaan. Näin koettu hyvinvointi on ujuttautumassa osaksi yhteiskuntapolitiikkaa, ja yhä useamman sosiaalipolitiikan (epä)onnistumista mitataan koettuun hyvinvointiin ja sen muutoksiin liittyvillä mittareilla (Veenhoven 2002). Liiemmin kärjistämättä voi todeta, että tämä alue on yhteiskuntapoliittisesti sekä eräs lupaavimmista (vrt. Lilja 2009) että kiistanalaisimmista (Halpern 2010; Saari 2010b, jossa laajempi kirjallisuuskatsaus; Saari (toim.) 2010c).

Tämän luvun tutkimusaineistona käytetään Eurostatin keräämää *European Social Reality* -nimistä kyselyaineistoa vuodenvaihteelta 2006–2007 (Eurobarometer 66.3). Aineisto ja sen kuvaus on saatavissa Tampereen yliopistossa olevassa yhteiskuntatieteellisessä tietoaarkistossa (aineisto FSD 2280). Siinä on noin tuhat haastateltua jokaisesta EU-maasta, kuitenkin niin, että pienistä EU-maista (Malta, Luxemburg, Kypros) otoksen koko on 500 henkilöä. EU-hakijamaista on mukana Kroatia. Raaka-aineistossa on lisäksi otokset entisestä Itä-Saksasta, Turkin hallitsemasta Kyproksen osasta ja Pohjois-Irlannista. Nämä on aineistosta poistettu. Kaikkiaan aineistossa on 29260 havaintoa. Siinä on relevantit kysymykset onnellisuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Sen antamat mahdollisuudet ja rajoitteet määräävät olennaiselta osaltaan tutkimusasetelman testaamista. Yleiskuva onnel-

lisuuden keskiarvoista ja hajonnoista on kuviossa 1. Yksityiskohtaisemmat etäisyystarkastelut ovat kuvioissa 2-7. Keskiarvot on esitetty liitekuvioissa. Liitteessä on myös maakohtaiset ja muuttujakohtaiset korrelaatiot.

## **Taloukasvu, hyvinvointivaltio ja onnellisuus**

Tärkeä kysymys on, missä määrin Suomessa ja muualla kehittyneissä länsimaissa harjoitettu kasvu- ja työllisyshakuinen yhteiskuntapolitiikka lisäävät onnellisuutta. Tulosten mukaan yhteiskuntien makrotasoisesta vaurastumisesta ei ole seurannut onnellisuuden keskiarvon (tai mediaanin) vastaavantasosta lisääntymistä. Perustulos on peräisin 1970-luvun alusta. Tuolloin havaittiin sen havainneen William Easterlinin mukaan Easterlinin paradoksiksi kutsuttu ilmiö: yhdysvaltalaisen *väestön vaurastuminen ei lisää ihmisten onnellisuutta makrotasolla*. Onnellisuutta hän mittasi valtakunnallisella kyselytutkimuksella, jota oli tehty vuosikymmenten ajan. Vaurastumista mitattiin puolestaan henkeä kohden lasketulla bruttokansantuotteella. Molemmat mittarit asetettiin samaan asteikkoon. Keskeinen makrotason havainto oli, että tiettyjen perustarpeiden tyydyttämisen jälkeen taloukasvulla ei enää ole onnellisuutta lisäävää vaikutusta. (Ks. myös Lilja 2009.) Sama tulos on toistuvasti saatu myös Suomessa, joskin useimmat aikasarjat alkavat vasta 1990-luvun puolesta välistä. Sen jälkeen henkeä kohden laskettu BKT on noussut voimakkaasti mutta sillä ei ole ollut käytännössä minkäänlaista vaikutusta suomalaisten keskimääräiseen elämäntyytyväisyyteen. (esim. Karvonen ym. 2010.)

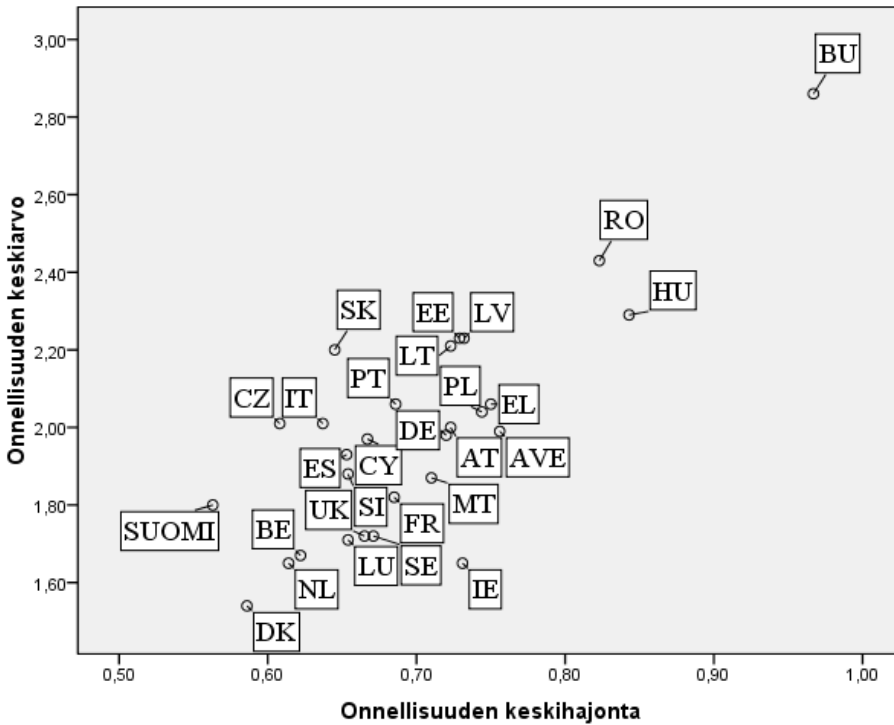
Toinen onnellisuutta koskeva havainto liittyy onnellisuuden eroihin suurin piirtein samalla tulotasolla olevien maiden välillä. 1980-luvun alusta eteenpäin on tehty *World Value Survey* -nimistä tutkimusta, jossa on monen muun asian ohella arvioitu onnellisuudessa tapahtuneita muutoksia hyvin suuressa määrässä maita. Näiden tutkimusten keskeinen havainto on, että samalla tulotasolla olevien maiden välillä on onnellisuudessa suuria eroja. Sama tulos on saatu sen jälkeen lukuisissa tutkimuksissa. Onnellisten osuus pysyy varsin pitkään samalla tasolla. Jonkin verran vaurामmissa EU-maissa onnellisten osuus väestöstä<sup>1</sup> ja sen keskiarvo on jonkin verran korkeampi kuin kaikkein köyhimmässä EU-maissa. Tämä viittaisi siihen, että BKT:lla on toki merkitystä, mutta se ei ole kovin merkittävässä roolissa. Voidaan sa-

<sup>1</sup> Koska onnelliset ovat enemmistönä kaikkialla, usein analyyseissä keskitytään onnellisten osuuteen väestöstä keskiarvojen sijaan.



noa, että kaikkialla Euroopan unionissa on ylitetty Easterlinin havaitsema kynnystaso, jonka jälkeen elintaso ei enää yksioikoisesti nosta onnellisuutta. Tarina ei kuitenkaan pääty tähän. Ervastin ja Saaren tutkimuksen mukaan kun BKT-indeksin arvo nousee noin 0.96:een, onnellisten osuus väestöstä kuitenkin nousee *eräissä jäsenmaissa* varsin nopeasti. Näin onnellisuuden osuus irrottautuu BKT:sta, ja sille on haettava muita, institutionaalisia selityksiä. (Ervasti & Saari 2010.)

Kuviossa 1 aineistossa olevien maiden välisiä onnellisuuseroja on havainnollistettu onnellisuuden keskiarvoa ja hajontaa koskevilla tiedoilla. Siinä onnellisuus lisääntyy maiden siirtyessä kohti kuvion vasenta alakulmaa ja vastaavasti lisääntyy siirryttäessä kohti oikeaa yläkulmaa. Samalla kun onnellisuuden keskiarvo nousee, sen eriarvoisuutta koskeva keskihajonta supistuu olennaisesti. Tulokset ovat yhdensuuntaisia edellä käydyn keskustelun kanssa.



KUVIO 1. Onnellisuus Euroopassa, keskiarvot ja hajonnat

Taloukasvu ei siis sinänsä lisää onnellisuutta (joskin vauraammat ihmiset ovat kussakin maassa onnellisempia kuin väestö keskimäärin), mutta entäs sitten hyvinvointivaltio? Onnellisuuden ja hyvinvointivaltion väliset mekanismit ovat jossakin määrin jääneet taloukasvun ja onnellisuuden välisiä kytkentöjä pohtivan tutkimuksen varjoon. Aikaisempien tutkimusten perustulos on, että hyvinvointivaltio ei lisää onnellisuutta. Tästä näkökulmasta arvioituna hyvinvointivaltiolla ei siis olisi onnellisuutta lisäävää vaikutusta. Tulos on kuitenkin herkkä käytetyille mittareille. Perinteisin tapa määrittellä hyvinvointivaltio on kytkeä se sosiaalimenojen BKT-osuuteen ja tehdä tämän pohjalta johtopäätöksiä. Suomalaiset onnellisuustutkijat Hirvonen ja Mangeloja menettelevät näin. Tulosten mukaan hyvinvointivaltion ja onnellisuuden välillä ei ole yhteisvaihtelua. He tulkitsevat tuloksia seuraavasti:

*Muutokset sosiaaliturvan laajuudessa eivät myöskään näy muutoksina kansalaisten hyvinvoinnissa, onnellisuudessa tai terveydessä. Olemme tottuneet pitämään pohjoismaisia hyvinvointivaltioita kansalaisten keskimääräisen hyvinvoinnin kannalta huomattavasti esimerkiksi Yhdysvaltoja parempina ja oikeudenmukaisempina. Todellisen tilastoaineiston ... pohjalta väitteelle ei löydy tukea. (Hirvonen & Mangeloja 2006, 64–65.)*

Samankaltaiseen tulokseen on päätyneet toinen systemaattisesti kirjallisuutta analysoinut suomalainen tutkija, Kari Nars. Hänen kirjallisuuteen perustuvan arvionsa mukaan ”hyvinvointiyhteiskuntamme eivät näytä tuottavan mainittavasti enemmän onnellisuutta kuin eräät hyvinvointipolitiikkaan vähemmän panostavat maat (esim. Yhdysvallat), mutta eivät vähempääkään” (Nars 2006, 214).

Hyvinvointivaltion laajuutta mittaava mittari on kuitenkin varsin ongelmallinen. Hirvonen ja Mangeloja ovat luokitelleet hyvinvointivaltiot varsin poikkeuksellisesti järjestyslukuasteikolla (siis 1, 2, 3, 4 jne.), mikä kasvattaa ääripäiden välisiä eroja (1–26), mutta supistaa yksittäisten maiden välisiä eroja tietyissä tapauksissa. Lisäksi mittari itsessään on ongelmallinen. Järjestyslukuasteikon perustana he käyttävät mittarina sosiaalimenojen BKT-osuutta. Tuohon suhdelukuun kuitenkin vaikuttavat sekä nimittäjän että osoittajan muutokset, jotka voivat olla vaikeasti ennakoitavissa. Tunnettu tosiasia toisaalta on, että sosiaalimenojen BKT-suhde (ei siis osuus) on mo-

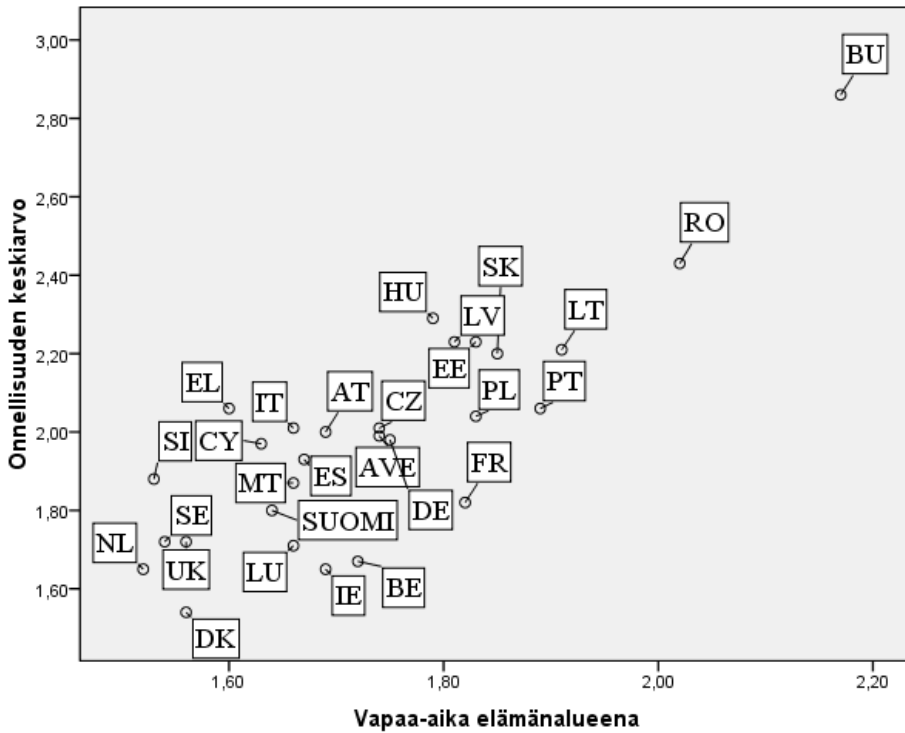
nella tapaa harhainen mittari. Se on taloussykliden mukaan systemaattisesti vaihtelevan nimittäjän ja osoittajan jakoarvo, jonka molempiin elementteihin liittyy monia vertailua rajoittavia epävarmuustekijöitä. Näitä ovat mm. etuuksien erilainen verokohtelu eri maissa, verojen osuus palveluista sekä BKT:sta puuttuva harmaan talouden määrä. Lisäksi julkisen sektorin arvomuodostuksen laskeminen BKT:n osana on usein mahdotonta. (Saari 2009.) Mielenkiintoista tässä suhteessa on, että kun hyvinvointivaltion rakenteita arvioidaan vähän yksityiskohtaisemmin ja perustellummin hyvinvointivaltion institutionaalista rakennetta käsittelevillä mittareilla, onnellisuuden ja hyvinvoinnin väliltä löytyy voimakas korrelaatio. Hyvinvointivaltiolla on siis kiistaton ja tilastollisesti erittäin merkitsevä onnellisuutta lisäävä vaikutus. (Ervasti & Saari 2010.) Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin, kuinka onnellisuuden ja hyvinvointivaltion välistä kytkeä voitaisiin soveltaa sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaan.

### **Onnellisuuden institutionaaliset ehdot**

Onnellisuus ei tietenkään aiheudu ensisijaisesti hyvinvointivaltiosta. Niinpä kun lähdetään systemaattisemmin tutkimaan hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen ja sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan välisiä yhtymäkohtia onnellisuuden kannalta, on syytä tarkastella lyhyesti onnellisuuden vaikuttavia muita tekijöitä. Psykologisessa onnellisuustutkimuksessa on esitelty ns. onnellisuuden perusyhtälöä. Sen mukaan onnellisuus muodostuu geneeistä, psykologisista tekijöistä ja yksilön omasta toiminnasta, esimerkiksi vapaaehtoistyöstä (vrt. Haidt 2006, 89). Biologialla ja geneettisellä perimällä on oma merkityksensä onnellisuudelle. Kaksostutkimusten valossa kolmanneksesta noin puoleen onnellisuudesta näyttää olevan geneettisesti määräytynyttä (Klein 2002). Tämä kysymys ei kuitenkaan ole tämän luvun kannalta kovin kiinnostava, koska siinä tarkastellaan Euroopan unionin jäsenmaita vertailevasti: tällöin geneettisissä onnellisuustekijöissä havaittavien erojen maansisäiset jakaumat voidaan olettaa samankaltaisiksi (mikä ei ole täsmälleen totta). Psykologiset tekijät voidaan puolestaan jakaa kahteen alakategoriaan. Yhtäältä psykologiset tekijät voivat perustua yksilön mieleen liittyviin tekijöihin. Nämä tekijät jäävät seuraavassa syrjään. Toisaalta psykologiset tekijät kytkeytyvät sosiaalisiin suhteisiin *lähiyhteisöissä*. Näitä ovat rakastaminen ja rakastetuksi kokeminen,

perhe, ystävät, lapset/vanhemmat/sisarukset, joilla kaikilla on onnellisuutta lisäävä vaikutus. Lukuisat empiiriset tutkimukset osoittavat näiden tekijöiden merkityksen (esim. Pessi & Saari 2008; Lane 2000). Onnellisuuden yhteiskunnalliset ehdot ovat tältä osin lähiyhteisössä.

Näiden tulosten vuoksi monet tutkijat ovatkin päätyneet käsitykseen, jonka mukaan paras tapa saavuttaa onnellisuus on investoida perheeseen, sukuun ja ystäviin materiaalsen (resurssipohjaisen) hyvinvoinnin sijasta. Perusviesti on, että ihmisten tulisi ottaa rennommin ja vähentää materiaaliin arvoihin perustuvaa *rat race*-tyyppistä kilpailua ja kulutukseen perustavaa vertailua sekä osallistua niiden sijasta lähiyhteisöä voimaannuttavaan toimintaan. (Lane 2000; Kasser 2002; Ubel 2009; Etzioni 2004; Soininvaara 2007; Nars 2006.) Kuvio 2 antaa tukea tälle tavoitteenasettelulle. Niissä maissa, joissa ihmiset arvostavat vapaa-aikaa elämänalueena keskimääräistä enemmän, on myös keskimääräistä onnellisempia ihmisiä. Perusongelma näissä sinänsä mielenkiintoisissa ja systemaattisissa tulkinnoissa on se, että niissä ihmisten koettu hyvinvointi individualisoidaan ihmisten omiin valintoihin – elämänpolitiikkaan – perustuvaksi toimintamalliksi. Samalla ne sivuuttavat *instituutioiden* luomat mahdollisuudet. Ne keskittyvät niihin asiakokonaisuuksiin, jotka ovat ainakin jossakin määrin ihmisten saavutettavissa heidän omilla toimenpiteillään, ja jättävät siten julkisen vallan vastuulla olevat instituutiot joko kokonaan sivuun tai vähemmälle



KUVIO 2. Vapaa-aika ja onnellisuus

Instituutiot huomioonottavasta näkökulmasta onnellisuuden yhtälö rakentuu motivaatiotekijöistä, kontekstitekijöistä ja institutionaalisista tekijöistä. Motivaatiotekijät heijastavat ihmisten käyttäytymisestä saatuja tutkimustuloksia. Ne ovat toistuvasti antaneet viitteitä siitä, että ihmisten motivaatorakenne on *prososiaalinen* sikäli, että valintoja tekevien ihmisten käyttäytyminen yhdistää yhtäältä itsekkäät ja emotionaaliset ja toisaalta materiaaliset ja sosiaaliseen hyväksyntään liittyvät tekijät toimijan kannalta rationaaliseksi paketiksi. Erilaiset motivaatiot vaikuttavat puolestaan eri tavoilla onnellisuuteen. (Frank 2007; Pessi & Saari 2008). Kontekstuaaliset eli tilannesidonnaiset tekijät liittyvät puolestaan ihmisten lähiyhteisöjen rakenteisiin, kuten perheeseen ja sukuun, ystäviin ja naapurustoihin. Käyttäytymiseen vaikuttavia kontekstuaalisia tekijöitä ovat myös relationaaliset rakenteet ja kollektiivisen toiminnan muodot (kuten yhdistykset ja joukkoliikkeet sekä sosiaalisten suhteiden ongelmat ks. Saari 2010a). Lopulta institutionaaliset tekijät kytkeytyvät kansalliseen malliin yleensä ja hyvinvointivaltion institutionaaliseen rakenteeseen erityisesti.

Periaatteessa yhteiskuntatieteilijä voi rakenneyhtälömalleilla tutkia samanaikaisesti näitä kolmea onnellisuuden yhtälön osatekijää selvittämällä esimerkiksi ihmisten auttamishalua ja sosiaalisia rakenteita hyvinvointivaltioiden instituutioihin. Tässä yhteydessä kuitenkin kaksi ensiksi mainittua otetaan annettuina ja tarkastelu kohdennetaan viimeksi mainittuun. Tällä alueella on tehty jonkin verran instituutiot ja yhteiskunnan uudistamisen yhdistävää tutkimusta samasta lähtökohdasta käsin, joten tutkimusta ei tarvitse aloittaa tyhjästä.

Tärkeitä keskustelunavauksia tällä vaikealla alueella, johon liittyviä varauksia käydään myöhemmin lävitse systemaattisemmin, ovat esittäneet brittilä taloustieteilijä Lordi Richard Layard (2005) kirjassaan *Happiness – Lessons from a New Science* ja sveitsiläinen Bruno Frey (2008) kirjassaan *Happiness – A Revolution in Economics*. Layardin (2005) lähtökohtana on, että ihmisten onnellisuuden keskeisiä yhteiskunnallisia esteitä ovat turvattomuus, keskinäinen kilpailu ja vertailu, sekä niiden takana oleva yhteiskunnallinen eriarvoisuus. Niinpä mikäli ihmisten onnellisuus on yhteiskuntapolitiikan tavoite, niin kuin Layard voimakkaasti uskoi, yhteiskuntapolitiikan painopisteen tulisi olla eriarvoisuuden hillinnässä. Välineeksi hän ehdotti muun muassa eroja tasaavaa verotusta ja työllisyyden takaamiseen (rahanarvon vaihtamisen sijasta) tähtäävää talouspolitiikkaa. (Kritiikistä ks. Steele 2006; Tribe 2008.) Pitkästi samansuuntaisiin johtopäätöksiin on päätyneet Frey (2008), joka näkee ihmisten välistä sääntelemätöntä kilpailua luovan statusetsinnän (*status seeking*) keskeiseksi onnellisuutta vähentäväksi tekijäksi vauraissa yhteiskunnissa. Hän myös laajentaa onnellisuuden vahvistamisen keskeiseksi perustuslailliseksi tavoitteeksi ja näkee politiikan desentralisoinnin ja suoran demokratian mallit mahdollisina onnellisuutta lisäävinä politiikkavälineinä. (Laajempi kuvaus aihetta koskevasta keskustelusta ks. Saari 2010b.)

Vähemmän on toistaiseksi mietitty sitä, minkälaiset hyvinvointivaltion institutionaalisten rakenteiden uudistukset voisivat olla onnellisuutta lisääviä. Suomessa tätä keskustelua ei ole käyty käytännössä lainkaan poliittisella tasolla. Ilmeisenä syynä tähän on suomalaisen kasvu- ja työllisyydemallin talouskasvu-, julkistalous- ja työllisyyskeskeisyys. Työllisyysasteen nostamista ja julkisen talouden kestävyyttä korostava vakiintunut totuus ei jätä tilaa sitä täydentävälle yhteiskuntapoliittiselle näkökulmalle toimintaympäristössä, joka ei muutenkaan kannusta vaihtoehtojen etsintään (vrt. Lilja 2009; Saari 2008).

## Hyvinvointivaltio sosiaalisen onnellisuuden edistäjänä

Edellisestä johtuen sitä suuremmalla syyllä on perusteltua pohtia onnellisuutta edistäviä hyvinvointivaltion mekanismeja. Seuraavassa ehdotetaan, että SOMA:ssa sosiaalinen onnellisuus kytkeytyy hyvinvointivaltioon viiden tekijän välityksellä. Nämä ovat preferenssien adaptiivisuus, preferenssien relatiivisuus, ajankäytön tasapainoisuus, yhteisöllisyys ja hyvinvointivaltiomallin legitimitetti. Kunkin osalta pohditaan kyseisen tekijän ja hyvinvointivaltion välisiä sosiaalisia mekanismeja. Tämänkaltaista tutkimusta voi tehdä eri tavoilla. Tällä hetkellä lienee perusteltua valita empiirisempi tutkimusote ja tarkastella ensin empiirisesti hyvinvointivaltion ja -politiikan kannalta mielekkäiden muuttujien välisiä yhteyksiä tavoitteena tuottaa keskustelun pohjaksi systemaattista näyttöä muuttujien välisistä suhteista. Samalla on kuitenkin valittava sosiaalisten mahdollisuuksien kannalta arvioituna teoreettisesti perusteltuja muuttujia tarkastelun kohteeksi, sen sijaan että tarkasteltavaksi valittaisiin voimakkaimmin onnellisuuden kanssa korreloivat tekijät.

Kuten edellä, tarkastelu kohdistuu *onnellisten osuuteen väestöstä kunkin muuttujan suhteen*. Muuttujista on otettu ääripäät, koska kiinnostuksen kohteena ovat nimenomaisesti *siirtymät* näiden ääripäiden välillä. Nämä luvut on tiivistetty taulukkoon 1. Mitä suurempi on ero ääripäiden välillä suhteessa onnellisten osuuteen, sitä suurempi merkitys kyseisellä tekijällä on onnellisuuden kannalta arvioituna *myönteisenä siirtymänä*. Mitä tiiviimmässä ryhmässä maat ovat kuvioissa vasemmassa yläkulmassa, sitä tärkeämmäksi muuttuja osoittautuu koetun hyvinvoinnin kannalta. Toisaalta koska kansallisilla malleilla on voimakas vaikutus ihmisten koettuun hyvinvointiin, on myös kiinnostavaa tarkastella, kuinka etäällä maat ovat toisistaan. Erityisesti huomiota kiinnitetään hyvinvointivaltioiden sijoittumiseen.

Tämänkaltaisen näkökulma eroaa perinteisestä tavasta tarkastella onnellisuuden ja eri muuttujien välisiä yhtymäkohtia, joissa yleensä otetaan huomion kohteeksi keskiarvot ja keskihajonnat. Keskiarvoista kiinnostuneille lukijoille nämä luvut on esitetty luvun lopussa olevassa liitteessä 1. Samalla on esitetty myös sekä maiden väliset että yksilökohtaiset korrelaatiomatriisit. Edellisistä on poistettu valtioiden eri osien tarkastelu, mutta jälkimmäisissä se on jätetty mukaan. Liitteessä olevat tulokset osoittavat, että valtioiden välisissä tarkasteluissa on merkittäviä korrelaatioita muuttujien välillä lukuun ottamatta tulevaisuuden odotuksia.

TAULUKKO 1. Sosiaalisen onnellisuuden politiikka ja myönteiset siirtymät

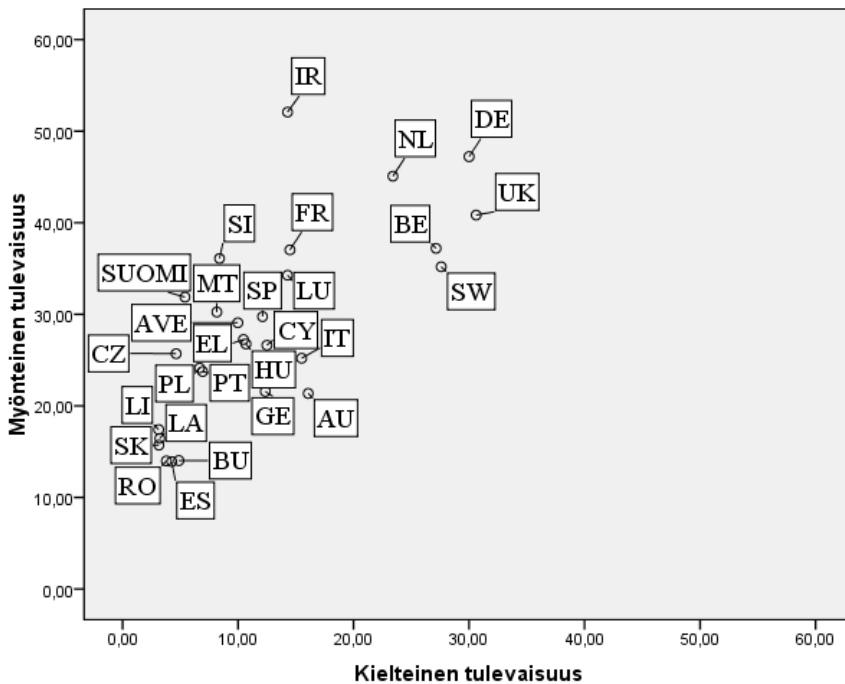
Muuttuja	Mekanismi	Onnellisten osuus myönteisissä	Onnellisten osuus kielteisissä	Ero myönteisten ja kielteisten välillä
Tulevaisuuden odotukset	Luo myönteisiä tulevaisuuden odotuksia.	29	10	19
Elintaso	Pitää elintasoerot suhteellisen pieninä.	50	7	43
Ajankäyttö	Mahdollistaa ajankäytön tasapainon.	37	16	21
Vapaaehtoistyö	Luo mahdollisuuksia (organisoituneelle) vapaaehtoisuudelle.	33	20	12
Hyvinvointivaltio	Luo luottamusta julkisen vallan toimintaan.	33	18	14

Tarkastelu aloitetaan preferenssien arvostusten adaptiivisuudesta eli *sopeutuvuudesta*, joka on aikaisempien tutkimusten valossa keskeinen onnellisuuteen vaikuttava tekijä (Clark ym. 2008). Tämän mukaan ihmiset pitävät itsestään selvänä sitä, mitä he ovat saavuttaneet, eivätkä osaa arvostaa sitä arvioidessaan subjektiivista hyvinvointiaan. Tätä näkemystä tukee se, että nopeat myönteiset muutokset näyttävät kytkeytyvän myönteisesti onnellisuuteen. Kuitenkin samalla tavalla kuin lapsi kyllästyy uuteen leluunsa, myös aikuiset sovittavat arvostuksensa vallitsevaan asiointilaan. Tämän näkemysten mukaan onnellisuuden ylläpitämiseen tarvitaan toistuvia myönteisiä muutoksia.

Albert O. Hirschman (1981) kutsui ilmiötä aikanaan tunneliefektiksi. Hän kuvitteli kaksikaistaisen tunnelin, jonka molemmat kaistat ovat tukossa. Niin kauan kun tilanne on tämä, kaikkien suhteellinen tyytyväisyys pysyy vakiona. Sitten ensimmäinen kaista alkaa liikkua, jolloin sillä olevat tuntevat lisääntyvää tyytyväisyyttä. Toisaalta kun ensimmäinen kaista alkaa vetää, myös toisella, edelleen paikallaan olevalla kaistalla tyytyväisyys kas-



vaa, koska tulevaisuuden odotukset muuttuvat positiivisemmiksi. Mikäli odotukset täyttyvät, tyytyväisyys alkaa pikku hiljaa vähentyä. Mikäli odotukset eivät täyty, koettu hyvinvointi laskee jyrkästi, vaikka objektiivisesti asiantilassa ei ole tapahtunut muutoksia. Kielteisen tunneliefektin vuoksi on tärkeää, että molemmat kaistat (kaikki yksilöt) tuntevat oman asemansa muuttuvan myönteisesti. Arvostusten adaptiivisuuden takia onnellisuuden säilyminen korkealla tasolla edellyttää myönteistä näkemystä tulevaisuudesta. Jos ihmisten odotukset ovat myönteisiä, he asemoivat oman onnellisuutensa ikään kuin nousevalle jatkumolle. Toisaalta tulevaisuuspesimismi kytkeytyy ei-onnellisuuteen.

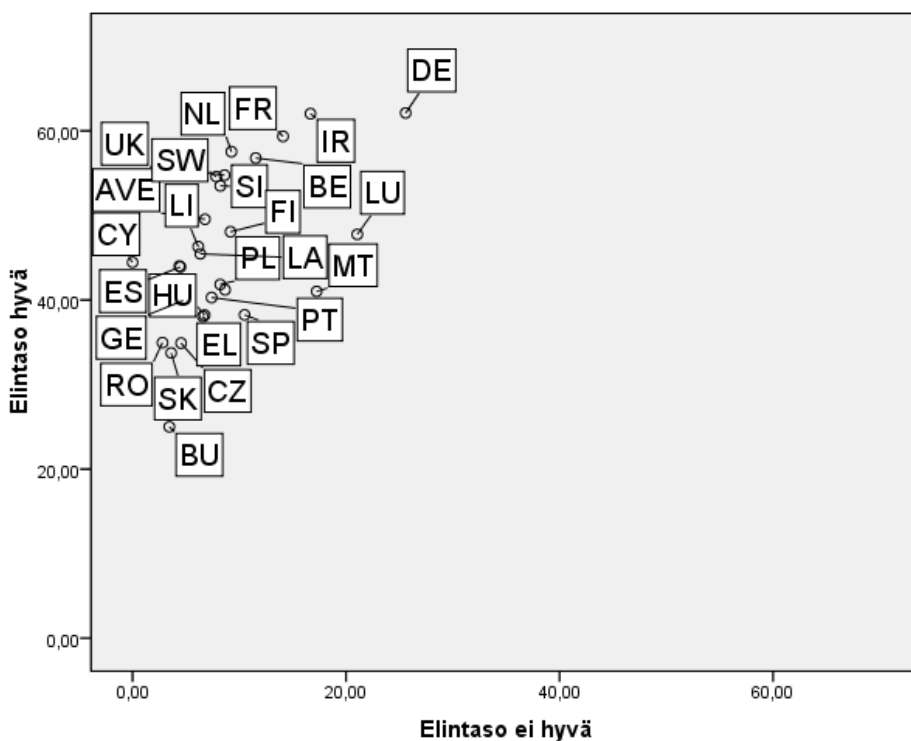


KUVIO 3. Tulevaisuuden odotukset ja onnellisuus

Adaptiivisuuden selvittämiseksi kuvioon 3 liittyvässä kyselyssä on kysytty, olettaako vastaaja elämän pysyvän ennallaan, muuttuvan paremmaksi tai huonommaksi. Kuviossa on verrattu onnellisten osuutta niiden joukossa, jotka näkevät tulevaisuuden muuttuvan paremmaksi tai huonommaksi. Sosiaalisen onnellisuuden kannalta kuviossa 3 oleva viesti on yksioikoinen ja selkeä. Tulevaisuuteen myönteisesti suhtautuvassa ryhmässä onnellisten

osuus on olennaisesti suurempi kuin tulevaisuutta heikkoina tai kielteisellä pitävissä ryhmissä. Tästä yleisestä säännöstä ei ole Euroopan unionin jäsenvaltioissa yhtään poikkeusta. Vertailevasti arvioiden tilanne on kuitenkin sikäli selvä, että jäsenmaiden välilläkin on huomattavan suuria eroja. Myönteisimmät tulevaisuudenodotukset ovat vakiintuneissa hyvinvointivaltioissa, mukaan lukien Alankomaat, Tanska ja Ruotsi. Myös Suomessa onnellisten osuus on selvästi suurempi tulevaisuuteen myönteisesti suhtautuvien kuin siihen kielteisesti suhtautuvien ryhmässä. Suomi kuitenkin sijoittuu selvästi muita Pohjoismaita alemmaksi.

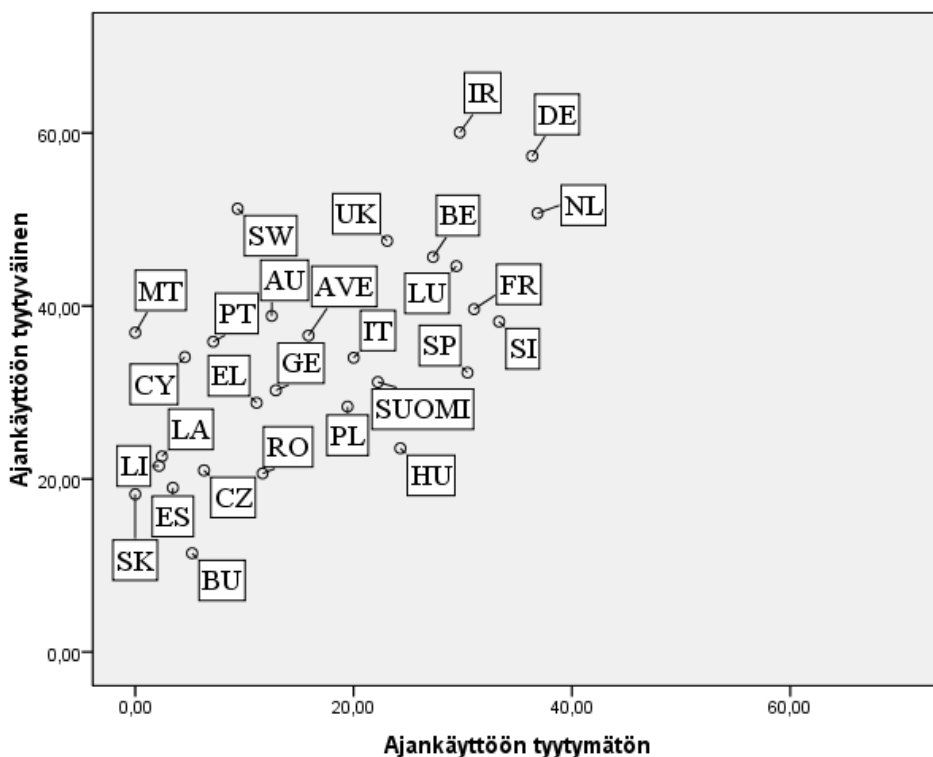
Onnellisuus on myös relationaalinen käsite eli se sidoksissa *vertailuryhmiin*. Toistuvat tutkimukset vauraista yhteiskunnista osoittavat, että ihmisen onnellisuus on relationaalinen suhde: hyvinvointi voi laskea pelkästään sen takia, että muiden taloudellinen elintaso nousee ja päinvastoin. (Frank 2007; Clark ym. 2008; Ball & Chernova 2008). Keskeinen kysymys on, kuinka ja minkä tekijän kautta ihmiset vertailevat omaa tilannettaan suhteessa muihin ryhmiin. Vertailuperusteita on monia, mutta perusvertailukohta on materiaallinen elintaso, mikä heijastuu suhteellisena kulutuskykyinä. Yleisesti ottaen tulotason nousu ei olennaisesti lisää onnellisuutta ylitse ajan (Nars 2006). Sen sijaan poikkileikkausaineistoissa suhteellinen elintaso kytkeytyy onnellisuuteen.



KUVIO 4. Elintaso ja onnellisuus, %

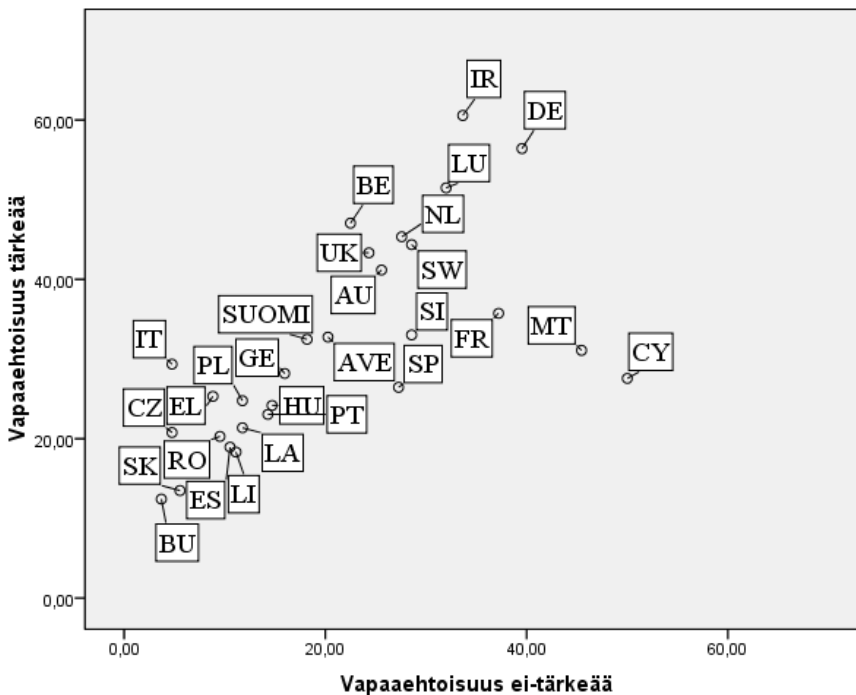
Kuvioon 4 on tiivistetty elintason vaikutus onnellisten osuuteen väestössä. Yhteys on hyvin selkeä kahdella tavalla. Hyvin toimeentulevien joukossa onnellisten osuus on olennaisesti suurempi kuin huonosti toimeentulevien. Huonosti toimeentulevien joukossa onnellisia on varsin vähän. Korkeimmillaan osuus on noussut neljännekseen, mutta monessa jäsenmaassa osuus on lähes nolla. Toisaalta hyvin toimeentulevien joukossa onnellisten määrä on varsin suuri. Se vaihtelee maittain noin 25 %:n ja 60 %:n välillä. Yhteys on melko dramaattinen. Suhteellisella elintasolla on voimakas merkitys koettuun hyvinvointiin. Jälleen havaitaan, että koettu hyvinvointi on korkeimmillaan niiden hyvinvointivaltioiden ryhmässä, joita luonnehtivat suhteellisen pienet tuloerot. Suomi sijoittuu tuon ryhmän alareunaan mutta kuitenkin selvästi erilleen suurten elintasoerojen maista. Kaiken kaikkiaan elintason tasa-arvoisuus näyttäisi lisäävän onnellisuutta.

Onnellisuus liittyy myös *elämän tasapainoisuuteen*. Tasapainoisuutta voidaan arvioida monesta eri näkökulmasta. Viime aikoina on erityistä huomiota kohdennettu vapaa-aikaan – tai muuhun välttämättömään toimintaan sitomattomaan aikaan. Tässä yhteydessä tasapainoisuutta on arvioitu ihmisten ajankäytön tasapainoisuuden kautta. Esimerkiksi liiallisen kiireen voi olettaa vähentävän onnellisuutta. Tämän teeman osalta on tehty jako ajankäyttöön tyytymättömien ja tyytyväisten välillä. Kuviosta 5 käy ilmi, että ajankäytön tasapainoisuus on lähes kaikkialla Euroopassa yhteydessä onnellisuuteen. Suurimmassa osassa Euroopan maita yhteys on voimakas. Rajatapauksia on muutama, kuten Unkari ja Puola, mutta niistä ei ole muuhun kuin säännön vahvistaviksi poikkeuksiksi. Jälleen havaitaan hyvinvointivaltioiden menestyvän vertailussa. Pieni poikkeus on jälleen Suomi.



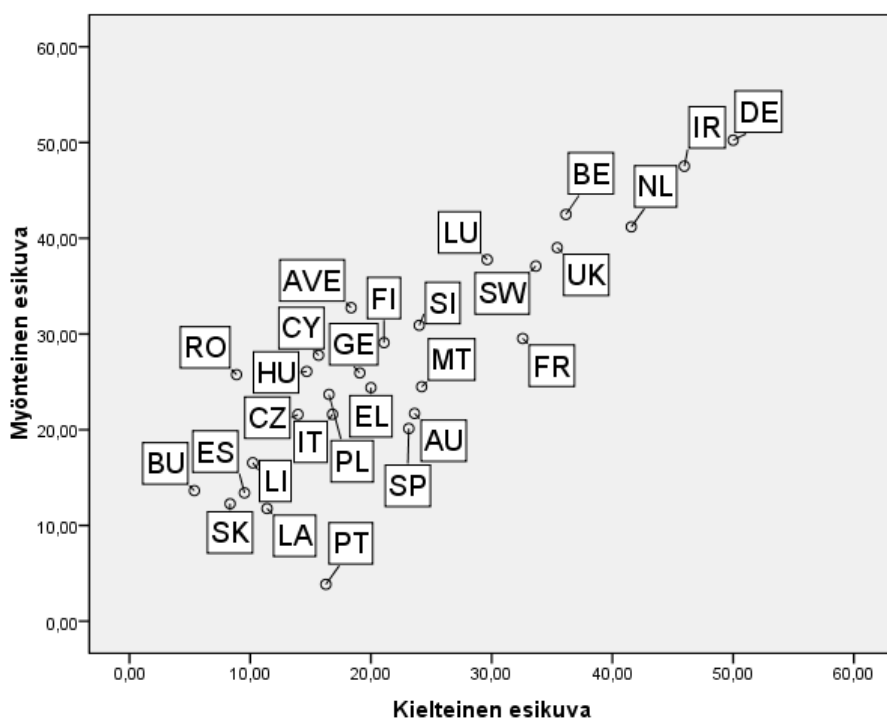
KUVIO 5. Ajankäyttö ja onnellisuus, %

*Sosiaalisuus* eri muodoissaan on onnellisuudelle tärkeä reunaehto (Cacioppo & Patrick 2008). Osa sosiaalisuuden muodoista on osin politiikan ulkopuolella. Näitä ovat mm. perhe ja ystävät. Onnellisuus on selvästi kytköksissä näihin kysymyksiin. Monimutkaisempi teema on yhteisöllisyyttä luovan auttamisen (vapaaehtoistyön) suhde onnellisuuteen. Kysymyksen empiirinen tutkiminen on monella tapaa haasteellista. Yksi ongelma on syiden ja seurauksien suhde: onko niin, että vapaaehtoistyö luo onnellisuutta vai valikoituvatko onnelliset ihmiset vapaaehtoistyöhön (Post & Neimark 2007). Tässä kohden on haettu onnellisten osuutta niistä, joille vapaaehtoistyö on tärkeää tai ei-tärkeää. Kyseessä on siis ääripäiden tarkastelu, joten väliin jäävät kolme luokkaa ovat tarkastelun ulkopuolella. Ajatuksena on, että julkinen valta voi mahdollistaa vapaaehtoistyötä luomalla sitä tukevia rakenteita (kuten yhdistyslaitos ja organisoimisen rahoitus). Joka tapauksessa kuvio 6 osoittaa, että vapaaehtoistyöhön osallistuvilla on enemmän onnellisuutta kuin vapaaehtoistyöstä eri syistä pidättyvillä. Poikkeukset ovat Malta ja Kypros. Hyvinvointivaltioiden ovat jälleen omana ryhmänään. Myös Suomessa yhteys on varsin selkeä. Suomessa kuitenkin vapaaehtoisuudella on selvästi alhaisempi vaikutus kuin monissa muissa hyvinvointivaltioissa.



KUVIO 6. Vapaaehtoisuus ja onnellisuus

Viimeinen kysymys on, missä määrin hyvinvointivaltion *koettu legitimitetti* kytkeytyy onnellisuuteen. Tätä on selvitetty kysymällä ihmisten käsityksiä hyvinvointivaltion esikuvallisuudesta. Kuvioon 7 tiivistetyt tutkimukset ovat mielenkiintoisia, koska ne päinvastoin kuin yleensä osoittavat hyvinvointivaltion ja onnellisuuden välillä olevan myönteisen yhteyden. Hyvinvointivaltiota esikuvallisena pitävät ovat myös onnellisia useimmissa maissa. Tällä kertaa poikkeuksena on Portugali. Pääsääntöisesti yhteys on kuitenkin varsin selkeä. Tämä pitää paikkansa myös Suomessa, joka kuitenkin jälleen kerran sijoittuu alemmaksi kuin monet muut hyvinvointivaltiot.



KUVIO 7. Hyvinvointivaltion esikuvallisuus ja onnellisuus, %

### Sosiaalisen onnellisuuden politiikka

Eräs elinkeinoelämään ja yritysten toimintaan liittyvä, usein yrityksissä keskusteltu kysymys on, mikä on yrityksen X ydintoiminta, minkä hyödykkeen tuotantoa tai jakelua varten yritys on viime kädessä olemassa (Kay 2010). Sama kysymys voidaan esittää myös hyvinvointivaltiolle. Elinkeinoelämän

käsitteillä ilmaistuna hyvinvointivaltion ”ydinbisnes” on hyvinvoinnin (uudelleen)jakaminen ja lisääminen. Keskeinen viesti tässä luvussa on, että tämä ydinbisneksen ydintuote on muuttamassa muotoaan: aikaisemmin hyvinvointivaltio jakoi uudelleen ja tuotti erilaisia resursseja, nyt sen tulisi jakaa uudelleen ja tuottaa myös koettua hyvinvointia (ks. taulukko 2).

Sosiaalisessa onnellisuudessa olevat erot kytkeytyvät yhteiskuntien institutionaalisiin rakenteisiin ja yhteiskuntapolitiikan tavoitteisiin. Tässä suhteessa on varsin ilmeistä, että onnellisuuden salaisuus ei ole ainoastaan motivaatioissa ja (lähiyhteisön) sosiaalisissa suhteissa, vaan myös yhteiskuntien institutionaalisissa rakenteissa. Toistaiseksi yhteiskuntapolitiikka ei kuitenkaan ole – sikäli kuin tiedän – missään päin Euroopan unionia onnellisuutta tavoittelevaa. Onnellisuus on ollut tähänastisen yhteiskuntapolitiikan tiedostamaton sivutuote.

Sosiaalisen onnellisuuden politiikka (SOP) on perusrakenteeltaan yhteensopivaa sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan (SOMA) kanssa. (ks. Taulukko 2). SOMA:n korostamat myönteiset mahdollisuudet lisäävät melkeinpä määritelmällisesti onnellisuutta, koska ne vähentävät *preferenssien adaptiivisuudesta* onnellisuudelle aiheutuvaa haastetta. Erillisen tarkastelun kohde on, missä määrin tämänkaltaista jatkuvaa myönteisiä uutisia ja positiivisia siirtymiä tuovaa muutosta voidaan tukea yhteiskuntapolitiikalla. Työelämän sisäisiin joustoihin, aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, elinikäiseen koulutukseen ja sosiaaliturvan uudistuksiin perustuvat joustoturvamallit voivat soveliaalla tavalla muutettuna tukea tämänkaltaista muutosta väestön valtaosalle. SOMA:n toimeenpano edellyttää myös sitä, että mahdollisuuksia luodaan esimerkiksi sosiaalisten yritysten ja kolmannen sektorin toimesta myös niille väestöryhmille, jotka sijoittuvat työelämän rajapintoihin ja joille nyt tarjotaan palkkatyöhön tähtääviä toimenpiteitä. Tälläkin alueella on SOP ja SOMA tukevat toisiaan.

SOMA ja SOP ovat samansuuntaisia myös siinä, mitä tulee *elintasoerojen supistamiseen*. Edellä on osoitettu, että koettu alhainen elintaso kytkeytyy alhaiseen onnellisuuteen (yhteiskunnan absoluuttisesta vauraustasosta riippumatta). Tässä yhteydessä on tarkasteltu subjektiivista elintason kokemusta. Edellä käytetty aineisto ei sinänsä vastaa kysymykseen, missä määrin koettu ja tosiasiallinen elintaso kohtaavat tai eroavat, mutta SOMA:ssa on joka tapauksessa perusteltua kiinnittää systemaattista huomiota niihin tekijöihin, jotka vaikuttavat näihin kokemuksiin (vrt. Wilkinson & Pickett

2009). Pääosa elinoloihin liittyvistä subjektiivisista kokemuksista kytkeytyy sekä vertailuihin että tulojen ja toivotun kulutuksen väliseen epäsuhtaan, mutta kysymys on myös absoluuttisista tulotasoista. Tältä osin esimerkiksi viimesijaisten etuuksien nostolla on välitön onnellisuutta lisäävä vaikutus, mikäli korotukset voidaan kohdentaa onnellisuuskynnyksen alapuolella olevaan väestöön. Tämä ei kuitenkaan ole itsestään selvää. Suurempi merkitys lienee kuitenkin suhteellisia eroja supistavilla tulonsiirto-, palkka- ja veropolitiikoilla sekä omaisuuden kasautumiseen ja jakautumiseen vaikuttavilla toimenpiteillä. Visionaarisemmin voidaan sitten pohtia, missä määrin onnellisuutta voidaan lisätä tai siinä havaittua hajontaa supistaa muokkaamalla yhteiskuntaa vähemmän kulutuskeskeiseen suuntaan. Tämänkaltainen visio on yhteen sovitettavissa kestäväen kehityksen politiikan kanssa, mutta vaikuttaa reaali poliittisesti etäiseltä talouskasvuun ja työllisyyteen keskittyvässä yhteiskunnassa.

SOMA:n ja SOP:n tavoitteet ovat samansuuntaisia myös *ajankäytössä*. Tasapainoiseksi koettu ajankäyttö lisää useimmissa tapauksissa onnellisuutta. Potentiaalisia uudistettavia tai edelleen kehitettäviä politiikka-alueita ovat työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen enemmän sekä-että malleihin perustuviksi (joissa pienten lasten vanhemmat tekevät lyhyempää työpäivää), tietotekniikan luomat mahdollisuudet ja haitat sekä aluerakenteen toimivuuteen liittyvät kysymykset. Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen on edelleen alue, jossa vuorokausikohtainen todellinen työaika jakautuu varsin epätasapainoisesti sekä kotitalouksien sisällä että elämäntilanteiden välillä. Kotitalouksien sisällä haasteet kytkeytyvät miesten ja naisten väliseen työnjakoon. Työnjako ei tosin välttämättä kerro eriarvoisuudesta, vaan sillä voi olla myös tehokkuusperusteluja. Ajankäyttö on myös selvästi ongelma yksihuoltajakotitalouksissa.

SOMA ja SOP sopivat yhteen myös *sosiaalisuuden/yhteisöllisyyden* kanssa. SOMA kannustaa lisäämään erilaista yhteiskunnallista aktiivisuutta palkkatyön ulkopuolella. SOP puolestaan tukee tätä osoittamalla, että vapaaehtoistyöllä näyttäisi olevan ihmisiä onnellistava vaikutus. Vapaaehtoisuuden ja yhteisöllisyyden tukeminen ovat olleet monien hallitusten asialistoilla (erityisesti kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa 2003-2007), ja sitä on edistetty monen neuvottelukunnan ja strategian avulla 1990-luvun alusta eteenpäin. Myös pitkälti julkisiin tukiin nojautuvat ja palkkatyöhön perustuvat kansalaisjärjestöt ovat nähneet tässä uusia toimintamahdolli-



suuksia (kansainvälisesti vrt. myös Etzioni 2004; Jordan 2008). Lopuksi voi todeta, että SOMA tukee *hyvinvointivaltion esikuvallisuutta* ja arvostusta kansalaisten kannalta arvioituna. Tämä omaa mallia kohtaan tunnettu arvostus on resurssi, jonka arvoa on hankala arvioida tai mitata, mutta joka tapauksessa yhteys SOMA:n ja SOP:n välillä on selvästi myönteinen. Tämänkaltainen legitimizeetti saavutetaan ylläpitämällä uudistuskykyistä ja kattavaa hyvinvointivaltiota, ja sillä on ihmisten koettua hyvinvointia lisäävä vaikutus.

## TAULUKKO 2. Sosiaalisen onnellisuuden politiikka

Tekijä	Empiirinen havainto	Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka	Politiikan välineet
Adaptiivisuus	Myönteiset tulevaisuuden odotukset lisäävät onnellisuutta.	Mahdollisuuksien lisääminen erityisesti työllisyys- ja kansalaisyhteiskuntapolitiikalla.	Muutokseen sopeuttamisen politiikat ja kansalaisyhteiskunnan välityömarkkinat.
Relatiivisuus	Koetun elintason nousu lisää onnellisuutta.	Koettuja elintasoeroja supistava politiikka.	Suhteellisia eroja supistavat yhteiskunnallisen tasa-arvon politiikat.
Tasapainoisuus	Ajankäytön tasapainoisuus lisää onnellisuutta.	Ajankäytön parempi koettu hallinta.	Työ- ja perhe-elämän parempi yhteensovittaminen.
Yhteisöllisyys	Vapaaehtoistyö lisää onnellisuutta.	Vapaaehtoistyön ja vertaistuen mahdollisuuksien lisääminen.	Kansalaisjärjestöjen toiminnan mahdollistaminen.
Legitimeetti	Hyvinvointivaltion esikuvallisuus lisää onnellisuutta.	Julkisen vallan toimintakyvyn turvaaminen.	Kansalaisten arvostusten huomioon ottaminen.

Onnellisuuspolitiikan yhteiskuntapoliittisella soveltamisella on toki esteensä. Osa esteistä on valtapoliittisia, ja ne liittyvät eri intressiryhmien suhteellisiin valtaresursseihin vaurastumiseen ja resurssienjakoon tähtäävässä yhteiskuntapolitiikassa. Erityisesti eroja lisäävän ja yhteiskunnallisia jakoja luovan yhteiskuntapolitiikan yhtensovittaminen sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan kanssa on hankalaa, jollei mahdotonta (ks. myös Piirainen & Saari (toim.) 2002). Toiset esteet ovat ideologisia. Onnellisuuden yhteiskuntapoliittinen tavoittelu merkitsee usein taloudellisesti

motivoituneisiin arvoihin puuttumista (Kasser 2002; Bok 2010). Samalla tavalla haasteellisia ovat ne onnellisuuspolitiikat, jotka edellyttäisivät tehdyn palkkatyön määrän olennaista vähentämistä ja näin säästyneen ajan kohdentamista yhteisölliseen tai omavalintaiseen toimintaan (Soininvaara 2007; Etzioni 2004).

## Lopuksi

Kaiken kaikkiaan onnellisuuteen vaikuttavien institutionaalisten mekanismien tutkimus on vielä alussa, vaikka alan klassikot onkin jo tehty (Lane 2000; Layard 2005; Frey 2008). Tässä tutkimuksessa on osoitettu joitakin suuntaviivoja sellaiselle jatkotutkimukselle, joka pyrkii kytkemään yhteen sosiaaliset mahdollisuudet ja onnellisuuden. Selvää on, että hankkeessa on vaaransa. Liian pitkälle vietyinä onnellisuuspolitiikassa on *besser-wisserismin* vaara. Pahimmillaan onnellisuuspolitiikan päässä on ”onnellisuusministeriö” osastoineen, suunnittelukoneistoineen ja strategioineen sekä hallitusohjelmaan sisällytettyine tulostavoitteineen. Kukaan ei (vielä) tiedä, missä kohden onnellisuuden systemaattinen edistäminen muuttuu vastakohdakseen. Usein onnellisuuteen päästään parhaiten epäsuorasti, ikään kuin muiden toimintojen sivutuotteena (Kay 2010), mikä asettaa omat rajansa instituutioiden muotoilulle (Pierson 2004; Martin 2008). Tulokset kuitenkin osoittavat, että nyt tarkasteltujen institutionaalisten tekijöiden onnellistava vaikutus on olennaisesti suurempi monessa muussa Euroopan unionin jäsenmaassa kuin Suomessa. Tämän havainnon valossa onnellisuuden suuntaan voidaan toistaiseksi edetä ilman suurempia riskejä – tai ainakin voidaan pyrkiä välttämään onnellisuutta selkeästi vähentäviä politiikkoja.

## Lähteet

- Allardt, Erik: Hyvinvoinnin ulottuvuudet. Helsinki: WSOY, 1976.
- Ball, Richard & Kateryna Chernova: Absolute Income, Relative Income, and Happiness. *Social Indicator Research* 88 (2008), 497–529.
- Bergholm, Tapio & Juho Saari: Paradigmat, agendat ja kehykset – Miten Pekka Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikka* on vaikuttanut suomalaisen hyvinvointivaltion kehitykseen? Teoksessa Kananen, Johannes & Juho Saari (toim.): Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva, 2009, 31–62.
- Bok, Derek: *The Politics of Happiness – What Government Can Learn from the New Research on Well-being*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Cacioppo, John & William Patrick: *Loneliness – Human Nature and the Need for Social Connection*. New York: W.W. Norton, 2008.
- Clark, Andrew E. & Paul Frijters & Michael A. Shields: Relative Income, Happiness, and Utility – Easterlin Paradox and Other Puzzles. *Journal of Economic Literature* 46 (2008): 1, 95–144.
- Crouch, Colin: Neoinstitutionalism – Still no Intellectual Hegemony. *Regulation and Governance* 1 (2007): 2, 261–270.
- Diener, Ed & Robert Biswas-Diener: *Happiness – Unlocking the Mysteries of Psychological Wealth*. Oxford: Blackwell, 2008.
- Eid, Michael & Randy J. Larsen (toim.): *The Science of Subjective Well-Being*. New York: Guilford Press, 2008.
- Ervasti, Heikki & Juho Saari: Onnellisuus hyvinvointivaltiossa. Teoksessa Saari, Juho (toim.). *Hyvinvointi*. Helsinki: Gaudeamus 2010 (tulossa).
- Etzioni, Amitai: The Post-affluent Society. *Review of Social Economy* 62 (2004): 3, 407–420.
- Frank, Robert H.: *Falling Behind – How Rising Inequality Harms the Middle Class*. Berkeley: The University of California Press, 2007.
- Frey, Bruno S.: *Happiness – A Revolution in Economics*. Cambridge: MIT, 2008.
- Galbraith, John Kenneth: *The Culture of Contentment*. Boston. Houghton Mifflin Company, 1992.
- Goodin, Robert E. (toim.): *Theories of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Haidt, Jonathan: *The Happiness Hypothesis – Finding Modern Truth in Ancient Wisdom*. New York: Basic Books, 2006.
- Halpern, David: *The Hidden Wealth of Nations*. Cambridge: Polity Press, 2010.
- Hirschman, Albert O.: *Essays in Trespassing – Economics to Politics and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- Hirvonen, Tatu & Esa Mangeloja: Miksi kolmas hampurilainen ei tee onnelliseksi. Jyväskylä: Atena, 2006.
- Hämäläinen, Timo: Yhteiskunnallinen murros ja henkinen hyvinvointi. Helsinki: Sitran selvityksiä 8, 2009.
- Jordan, Bill: *Welfare and Well-being*. Bristol: Polity, 2008.
- Kahneman, Daniel & Ed Diener & Norbert Schwartz (toim.): *Well-Being – The Foundations of Hedonic Psychology*. New York: Russell Sage Foundation, 1999.
- Kantola, Anu: Suomea trimmaamassa – Suomalaisen kilpailuvalltion sanastot. Teoksessa Heiskala, Risto & Eeva Luhtakallio (toim.): *Uusi jako – Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus, 2006, 156–178.

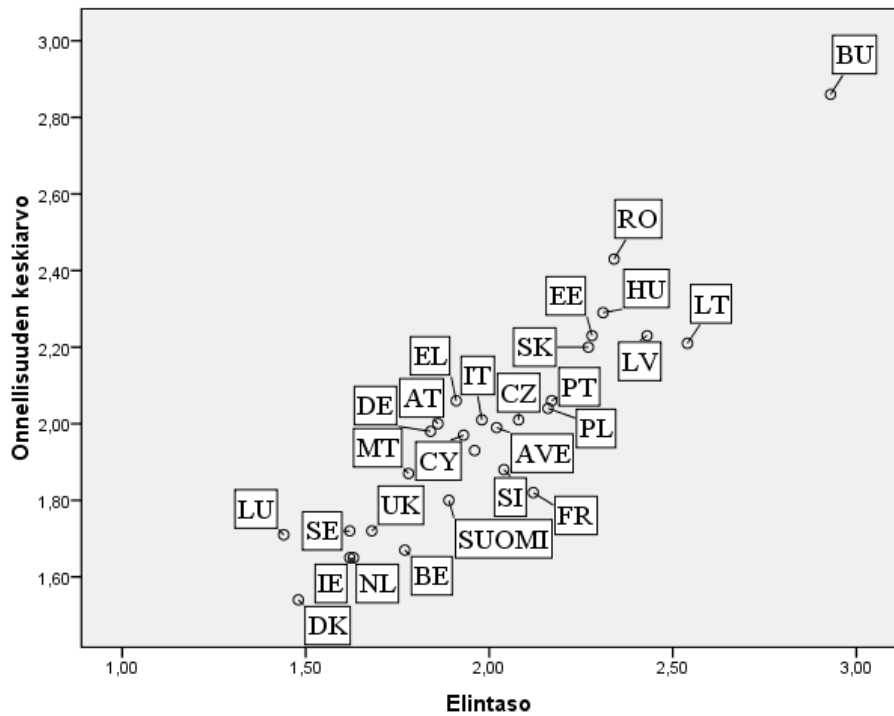
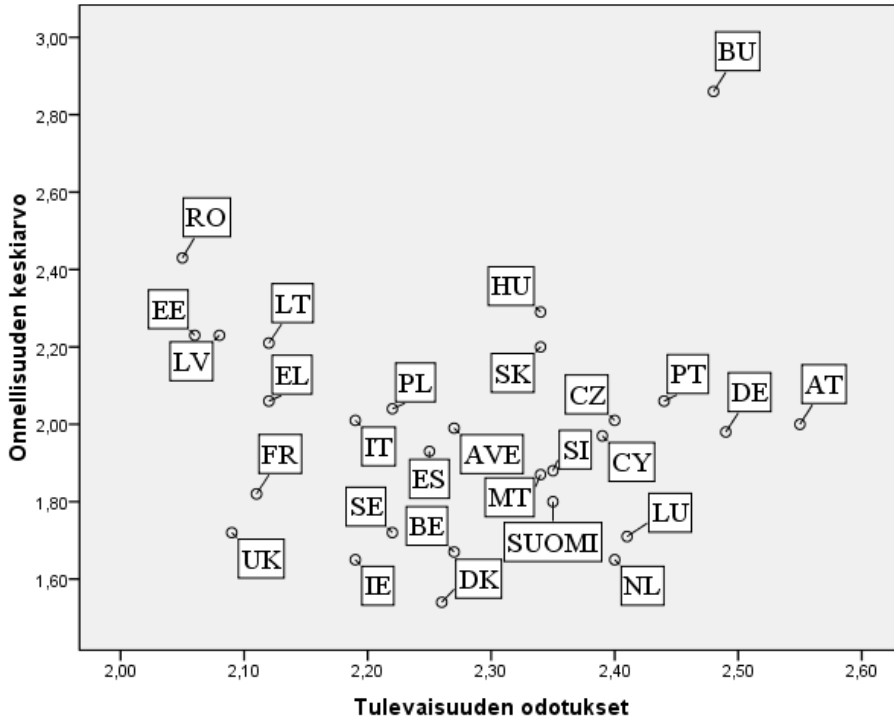
- Karvonen, Sakari & Timo M. Kauppinen & Katja Ilmarinen: Suomalaisten hyvinvointi ja terveys osoittimien valossa. Teoksessa Vaarama, Marja & Sakari Karvonen & Pasi Moisio (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010 Helsinki: THL, 2010 (tulossa).
- Kasser, Tim: *The High Price of Materialism*. Cambridge: The MIT Press, 2002.
- Kay, John: *Obliquity – Why Our Goals Are Best Achieved Indirectly*. London: Profile Books, 2010.
- Klein, Stefan: *The Science of Happiness – How Our Brains Make us Happy – and What Can We Do to Get Happier?* New York: Marlowe & Company, 2002.
- Kuusi, Pekka: *60-luvun sosiaalipolitiikka*. Helsinki: WSOY, 1961.
- Lane, Robert E.: *The Loss of Happiness in Market Democracies*. New Haven and London: Yale University Press, 2000.
- Layard, Richard: *Happiness – Lessons from a New Science*. London: Penguin, 2005.
- Lilja, Reija: Talouskasvu, kansalaisten hyvinvointi ja tasa-arvo. Teoksessa Taimio, Heikki (toim.) *Kurssin muutos – Kestävään kasvuun ja hyvinvointiin*. Helsinki: TSL, 2009, 96–115.
- Martin, Mike W.: *Paradoxes of Happiness*. *Journal of Happiness Studies* 9 (2008): 9, 171-184.
- Nars, Kari: *Raha ja onni. Suomentanut Juha Peura*. Helsinki: Tammi, 2006.
- Piirainen, Timo & Juho Saari (toim.): *Yhteiskunnalliset jaot – 1990-luvun perintö?* Helsinki: Gaudeamus, 2002.
- Offer, Avner: *The Challenge of Affluence – Self-control and Well-Being in the United States and Britain since 1950*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Pessi, Anne Birgitta & Juho Saari: *Hyvä tahto – Auttamisen asenteet ja rakenteet*. Helsinki: STKL, 2008.
- Pierson, Paul: *Politics in Time – History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Post, Stephen & Jill Neimark: *Why Good Things Happen to Good People – How to Live Longer, Healthier, Happier Life by the Simple Act of Giving*. New York: Broadway Books, 2007.
- Saari, Juho (toim.): *Instituutiot ja sosiaalipolitiikka – Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen*. Helsinki: STKL., 2002
- Saari, Juho (toim.): *Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: STKL, 2008.
- Saari, Juho: *Hyvinvointivaltion tulevaisuus*. Helsinki: Eduskunta, Tulevaisuusvaliokunnan julkaisuja 1/2009, .
- Saari, Juho: *Yksinäisten yhteiskunta*. Helsinki: WSOY, 2010a.
- Saari, Juho: *Hyvinvoinnin tulevaisuus*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Hyvinvointi*. Helsinki: Gaudeamus, 2010b (tulossa)
- Saari, Juho (toim.): *Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa*. Helsinki: Eduskunta, Tulevaisuusvaliokunnan julkaisuja 5/2010c.
- Steele, G.R.: *Richard Layard's Happiness – Worn Philosophy, Weak Psychology, Wrong Method and Just Plain Bad Economics*. *The Political Quarterly* 77 (2006): 4, 485–492.
- Soininvaara, Osmo: *Vauraus ja aika*. Helsinki: Teos, 2007.
- Tribe, Keith: *Happiness – What's the Use?* *Economy and Society* 37 (2008): 3, 460–468.
- Trout, J.D.: *The Empathy Gap – Building Bridges to the Good Life and the Good Society*. New York: Viking, 2009.

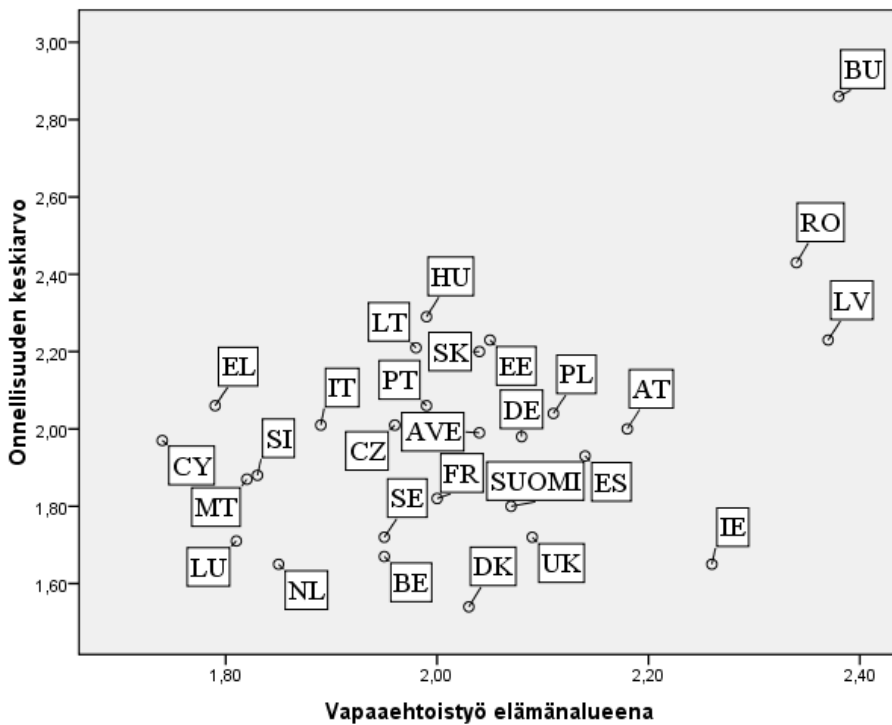
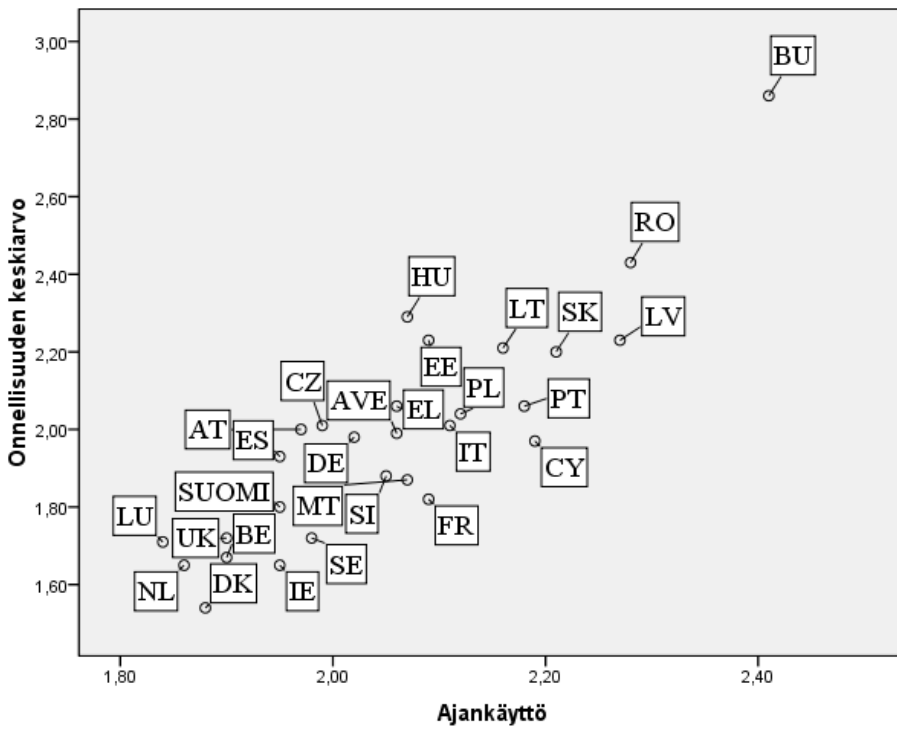
Ubel, Peter A.: Free Market Madness – Why Human Nature is at Odds with Economics and Why it Matters. Boston: Harvard Business Press, 2009.

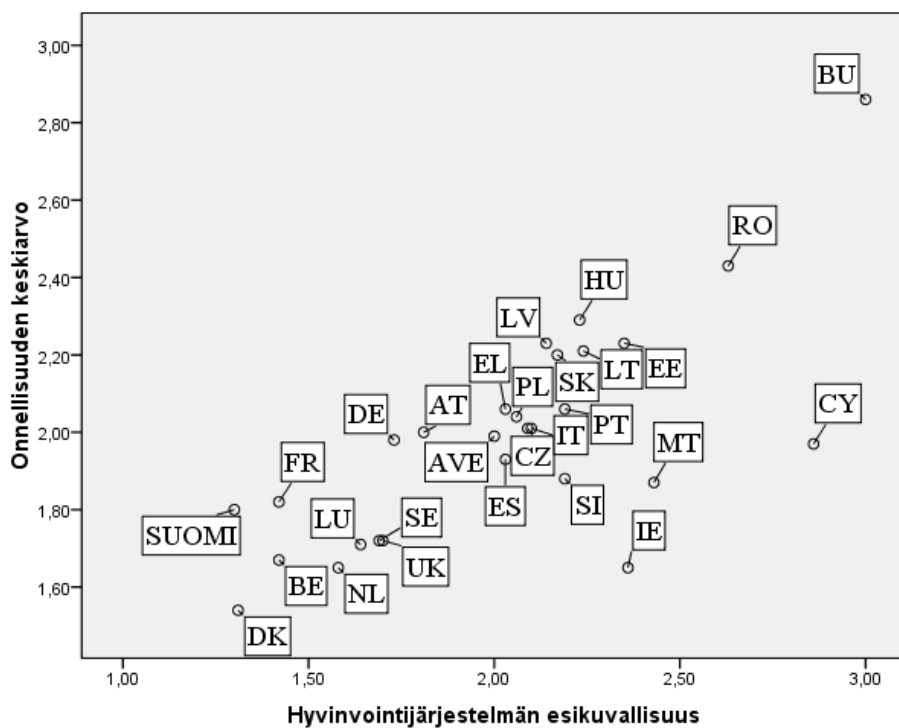
Veenhoven, Ruut: Why Social Policy Needs Subjective Indicators. *Social Indicators Research* 58 (2002), 33-45

Wilkinson, Richard & Kate Pickett: *The Spirit Level – Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Allen Lane, 2009.

## Liite 1: Onnellisuuden ja muuttujien keskiarvot ja korrelaatiot







Correlations

		Onnellisuuden keskiarvo	Tulevaisuuden odotukset	Elintaso	Ajankäyttö	Vapaaehtoistyö elämäntilanteena	Hyvinvointijärjestelmän esikuvallisuus
Onnellisuuden keskiarvo	Pearson Correlation	1	,044	,924**	,874**	,451**	,714**
	Sig. (1-tailed)		,409	,000	,000	,006	,000
	N	30	30	30	30	30	30
Tulevaisuuden odotukset	Pearson Correlation	,044	1	-,080	-,063	-,184	-,001
	Sig. (1-tailed)	,409		,337	,370	,165	,498
	N	30	30	30	30	30	30
Elintaso	Pearson Correlation	,924**	-,080	1	,876**	,455**	,625**
	Sig. (1-tailed)	,000	,337		,000	,006	,000
	N	30	30	30	30	30	30
Ajankäyttö	Pearson Correlation	,874**	-,063	,876**	1	,379*	,745**
	Sig. (1-tailed)	,000	,370	,000		,020	,000
	N	30	30	30	30	30	30
Vapaaehtoistyö elämäntilanteena	Pearson Correlation	,451**	-,184	,455**	,379*	1	,215
	Sig. (1-tailed)	,006	,165	,006	,020		,127
	N	30	30	30	30	30	30
Hyvinvointijärjestelmän esikuvallisuus	Pearson Correlation	,714**	-,001	,625**	,745**	,215	1
	Sig. (1-tailed)	,000	,498	,000	,000	,127	
	N	30	30	30	30	30	30

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).

\* . Correlation is significant at the 0.05 level (1-tailed).



**Correlations**

		QA1 HAPPINESS	QA12 EXPECTATIO NS: LIFE IN GENERAL	QA3 LIVING CONDITIONS EVAL: LIVING STANDARD	QA3 LIVING CONDITIONS EVAL: TIME BUDGET	QA2 IMPORTANT LIFE DOMAINS: VOLUNTARY WORK	QA20 SOC WELFARE SYSTEM: SERVE AS A MODEL
QA1 HAPPINESS	Pearson Correlation	1	,068**	,457**	,163**	,143**	,163**
	Sig. (1-tailed)		,000	,000	,000	,000	,000
	N	26755	26755	26755	26755	26755	26755
QA12 EXPECTATIONS: LIFE IN GENERAL	Pearson Correlation	,068**	1	,031**	-,041**	,043**	,043**
	Sig. (1-tailed)	,000		,000	,000	,000	,000
	N	26755	26755	26755	26755	26755	26755
QA3 LIVING CONDITIONS EVAL: LIVING STANDARD	Pearson Correlation	,457**	,031**	1	,233**	,152**	,179**
	Sig. (1-tailed)	,000	,000		,000	,000	,000
	N	26755	26755	26755	26755	26755	26755
QA3 LIVING CONDITIONS EVAL: TIME BUDGET	Pearson Correlation	,163**	-,041**	,233**	1	,071**	,065**
	Sig. (1-tailed)	,000	,000	,000		,000	,000
	N	26755	26755	26755	26755	26755	26755
QA2 IMPORTANT LIFE DOMAINS: VOLUNTARY WORK	Pearson Correlation	,143**	,043**	,152**	,071**	1	,074**
	Sig. (1-tailed)	,000	,000	,000	,000		,000
	N	26755	26755	26755	26755	26755	26755
QA20 SOC WELFARE SYSTEM: SERVE AS A MODEL	Pearson Correlation	,163**	,043**	,179**	,065**	,074**	1
	Sig. (1-tailed)	,000	,000	,000	,000	,000	
	N	26755	26755	26755	26755	26755	26755

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).





## 4 HYVÄN KEHÄN TEORIA JA SOSIAALISET MAHDOLLISUUDET

Olemme viime vuosina kehittäneet hyvän kehän teoriaa. Olemme päätyneet hypoteesiin, että laaja hyvinvointivaltio eli antelias sosiaalipolitiikka vähentää eriarvoisuutta, vähentynyt eriarvoisuus vahvistaa sosiaalista pääomaa ja se puolestaan lisää koko kansan hyvinvointia ja sen seurauksena antelias sosiaalipolitiikka saa kansan kannatuksen (ks. kuvio 2). Emme ajattele, että teoriamme olisi kaiken kattava kuvaus hyvän – ja samalla sosiaalisten mahdollisuuksien – yhteiskunnan syntyisestä, mutta hypotesimme mukaan teoriamme tarjoaa vankan pohjan, jota on paikallaan täydentää muilla yhteiskuntapolitiikan ja hyvän yhteiskunnan välisillä mekanismeilla. Empiiriset maita vertailevat tutkimukset ovat antaneet tukea teoriallemme.

Hyvän kehän teoria kuvaa jo sinänsä sosiaalisten mahdollisuuksien syntyä. Se tarjoaa mahdollisuuden vastata kunnianhimoiseen kysymykseen, millainen yhteiskuntapolitiikka tukee sosiaalisten mahdollisuuksien syntymistä. Hypotesimme on, että avainasemassa on mahdollisuuksien luominen niille, joiden perimä ei ole suotuista eli jotka syntyvät huono-osaisiin oloihin tai joiden fyysiset tai psyykkiset perintötekijät eivät ole kehuttavat. Tarkastelemme hypoteesin paikkansapitävyyttä käyttämällä maita vertailevia tilastoaineistoja. Tutkimme, kytkeytyvätkö sosiaalisia mahdollisuuksia selittävät tekijät hypotesimme mukaisesti maissa saavutettuun mahdollisuuksien tasoon.

Aloitimme pohdintamme sukupolvien välisestä tuloliikkuvuudesta. Se on yksi mahdollinen sosiaalisten mahdollisuuksien mittari. Tuloliikkuvuuden puutetta kuvaa todennäköisyys, jolla alimpaan tuloluokkaan syntynyt pysyy alimassa tuloluokassa koko ikänsä. Silloin yhteiskuntaluokkien väliset

raja-aidat ovat korkeat. Koska tuloliikkuvuus on vähäistä USA:ssa ja melko vähäistä Isossa-Britanniassa, on johtopäätös, että näissä maissa sosiaaliset mahdollisuudet eivät ole kovinkaan hyvät. Pohjoismaissa tuloliikkuvuus on paljon suurempaa ja siten myös sosiaaliset mahdollisuudet ovat paremmat. (Grave 2004; Jäntti ym. 2006; Raaum ym. 2007). Yhdysvallat ei siis olisikaan mahdollisuuksien maa. Kun sukupolvien välistä tuloliikkuvuutta pidetään mittarina, Pohjoismaat ovat mahdollisuuksien maita.

Empiirisissä tarkasteluissa on havaittu, että tuloliikkuvuudella on vahva yhteys moniin muihin yhteiskunnan menestystä kuvaaviin mittareihin (Hagfors & Kajanoja 2009a). Sosiaaliset mahdollisuudet ja yhteiskunnan menestys liittyvät yhteen. Tästä päädyimme pohtimaan, mistä sosiaalisissa mahdollisuuksissa lopulta on kyse. Mihin pitäisi olla sosiaalisia mahdollisuuksia, eli mitä niillä tavoitellaan? Eikö se ole hyvinvointi? Jos vastaus on myönteinen, seuraava kysymys on, miten hyvinvointi tulisi ymmärtää.

Len Doyal ja Ian Gough (1991) päätyvät hyvinvointiteoriassaan siihen, että hyvinvoinnissa on lopulta kyse mahdollisuudesta osallistua yhteisön elämään ja että osallistumisen mahdollisuus johtuu kahdesta tekijästä: henkilön autonomiasta ja terveydestä. Seuraava kysymys kuuluu, miten autonomia ja terveys syntyvät, toisin sanoen, mitkä tekijät edistävät yksilön autonomiaa ja terveyttä. Doyalin ja Goughin teoria antaa perusteellisen vastauksen. Se kertoo, mitkä inhimilliset tarpeet tulee tyydyttää, jotta autonomia ja terveys voisivat kukoistaa (ks. kuvio 1).

Tämä luku täsmentää ja syventää hyvän kehän teoriaa sijoittamalla sen yhteyteen autonomian ja terveyden sosiaalisina mahdollisuuksina. Käytämme autonomiaa kuvaavana muuttujana koulutukseen osallistumisen laajuutta ja terveyttä kuvaavana muuttujana ihmisten itse kokemaa terveyttä. Toisessa mallissa kuvaamme autonomiaa lisäksi ihmisten kokemana valinnanvapautena. Sijoitamme ne hyvän kehän teoriaan siten, että vähäinen eriarvoisuus ja vahva sosiaalinen pääoma ovat molemmat yhteydessä laajaan koulutukseen osallistumiseen ja koettuun valinnanvapauteen sekä terveyteen. Ne puolestaan luovat edellytyksiä väestön hyvinvoinnille ja hyvinvointipanostuksille eli anteliaalle sosiaalipolitiikalle. Täydennys rikastaa ja konkretisoi hyvän kehän teoriaa kuvaamalla hyvää kehää synnyttäviä mekanismeja.

Seuraavassa esittelemme ensin hyvän kehän teorian ja sen empiirisen testauksen, sitten käsittelemme Doyalin ja Goughin teoriaan pohjautuvaa

ratkaisuamme valita autonomia ja terveys sosiaalisten mahdollisuuksien kuvaajiksi ja lopuksi esittelemme ratkaisun empiirisen testauksen.

### Hyvän kehän teoria

Hyvällä kehällä tarkoitetaan sitä, että toimenpiteet, joilla on positiivisia vaikutuksia, vaikuttavat itseään vahvistavasti. Ajatus on esiintynyt kirjallisuudessa, vaikka sitä ei ole aina ilmaistu käsitteellä hyvä kehä (*virtuous circle*). Käsitellessään kehitysmaiden köyhyysongelmia Gunnar Myrdal (1957) esitti kehävaikutuksen (Luku II, The principle of circular and cumulative causation). Hänen tekstissään kuvaillaan kirjallisuudessa jo aikaisemmin esillä ollutta pahan kehän (*vicious circle*) ilmiötä, jonka keskeinen sanoma oli, että köyhyys aiheuttaa sairastavuutta, joka puolestaan johtaa edelleen köyhtymiseen. Myrdalin oivallus oli todeta, että vaikutus voi kääntyä toiseen suuntaan: ”On ilmeistä, että toisiaan tukevat suhteet vähäisemmän köyhyyden, lisääntyvän ruoan, parantuneen terveyden ja korkeamman työkyvyn välillä ylläpitävät kumulatiivista ylöspäin suuntautuvaa prosessia laskusuuntauksen sijasta.” Tämä ylöspäin suuntautuva spiraali ilmenee Amerikkalaista unelmaa kuvaavassa sanonnassa: mikään ei tuota onnistumista niin kuin onnistuminen (*nothing succeeds like success*). Toisaalta spiraali voi johtaa myös alaspäin: mikään ei tuota epäonnistumista niin kuin epäonnistuminen. (Myrdal, 1957, 12). Pekka Kuusi kehitti Suomessa 1960-luvun sosiaalipolitiikkansa Myrdalin hyvän kehän ajattelun pohjalle (Kuusi, 1961, 48–49).

Hyvän kehän periaate havaittiin jo varhain myös toisenlaisessa taloudellisessa kasvututkimuksessa, jossa ei tarkasteltu hyvinvointivaltion vaikutusta. Siinä lisääntyvä inhimillisen pääoman eli koulutuksen muodostuminen on yhteydessä altruistisen vanhemman sukupolven käyttäytymiseen, jossa jälkeläiselle jätetty perintö yhdistettynä oman eliniän kasvuun ja työuran pitenemiseen johtavat lasten lisääntyvään mahdollisuuteen hankkia koulutusta. Sitä tukee myös syntyvyyden säännöstelyn lisäämät mahdollisuudet tukea enemmän aiempaa pienemmän lapsikatraan koulutusta. Siten tiedon ja valistuksen synnyttämät terveyteen kohdistuvat panostukset ja syntyvyyden säännöstely, jotka johtavat elinajan odotteen kasvuun, pidempään työuraan ja pienempään lapsimäärään, saavat aikaan hyvän kehän taloudellisen kasvun, koulutuksen ja eliniän pitenemisen kesken. (Becker 1964.)

## Aiempia tutkimuksia

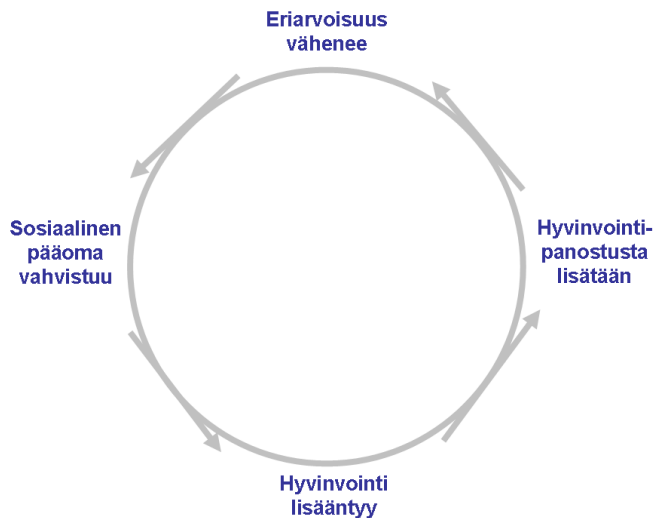
Kangas ja Palme (2009) näkevät hyvän kehän hyvinvointivaltion instituuti-oihin kohdistuvan luottamuksen ja sosiaalipolitiikan välillä. Castells ja Himanen (2002) käyttävät Suomea esimerkkinä valtiosta, jonka ytimenä on tietotalouden ja hyvinvointivaltion hyvä kehä. Tietotoimialoilla luodaan hyvinvointivaltion rahoituksellinen perusta. Julkisen sektorin koulutus-, terveys- ja sosiaalipalvelut takaavat riittävästi hyvin koulutettuja terveitä työntekijöitä, ja tämän yhteyden johdosta hyvinvointivaltion kannatus on voimakasta. Wim van Oorschotin ja Ellen Finsveenin kehässä taloudellisten ja kulttuuristen erojen tasoittamisen oletetaan vahvistavan sosiaalista pääomaa (van Oorschot ja Finsveen, 2008). Heidän empiirisessä tarkastelussaan yhteydet jäivät kuitenkin epäselviksi. Kehäajattelu ilmenee myös Bo Rothsteinilla ja Eric Uslanerilla tasa-arvoa ja yleistä hyvinvointia tuottavana. Hyvinvointivaltiossa voimavarojen ja mahdollisuuksien tasapuolinen jakautuminen johtavat sosiaalisen pääoman vahvistumiseen eli yleisen luottamuksen kasvuun ja tämä puolestaan universaalien sosiaalipolitiikan toteuttamiseen, joka taas lisää yleistä luottamusta. (Rothstein & Uslaner 2005, 44.)

Rothstein ja Uslaner paikantavat kausaaliketjun alkuun eriarvoisuuden alenemisen. Toisaalta Rothstein (2008) asettaa Pohjoismaissa alun perin esiintyneen sosiaalisen pääoman (ihmisten keskinäisen luottamuksen ja yhteisöllisen osallistumisen) keskeiseksi lähtökohdaksi kehäprosessille. Vaikka sosiaalista pääomaa oli aluksi vain vähän, ehkä hieman enemmän kuin muissa maissa, sitä oli riittävästi käynnistämään prosessin. Sosiaalinen pääoma synnytti jonkin verran universaalista sosiaalipolitiikkaa, joka puolestaan lisäsi sosiaalista pääomaa niin, että seuraavassa vaiheessa oli mahdollista syventää ja laajentaa olemassa olevia sosiaalipoliittisia järjestelmiä, jotka puolestaan kohottivat sosiaalisen luottamuksen tasoa ja niin edelleen. Toisaalta Rothstein ja Uslaner pitävät sitäkin mahdollisena, että hyvän kehän käynnisti hallinnollisella ylätasolla konstruoitu universaali sosiaalivaikutusjärjestelmä.

## Teoria

Hyvän kehän teorianamme yhdistää edellä esiteltyjä hyvän kehän rakennelmia kokonaisuudeksi, jossa kehäprosessi käsittää neljä ilmiötä tai vaihetta: (1) hyvinvointipanostus, jolla tarkoitetaan suunnilleen samaa kuin hyvinvointivaltion laajuudella ja laajasti ymmärretyllä sosiaalipolitiikalla, (2) eriarvoisuus, (3) sosiaalinen pääoma ja (4) hyvinvointi. Teorian mukaan hyvinvointipanostus vähentää eriarvoisuutta, se vahvistaa sosiaalista pääomaa, joka puolestaan lisää väestön hyvinvointia, ja lisääntynyt hyvinvointi tuottaa tukea hyvinvointivaltiolle, jolloin kehä täyttyy (ks. kuvio 1). Hyvinvointipanostus vaikuttaa kehän muuttujien välityksellä myös itseensä. Teorian mukaan hyvä kehä muodostaa siis nousevan spiraalin. (Hagfors & Kajanoja 2007, 2008, 2009a, 2009b.)

KUVIO 1. Hyvä kehä



Hyvän kehän teorian kehittelyn lähtökohtana ovat olleet hyvinvointivaltion, eriarvoisuuden ja sosiaalisen pääoman yhteydet. Teorianamme nojaa samanlaisiin ajatuksiin, joita Rothstein ja Uslaner sekä van Oorschot ja Finsveen esittävät edellä mainituissa tutkimuksissaan. Rothstein (2008) esittää lisäperusteluja eriarvoisuuden yhdistämiseksi kehätarkasteluihin. Sosiaalipolitiikka ja julkiset palvelut lisäävät taloudellista yhdenvertaisuutta ja luovat kansalaisille samanlaisia mahdollisuuksia toteuttaa tavoitteitaan.



Kun voimavarat ja mahdollisuudet ovat tasaisemmin jakautuneet, kansalaiset tuntevat kuuluvansa yhteisöön ja heillä on yhteisiä tavoitteita. Tämä on omiaan luomaan luottamusta, jonka on katsottu olevan sosiaalisen pääoman keskeisin osatekijä. Ajatusta tukee Dowlingin ja Chin-Fangin (2007) havainto, että mitä laajemmalle keskinäinen luottamus on jakautunut, sitä suuremmat ovat hyödyt yhteiskunnalle.

## **Hyvän kehän muuttajat ja empiirinen testaus**

Seuraavassa kuvataan hyvän kehän muuttajat. Tarkemmat tiedot muuttajista ja niiden lähteistä löytyvät valtioneuvoston kanslian julkaisusta, joka on saatavissa kanslian kotisivulla (Hagfors & Kajanoja 2009a).

### *Hyvinvointipanostus*

Ensimmäinen muuttaja hyvällä kehällä on hyvinvointipanostus. Sitä määrittää viisi indikaattoria. Ne ovat julkiset sosiaaliset tulonsiirrot sekä sosiaali- ja terveystalvelut, julkiset koulutusmenot sekä menot aktivoivaan työllisyyspolitiikkaan ja eläkkeiden sekä sairaus- ja työttömyyspäivärahojen korvaavuusaste ja kattavuus.

Julkisia sosiaalisia tulonsiirtoja sekä sosiaali- ja terveystalveluja kuvaavat indikaattorit kertovat niiden meno-osuuden bruttokansantuotteesta. Myös julkisia koulutusmenoja sekä aktivoivien työmarkkinatoimenpiteiden menoja mitataan niiden osuuksina bruttokansantuotteesta. Eläkkeiden sekä sairaus- ja työttömyyspäivärahojen korvaavuusaste- ja kattavuusaineisto (ks. Scruggs ja Allan 2005) kertoo, millaisen turvan eläkkeet sekä sairaus- ja työttömyyspäivärahat tarjoavat. Korvaavuus tarkoittaa sitä, mikä on eläkkeiden ja sairaus- ja työttömyyspäivärahojen suhde ansiotuloihin, ja kattavuus sitä, kuinka suuri osa asianomaisesta väestöstä on turvan piirissä.

Bruttokansantuoteosuudet kuvaavat julkisen sosiaalipoliittisen panostuksen laajuutta kansantaloudessa. Lisäämällä indikaattoreihin eläkkeiden sekä sairaus- ja työttömyyspäivärahojen korvausaste ja kattavuus halutaan kuvata julkisen hyvinvointijärjestelmän universaalisuutta eli sitä, missä määrin sosiaalietuudet kattavat koko väestön, vastakohtana se, että julkiset sosiaalietuudet kohdistuvat vain huono-osaisiin eli sosiaalipoliittikka on marginalistista.

Hyvän kehän toinen muuttuja on eriarvoisuus. Se on erityisen merkityksellinen sosiaalisten mahdollisuuksien kannalta. Hyvän kehän teorian mukaan hyvinvointipanostusten keskeinen tehtävä on tarjota hyvinvoinnin edellytykset mahdollisimman monille siten, että mahdollisimman harva jää syrjään yhteiskunnan kehityksestä ja sen rakentamisesta. Samalla teoria perustuu ajatukseen, että huono-osaisuuden ehkäiseminen johtaa myös yleiseen eriarvoisuuden vähenemiseen ja se puolestaan lisää yhteenkuuluvuutta. Eriarvoisuuden indikaattoreilla pyritään siis kuvaamaan huono-osaisuuden osuutta, yhteiskunnan raja-aitojen korkeutta sekä yleistä eriarvoisuutta.

Eriarvoisuutta kuvataan viidellä indikaattorilla. Ne ovat tulojen eriarvoisuus, huono-osaisuusindeksi, sukupuolten eriarvoisuuden indeksi, valinnanvapauden rajoittuneisuus ja tuloliikkuvuus. (1) Tulojen eriarvoisuutta mitataan gini-indeksillä. Gini-indeksi kertoo, mihin kohtaan yhteiskunnan taloudellinen eriarvoisuus sijoittuu jatkumolla, jonka toisessa päässä on tulojen täydellinen tasajako ja toisessa päässä tilanne, jossa yksi saa kaiken eivätkä muut mitään. (2) Huono-osaisuusindeksi (*HPI, Human Poverty Index*) on peräisin YK:n kehitysjärjestöltä UNDP:ltä. Indeksillä koostuu neljästä osatekijästä, joista ensimmäinen on niiden osuus, jotka eivät saavuta 60-vuoden ikää. Toinen tekijä on niiden osuus työikäisistä, joilla ei ole toimivaa lukutaitoa. Kolmas on pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimasta. Neljäs osatekijä on suhteellinen köyhyys eli sen väestön osuus, jonka tulot ovat alle 50 prosenttia mediaanituloista. (3) Sukupuolten eriarvoisuuden indikaattori on World Economic Forumin kehittämä GGG (*Global Gender Gap index*). Se muodostuu neljästä osaindeksistä, jotka mittaavat naisten ja miesten eriarvoisuutta taloudellisesti, koulutuksellisesti, poliittisissa vastuissa ja terveydessä. (4) Valinnanvapauden rajoittuneisuus perustuu World Value Surveyistä peräisin oleviin kansalaisten subjektiivisiin näkemyksiin omasta asemastaan (Inglehart ym. 2002). Indikaattori koostuu kahdesta osasta. Toisessa kysymyksessä on pyydetty vastaajan omaa käsitystä siitä, kuinka paljon hänellä on mahdollisuutta vaikuttaa omaan elämäänsä. Toinen kysymys koskee sitä, miten vastaaja kokee mahdollisuutensa vaikuttaa omaa työtään koskevaan päätöksentekoon. Indeksillä mitataan niiden osuuden, jotka kokevat vaikutusmahdollisuutensa suhteellisen rajallisiksi. (5) Sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmasta tärkeä eriarvoisuuden indikaattori

on sukupolvien välinen tuloliikkuvuus, joka mittaa isän ja pojan sijoitumista tuloasteikolla. Liikkuvuus on vähäistä, mikäli on suuri todennäköisyys sille, että esimerkiksi alimpaan tuloviidennekseen kuuluneen isän poika jää alimpaan tuloviidennekseen. Mikäli tuloliikkuvuus on vähäistä, perimä määrittää vahvasti yhteiskunnallisen aseman ja yhteiskuntaluokkien välillä on korkeat raja-aidat. (Grawe 2004; Jäntti 2006 ym.; Raaum ym. 2007.)

Hyvän kehän teorian mukaan merkittävät eriarvoisuuskuilut heikentävät ihmisten mahdollisuuksia ja yhteiskunnan yhteenkuuluvuutta. Sen seurauksena ihmisten keskinäinen luottamus ja yhteisöllinen osallistuminen eli sosiaalinen pääoma rapautuu. Tämä vaikutussuhde on teorian ydin. Näkemystä tukevat Rothsteinin ja Uslanerin (2005) empiiriset vertailut. Ne perustelevat tulkintaa, joiden mukaan eriarvoisuuden alenemisella on kausaalisuhte yhteiskunnassa vallitsevaan luottamukseen ja se kulkee ensisijaisesti eriarvoisuuden alenemisesta luottamukseen.

### *Sosiaalinen pääoma*

Sosiaalisen pääoman määrittelystä ja mittaamisesta on keskusteltu runsaasti viimeisten kymmenen vuoden aikana (ks. esim. Dowling & Chin-Fang 2007, 251–300; van Oorschot & Finsveen 2008; Svendsen & Svendsen 2009; Kajanoja 2009). Tässä empiirisessä vertailussa sitä mitataan ”yleistettynä luottamuksena” eli luottamuksella ihmisiin yleensä, luottamuksella instituutioihin, passiivisella osallistumisella ja aktiivisella osallistumisella.

Yleistettyä luottamusta kuvaava indikaattori perustuu kysymykseen ”tuntuuko Teistä yleisesti ottaen siltä, että useimpiin ihmisiin voi luottaa vai että Teidän täytyy olla erittäin varovainen ollessanne tekemisessä muiden ihmisten kanssa”. Vastausvaihtoehdot ovat ”useimpiin ihmisiin voi luottaa” ja ”täytyy olla erittäin varovainen”. Lisäksi kansalaisilta kysytään luottamusta kuuteen keskeiseen yhteiskunnan instituutioon (parlamentti, poliisi, oikeuslaitos, virkamieskunta, sosiaaliturvajärjestelmä ja terveydenhoitojärjestelmä). Osallistumista mitataan sekä passiivisena kuulumisena järjestöihin että aktiivisena toimintana järjestöissä. Tiedot ovat peräisin European Value Surveyn ja World Value Surveyn kyselyjen aineistoista.

## *Hyvinvointi*

Hyvinvoinnin mittaaminen on ollut viime vuosina kiihtyvän yhteiskunnallisen keskustelun aiheena. Tärkein syy siihen on ollut epäily keskeisimpänä hyvinvoinnin mittarina käytettyä henkeä kohti laskettua kansantuotetta kohtaan. Ranskan presidentti asetti työryhmän kartoittamaan sitä, miten yhteiskunnan menestystä tulisi arvioida. Työtä johtivat taloustieteen nobelistit Joseph Stiglitz ja Amartya Sen. Työryhmä on saanut valmiiksi raporttinsa (Stiglitz, Sen & Fatoussi 2009). Sen taustaraportissa vuodelta 2008 on esitelty keskeiset hyvinvoinnin mittaustavat sekä niihin liittyvät epäkohdat. Keskimääräisen henkeä kohti lasketun kansantuotteen keskeisenä puutteena pidetään sitä, että se ei ota huomioon jakaumakysymyksiä eikä sellaisia tekijöitä, joita ei suoraan voi mitata rahassa. Toinen puute on se, että kansantuote mittaa taloudellisia virtoja eikä ota huomioon sitä, mikä on vaikutus erilaisiin varantoihin kuten luonnonvaroihin.

Yksi vaihtoehto on mitata hyvinvointia monin sosiaali-indikaattorein, jotka mittaavat kulutusmahdollisuuksien lisäksi turvallisuutta, asunto-oloja, ympäristön laatua, työllisyysoloja, ihmisoikeuksia, osallistumismahdollisuuksia, kouluttautuneisuutta ja muita vastaavia elämänoloja. Toinen vaihtoehto on kysyä ihmisten omaa käsitystä hyvinvoinnistaan. Silloin ajatuksena on, että ihmiset ovat itse oman hyvinvointinsa parhaita asiantuntijoita. Usein käytetty kysymys on, miten ”tyytyväinen olet elämääsi, kun ajattelet sitä kokonaisuudessaan”. Ongelmana tällaisessa subjektiivisessa indikaattorissa on käsitteiden erilainen merkitys eri kulttuureissa. Subjektiivisten mittareiden käyttö on lisääntynyt, mutta vain harvoin niitä on yhdistetty objektiivisten hyvinvointimittareiden kanssa. Olemme hyvän kehän hyvinvoinnin mittaamisessa käyttäneet sekä objektiivisiä että subjektiivisiä indikaattoreita.

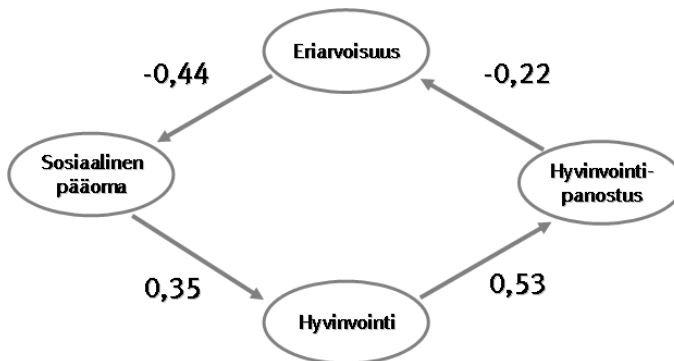
## **Testaus**

Olemme testanneet maita vertailevalla aineistolla hyvän kehän teoriaa. Testausta varten tarvitaan analyysimenetelmä, joka pystyy yhdistämään käyttämämme lukuisat indikaattorit hyvän kehän teorian neljäksi muuttujaksi ja samaan aikaan analysoimaan muuttujien keskinäisiä suhteita. Yksi tällainen monimuuttujamenetelmä on käyttämämme rakenneyhtälömal-

linnus (*Structural Equation Modeling*; ks. Maruyama 1998, Byrne 2001 ja Arbuckle 2006). Rakenneyhtälömallissa käytetään sekä faktori- että regressioanalyysiä, ja se käyttää aiempia analyysimenetelmiä tarkemmin hyödyksi tilastotietoihin sisältyvän informaation muuttujien ja indikaattoreiden keskinäisiä suhteita. Menettelyn tekninen toteuttaminen sekä aineistolähteet on esitetty tarkemmin julkaisussa Hagfors & Kajanoja (2009a).

Olemme testauksissa jonkin verran vaihdelleet käyttämiämme indikaattoreita. Erityisesti hyvinvointia olemme kuvanneet erilaisin indikaattorein. Kaikki testauksemme ovat antaneet tukea hyvän kehän teorialle. Kuviossa 2 on yhden testausajon tulos. Siinä käytetyt hyvinvointipanostuksen, eriarvoisuuden ja sosiaalisen pääoman indikaattorit on kuvattu edellä. Hyvinvoinnin indikaattoreina käytimme ostovoimalla korjattua bruttokansantuotetta henkeä kohti, eliniän odotetta, koulutustasoa sekä ihmisten tyytyväisyyttä elämäänsä.

KUVIO 2. Hyvä kehä empiirinen testaus



Nuolen suunta esittää teoriassa oletetun riippuvuuden suuntaa. Riippuvuuksia kuvataan regressiokertoimilla. Kaikki kertoimet tukevat kehän teoriaa: hyvinvointipanostus vähentää eriarvoisuutta, vähentynyt eriarvoisuus vahvistaa sosiaalista pääomaa, vahvistunut sosiaalinen pääoma lisää hyvinvointia ja lisääntynyt hyvinvointi lisää hyvinvointipanostusta.

### Vaikutussuhde

Tähän on tehtävä tärkeä varaus. Osatekijöiden vaikutussuhteita ei voida

todentaa poikkileikkausaineistolla. Aikasarjat antaisivat vahvempaa näyttöä vaikutussuhteiden olemassaolosta. Aikasarjojen käyttöön pyrkivä jatkotutkimus on käynnissä. Ensimmäiset harjoituksemme kahden ajankohdan aineistolla viittaavat siihen, että eriarvoisuus selittää luottamusta enemmän kuin päinvastoin. Tulosta tukevat Uslanerin ja Rothsteinin päätelmät eriarvoisuuden ja luottamuksen vaikutussuhteesta (Rothstein & Uslaner 2005, 50). Näin hyvän kehän teorian vaikutussuhteet saavat tukea.

Työ on kuitenkin vasta aivan alussa. Tarvitaan usean ajankohdan tietoja useista indikaattoreista ja vielä mahdollisten väliin tulevien tekijöiden pois-sulkemista ennen kuin vaikutussuhteen todentaminen tulee suhteellisen vankalle pohjalle. Siihen asti ollaan enemmän tai vähemmän valistuneen arvauksen varassa ja empiirinen testaus voi lähinnä osoittaa, että teorian mukainen vaikutussuhde näyttää epätodennäköiseltä. Tämän testauksemme ovat siis osoittaneet: teoriaamme ei ole osoitettu epätodennäköiseksi.

Näin yhteiskuntatieteissä usein käy. Tieteellisiä kokeita ei voi järjestää ja vaikutussuhteet jäävät parhaimmillaankin valistuneiksi väitteiksi, joita aineistot tukevat tai tarkemmin sanoen eivät osoita epätodennäköisiksi. Yhteiskunta on tavattoman monimutkaisten vaikutussuhteiden kokonaisuus. Asiaa ei yksinkertaista se, että usein todennäköisin vaikutussuhde on molempiin suuntiin. Sehän on hyvän kehän teoriankin sisällössä: kehän ansioista kaikki tekijät vaikuttavat lopulta toisiinsa.

### **Hyvän kehän mekanismit**

Esitämme vielä toisen tärkeän varauksen, joka samalla johdattelee sosiaalisten mahdollisuuksien tarkempaan käsittelyyn hyvän kehän teorian laajenuksena. Emme esitä, että hyvän kehän teoria selittäisi kattavasti hyvinvointipanostusten eli laajan hyvinvointivaltion ja hyvinvoinnin keskinäisiä suhteita.

Hyvinvointipanostuksella on epäilemättä markkinoiden tehokkuutta korostavan uusklassisen talousteorian piirissä esitettyjä haitallisia vaikutuksia talouden toimintaan, eivätkä nuo haitat tietenkään edistä hyvinvointia eivätkä hyvinvointipanostuksen lisäämistä. Toisaalta esimerkiksi hyvinvointipanostusten seurauksena lisääntyneellä koulutuksella on epäilemättä myönteisiä vaikutuksia yhteiskunnan toiminnan menestyksellisyyteen. Samaa asiaan liittyy sosiaalisen pääoman tutkimuksissa osoitettu sosiaalisen

pääoman kiinteä yhteys oppimiseen. Myös esimerkiksi hyvinvointipanostuksen ja sosiaalisen pääoman terveyttä lisäävistä vaikutuksista on vahvaa tutkimuksellista näyttöä.

Hyvinvointivaltion laajuuden ja hyvinvoinnin välillä on monia muitakin eri suuntiin vaikuttavia mekanismeja. Uskomme, että hyvän kehän teoria selittää kuitenkin keskeisen osan hyvinvointivaltion menestystarinasta ja että hyvän kehän teoria tarjoaa lupaavan rungon tarkastella sen osatekijöiden välisiä vaikutussuhteita ja niitä välittäviä mekanismeja. Seuraavassa täydennämme hyvän kehän teoriaa kahdella sosiaalisia mahdollisuuksia kuvaavalla muuttujalla eli autonomialla ja terveydellä.

Ennen sitä esitämme kuitenkin vielä yhden huomautuksen teoriamme jatkokehittelystä. Useissa analyyseissa on todettu, että hyvinvointivaltion suhteellinen laajeneminen ainakin Suomessa ja mitä ilmeisimmin myös muissa Pohjoismaissa pysähtyi 1990-luvun alun lamaan (ks. esim. Julkunen 2001). Näyttää siltä, että ainakin Pohjoismaissa hyvän kehän viimeinen askel eli hyvinvointivaltion laajeneminen lisääntyneen hyvinvoinnin seurauksena olisi kyseenalaistunut. On mahdollista, että hyvä kehä hyvinvointipanostuksen lisäämisestä eriarvoisuuden vähenemiseen ja eriarvoisuuden vähenemisestä sosiaalisen pääoman vahvistumiseen ja siitä edelleen väestön hyvinvoinnin lisääntymiseen toimii, mutta se ei enää johdakaan hyvinvointipanostusten lisäämiseen. Tällaisen hyvän kehän mahdollisen murroksen täsmentäminen ja testaaminen on sosiaalipoliittisen kehityksen ymmärtämisen kannalta kiehtova tehtävä. Olisi tärkeää tarttua haasteeseen. Selvitämme omia mahdollisuuksiamme.

### **Autonomia ja terveys sosiaalisina mahdollisuuksina**

Sosiaaliset mahdollisuudet liittyvät monin tavoin hyvän kehän teoriaan. Hyvän kehän teoriaa voitaisiin itse asiassa kuvata myös sosiaalisten mahdollisuuksien teoriana. Eriarvoisuuden indikaattorit kuvastavat sosiaalisten mahdollisuuksien jakaumaa väestössä. Erityisen merkityksen saa sukupolvien välinen tuloliikkuvuus eriarvoisuuden indikaattorina. Kuten lukemme alussa esitimme, sitä voidaan hyvin perustein pitää indikaattorina siitä, missä määrin kyseessä on mahdollisuuksien yhteiskunta, tai tarkemmin sanoen, missä määrin yhteiskuntaluokkien väliset korkeat raja-aidat estävät sosiaalisia mahdollisuuksia. Sosiaalinen pääoma eli luottamus ja yhteisöl-

linen osallistuminen sekä hyvinvoinnin indikaattorit kertovat sosiaalisten mahdollisuuksien olemassaolosta: mitä enemmän luottamusta, osallistumista ja hyvinvointia, sen enemmän sosiaalisia mahdollisuuksia.

Hyvän kehän teorian tärkein panos sosiaalisten mahdollisuuksien käsittelyyn on kuitenkin kertomus siitä, että yhteiskunnan hyvinvointipanokset luovat sosiaalisia mahdollisuuksia vähentäessään eriarvoisuutta ja synnyttäessään sosiaalista pääomaa.

Voimme edetä syvemmälle sosiaalisten mahdollisuuksien käsitteeseen ja lisätä sosiaalisia mahdollisuuksia erittelevän laajennuksen hyvän kehän teoriaan. Etenemisessä käytämme tukena Doyalin ja Goughin (1991) kehittämää teoriaa hyvinvoinnista.

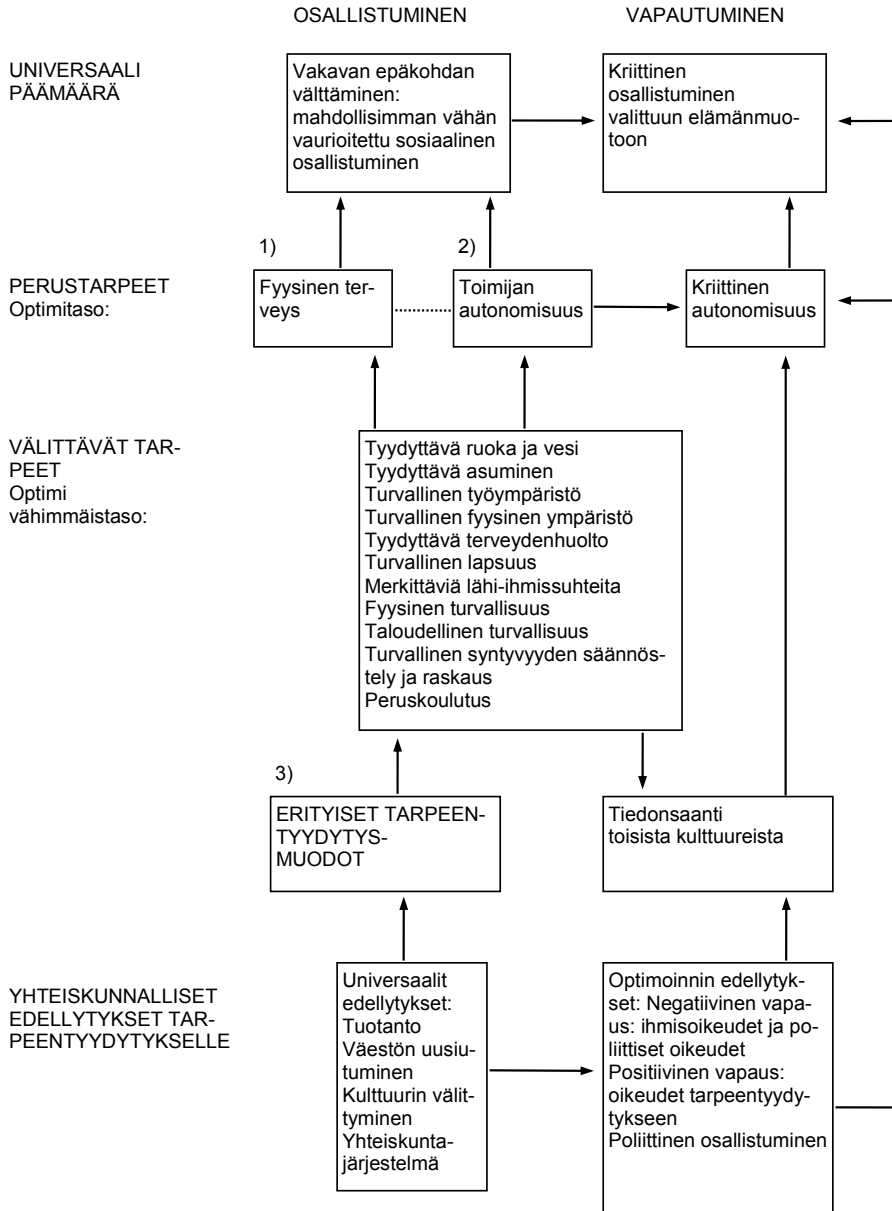
### **Doyalin ja Goughin hyvinvointiteoria**

Len Doyalin ja Ian Goughin vuonna 1991 julkaisema teos *A Theory of Human Need* sisältää perusteellisen filosofis-teoreettisen pohdinnan hyvinvoinnin määrittelyn perusteista ja päättyy laajaan ehdotukseen hyvinvoinnin indikaattoreiksi. Teos on valistunut ja keskustelua uusille urille vienyt yhteenveto siihenastisesta sosiaali-indikaattorityöstä ja hyvinvoinnin arvioinnista. Teos sai useampia kansainvälisiä palkintoja. Len Doyal on moraalikysymyksiä käsitellyt filosofi ja Ian Gough institutionaalisia näkökulmia korostanut taloustieteilijä. Doyalin ja Goughin teoreettisesta ajattelusta antaa hyvän kuvan heidän esittämänsä yhteenvetokuvio (ks. kuvio 3).



### KUVIO 3. Doyalin ja Goughin teoria pääpiirteissään

Kuvio on Len Doyalin ja Ian Goughin teoksesta *A Theory of Human Need* (1991, 170). Alaviitteet ovat tekijöiden täydennyksiä.



- 1) Operationalisointi: kuolleisuus ja terveydelliset haitat.
- 2) Operationalisointi: osallistumisen sosiaaliset esteet, tiedolliset vajavuudet ja mielenterveydelliset haitat.
- 3) Nämä ovat kulttuurisesti eriytyneitä. Muut indikaattorit ovat universaaleja.

Kuten kuviosta ilmenee, Doyal ja Gough korostavat autonomiaa eli elämän hallintaa ja terveyttä perustarpeina, joista yksittäiset hyvinvoinnin indikaattorit johdetaan. Perimmäiset hyvinvoinnin kriteerit ovat ”edellytykset osallistua yhteisön elämänmuotoon” ja ”vuorovaikutus” (Doyal & Gough 1991, 50–55). Näitä varten tarvitsemme autonomiaa ja terveyttä. Siinä on siis sosiaalisten mahdollisuuksien ydin, jos nojaamme Doyalin ja Goughin hyvinvointiteoriaan.

Doyal ja Gough näkevät ihmisen myös yhteiskunnallisia elinehtojaan aktiivisesti muokkaavana oliona. Sitä heijastaa kuvion otsikko ”vapautuminen” ja sen alla olevat laatikot kriittisestä osallistumisesta ja kriittisestä autonomisuudesta. ”Välittävät tarpeet” taas heijastavat Abraham Maslow’n tunnettua tarvehierarkiaa, jossa ensimmäisenä tulevat biologiset perustarpeet, ja niiden tyydyttyä painopiste siirtyy henkisempiin tarpeisiin (Maslow 1970).

Teorian kokonaisvaltaisuutta heijastavat kuvioon sisältyvät yhteiskunnalliset edellytykset. Niillä on yhtymäkohtia hyvän kehän teoriaan, kun kuvion ”Yhteiskuntajärjestelmä” ja ”Positiivinen vapaus: oikeus tarpeen tyydytykseen” ymmärretään samaan tapaan hyvinvointipanostuksiksi kuin hyvän kehän teoriassa. Niin Doyal ja Gough tekevätkin teoksessaan.

He nimittäin soveltavat hyvinvointiteoriaansa mittaamalla hyvinvointia Ruotsissa, USA:ssa ja Isossa-Britanniassa. Ruotsi edustaa heille laajaa hyvinvointivaltiota (ja siis runsasta hyvinvointipanostusta), USA:n suppeaa hyvinvointivaltiota ja Iso-Britannia tässä suhteessa keskivertomaata taloudellisesti kehittyneiden maiden joukossa. Hyvinvoinnin indikaattoreina he käyttävät laajaa kokoelmaa kuvion 1 mukaisia perustarpeita, välittäviä tarpeita ja yhteiskunnallisia edellytyksiä kuvaavia tilastotietoja. Mittaustulos on selkeä: Ruotsi oli paras kahdessa kolmasosassa indikaattoreita, USA huonoin kahdessa kolmasosassa ja Iso Britannia sijoittui keskelle. Tästä Doyal ja Gough päättelevät, että laaja hyvinvointivaltio luo suppeaa hyvinvointivaltiota paremmin hyvinvointia.

### **Autonomia ja terveys sosiaalisina mahdollisuuksina**

Nyt keskitymme kuvion ”perustarpeisiin” eli autonomiaan ja terveyteen sosiaalisten mahdollisuuksien ytimenä. Kuvion 1 ”perustarve” – *basic need* – on helposti harhaanjohtava ilmaisu, koska kyse ei ole Maslow’n tarve-

hierarkian mukaisista biologisista perustarpeista. Sen sijaan autonomia ja terveys ovat ilmiöitä, jotka viime kädessä mahdollistavat hyvinvoinnin ja syntyvät välittävien tarpeiden (ks. kuvio 1) tyydyttymisen tuloksena.

Autonomian ja terveyden valinnan tueksi viittaamme vielä YK:n kehitysjärjestön UNDP:n jo pitkään käyttämään kansakuntien menestystä mittaavaan ”inhimillisen kehityksen indeksiin” (*HDI, Human Development Index*). Siihen sisältyvät ostovoimakorjattu bruttokansantuote henkeä kohti, eliniän odote sekä väestön koulutustaso. Sen yhteys Doyalin ja Goughin teoriaan on ilmeinen. Eliniän odote mittaa terveyttä ja henkeä kohti laskettu bruttokansantuote ja koulutustaso autonomian edellytyksiä. Inhimillisen kehityksen indeksin takana on Amartya Senin tunnettu hyvinvoinnin teoria, jossa käsitteellä *capabilities* on keskeinen asema. Käsite viittaa toimijan käytettävissä olevien mahdollisuuksien kirjoon.

### **Autonomian ja terveyden indikaattorit**

Terveyttä kuvaavana mittarina käytetään kansalaisten omaa arviota terveydestään. Sen on todettu vastaavan hyvin objektiivisia terveyden mittaustuloksia. European Value Survey -tiedusteluun perustuva aineisto on saatu Rostilan (2007, 230) julkaisusta, taulukosta 1.

Autonomiaa kuvaavana indikaattorina käytämme koulutukseen osallistumisen astetta (*gross enrollment rate*). Kuvaamme koulutukseen osallistumista ensimmäisen, toisen ja kolmannen asteen oppilaitosten kokopäiväisenä opiskelijalukuna prosentteina sen ikäryhmän kokonaismäärästä, josta opiskelijat ihannenormin mukaisesti rekrytoidaan. Tilastolähteenä on YK:n kehitysohjelman Human Development Report (UNDP 2009).

Rakennamme myös toisen sosiaalisia mahdollisuuksia kuvaavan mallin, johon lisäämme autonomiaa kuvaamaan toisen indikaattorin. Se on eriarvoisuuden indikaattorina käyttämämme valinnanvapauden rajoittuneisuuden aste. Palaamme myöhemmin toiseen malliin.

Koulutukseen osallistumisen valinta vaatii perusteluja. Otamme mallia inhimillisen kehityksen indeksistä, jossa koulutukseen osallistumiselle on annettu keskeinen sija. Valintaa on perusteltu monipuolisesti inhimillisen kehityksen vuosittaisissa raporteissa vuodesta 1990. (UNDP 2009.) Koulutukseen osallistumisen aste mittaa sitä, kuinka suuri osa väestöstä saa

sellaisen tiedollisen osaamisen, joka mahdollistaa täysipainoisen osallistumisen yhteiskunnan elämään. Koulutukseen osallistumisen edellytyksenä on myös se, että muidenkin ”välittävien tarpeiden” tyydyttyminen on vähintään kohtuullisella tasolla. Mittavissa inhimillistä pääomaa käsittelevissä tutkimuksissa on osoitettu, että koulutustaso on keskeinen yhteiskunnan menestystä selittävä tekijä, samalla kun on osoitettu, että inhimillinen ja sosiaalinen pääoma yhdessä selittävät valtaosan taloudellisesta kasvusta (Serageldin 1996).

Yhdistämme koulutukseen osallistumisen ja terveyden indikaattorit sosiaalisiksi mahdollisuuksiksi (ks. kuvio 4). Kytämme sosiaaliset mahdollisuudet hyvän kehän malliimme ja käytämme hyvän kehän teorian testaamisessa käyttämämme rakenneyhtälömallinnusta testatessamme empiirisesti sosiaalisten mahdollisuuksien kytkentää hyvään kehään. Tässä menettelyssä sosiaalisten mahdollisuuksien kahden indikaattorin keskinäinen paino määräytyy empiirisen aineiston perusteella, eikä painotuksissa siten jouduta turvautumaan normatiivisiin valintoihin. Samaa menettelyä suhteessa muuttujiin ja indikaattoreihin käytettiin hyvän kehän teorian testauksessa.

### **Indikaattorien yhdistäminen hyvän kehän teoriaan**

Kun sosiaaliset mahdollisuudet yhdistetään osaksi hyvän kehän mallia yhdessä testattavaksi kokonaisuudeksi, on tehtävä valintoja siitä, miten muuttujien oletetaan mallissa vaikuttavan toisiinsa. Eriarvoisuus ja sosiaalinen pääoma muodostavat teoriassamme hyvän kehän ytimen. Oletamme väheväen eriarvoisuuden ja vahvistuvan sosiaalisen pääoman lisäävän autonomiaa ja koulutukseen osallistumista sekä terveyttä. Näin syntyy prosesseja, jotka vahvistavat hyvän kehän toimintaa. Tällaisia ovat esimerkiksi kokonaistaloudellinen menestys, joka seuraa väestön koulutustason lisääntymistä ja terveydentilan paranemista.

Eriarvoisuuden ja terveyden välistä suhdetta on tutkittu mittaamalla eriarvoisuutta tuloeroina. Laajalti hyväksytyyn käsitykseen mukaan väestön terveys ei taloudellisesti kehittyneiden maiden keskuudessa ole niinkään riippuvainen maan tulotasosta kuin tulojen ja varallisuuden jakautumisesta. (Tarkemmin tutkimusten tuloksista, ks. Fritzell, 2006.) Tuloerojen ja terveyden välinen käänteinen yhteys ilmeni Ruotsia koskevassa tutkimuk-

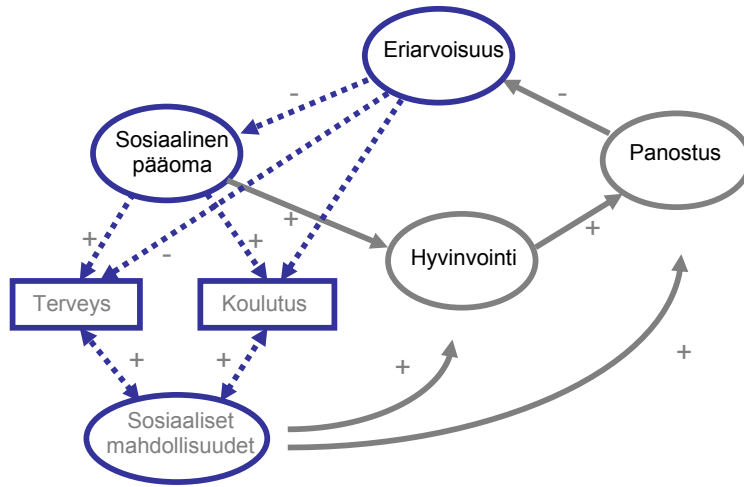
nessa (Fritzell, Nermo & Lundberg 2004; Fritzell 2005), ja sama käänteinen yhteys päti seitsemäätoista OECD-maata koskeneessa tutkimuksessa (Lundberg ym. 2008a; tutkimuksen tuloksia on esitelty tiivistetysti julkaisussa Lundberg ym. 2008b). Olemme myös itse tutkineet eriarvoisuuden ja terveyden keskinäisiä suhteita rakenneyhtälömallilla (Hagfors ja Kajanoja 2009c). Eriarvoisuuden indikaattoreina toimivat tuloerot, huono-osaisten osuus, sukupolvien välinen tuloliikkuvuus ja valinnanvapauden rajoittuneisuuden aste. Terveystilaa kuvaavina indikaattoreina käytimme elinajanodotetta ja sairastavuutta. Tuloksemme tukivat aiempia tutkimuksia.

Yhtenä mekanismina, jolla eriarvoisuus vaikuttaa terveyteen, Fritzell mainitsee sosiaalisen pääoman, jonka matala taso näyttää liittyvän väestön heikkoon terveyteen (Fritzell 2006). Niitä on tutkinut empiirisesti Rostila (2007). Hänen tuloksensa tukevat Fritzellin havaintoja.

Eriarvoisuuden ja koulutuksen keskinäistä riippuvuutta kuvaa Suomen peruskoulu-uudistusta koskeva tutkimustulos, jonka mukaan peruskoulun laajentaminen koskemaan aikaisempaa suurempaa osaa lapsista lisäsi selkeästi sukupolvien välistä tuloliikkuvuutta (Pekkarinen, Uusitalo & Pekkala, 2006). Olemme itse tutkineet sosiaalisen pääoman ja koulutuksen keskinäistä yhteyttä. Oletimme yhteiskunnan yhteenkuuluvuuden korkeana keskinäisenä luottamuksena ja laajana yhteisöllisenä osallistumisena aiheuttavan ”kierrettä ylöspäin” eli hakeutumista koulutukseen niiden keskuudessa, jotka segregoituneessa yhteiskunnassa jäisivät peruskoulua seuraavan koulutuksen ulkopuolelle. Rakenneyhtälömallinnuksessa sosiaalisen pääoman indikaattoreina olivat yleinen luottamus ja luottamus instituutioihin sekä passiivinen ja aktiivinen osallistuminen. Rakennemallin regressioissa sosiaalinen pääoma vaikutti positiivisesti sekä julkisen peruskoulutuksen kansantuoteosuuteen että koko julkisen koulutuksen kansantuoteosuuteen. (Hagfors & Kajanoja 2009c.)

Edellä esiteltyjen tulosten perusteella sijoitamme sosiaaliset mahdollisuudet eli osallistumisen koulutukseen ja terveyden mallissamme paikkaan, jossa niitä selittävät eriarvoisuus ja sosiaalinen pääoma. Ajatuksemme on, että koulutukseen osallistuminen ja terveys puolestaan vahvistavat hyvää kehää lisäämällä hyvinvointia ja mahdollistamalla lisäpanostuksia hyvinvointiin. (Ks. kuvio 4.)

KUVIO 4. Hyvän kehän teoria täydennettynä sosiaalisilla mahdollisuuksilla



### Sosiaalisia mahdollisuuksia ja hyvän kehän teoriaa yhdistävän mallin testaus

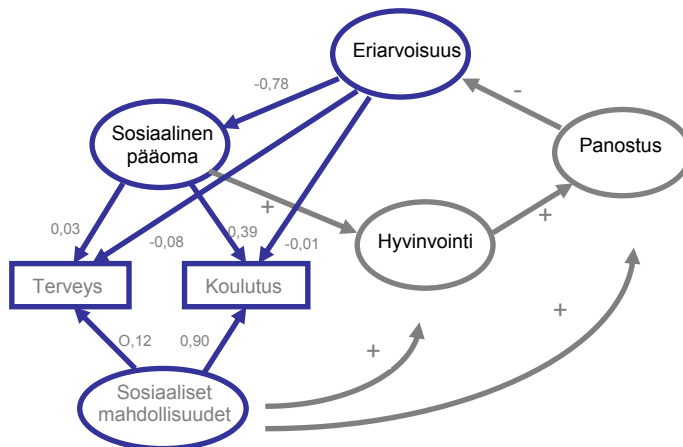
Taulukossa 1 on yhteenveto tässä analyysissä käyttämistämme latenteista muuttujista ja niiden indikaattoreista. Aineisto koostuu 23 OECD-maasta ja tilastoaineisto on pääasiassa 2000-luvun alkupuolelta.

TAULUKKO 1. Hyvän kehän ja sosiaaliset mahdollisuudet yhdistävässä mallissa käytetyt muuttujat

Latentti muuttuja	Indikaattorimuuttuja
Eriarvoisuus	Tuloeriarvoisuus (gini-indeksi)
	Sukupolvien välinen tuloliikkuvuus
	Huono-osaisuus (HPI-indeksi)
	Valinnanvapauden rajoittuneisuus
	Sukupuolten tasa-arvo (GGG-indeksi)
Sosiaalinen pääoma	Yleinen luottamus muihin ihmisiin
	Luottamus instituutioihin
	Passiivinen osallistuminen
	Aktiivinen osallistuminen
Sosiaaliset mahdollisuudet	Koulutukseen osallistumisen aste
	Itse arvioitu terveys

Kuviossa 5 ovat testianalyysin regressiokertoimet. Ne kaikki ovat hypotesimme (kuvio 4) mukaisia.

KUVIO 5. Sosiaalisten mahdollisuuksien ja hyvän kehän riippuvuudet



Kertoimet kertovat, että eriarvoisuuden vaikutus sosiaaliseen pääomaan saa selvästi negatiivisen yhteyden (-0,78), kuten hyvä kehän teoria olettaa. Myös eriarvoisuuden suora vaikutus terveyteen (-0,08) ja koulutukseen (-0,01) saa negatiiviset kertoimet. Sosiaalisen pääoman suora vaikutus terveyteen ja koulutukseen on positiivinen. Suoran vaikutuksen lisäksi eriarvoisuus vaikuttaa sosiaalisten mahdollisuuksien indikaattoreihin välillisesti sosiaalisen pääoman kautta. Terveyden osalta se on  $-0,78 \times 0,03 = -0,02$ . Kokonaisvaikutus on tämän ja suoran vaikutuksen summa  $-0,02 + (-0,08) = -0,1$ . Vastaavalla tavalla laskettuna eriarvoisuuden kokonaisvaikutus koulutukseen on -0,31. Löytämässämme aiemmissa tutkimuksissa on paljon enemmän näyttöä eriarvoisuuden ja sosiaalisen pääoman yhteydestä terveyteen kuin koulutukseen. Tästä näkökulmasta on kiintoisaa, että tässä analyysissä eriarvoisuuden ja sosiaalisen pääoman yhteys koulutukseen on selvästi vahvempi kuin eriarvoisuuden ja sosiaalisen pääoman yhteys terveyteen.

## **Toinen malli ja sen testaus**

Vaikka kaikki kertoimet ovat hypoteesimme mukaisia, terveyteen liittyvät kertoimet osoittavat heikkoa yhteyttä. Osittain siitä syystä rakensimme toisen mallin kuvaamaan hyvän kehän ja sosiaalisten mahdollisuuksien yhteyksiä. Tarkoituksemme oli samalla kokeilla analyysin tuottamien tulosten herkkyyttä mallin muutoksille. Kun malli itse automaattisesti faktorianaalyysillä etsii indikaattoreiden painoarvot ja regressioanalyysillä indikaattorien ja muuttujien keskinäiset kertoimet, saattaa malli olla hyvinkin herkkä pienille muutoksille indikaattorien kokoonpanossa.

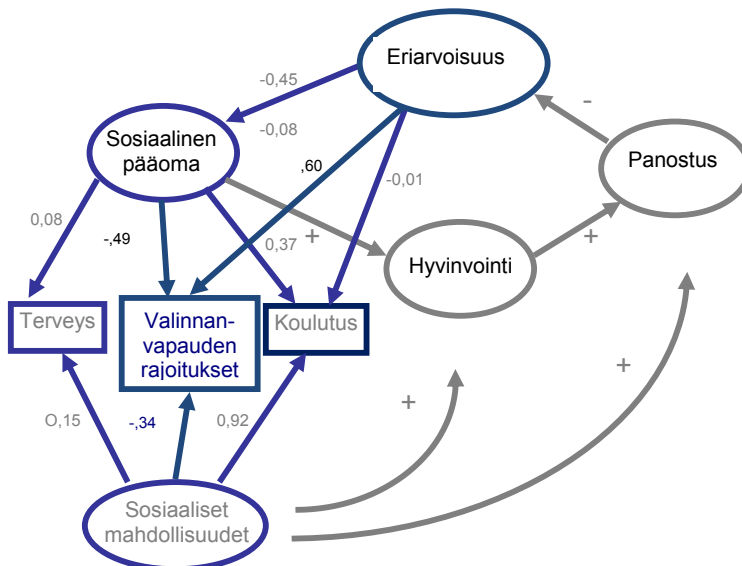
Toisessa mallissa siirsimme valinnanvapauden rajoittuneisuutta kuvaavan muuttujan eriarvoisuuden indikaattorista sosiaalisten mahdollisuuksien indikaattoriksi (ks. TAULUKKO 2 ja kuvio 6). Kuten edellä on kerrottu, valinnanvapauden rajoittuneisuuden indikaattori perustuu haastateltaville tehtyihin kahteen kysymykseen, joista toisessa kysytään vastaajan käsitystä siitä, kuinka paljon hänellä on mahdollisuutta vaikuttaa omaan elämäänsä, ja toisessa sitä, miten vastaaja kokee mahdollisuutensa vaikuttaa omaa työtään koskevaan päätöksentekoon. Indikaattori mittaa niiden osuuden, jotka kokevat vaikutusmahdollisuutensa suhteellisen rajoittuneiksi. Indikaattorin voi tulkita kuvaavan kansalaisten subjektiivista käsitystä autonomisuudestaan, ja se antaa näin lisää sisältöä sosiaalisten mahdollisuuksien muuttujalle.



TAULUKKO 2. Hyvän kehän ja sosiaaliset mahdollisuudet yhdistävässä mallissa 2 käytetyt muuttujat

Latentti muuttuja	Indikaattorimuuttuja
Eriarvoisuus	Tuloeriarvoisuus (gini-indeksi)
	Sukupolvien välinen tuloliikkuvuus
	Huono-osaisuus (HPI-indeksi)
	Sukupuolten tasa-arvo (GGG-indeksi)
Sosiaalinen pääoma	Yleinen luottamus muihin ihmisiin
	Luottamus instituutioihin
	Passiivinen osallistuminen
	Aktiivinen osallistuminen
Sosiaaliset mahdollisuudet	Itse arvioitu terveys
	Valinnanvapauden rajoittuneisuus
	Koulutukseen osallistumisen aste

KUVIO 6. Sosiaalisten mahdollisuuksien ja hyvän kehän riippuvuudet mallissa 2



Kaikki mallin 2 kertoimet ovat edelleen hypoteesin mukaisia. Toinen malli ei erityisesti muuttanut edellisen mallin testauksessa ilmenneitä riippuvuuksia. Näin hypoteesimme siitä, miten sosiaaliset mahdollisuudet kytkeytyvät hyvään kehään, sai lisää tukea.

## **Lopuksi**

Luvun alussa asetimme kysymyksen, millainen yhteiskuntapolitiikka tukee sosiaalisten mahdollisuuksien syntymistä. Hypoteesimme oli, että avainasemassa on mahdollisuuksien luominen niille, joilla on huono-osainen perimä. Näin toimii hyvän kehän teoria olettaessaan, että antelias ja laajasti ymmärretty sosiaalipolitiikka luo mahdollisuuksia vähentäessään eriarvoisuutta, vahvistaessaan sosiaalista pääomaa, lisätessään koko väestön hyvinvointia ja samalla sosiaalipolitiikan kannatusta. Täsmensimme hyvän kehän teoriaa yhdistämällä siihen Doyalin ja Goughin hyvinvointiteoriasta lainaamamme käsityksen sosiaalisista mahdollisuuksista, jotka ovat autonomia ja terveys. Empiiriset testauksemme antoivat tukea hyvän kehän ja siihen yhdistettyjen sosiaalisten mahdollisuuksien rakennelmalle. Tukea sai anteliaan sosiaalipolitiikan varaan rakentava yhteiskuntapolitiikka, joka luo kaikille mahdollisuuksia osallistua yhteisön elämään.

## Lähteet

- Arbuckle, James: Amos 7.0 User's Guide. Chicago IL.: SPSS, 2006.
- Becker, Gary S.: Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. New York and London: Columbia University Press, 1964.
- Byrne, Barbara: Structural Equation Modeling with AMOS. London: Lawrence Erlbaum Associates, 2001.
- Castells, Manuel & Himanen, Pekka: The Information Society and the Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Dowling, John & Chin-Fang, Yap: Modern developments in behavioral economics: social science perspectives on choice and decision making. London: World Scientific Publishing, 2007.
- Doyal, Len & Gough, Ian: A Theory of Human Need. London: Macmillan, 1991.
- Fritzell, Johan: Commentary: On form, comparability, and levels in the income and health relationship. *International Journal of Epidemiology* 34 (2005): 293–294.
- Fritzell, Johan: Does inequality kill? On the relation between income inequality and health. Presented at the 4th Annual ESPAnet Conference, Bremen, 21–23 September 2006.
- Fritzell, Johan & Neramo, Magnus & Lundberg, Olle: (2004). The impact of income: assessing the relationship between income and health in Sweden. *Scandinavian Journal of Public Health*. 32 (2004), 6–16.
- Grawe, N.: Intergenerational mobility for whom? The experience of high- and low-earning sons in international perspective. Teoksessa: Corak M. (toim.): Generational income mobility in North America and Europe. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004.
- Hagfors, Robert & Kajanoja, Jouko: The Welfare State, Inequality and Social Capital. Julkaistu osoitteessa: <http://www.kent.ac.uk/scarr/events/rcontext.htm>, 2007.
- Hagfors, Robert & Kajanoja, Jouko: Toimeentuloturva investointina sosiaaliseen pääomaan. Teoksessa: Arajärvi Pentti & Särkelä Riitta (toim.): Leipää ja lämpöä. Näkökulmia sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2008, 146–159.
- Hagfors, Robert & Kajanoja, Jouko: Hyvinvointivaltio ja sosiaalinen pääoma sosiaalisen kestävyuden perustana. Teoksessa: *Näkökulmia sosiaaliseen kestävyYTEEN*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian raportteja, 2, 2009a, 57–102.
- Hagfors, Robert & Kajanoja, Jouko: Hyvän kehän teoria. Käsikirjoitus teokseen: Saari Juho (toim.): Hyvinvointi – Suomalaisen yhteiskunnan perusta, 2009b.
- Hagfors, Robert & Kajanoja, Jouko: The Virtuous Circle. Julkaisematon käsikirjoitus, 2009c.
- Inglehart, R, ym.: World Values Surveys and European Values Surveys, 1999–2001 [electronic data]. ICPSR version. Ann Arbor, MI, Institute for Social Research [producer], 2002. Ann Arbor, MI: Inter University Consortium for Political and Social Research [deliver], 2004. Tampere : Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [deliver], 2004.
- Jäntti, Markus & Bratsber, Bernt & Røed, Knut & Raaum, Oddbjørn & Naylor, Robin & Österbacka, Eva & Björklund, Anders & Eriksson, Tor: American exceptionalism in a new light: A comparison of intergenerational earnings mobility in the Nordic Countries, the United Kingdom and the United States. IZA, Discussion Paper No. 1938, January 2006.

- Julkunen, Raija: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001.
- Kajanoja, Jouko: Sosiaalinen pääoma: yhteisöllisyyden paluuta vai henkistä väkivaltaa. *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (2009):1, 72–79.
- Kangas, Olli & Palme, Joakim: Making Social Policy Work for Economic Development: The Nordic Experience. *International Journal of Social Welfare*. 18 (2009), 62–72.
- Kuusi, Pekka: 60-luvun sosiaalipoliittikka. Helsinki: WSOY, 1961.
- Lundberg, O. & Åberg, Yngwe M. & Kölegård, Stjärne M. & Björk, L. & Fritzell, J.: The Nordic Experience: Welfare States and Public Health (NEWS). *Health Equity Studies* N:o 12. Centre for Health Equity Studies (CHESS). Stockholm University/Karolinska Institutet. August 2008a.
- Lundberg, O. & Åberg, Yngwe M. & Kölegård, Stjärne M. & Elstad, J. & Ferrarini, T. & Kangas, O. & Nordsröm, T. & Palme, J. & Fritzell, J.: The role of welfare state principles and generosity in social policy programmes for public health: an international comparative study. *Lancet*, Vol. 372 (2008), 1633–1640. [www.thelancet.com]. 2008b.
- Maruyama, Geoffrey: *Basics of Structural Equation Modelling*. California: SAGE Publications, 1998.
- Maslow, Abraham H.: *Motivation and Personality*. New York: Harper, 1970.
- Myrdal, Gunnar: *Rich lands and poor. The road to world prosperity*. New York: Harper & Brothers Publishers, 1957.
- Pekkarinen, Tuomas & Uusitalo, Roope & Pekkala, Sari: Education Policy and Intergenerational Income Mobility: Evidence from the Finnish Comprehensive School Reform. IZA DP No. 2204, July 2006.
- Raam, Oddbjørn & Bratsberg, Bernt & Røed, Knut & Österbacka, Eva & Eriksson, Tor & Jäntti, Markus & Naylor, Robin: Marital Sorting, Household Labour Supply, and Intergenerational Earnings Mobility across Countries. IZA, Discussion Paper No 3037, September 2007.
- Rostila, Mikael: Social capital and health in European welfare regimes: a multilevel approach. *Journal of European Social Policy* 17 (2007): 3, 223–239.
- Rothstein, Bo: Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital? The quality of Government Institute, Gothenburg: University of Gothenburg. QoG Working Paper Series 16, 2008.
- Rothstein, Bo & Uslaner, Eric: All for all. Equality, corruption, and social trust. *World Politics* 58 (2005):1, 41–72.
- Scruggs, Lyle & Allan, James: Welfare state decommodification in eighteen OECD countries: A replication and revision. (2005) Saatavissa: <http://www.sp.uconn.edu/~scruggs/wp.htm>.
- Serageldin, Ismail: Sustainability and the Wealth of Nations. First Steps in an Ongoing Journey. Washington, D.C.: The World Bank, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 5, 1996.
- Stiglitz, Joseph & Sen, Amartya & Fitoussi, Jean-Paul: Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Saatavissa: [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr), 2009.
- Svendsen, Gert & Svendsen, Gunnar (toim.): *Handbook of Social Capital*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009,

UNDP: Human Development Reports. Available at: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/>

van Oorschot, Wim & Finsveen, Ellen: The Welfare State and Social Capital Inequality. Paper presented at the RC19 Annual Conference "The Future of Social Citizenship", SOFI, Stockholm, 4–6 September 2008.





## 5 SOSIAALISET MAHDOLLISUUDET JA ESTEETTÖ- MYYSPOLITIikka

**Y**mpäristöjen esteettömyys luo mahdollisuuksia toimintaan ja yhteiskuntaan osallistumiseen ja osallisuuteen. Yhteiskuntaan osallistuminen voi tarkoittaa työntekoa, asiointia, opiskelua, sosiaalisia suhteita tai ylipäänsä sosiaalista selviytymistä. Ihmisen osallisuus yhteiskuntaan välittyy ja toteutuu yhteiskunnan instituutioiden ja erilaisten ympäristöjen kautta.

Esteettömyydestä on puhuttu rakennetun ympäristön, liikenteen sekä tieto- ja viestintäteknologian suhteen. Myös palveluihin liittyviä, esimerkiksi organisatorisia esteitä voidaan analysoida. Eri järjestelmissä voi olla esteitä osallistumiselle, mutta toisaalta esteitä voidaan poistaa tai vähentää yhteiskunnallisin toimenpitein. Esteettömyyttä varmistavia tai edistäviä toimenpiteitä on Suomessa tehty eri aloilla, mutta niistä ei ole vielä muodostunut kokonaisvaltaista esteettömyyspolitiikkaa.

Tässä kirjoituksessa perustellaan, miksi esteettömyyspolitiikkaa ja siitä johtuvaa lainsäädäntöä tarvitaan, ja hahmotellaan sen sisältöä hallinnon sektorit ylittävänä konseptina. Tarkastelu kohdistuu siis institutionaalisiin keinoihin esteettömyyden edistämisessä. Vakiintuneet odotukset muodostavat normeja ja instituutioita. Normeja tutkimalla voidaan tutkia instituutioita täsmällisesti. Aineistona käytetään policya eli toimintapolitiikkaa ilmaisevia asiakirjoja ja lainsäädäntöä. Lainsäädännön avulla kuvataan instituutioiden sisältöä ja käytettyjä keinoja. Lainsäädäntöä tarkastellaan näin tosiasiana ja vain esteettömyyden näkökulmasta. Esteettömyyden tosiasiallista tilaa ei tässä laajemmin arvioida. Tavoitteena on osoittaa, että esteettömyyskäsite on perusteltu moraalinen ja oikeudellinen vaatimus, ja että esteettömyyttä voidaan vahvistaa institutionaalisin keinoin.

Esteettömyyden tavoite on yksi, mutta keinot ovat monet. Kullakin hal-



linnon sektorilla on oma institutionaalinen luonteensa ja sille tyypilliset keinot.

Ensin tarkastellaan esteettömyyden käsitteen lähtökohtia ja sen jälkeen esteettömyyttä syrjinnän kiellon seuraamuksena, joka on hallinnon sektorit ylittävä konsepti. Sisältöalueina tarkastellaan työelämää, rakennettua ympäristöä, liikennettä, tieto- ja viestintäteknologiaa, sosiaali- ja terveydenhuoltoa, julkisia hankintoja ja lopuksi toimenpiteiden ja sääntelyn tyyppejä esteettömyyden edistämässä.

### **Esteettömyyskäsitteen lähtökohdista**

Arkikielessä se, mikä on este, ymmärretään helposti. Kulkureitillä voi olla esteitä, kiviä, ylivoimaisia kukkuloita, väärin pysäköityjä autoja. Sumu voi estää näkemisen, melu kuulemisen. Tiedonkululla voi olla esteitä. Konkreettinen este on reitillä oleva este. (Kemppainen 2008.)

Esteet liittyvät päämääräsuuntautuneeseen tekemiseen. Tiellä yleensä kuljetaan johonkin, halutaan kuulla tai nähdä jotakin. Jostakin tulee este vasta, kun se liittyy toimintaan. Jokin toiminnan ulkoinen seikka estää tekemisen. Jotkut esteet voidaan poistaa, toiset kiertää. Kyse on mahdollisuuksista ja niiden puutteesta. Kun mahdollisuuksiin vaikutetaan, kyse on mahdollisuuksien ja sosiaalisten mahdollisuuksien politiikasta. (Kemppainen 2008.)

Esteettömyyden käsite on tullut laajempaan käyttöön 1960- ja 1970-luvuilla kansainvälisessä vammaisuutta koskevassa keskustelussa ja tutkimuksessa. Arkkitehdit alkoivat kiinnostua esteettömyydestä. Rakennetun ympäristön lisäksi keskeisiksi huomion kohteiksi tulivat liikenne sekä viestintäteknologia. (Kemppainen 2008.)

Esteettömyys ja universaali suunnittelu on liitetty kansalaisoikeuksiin. Yhdysvalloissa vammaisuuspolitiikka on hahmotettu kolmena vaiheena. Ensimmäisen vaiheen muodosti tulonsiirtopolitiikka, kuten sosiaaliturvaan kuuluvat vammaisvakuutukset 1950-luvulla. Tämä on riskeihin vastaamista. Toisen vaiheen muodostivat taitojen rikastuttamisohjelmat, kuten koulutus ja kuntoutus, erityisesti 1970-luvulla. Tämä lähestymistapa luo yksilöllisiä mahdollisuuksia. Kolmas vaihe muodostuu kansalaisoikeuksien suojelusta. Kuuluisimmat merkkipaalut siinä ovat Section 504, Rehabilitation Act (1973) ja Americans with Disabilities Act (1990). Kolmannessa

vaiheessa vammaisuutta ei nähdä yksilön ominaisuutena, vaan yksilön ja ympäristön suhteena. Esteettömyys ja universaali suunnittelu sopivat tähän ajattelutapaan. (Swift Parrino 1992.) Yksilön, ympäristön ja yhteisön suhteena esteettömyys luo sosiaalisia mahdollisuuksia.

”Esteettömyys” on yleisesti käytetty suomennos englanninkielisestä käsitteestä *accessibility*. Se voidaan suomentaa myös ”saavutettavuudeksi”. Osuvin käänös olisi ehkä ”esteetön pääsy”. Lähikäsite on myös ”käytettävyys”, johon liittyy oma ergonomian tutkimusperinteensä, samoin *Human Factors* -lähestymistapaan. Lähikäsitteitä ovat myös *universal design* ja Euroopassa käytetty *design for all*.

Esteettömyyden käsitettä käytetään oikeastaan kahdessa merkityksessä. Laajemmassa merkityksessä esteettömyys tai esteetön pääsy tarkoittaa kokonaisuutta, joka sisältää sekä 1) kaikki huomioon ottavan suunnittelun (*universal design, design for all*) että 2) yksilölliset mukautukset ja apuvälineet. Suppeammassa merkityksessä esteettömyydellä viitataan samaan asiaan kuin käsitteillä *design for all* tai *universal design*. Sukulaiskäsitteitä on siis monia. Käytettävä käsite on syytä valita asiayhteyden mukaan.

### **Esteettömyys tasa-arvon ja syrjinnän kiellon seuraamuksena**

Esteettömyyden vaatimus voidaan perustella tasa-arvolla ja syrjinnän kielolla ja siten ihmisoikeuksilla. Ihmisoikeuksien kansainvälisen sääntelyn lähtökohtana pidetään yleensä ihmisoikeuksien yleismaailmallista julistusta, joka hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 1948. Se sisältää vapauden ja tasa-arvon sekä syrjinnän kiellon periaatteet. Julistuksen 1 artiklan mukaan kaikki ihmiset syntyvät vapaina ja tasavertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan. (Ihmisoikeudet 1994.)

Tasa-arvo ja syrjinnän kieltö ovat keskeisessä asemassa monissa ihmisoikeussopimuksissa. Esteettömyys on nimenomaisesti esillä uudessa vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous hyväksyi sen 13.12.2006. Sopimus ja sen valinnainen pöytäkirja avattiin allekirjoitettavaksi New Yorkissa 30.3.2007, jolloin useat maat, mukaan lukien Suomi, allekirjoittivat sen. Kansallinen voimaantulo edellyttää vielä ratifointia. Kansainvälisesti sopimus tuli voimaan 3.5.2008, kun riittävä määrä YK:n jäsenmaita oli ratifoinut sen. (United Nations Enable 2008; Kempainen 2007; Neuvoston päätös

2009.) Allekirjoitus merkitsee jonkinlaista periaatteellista hyväksymistä, ja ratifiointin kautta sopimuksesta tulee sitova kyseisessä maassa. Tätä kirjoitettaessa Suomi on allekirjoittanut sopimuksen, mutta ei ole vielä ratifioinut sitä.

Sopimuksen keskeinen periaate on syrjinnän kieltö. Siihen liittyy myös kohtuullisten mukautusten ajatus. Sopimuksessa käytetään myös universaalien suunnittelun käsitettä. Euroopassa puhutaan yleensä *design for all* -periaatteesta. Mahdollisimman monelle sopiva universaali suunnittelu on ensisijaista, ja erityisratkaisut, kuten apuvälineet, täydentävät sitä. Sopimuksessa esteettömyys tai saavutettavuus mainitaan useassa kohdassa. Esteettömyyttä nimenomaisesti koskee 9 artikla.

Eurooppalainen sääntely on ohjannut samaan suuntaan. Voidaan sanoa, että on kaksi Eurooppaa, Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin Eurooppa. Euroopan neuvosto on keskeinen ihmisoikeustoimija. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (1950) on ohjannut ihmisoikeuskehitystä laajasti ymmärrettyssä Euroopassa. Se korostaa, muun ohella, oikeutta elämään, vapauteen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. (Ihmisoikeudet 1994.)

Euroopan neuvosto on tehnyt myös vammaisia henkilöitä ja esteettömyyttä koskevia päätöksiä. Modernin yhteiskunnallisen ja vammaispoliittisen ajattelun tiivistää vuonna 2007 hyväksytty päätöslauselma ”Achieving full participation through Universal Design”. Siinä käytetään universaalien suunnittelun termiä, mutta alaviitteessä 2 todetaan, että se ja sukulaistermit lähenevät toisiaan: ”The terms ‘design for all’, ‘integral accessibility’, ‘accessible design’, ‘inclusive design’, ‘barrier-free design’, ‘transgenerational design’ and ‘accessibility for all’ are regarded as converging towards the term ‘Universal Design’ used in this text”. (Achieving full Participation through Universal Design 2007.)

Euroopan unioni säättää lakeja ja rahoittaa toimintaa alueellaan toimivaltansa puitteissa. Joulukuun 1. päivänä 2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella uudistettiin aiempia perustamissopimuksia. Tähän uuteen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen sisältyy syrjinnän kieltö (19 artikla). Vastaavan aiemman artiklan perusteella Euroopan unioni on antanut syrjintäkieltoa tarkentavia direktiivejä. Euroopan unionin tasa-arvopolitiikka on laajentunut kilpailunäkökohtiin perustuneesta samapalkkaisuusperiaatteesta laaja-alaiseksi syrjinnän torjuntaan tähtääväksi lainsäädännöksi

(Lissabonin sopimus 2010; Jääskinen 2007, 162–163.)

Tasa-arvo ei ole kuitenkaan uutuus Suomessa, vaan vanha suomalainen periaate. Uusi vuoden 2000 maaliskuun alussa voimaan tullut Suomen perustuslaki sanoo, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei sen mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (Suomen perustuslaki 1999).

### **Esteettömyyden määrittämisen lähtökohdat**

Esteettömyys, saavutettavuus ja käytettävyys liittyvät tuotteisiin, palveluihin ja ympäristöihin. Kun puhutaan esteettömyydestä, puhutaan yleensä käyttöliittymän teknisistä ominaisuuksista eri teknologioissa. Esteettömyys on kuitenkin laajempi ilmiö, joka sisältää koko palveluprosessin ja sen organisaation ennakkoinformaatiosta fyysisiin tiloihin ja välineisiin, viestinnän muotoon, kieleen ja kielenkäyttöön sekä asiointin tulokseen.

Edellä mainittu YK-sopimus koskeekin useissa kohdissa myös palveluita. Myös Britannian Disability Discrimination Act (DDA) vuodelta 1995 koskee nimenomaisesti palveluita. Vuonna 2010 julkaistun tutkimuksen mukaan 40 % vammaisista henkilöistä tunnisti vaikeuksia esteettömyyden suhteen käyttämissään tavaroissa ja palveluissa vuoden aikana. Vaikeuksia oli esimerkiksi julkisessa liikenteessä, toimitiloissa, palveluntuottajan kielenkäytössä ja informaation muodossa. (Gore & Parckar 2010.)

Esteettömyys on määritelty useissa eurooppalaisissa ja kansainvälisissä standardeissa. Standardin noudattaminen on kuitenkin vapaaehtoista, ellei se tule velvoittavaksi jonkin normin kautta. Eurooppalaisia standardisointijärjestöjä ovat CEN (European Committee for Standardization), CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardization) ja ETSI (European Telecommunications Standards Institute). Kansainvälisiä organisaatioita ovat ISO (International Organization for Standardization) ja IEC (International Electrotechnical Commission). (Hodgkinson 2009; HF Summary 2010; ISO International Organization for Standardization 2008).

Esimerkiksi CEN/CENELEC Guide 6 opastaa yleisesti esteettömyyden huomioon ottamiseen suunnittelussa. Oppaan aiheita ovat mm. vaihtoeht-

toinen muoto, tiedon ja ohjainten sijainti ja muoto sekä käsijohteiden ja ovenkahvojen sijoitus; valaistuksen taso ja häikäisyn esto; värit ja kontrastit; selkokieliyys kirjoitetussa ja puhutussa kielessä; graafiset symbolit ja kuvat; käsittelyn helppous; esteettömät kulkuväylät; akustiikka; turvallinen vikaantuminen (CEN/CENELEC Guide 6).

Standardointijärjestöjen tekemien standardien lisäksi on olemassa ns. de facto eli tosiasiallisia standardeja. Ne voivat olla markkinoilla syntyviä standardeja. Esteettömyyden kannalta keskeinen tosiasiallinen standardi on world wide web consortiumin kehittämät ohjeet verkkopalvelun esteettömyydestä (W3C).

## **Työelämän esteettömyys**

Työelämän esteettömyyttä on käsitelty syrjinnän kiellon näkökulmasta. Syrjinnän kieltä on keskeinen tavoite esimerkiksi EU:n politiikassa. Uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää torjutaan vuonna 2000 annetulla työllisyyspuitedirektiivillä (Neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.)

Työllisyyspuitedirektiivin tarkoituksena on luoda yleiset puitteet uskuntoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiselle työssä ja ammatissa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi jäsenvaltioissa. Direktiivin 5 artiklan mukaan yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi on tehtävä kohtuullisia mukautuksia. Tämä merkitsee, että työnantajan on toteutettava asianmukaiset ja kulloistenkin tarpeiden mukaiset toimenpiteet, jotta vammaiset voivat päästä johonkin toimeen, harjoittaa sitä ja edetä urallaan tai saada koulutusta, jollei näistä toimenpiteistä aiheudu työnantajalle kohutuutonta rasitetta.

Yhdenvertaisuuslaissa (20.1.2004/21) kielletään syrjintä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintänä kiellettyä on sekä välitön että välillinen syrjintä. Myös häirintä ja ohje tai käsky syrjiä on kielletty. Myös työsopimuslaissa on syrjinnän kieltä. Siinä kielletään työntekijöiden ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan asettaminen

ian, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Yhdenvertaisuuslain ja työlaainsäädännön noudattamista valvovat työsuojelupiirien tarkastajat. Tasa-arvolain noudattamista valvoo tasa-arvovaltuutettu. Yhdenvertaisuuslaissa säädetään työntäjän velvollisuutena olevista kohtuullisista toimita. (Yhdenvertaisuuslaki 2004; Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo työelämässä 2008)

Myös työturvallisuuslainsäädäntö ja työterveyshuolto tukevat esteettömyyttä. Esimerkiksi työturvallisuuslain (23.8.2002/738) työpisteen ergonomiaa, työasentoja ja -liikkeitä koskeva 24 § vaikuttaa myös työpisteen esteettömyyteen. Työturvallisuutta valvovat työsuojeluviranomaiset. Työvoimatoimisto voi myöntää työnantajalle työolosuhteiden järjestelytukea työpaikan muuttamiseksi vammaiselle henkilölle sopivaksi. Työturvallisuuden ja työn sääntely sisältää esteettömyyden edistämiseen paljon mahdollisuuksia, joita ei ole vielä käytetty hyväksi.

### **Rakennetun ympäristön esteettömyys**

Rakennetun ympäristön esteettömyys oli uusi elementti kansainvälisessä vammaisuutta koskevassa keskustelussa ja tutkimuksessa 1960- ja 1970-luvuilla. Arkkitehtien ja suunnittelijoiden, säätiöiden ja hallitusten kiinnostus esteettömyyteen lisääntyi. Pelkistetystä pyörätuolin ja sen käyttäjän hahmosta tuli kansainvälinen, ISO:n (International Organization for Standardization) luetteloima ja YK:n tukema symboli. (Groce 2002, 51–53.)

Tietoa koottiin YK:n kansainvälisenä vammaisten vuonna 1981 julkaisemaan oppaaseen rakennetun ympäristön mukauttamisesta vammaisille henkilöille. Opas sisältää analyysiä vammaisten henkilöiden tarpeista, mitoitustietoa, rakennuksissa olevien ongelmien tunnistamista ja suunnittelusuosituksia. Se sisältää myös vertailutaulukon rakentamisen mitoitusta koskevista normeista 12 maassa, mukaan lukien Suomessa. (Designing with Care 1981.)

Suomessa rakennetun ympäristön ja rakentamisen esteettömyys perustuu maankäyttö- ja rakennuslaissa (5.2.1999/132) asetetuille tavoitteille. Lain 5 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on edistää

turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista. Maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:ssä säädetään muun muassa, että rakennuksen tulee ”sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut”. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (10.9.199/895) 53 §:ssä on velvoite hallinto- ja palvelurakennuksen, asuinrakennuksen sekä työtiloja sisältävän rakennuksen esteettömyyteen. Tarkempia säännöksiä annetaan Suomen rakentamismääräyskokoelmassa. Rakentamismääräyksiä on annettu ympäristöministeriön asetuksilla.

Ympäristöministeriön asetus esteettömästä rakennuksesta (RakMk F1 2005) koskee hallinto- ja palvelurakennuksia sekä työtiloja sisältäviä rakennuksia sekä muissa rakennuksissa sijaitsevia liike- ja palvelutiloja niiden omistus- tai hallintamuodosta riippumatta. (Rakennuksen esteettömyys ja käyttöturvallisuus 2010.)

F1:ssä liikkumisesteettömiä kulkuyhteyksiä tontilla tai rakennuspaikalla sekä rakennuksen sisätiloissa mitoittaa pyörätuolin ja pyörällisen kävelytelineen (rollaattori) tilantarve. Määräyksiä ja ohjeita liittyy myös hissien tai muun henkilöiden nostoon soveltuvan laitteen rakentamiseen. Lisäksi on säädetty kulkukelpoisen luiskan enimmäiskaltevuudesta ja välitasanteista, oven vapaan leveyden vähimmäismitasta, kynnyshöyden enimmäismitasta ja liikkumisesteiselle soveltuvan wc- ja pesutilan mitoitukselta. Kokoonmistilojen ja majoitustilojen liikkumisesteettömyydestä on toiminnallisia määräyksiä. (Rakennuksen esteettömyys ja käyttöturvallisuus 2010.)

Asuntorakentamisen esteettömyydestä on määräyksiä ja ohjeita asun- tosuunnittelua koskevassa ympäristöministeriön asetuksessa (RakMk G1 2005). Hissivelvoitteesta on säädetty, että kerrostalossa, jossa käynti asuinhuoneistoihin on sisääntulon kerrostaso mukaan lukien kolmannessa tai sitä ylemmässä kerroksessa, porrasyhteys asuinhuoneistoihin on varustettava pyörätuolin ja pyörällisen kävelytelineen käyttäjälle soveltuvalla hissillä. Myös kulkuyhteyksien on sovelluttava liikkumisesteiselle. (Rakennuksen esteettömyys ja käyttöturvallisuus 2010.)

Keskeinen keino, millä nämä sisällölliset tavoitteet toteutetaan eli niiden velvoittavuus toteutetaan, on rakennusvalvonta ja erityisesti rakennuslupa. Rakennuslupaa ei myönnetä, mikäli suunnitelma on velvoittavien normien

vastainen. Rakentamisen alalla on siis voimassa kokonaisvaltainen sääntelyjärjestelmä, joka voi toimia myös esteettömyyden edistämiseksi. Lainsäädännön toimeenpano edellyttää tietoista ja aktiivista hallintoa.

## **Liikenteen esteettömyys**

Liikkumisvapaus on keskeinen perusoikeus. Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Nimenomaisesti esteettömyyden kannalta lainsäädäntöä on vain vähän.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista lentoliikenteessä n:o 1107/2006 perustuu syrjinnän kiellon ajatukselle. Se sisältää säännöksiä mm. kuljettamisesta kieltäytymisen estämisestä, saapumis- ja poistumispisteiden osoittamisesta, tiedonvälityksestä, oikeudesta avunsaantiin lentoasemilla, vastuusta avun antamisesta lentoasemilla, avunannon laatuvaatimuksista ja lentoliikenteen harjoittajien antamasta avusta.

Liikenne- ja viestintäministeriön esteettömyysstrategia painottaa liikenteen suhteen liikennejärjestelmää, toisin sanoen kokonaisuutta. Strategiaraaportti sisältää useita toimenpiteitä liikennejärjestelmän esteettömyyden lisäämiseksi. Nykytilannetta, ongelmia ja toimenpiteitä on käsitelty erikseen jalankulkuympäristön, autoliikenteen sekä joukkoliikenteen laadun, informaation, terminaalien ja eri joukkoliikennemuotojen osalta. Kullekin toimenpiteelle on määritelty taho, joka vastaa sen käynnistämisestä, sekä osoitettu mahdollisia yhteistyötahoja. (Kohti esteetöntä liikkumista 2003.)

## **Tieto ja viestintäteknologian esteettömyys**

Myös tietoyhteiskuntaa voidaan tarkastella tasa-arvon ja syrjinnän kiellon näkökulmasta. Se tarkoittaa, että kaikilla tulisi olla oikeus osallistua tietoyhteiskuntaan, esimerkiksi viestiä toisen henkilön kanssa tai saada informaatiota eri palveluista. Viestintä liittyy sananvapauteen, julkisuuteen ja tiedon saantiin julkisesta asiakirjasta, joista on säädetty Suomen perustuslain 12 §:ssä. Televiestintää koskeva lainsäädäntö on tietoyhteiskunnassa keskeinen normikokonaisuus, mutta myös muiden sektoreiden kysymykset



ovat tietoyhteiskunnan esteettömyyden kannalta merkittäviä, kuten julki-  
set hankinnat, tekijänoikeus, yksityisyyden suoja tai apuvälineet. (Kemp-  
painen 2008, 2009.)

Esteettömän viestinnän näkökulmasta on keskeistä, että on käytettävissä erilaisia tapoja välittää tietty viestin sisältö, esimerkiksi näön, kuulon tai kosketuksen kautta. Modernin teknologian kehitykselle on luonteenomaista konvergenssi, eri teknologioiden lähentyminen. Tietoteknologian ja viestintäteknologian yhdistyminen luo uusia mahdollisuuksia viestinnän tasa-arvoon. Toisaalta uusi teknologia voi tuoda mukanaan myös ongelmia. Tieto- ja viestintäteknologian (ICT, information and communication technologies) avulla sama viesti voidaan välittää puheena tavallisen lankapuhelimen tai kännykän avulla; tekstiviestit ja sähköposti mahdollistavat tekstiviestinnän. Välityspalvelut tulkitsevat puheen tekstiksi tai päinvastoin. Viittomakielinen viesti voidaan välittää videopuhelimilla. Televisiokuvaan voidaan liittää tekstitys. (Kempainen 2008.)

Tieto- ja viestintäteknologian yhdentymisen ansiosta televiestinnästä on tullut entistä tärkeämpi kysymys viestinnän tasa-arvon kannalta. EU:n televiestintäpolitiikka on pyrkinyt telepalveluiden vapauttamiseen ja jäsenvaltioiden televerkkojen yhteensopivuuteen. Tavoitteena on, että kilpailun vapauttaminen hyödyttäisi mahdollisimman laajasti koko yhteiskuntaa. Jokaisella tulisi olla mahdollisuus käyttää laadukkaita telepalveluja kohtuullisella hinnalla. EU:n keskeinen painopistealue on tietoyhteiskunnan kehittäminen.

EU:n toimet kilpailun avaamiseksi alkoivat vuonna 1987, jolloin komissio julkaisi vihreän kirjan telepalveluiden ja telepäätelaitteiden yhteismarkkinoiden luomisesta. Telemarkkinoiden vapauttamista on sen jälkeen toteutettu monien direktiivien ja asiakirjojen avulla. (Kempainen 2008.)

Kilpailu yksinään ei kuitenkaan ole taannut tavoiteltuja asioita. EU:n lainsäädännössä ja tietoyhteiskuntapolitiikassa onkin alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota kuluttajan asemaan ja oikeuksiin esimerkiksi uusimmissa direktiiveissä. Korkeat tavoitteet esteettömyydelle asetti Riian julistus vuodelta 2006. Se sisältää myös esteettömyyttä laajemman e-inklusion ajatuksen. (Europe's Information Society Portal 2010; Ministerial Declaration 2006.)

Suomessa esteettömän viestinnän tavoitteen kannalta tärkeiksi painopisteiksi on katsottu laajakaistan antamat mahdollisuudet, digitaalinen televisio, internet-sivujen esteettömyys, hätäpalvelut, luettelopalvelut ja pääte-

laitteet (Kohti esteetöntä viestintää 2005).

Viestintämarkkinalain (23.5.2003/393) 1 §:n mukaan lain tavoitteena on edistää palvelujen tarjontaa ja käyttöä viestintäverkoissa sekä varmistaa, että viestintäverkkoja ja viestintäpalveluita on kohtuullisin ehdoin kaikkien teleyritysten ja käyttäjien saatavilla koko maassa. Lain tavoitteena on lisäksi huolehtia siitä, että Suomessa saatavilla olevat mahdollisuudet televiestintään ovat käyttäjien kohtuullisten tarpeiden mukaisia, keskenään kilpailevia, teknisesti kehittyneitä, laadultaan hyviä, toimintavarmoja ja turvallisia sekä hinnaltaan edullisia. (Viestintämarkkinalaki 2003.)

Viestintämarkkinalaissa on säännökset yleisestä hätänumerosta, yleisestä numerotiedotuspalvelusta ja puhelinluettelopalvelujen tarjoamisesta, mutta vammaisten käyttäjien palveluista ei ole kuitenkaan nimenomaista mainintaa. Suomen linjana näyttääkin olleen luottaa markkinoihin, ohjelmiin ja kehittämissuunnitelmiin. Muutos on kuitenkin nähtävissä viestintälainsäädännön uudistamisessa. Esteettömyys ollaan nyt ottamassa huomioon uraa uurtavalla tavalla esimerkiksi television ääni- ja tekstityspalveluissa ja viestintämarkkinoiden uudistuksissa (Liikenne ja viestintäministeriö 2010).

Sekä lainsäädäntöä että esteettömyyden todellista tilannetta eri Euroopan maissa ja eräissä muissa maissa on vertailtu MeAC-raportissa. Eurooppalaisessa vertailussa Suomi sijoittuu tietoyhteiskunnan kehityksessä keskivaiheille. Vaikka vertailussa on jonkin verran metodisia ongelmia, tutkimus perustuu tosiasioille ja Suomen heikko tulos on aihetta ottaa vakavasti. On kysyttävä, olemmeko Suomessa hyviä rakentamaan teknologioita ja tekniikoita, mutta huonompia ihmisen huomioon ottamisessa. (Measuring Progress of eAccessibility in Europe 2007.)

Yleensäkin Euroopassa verkkoesteettömyyden edistyminen on ollut heikkoa, ja keinot sen toteuttamiseen vaihtelevat eri maissa. Velvoittavaa lainsäädäntöä on useassa maassa. (Study report 2009.)

Kansallisten normien erilaisuus ja viestintäteknologiamarkkinoiden globaali luonne johtavat tarpeeseen säännellä esteettömyyttä globaalisti. Keinot ovat eri puolilla maailmaa erilaisia. Japanissa standardit ovat tärkeitä, Yhdysvalloissa syntyy oikeuskäytäntöjä, Euroopassa monien keinojen kokonaisuus on luonteenomaista. Globaalit standardit ovat tarpeellisia. Paitsi että ne luovat markkinoille mahdollisuuksia, ne luovat myös ihmisille yhteisymmärryksen mahdollisuuksia. (Kempainen, Kemp & Yamada 2009.)

## Sosiaali- ja terveydenhuolto

Useilla yleisillä kysymyksillä on rajapinta sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Raja voi olla liukuva kehityksen mukaan. Kysymys on siitä, kuuluuko asia sektorivastuun mukaan jollekin toiselle viranomaiselle vai sosiaali- ja terveydenhuollolle. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, mikä on sosiaali- ja terveydenhuollon aktivointia, mikä työhallinnon tukemaa työtä ja mikä ansiotyötä avoimilla työmarkkinoilla. Koulun ja sosiaali- ja terveydenhuollon vastuut liittyvät yhteen. Kysymykset elävät hallinnollisten järjestelmien mukana. (Kemppainen 2008.)

Esteettömyyden ja apuvälineiden suhteesta keskustellaan. Osa vallitsevasta epäselvyydestä johtuu siitä, että apuvälineistä puhutaan sekä loogisena että hallinnollisena kysymyksenä. Esteettömyyden edistämisen näkökulmasta esteettömyys kaikille, esteetön pääsy johonkin on lähtökohta. Jos se ei ole mahdollista, apuväline voi ratkaista tilanteen. Tämä on apuvälineen looginen ajatus. Apuvälineenä ajatellaan kuitenkin usein kunnan tai jonkin muun julkisen organisaation myöntämää apuvälinettä. Julkinen organisaatio antaa, siis päättää antaa apuvälineen asiakkaalle omaksi tai lainaksi. Tämä on apuvälineen hallinnollinen käsite. Se on luonnollisesti erilainen eri maissa. Sitä ei välttämättä ole määritelty täsmällisesti kansallisestikaan.

Kansanterveyslain (28.1.1972/66) mukaan apuvälinepalvelut ovat osa lääkinnällistä kuntoutusta, joka on yleisesti säädetty kunnan tehtäväksi. Samoin erikoissairaanhoidolaissa (1.12.1989/1062) apuvälinepalvelut luetaan lääkinnälliseen kuntoutukseen. Lääkinnälliseen kuntoutukseen luettavat apuvälineet ovat asiakkaalle maksuttomia. Tuleva terveydenhuoltolaki uudistaa näitä säännöksiä.

Apuvälineistä on säädetty myös sosiaalihuollon lainsäädännössä. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 9 §:n (19.12.2008/981) mukaan vammaiselle henkilölle korvataan päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen tarvittavien välineiden, koneiden ja laitteiden hankkimisesta aiheutuneista kustannuksista puolet. Vakiomalliseen välineeseen, koneeseen tai laitteeseen tehdyt vamman edellyttämät välttämättömät muutostyöt korvataan kuitenkin kokonaan.

Kunnan on mainitun säännöksen mukaan korvattava vaikeavammaiselle henkilölle myös asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta hänelle aiheutuvat kohtuulliset kustannuk-

set, jos hän vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee näitä toimenpiteitä suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Myös asuntojen muutostyöt ovat esteettömyyden parantamista. Ne helpottavat esimerkiksi vammaisten henkilöiden ja ikäihmisten kotona asumista.

## **Sektorit ylittäviä kysymyksiä**

Syrjinnän kieltä ylittää tai läpäisee hallinnon sektorit. Eri oikeusjärjestelmissä on myös muita keinoja, joita voidaan käyttää esteettömyyden edistämiseen. Keskeinen keino muodostuu julkisista hankinnoista.

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA antaa JHS-suosituksia, jotka koskevat valtion ja kunnallishallinnon tietohallintoa. ”JHS 129 Julkishallinnon verkkopalvelun suunnittelun ja toteuttamisen periaatteet” opastaa viranomaisia verkkopalveluiden suunnittelussa, toteutuksessa ja hankinnassa. Suositus kuvaa verkkopalvelun tuottamisprosessin, ja päähuomio on erityisesti loppukäyttäjälle tarkoitetun käyttöliittymän toteutuksessa ja hyvän palvelun tuottamisessa. Erityistä huomiota on kiinnitetty verkkopalvelun käytettävyyden ja saavutettavuuden varmistamiseen. (JHS 129 Julkishallinnon verkkopalvelun suunnittelun ja toteuttamisen periaatteet 2008.) Esteettömyyttä ei ole kuitenkaan liitetty julkisiin hankintoihin.

Euroopassa, esimerkiksi Englannissa, julkisten hankintojen rooliin sosiaalipolitiikassa on kiinnitetty pitkään huomiota. Christopher McCrudden (2007) on analysoinut näitä mahdollisuuksia ja käytäntöjä laajasti.

Euroopan unionin julkisten varojen käyttöön liittyvä lainsäädäntö perustuu tavaroiden ja palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen unionin sisällä sekä hankintamenettelyjen avoimuuteen, syrjimättömyyteen ja tasapuolisuuteen. Suomessa julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu vuoden 2004 direktiiveihin perustuen merkittävästi vuonna 2007 voimaan tulleella lainsäädännöllä. (Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uotila 2007.) Keskeinen uutuus on, että teknisissä eritelmissä on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon vammaisten käyttäjien tarpeet (Laki julkisista hankinnoista [30.3.2007/348] 44 § 1 mom.; Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnasta [30.3.2007/349] 40 § 1 mom.)

Vaikka esteettömyysnäkökohtia voidaan ottaa huomioon hankintapro-

sessin useassa vaiheessa, helpoin ja oikeudellisesti selkein tapa esteettömyysvaatimusten huomioon ottamiseen on sisällyttää ne tarjouspyynnön teknisiin eritelmiin ja viitata niissä standardeihin. Myös erilaisiin ohjeisiin on viitattu, verkkosivujen esteettömyyden osalta JHS 129 -suosituksen liitteessä W3C:n ohjeisiin, joita voidaan pitää de facto -standardeina.

Tähän tarkoitukseen sopivia standardeja on monia, mutta niiden käyttö saattaa olla hankalaa tai erityisasiantuntemusta edellyttävää. Tämän vuoksi monissa maissa on kehitetty työkaluja ja opastusta helpottamaan hankintamenettelyä. (Kemppainen 2008.)

Julkisia hankintoja koskevat direktiivit antavat siten mahdollisuuden esteettömyysehtojen asettamiseen. Ongelma saattaa kuitenkin olla se, mitä tarkkaan ottaen esteettömyys tarkoittaa. Tähän haetaan ratkaisua Euroopan unionissa standardoinnista. Eurooppalaisille standardointijärjestöille CEN:ille, CENELEC:ille ja ETSI:lle annettu mandaatti 376 koskee tietojä viestintäteknologian palveluja ja mandaatti 420 rakennetun ympäristön esteettömyyttä. Mandaatti 420 koskee mm. julkisia rakennuksia, julkisia paikkoja, pysäköintiä, teitä, kouluja, sairaaloita, urheilutiloja, sekä myös liikennettä, kuten lentokenttiä, rautatie- ja linja-autoasemia ja satamia. Hankkeeseen kuuluu kartoitus olemassa olevista vaatimuksista. (Placencia Porrero & Sindelar 2008.)

## **Toimenpiteiden ja sääntelyn tyypit**

Lainsäädäntö on keskeisin normatiivinen keino esteettömyyden edistämässä. Kansainvälisessä ja kansallisessa yhteiskuntapolitiikassa voidaan käyttää velvoittavuudeltaan eri vahvuisia normatiivisia keinoja, kuten kansainvälisiä sopimuksia, Euroopan unionin lainsäädäntöä, kansallista lainsäädäntöä, pehmeää sääntelyä ja joustavia normeja, ohjeita, suosituksia, standardeja, käsitteenmuodostusta, yhteistyötä ja tiedon kasvattamista.

Esteettömyyden yleinen tavoite on yhteinen, mutta keinot sen edistämiseen ovat erilaisia eri hallinnonaloilla. Rakentamisen alalla on käytössä perinteellinen, periaatteessa tehokas hallinnollinen kokonaisuus. Rakentaminen tapahtuu markkinoilla, mutta lainsäädäntö ja hallinto ohjaavat niitä. Esteettömyyden edistämisen keinot ovat olemassa, mutta haasteena on määrittellä esteettömyyden sisältö ja toteuttaa se.

Viestintäsektorilla on markkinaolosuhteisiin luotu ja markkinoita edis-

tävä lainsäädäntö. Lainsäädäntö, alemman asteiset normit ja viranomais-  
ten tehtävät erotetaan selkeästi markkinoista. Velvoite esteettömyyteen on  
Suomessa toistaiseksi heikko. Haasteena olisikin luoda tai käyttää esteettö-  
myyttä edistäviä keinoja. Pelkkä hyvä tahto ei ole riittänyt esteettömyyden  
toteuttamiseen, vaan nimenomaan kilpailutilanteessa tarvittaisiin velvoitta-  
vaa lainsäädäntöä, joka kohtelee kilpailun osapuolia yhdenvertaisesti. Rei-  
lut markkinat tarvitsisivat toimiakseen säännöt. (Kempainen 2008.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon antamat apuvälineet ja palvelut tukevat es-  
teettömyyden hyödyntämistä. Lainsäädäntö sosiaali- ja terveydenhuollossa  
on kuitenkin huomattavilta osin väljä. 1980- ja 1990-luvuilla on luovuttu  
valtionosuuteen perustuvasta taloudellisesta ohjauksesta ja valtionosuudes-  
ta on tullut laskennallista. Myös alemmanasteisista normeista ja huomattava-  
lta osin yleisestä ohjauksesta on luovuttu. Yleinenkin lainsäädäntö on  
huomattavalta osin väljä. Palvelujen tuotannon perustuessa yhä laajem-  
min markkinoilta hankittaviin palveluihin olisi tärkeää, että palveluiden  
laatukriteerit ja ominaisuudet olisi määritelty täsmällisesti ja kansallisesti,  
siis lainsäädännössä.

Esteettömyyden ajatus on kokonaisvaltainen, eri hallinnonalat läpäisevä,  
mutta keinot ovat, kuten edellä on kuvattu, sektorikohtaisia. Lainsäädän-  
nön rakenne ja perinne ovat erilaisia eri sektoreilla. Keinoja on useantyyppi-  
isiä, ja niitä käytetään vaihtelevasti eri sektoreilla. Lainsäädännön lisäksi  
”pehmeän sääntelyn”, ohjelmien ja paikallisten aloitteiden merkitys on  
suuri. Lainsäädäntöä kuitenkin tarvitaan erityisesti silloin, kun eri intresse-  
jä sovitetään yhteen.

Keinot ovat siis sektorikohtaisia, mutta elämä ei ole. Esteettömyyttä ei  
voi toteuttaa vain yhden organisaation toimesta, vaan tarvitaan yhteistyö-  
tä. Siihen tarvitaan jonkinlaista organisointia. Sektorirajoja on kuitenkin  
yleensä vaikea ylittää ongelmien ratkaisussa, eikä julistus yhteistyöstä riitä.  
Onko Suomi ajautunut kehittyneen sektorihallinnon loukkuun?

Tarvitaan ensinnäkin metakäsitteitä, kuten esteettömyyden käsitettä. Se  
tarvitsee elääkseen vahvistusta yhteistyöstä organisatorisin keinoin. Tarvi-  
taan myös tietoa ja yleisten ja erityisten, yksilöllisten ratkaisujen etsintää  
perille pääsyn varmistamiseksi, siis tutkimusta ja kehittämistä. Tutkimuk-  
senkin on esteettömyyden ja muiden tavoitteiden toteuttamiseksi haettava  
uusia tapoja ymmärtää asioita, ei vain uusia laitteita tai projekteja. Uusi  
voi löytyä myös läheltä. Käyttäjälähtöisyys, käytettävyys ja muunneltavuus

voivat edelleen johtaa uusiin tai parempiin tuotteisiin.

Esteettömyyttä tarkemmin määrittelevä lainsäädäntö on avainasemassa silloin, kun markkinoilla tai toiminta-alueella on erilaisia intressejä. Lainsäädännön voimassaolon lisäksi sitä on tulkittava ja pantava täytäntöön. Kansainvälisessä vammaispolitiikassa lainsäädännön toteutumista ajatellaan anglosaksisen common law -perinteen tapaan tuomioistuinkäytännön kautta. Pohjoismainen hyvään hallintoon perustuva hallintojärjestelmä sopii toisaalta nimenomaan esteettömyyden edistämiseen, missä sisällölliset kriteerit tulisi tietää etukäteen.

Jos hallinto on ajanmukainen, se on tehokas keino lainsäädäntöön sisältyvien yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Malli, joka perustuu siihen, että yksilöt toteuttavat oikeutensa oikeudenkäyntien kautta, asettaa yksilöt toisiaan vasten. Vaikka oikeudenkäynnin tarkoitus on luoda tasa-arvoa, se luo samalla konflikteja ja siten tuhlaa sosiaalista pääomaa. Pohjoismainen hallinto parhaimmillaan tarjoaa puolueettoman sateenvarjon, jonka tehtävä on ratkaista intressiristiriitoja demokraattisesti omaksutun lainsäädännön mukaisesti. Kokonaisuus, jossa on sopivassa suhteessa yhteisesti hyväksytty tavoite, yleinen ja tarkempi sektorin mukainen lainsäädäntö, hallintojärjestelmä, hyvä hallinto ja tuomioistuinjärjestelmä, tarjoaisi vahvan systeemisen tuen myös esteettömyyden edistämiseksi. (Kemppainen 2008.)

Muista maista on paljon opittavaa. Anglosaksisissa maissa julkisia hankintoja on käytetty pitkään sosiaalipolitiikan keinona. Hankinnoille asetettavilla ehdoilla voidaan ohjata yhteiskuntaa. (McCrudden 2007.) Uusi EU:n hankintalainsäädäntö antaa mahdollisuuksia esteettömyysehdojen asettamiseen julkisissa hankinnoissa. Esteettömyysvaatimusten täsmentämiseen on luontevinta käyttää standardeja. Niiden avulla julkiset hankinnat voisivat olla myös meillä sosiaalipolitiikan aktiivisesti käytettyjä keinoja.

Joustavan normatiivisuuden muodot, esimerkiksi standardit tai asiakaspalaute ovat uudempia, kehittämisen arvoisia keinoja, jotka tuovat ihmisen näkökulman yhteiskuntapolitiikkaan. Lainsäädäntö voidaan kytkeä standardeihin. Julkisia hankintoja voidaan käyttää aktiivisesti myös yhteiskuntapolitiikan keinona. Näin lainsäädännön keinot sosiaalisten mahdollisuuksien luoja- ja voimantekijä voivat monipuolistua.

## Lähteet

- Achieving full participation through Universal Design. Resolution ResAP(2007)3. Council of Europe.
- CEN/CENELEC Guide 6 Guidelines for standards developers to address the needs of older persons and persons with disabilities. Edition 1/January 2002. European Committee for Standardization ja European Committee for Electrotechnical Standardization.
- Designing with Care. A Guide to Adaptation of the Built Environment for Disabled Persons. International Year of Disabled Persons 1981 (IYDP). United Nations.
- Erikoissairaanhoitolaki (1.12.1989/1062).
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1107/2006 vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista lentoliikenteessä.
- Europe's Information Society Portal. European Commission. [http://ec.europa.eu/information\\_society/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/index_en.htm) [31.5.2010]
- Gore, Eleanor & Parckar, Guy: Rights and reality. Disabled people's experiences of accessing goods and services. Leonard Cheshire Disability, 2010. <http://www.lcdisability.org/?lid=12274> [26.5.2010]
- Groce, Nora: From Charity to Disability Rights. Global Initiatives of Rehabilitation International 1922–2002. New York: Rehabilitation International, 2002.
- HF Summary. <http://portal.etsi.org/hf/Summary.asp> [28.5.2010]
- Hodgkinson, Richard: 10<sup>th</sup> Report on International ICT Accessibility Standards Proposed, Being Developed and Recently Published. [http://www.tiresias.org/research/standards/report\\_10.htm](http://www.tiresias.org/research/standards/report_10.htm) [1.7.2009]
- Hyvönen, Olli; Kess, Kaija; Piisi, Tero; Tuomela; Heikki & Uotila, Jaakko: Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Helsinki: Edita, 2007.
- Ihmisoikeudet. Sata kansainvälistä asiakirjaa. Helsinki: Ihmisoikeusliitto ry, 1994.
- ISO International Organization for Standardization ISO/IEC guide 71:2001, Guidelines for standards developers to address the needs of older persons and persons with disabilities. [http://www.iso.org/iso/iso\\_catalogue/catalogue\\_tc/catalogue\\_detail.htm?csnumber=33987](http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/catalogue_tc/catalogue_detail.htm?csnumber=33987) [18.9.2008]
- JHS 129 Julkishallinnon verkkopalvelun suunnittelun ja toteuttamisen periaatteet. <http://www.jhs-suositukset.fi/web/guest/jhs/recommendations/129> [24.9.2008]
- Jääskinen, Niilo: Euroopan unioni. Oikeudelliset perusteet. Helsinki: Talentum, 2007.
- Kansanterveyslaki (28.1.1972/66).
- Kemppainen, Erkki: Kansainvälinen sopimus vammaisen henkilöiden oikeuksista kuntoutuksen kannalta. Kuntoutus 2 (2007): 42–51.
- Kemppainen, Erkki: Kohti esteetöntä yhteiskuntaa. Yhteiskuntapolitiikan normatiiviset keinot esteettömyyden edistämiseksi. Raportteja 33/2008. Helsinki: Stakes, 2008.
- Kemppainen, Erkki, Kemp, John & Yamada, Hajime: Policy and Legislation as a Framework of Accessibility. Teoksessa Stephanidis, Constantine (toim.) The Universal Access Handbook. Boca Ratan, London, New York: CRC Press, Taylor & Francis Group, 2009.
- Kemppainen, Erkki: Policy and Legislation in Europe in the Promotion of Accessibility. Teoksessa EDeAN Publication 2009, Principles and practice in Europe for e-Accessibility. Veszprém: Pannonian University Press, 2009.
- Kohti esteetöntä liikumista. Liikenne- ja viestintäministeriön esteettömyysstrategia.



Liikenne- ja viestintäministeriö: Ohjelmia ja strategioita 2/2003.  
 Kohti esteetöntä viestintää. Toimenpideohjelma. Liikenne- ja viestintäministeriö: Ohjelmia ja strategioita 1/2005.  
 Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (3.4.1987/380).  
 Laki julkisista hankinnoista (30.3.2007/348).  
 Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnasta (30.3.2007/349).  
 Liikenne- ja viestintäministeriö. Muutoksia television tekstitys- ja siirtovelvoitteisiin. <http://www.lvm.fi/web/fi/tiedote/view/1180917> [30.8.2010]  
 Lissabonin sopimus. [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_fi.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_fi.htm) [5.5.2010]  
 Maankäyttö- ja rakennusasetus (10.9.199/895)  
 Maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132).  
 McCrudden, Christopher: *Buying Social Justice. Equality, Government Procurement, & Legal Change.* New York: Oxford University Press, 2007.  
 Measuring Progress of eAccessibility in Europe (MeAC). Work Research Centre and Empirica. European Commission, 2007. [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/einclusion/library/studies/meac\\_study/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/library/studies/meac_study/index_en.htm) [28.5.2010]  
 Ministerial Declaration approved unanimously on 11 June 2006, Riga, Latvia. [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/einclusion/events/riga\\_2006/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/events/riga_2006/index_en.htm) [28.5.2010]  
 Neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marrskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.  
 Neuvoston päätös, tehty 26 päivänä marraskuuta 2009, vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen tekemistä Euroopan yhteisön puolesta. EUVL L 23, 27.1.2010, s. 35.  
 Placencia Porrero, Inmaculada & Sindelar, Martina: *The European Disability Action Plan and e-Accessibility standardisation.* Presentations from Vision in Action: Accessibility for All to Next Generation Networks Conference, 2008. <http://www.tiresias.org/cost219ter/new.htm> [30.4.2008]  
 Rakennuksen esteettömyys ja käyttöturvallisuus. Ympäristöministeriö. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=292927&lan=FI> [27.5.2010]  
 Study report: Web accessibility in European countries: level of compliance with latest international accessibility specifications, notably WCAG 2.0, and approaches or plans to implement those specifications. European Commission. [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/einclusion/library/studies/web\\_access\\_compliance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/library/studies/web_access_compliance/index_en.htm) [14.12.2009]  
 Suomen perustuslaki (11.6.1999/731).  
 Swift Parrino, Sandra: *Technology and American Legislation on Disability: The Emergence of a Universal Approach.* Wien: Computers for Handicapped Persons. Proceeding of the 3<sup>rd</sup> International Conference. 3 (1992) Schriftenreihe der Österreichischen Computer-Gesellschaft: Bd.60.  
 Työturvallisuuslaki (23.8.2002/738).  
 United Nations Enable. <http://www.un.org/disabilities/> [1.8.2008].  
 Viestintämarkkinalaki (23.5.2003/393).  
 W3C World Wide Web Consortium. Suomen toimisto. <http://www.w3c.tut.fi/> [31.5.2010]

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo työelämässä. Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2312> [5.5.2008]  
Yhdenvertaisuuslaki (20.1.2004/21).



## **6 MYÖNTEISTEN MAHDOLLISUUKSIEN POLITIIKKA JA KEHITYSVAMMA**

Suomalaisessa sopimussyhteiskunnassa eli tulopoliittisissa kokonaisratkaisuuksissa, joissa työnantajajärjestöt, työntekijäjärjestöt ja maan hallitus ovat 2000-luvulle asti määritelleet myös sosiaalipolitiikkaan liittyviä ”tärkeitä” asioita, vammaisten henkilöiden asema on ollut heikko. Esimerkiksi työvoimapalvelut kohdentuvat vain heikosti vammaisiin henkilöihin (ks. Vuorela 2008). Tällaisten yhteiskuntasopimusten tehtävänä on ollut taata taloudellinen vakaus ja kilpailukyky kansainvälisesti. Keskeistä on ollut tunnistaa ja ennaltaehkäistä taloudellista vakautta uhkaavia riskejä. (Ks. Julkunen 1992.) Sellaisten pienten asioiden politiikka kilpailukyvyyn ylläpitämisen rinnalla kuten vammaiskysymys jää vähemmälle huomiolle (Teittinen 2000). Tällainen politiikka ei sinänsä johdu siitä, että vammaisia henkilöitä haluttaisiin tietoisesti sortaa ja syrjiä, vaan kyse on pikemminkin isommiksi määrittyneiden ongelmien ratkaisemisesta pienempien ongelmien kustannuksella. Vammaisten henkilöiden rakenteellisesti tuotettu heikko asema polkee samalla heidän ihmisoikeuksiaan ja ihmisarvoaan.

Hoivatyössä vammaisten ihmisten toimintakyvyn mittaamisen kautta tuotettu käsitys kustakin yksilöstä on rakentunut fyysisestä, psyykkisestä ja sosiaalisesta ulottuvuudesta. Martha Nussbaumin (2006) esittämä myönteisyyttä korostava lähestymistapa sen sijaan painottaa ihmisarvoa ja sen saavuttamista toimintavalmiuksien (*capabilities*) kautta. Toimintavalmiudet eroavat toiminnasta tai toimintakyvystä. Esimerkiksi poliittista osallistumista on ongelmallista hahmottaa toimintakylynä, mutta toimintavalmiutena kylläkin. Keskeinen eroavaisuus toimintakyvyn ja toiminta-

valmiuksien välillä on se, että henkilön toimintakykyä mitattaessa (mikä koskee usein vammaisia ja erityisesti kehitysvammaisia henkilöitä) hänen täytyy objektivoidussa asemassa olla usein passiivinen ja jopa tietämätön koko asiasta. Usein toimintakykymittareiden tuottama tieto on epäluotettavaa, koska henkilöt, joiden toimintakykyä mitatetaan, eivät tee tai kykene tekemään itsearviota. Myös yksilökohtainen toimintakyvyn seuranta mitarin avulla on ongelmallista, koska samat henkilöt eivät suorita sitä (ks. esim. Lukkaroinen 2002). Toimintakykymittareiden standardoitavuus on myös oma ongelmansa, koska mittareiden tuloksiin voi vaikuttaa se, millaisia tarjoumia (*affordances*) elinympäristössä ja ympäröivässä yhteiskunnassa on (Gibson 1977). Toimintavalmiudet sisältävät tietoisuuden ja oman pyrkimyksen toimintakyvyn saavuttamisesta. Tällöin fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen kenttä ovat keskinäisessä suhteessa toisiinsa henkilön oman tahdon ja valintojen kautta.

Toimintavalmiuksille perustuva lähestymistapa esimerkiksi vammaispolitiikassa on ymmärrettävissä rakennekriittiseksi inklusion edistämiseksi, koska se poikkeaa olennaisesti nykykäytännöstä, jossa palvelujen saatavuus rakentuu lääketieteellisen diagnoosin varaan eikä varsinaisesti havaittuun tuen tarpeeseen (Niemi & Brandt 2008). Kansainvälisissä sopimuksissa (esim. Salamanca Statement Framework for Action on Special Needs Education. UNESCO, 1994; Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. United Nations, 1993 ja Convention on the Rights of Persons with Disabilities, United Nations, 2008) tällainen lähestymistapa on kuitenkin nähty välttämättömänä, ja se koskee myös kehitysvammaisia. Toimintavalmiuksille perustuva yhteiskuntapolitiikka edellyttää nimittäin palvelukäytänteiden muuttamista saavutettavammiksi ja osallistavammiksi kuin nykyiset palveluvalikot<sup>1</sup> mahdollistavat. Olenaista olisi ymmärtää, millaista tukea ja tarpeita palveluita hakevilla henkilöillä on. Palvelutarpeen arviointi ei voi perustua enää objektivoituneeseen mittaamiseen vaan kykyyn saada näkyviksi palvelujen käyttäjien toimintavalmiuksia.

Tämä ideologis-poliittinen muutos ja sen näyttäytyminen on lähtökohdaksi tälle luvulle, jossa tarkastelen näkymiä sosiaalisten mahdollisuuksien toteutumisesta kehitysvammaisilla asumispalvelujen muutosprosesseissa

<sup>1</sup> Sosiaalipalveluita on mahdollista saada lääketieteellisten diagnoosien perusteella. Kriittisissä arvioissa tällainen diagnosikeskeisyys toimii yhtenevän tulkinnan varmistajana lääketieteen ja hyvinvointipalveluiden kesken. Tällöin diagnostiikka toimii myös palveluvalikkojen määrittäjänä sekä hallinnollisena työkaluna (Hallstedt 2006).

laitosasumisesta yksilölliseen asumiseen. Kehitysvammaisten asumispalveluiden järjestämisen muuttuvia käytäntöjä tulkitsen (sosiaali)poliittisena linjavalintana ja ideologiana. Muutoksen käytännöt eivät ole kuitenkaan välttämättä tietoisia ideologisia linjavalintoja. Valintojen ja ideologioiden havaitseminen ja ymmärtäminen onkin yksi yhteiskuntatutkimuksen tehtävistä (Teittinen & Kuusterä 2010). Ensiksi tarkastelen kehitysvammaisille tarkoitettujen asumispalveluiden sosiaalishistoriallisia vaiheita sekä asumispalvelujen käytön määrällistä muutosta tilastotietojen avulla. Sitten arvioin asumispalvelujen nykytilaa inklusion ja uuden julkisjohtamisen parallelisissa kehityksessä. Lopuksi käsittelen asumispalvelujen käytännön muutoksen valmistelua ja toteutusta palvelujen käyttäjille esitettyinä tarjoamina.

### **Laitosasumisesta yksilölliseen asumiseen**

Kehitysvammaisten henkilöiden asemaa suhteessa sekä palveluihin että laajemmin yhteiskuntaan on varsin radikaalisti uudelleen määritelty länsimaissa viimeisen sadan vuoden aikana. Karkeasti tätä muutosta kehitysvammaisten henkilöiden asemassa voidaan kuvata muutoksena passiivisesta hoidon ja kuntoutuksen kohteesta, ”potilaasta”, aktiiviseksi toimijaksi, ”kansalaiseksi”, jolla on samat oikeudet kuin kaikilla muillakin ihmisillä (Bradley 1994). Yhteiskunnan palvelurakenteen muutoksessa vähemmälle huomiolle on kuitenkin jäänyt se, kuinka kansalaisuus saavutetaan erityisryhmien, kuten vammaisten henkilöiden kohdalla. Tällaiset ryhmät määritetään palvelujärjestelmässä yleensä erityisiksi haittojensa ja toimintakyvyttömyyksiensä kautta eli negatiivisiksi ymmärrettyjen ominaisuuksiensa kautta (Teittinen 2008).

Kehitysvammahuollon muutokset ovat koskettaneet koko kehitysvammaisuuden kenttää – kehitysvammaisia henkilöitä, heille tarjottavia palveluja ja niitä tuottavissa organisaatioissa työskenteleviä ihmisiä sekä koko palvelujärjestelmää. Suomalaisen kehitysvammahuollon käytännöt ja ideologiat on yleensä omaksuttu yli 10 vuoden viiveellä Yhdysvalloista, Englannista ja muista Pohjoismaista (Niemelä & Brandt 2008). Kehitysvammaisille henkilöille tarkoitettujen palvelujen järjestämisessä näkyvimpinä muutoksina ovat olleet

- siirtyminen keskitetystä laitoshoidosta pienimuotoisiin, yhteisöllisiin palveluihin
- pyrkimys erityispalveluista yleisiin palveluihin
- palvelujen käyttäjälähtöisyyden ja yksilöllisyyden korostaminen (Vesala 2003).

Suomessa laitosten hajauttaminen on tapahtunut muihin länsimaihin verrattu varsin myöhään (Saloviita 1992). Laitoshoidossa olleiden kehitysvammaisten henkilöiden lukumäärä puolittui 1990-luvun aikana, mutta lukuun ottamatta Nastolan hoitokotia keskuslaitoksia on kokonaan lakautettu vasta 2000-luvulla.

Muutosten taustalla ovat vaikuttaneet kehitysvammahuollossa omaksutut ideologiset näkemykset. Normalisaatioperiaatteessa (Nirje 1992; Wolfensberger 1972) korostettiin kehitysvammaisten henkilöiden oikeutta elää samalla tavalla kuin kaikki muutkin ihmiset. Heidän integroimisensa yhteiskuntaan nähtiin keskeisenä välineenä normalisaation toteutumiseksi. Normalisaatio itsessään kuitenkin ilmentää aina valtakulttuuria ja sen tavanomaisimpia toimintatapoja eikä sellaisenaan ole tai pyri olemaan vain yksilöpainotteinen periaate. Normalisaatio pyrkii edistämään myös yhteiskunnallista vakautta. Tässä mielessä normalisaatiota on kritisoitu palveluntuottajien määrittämäksi arvojen ja totuuksien yhdistelmäksi (Chappell 1992). Normalisaatiopohjaisen integraation sijasta alettiin myöhemmin puhua inklusiosta. Integraation voidaan nähdä sisältävän merkityksiä, joiden mukaisesti se merkitsee kehitysvammaisten sopeuttamista yhteiskuntaan. Inklusiosta taas korostuu ajatus, jonka mukaan yhteiskunnan tulee olla avoin ja kaikkien saavutettavissa, jolloin painopiste on pikemminkin ympäristön kuin yksilön muuttamisessa. (Hintsala ym. 2008a; Levitas 1998; Teittinen 2003, 2005.)

### **Laitoksista asumispalveluihin**

Kehitysvammaisten henkilöiden laitoksiin sijoittaminen alkoi Suomessa heti 1900-luvun alkupuolella perustetuissa Rinnekodin ja Vaalijalan kes-

kuslaitoksissa. Molempien keskuslaitoksien taustalla olivat juutalaiskristilliset lähtökohdat vammaisuuteen. Toisin sanoen vammaisuus oli jumalan rangaistus, mutta kirkko sosiaalityön keskeisenä toimijana 1800- ja 1900-lukujen taitteessa kuitenkin alkoi huolehtia myös vammaisista lähinnä moraalista syistä (Palo & Palo 1980). Kehitysvammaisista huolehtimiseen sisältyi moraalisen veloitteen lisäksi kasvatusoptimismi. Rinnekodin toiminta alkoi Helsingissä 1927 Diakonissalaitoksella. Myös Vaalijalan keskuslaitoksella on juurensa diakoniatyössä. Sortavalassa 1907 hoitolaitoksessa alettiin huolehtia ”äärimmäisessä hädässä” olevista ihmisryhmistä, kuten kehitysvammaisista. (Huhta & Sillanpää 2007.) Ihmiskäsitys kehitysvammaisista perustuessaan jumalan rangaistukseen asetti heidät vähemmän inhimillisiksi olennoiksi kuin muut ihmiset. Tämä osaltaan edesauttoi ja/tai toimi ideologisena perusteluna sille, että kehitysvammaiset saatettiin sulkea laitoksiin. 1930-luvulle tultaessa tylsämieliseksi luokiteltuja ihmisiä oli noin 15 000, ja erilaisissa laitoksissa heistä asui noin 1 000–1 500 (ks. Harjula 1996, 136–145; Vesala 2003, 12).

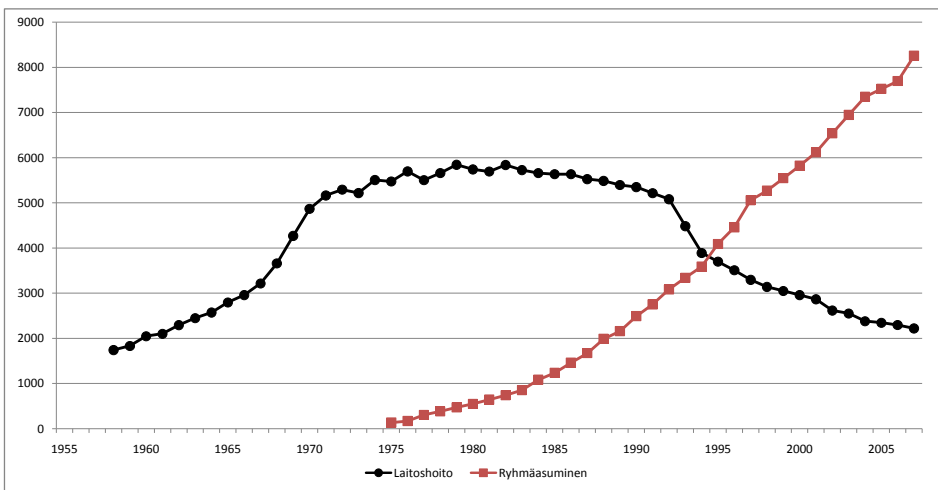
Toisen maailmansodan jälkeen alettiin valtion komiteassa (Komiteamietintö 1952:15) suunnitella kehitysvammahuollon uudelleenjärjestelyä. Lainsäädännön kehitys tapahtui vielä myöhemmin, kun vuonna 1958 astui voimaan Vajaamielislaki (107/1958), jossa annettiin ymmärtää, että laitoshoido oli paras ratkaisu kehitysvammaisille henkilöille, koska silloin voitiin toteuttaa kokonaishoidollinen huolehtiminen<sup>1</sup>. Tuossa laissa ihmiskäsitys noudatteli edelleen aikaisempia periaatteita erilaisista tai vaarallisista ihmisistä, joita piti valvoa kasvatuksellisin keinoin. Ideologisesti kehitysvammahuolto noudatti sodanjälkeisen ajan jälleenrakennuksen suuntaviivoja yhteiskunnallisten instituutioiden vahvasta asemasta yhteiskuntakehityksessä. Toisin sanoen kehitysvammahuolto oli rakennettu keskuslaitosten varaan. Vajaamielislain perusteella rakennettiin kattava laitostenverkosto ja perustettiin erityishuoltopiirit. Kehitysvammaisten laitosasuminen oli huipussaan 1980-luvulla.

Vajaamielislaki korvautui 1977 Kehitysvammalailla (988/1977). Siinä korostetaan kehitysvammaisen henkilön sopeutumista ympäröivään yhteiskuntaan. Kokonaishoidollinen laitosasuminen oli edelleen keskeisin asumismuoto, vaikka lain sisältö antoi mahdollisuuden avopalveluiden toteuttamiselle. 2000-luvun alussa on tuotettu erilaisia selvityksiä kehi-

<sup>1</sup> Kokonaishoidolla tarkoitetaan varsinaisen hoitamisen ohella kaikkien ihmisen elämään ja ympäristöön liittyvien seikkojen huomioimista hoitotieteellisistä lähtökohdista” (Hintsala ym. 2008b).



tysvammahuollon rakenteellisesta muutoksesta kohti yksilöllistä asumista (Niemelä & Brandt 2008; Peltto-Huikko ym. 2008) sekä alettu toteuttaa ja seurata tätä muutosprosessia. Tämä viimevaiheen kehitys ei enää perustu varsinaiseen integraatioon, vaan inklusioon, jossa henkilöiden itsetiedotuksen ohella muutetaan myös ympäristöjä saavutettavammiksi. (Teittinen 2000). Edellä kuvattu kehityskulku kehitysvammaisten asumismuodoissa Vajaamielislain jälkeen (1958–) on esitetty kuviossa 1.



KUVIO 1. Kehitysvammapalvelujen kehitys Suomessa 1958-2007: Laitoshoidossa ja ryhmämuotoisissa asumispalveluissa (autettu ja ohjattu asuminen) olleiden kehitysvammaisten henkilöiden lukumäärät  
Lähteet: Vesala 2003; SOTKANet-verkkopalvelu.

### Kehitysvammaisten asumisen kolme vaihetta

Vaikka lyhyessä historiakatsauksessa piirtyy kuva vahvan laitosasumisen säilymisestä Suomessa vielä nykyäänkin, niin kehitysvammahuollon kentällä ainakin ideologisen tason linjaukset viittaavat kuitenkin kehitysvammaisten aseman muuttumiseen objektista subjektiksi. Valerie Bradley'n (1994, 11–32) tekemässä erittelyssä kehitysvammaisten asumisen kolme suurta linjaa Yhdysvalloissa ovat tunnistettavissa myös Suomessa. Bradley'n ajattelun taustalta löytyy muun muassa Bengt Nirjen (1969/1994) kehittä-

mä normalisaatioperiaate, jossa korostetaan kehitysvammaisten ihmisarvoa ja kansalaisuutta valtaväestön tavanomaisissa elinympäristöissä. Tämä on kuitenkin vasta lähtökohta, jonka pohjalta on mahdollista saada aikaiseksi osallistuminen yhteisöön.

Asumisen ensimmäinen suuri linja Bradleyn erittelyssä on 1800-luvun lopulta alkanut ja 1960-luvulle vallinnut laitosasumisen dominaatio (joka jatkui Suomessa 1980-luvulle asti). Silloin kehitysvammaisten asumisen järjestelyt perustuivat lääketieteeseen ja tarkoituksena oli erottaa heidät muusta yhteiskunnasta. Heidät siis eristettiin laitoksiin, jossa heitä voitiin kontrolloida ja pyrkiä parantamaan. Kehitysvammaiset siis edustivat tuolloin uhkaa vähintäänkin siinä, että heidät nähtiin yksilöiden eli perheidensä ja läheistensä sekä yhteiskunnan taakkana. Toisaalta laitossuuntautuneisuuden aikana esimerkiksi psykologiset menetelmät kehitysvammaisten henkilöiden hoitamisessa sekä erityisopetus kehittyivät merkittävästi. Laitossuuntautuneisuus myös kohensi merkittävästi kehitysvammaisten henkilöiden elinoloja verrattuna esimerkiksi aikaisempiin asumismahdollisuuksiin köyhäintaloissa tai kiertolaisina elämiseen. (Tøssebro 2006). Laitossuuntautuneisuuden ajattelumalli perustui tietenkin alkuaan juutalaiskristilliselle näkemykselle vammaisuudesta jumalan rankaisuna ihmisten synneistä. Samoin juuret tälle ajattelulle olivat myös esimerkiksi Downin syndrooman varhaisessa tunnistamisessa, jossa oli kysymys varsinaisesti ”tylsämielisten rotuopillisesta luokittelusta” (John Downin käyttämä nimitys tutkimuksestaan) (Viitapohja 2009). Siinä yhdistettiin sujuvasti ei-länsimaiset ruumiin piirteet vähemmän ihmismäisiin ominaisuuksiin.

Laitosasumisen oikeutus oli kuitenkin kyseenalaistettu Yhdysvalloissa jo 1950-luvulla, kun rotuerottelupolitiikka oli kumottu koulujärjestelmässä ja laitoksissa asuvien henkilöiden lukumäärä kääntyi laskuun. Tämän ilmiön yhteys kehitysvammaisten laitoksiin sijoittamisiin on nähty keskeiseksi poliittiseksi käännekohdaksi siinä, että ihmisiä täytyy kohdella oikeudenmukaisesti riippumatta heidän fyysisistä tai psyykkisistä ominaisuuksistaan. Laitoshoito alkoi kriisiytyä myös siksi, että parantaminen tai kuntoutus ei saavuttanut tavoitteitaan ainakaan kehitysvammaisten henkilöiden kohdalla. (Tøssebro 2006.) Tämä havainto vahvisti yleistä käsitystä siitä, että vammaisuus ei ole sairaus vaan pysyväisluonteinen ihmisen fyysinen ja/tai psyykinen kielteisesti poikkeava piirre, joka määrittyy ja määritetään sosiaalisesti.

Toisena suurena linjana Bradley (1994) pitää deinstitutionalisaation vaihetta Yhdysvalloissa 1970-luvulla. Kriisiytyneen laitosasumisen järjestämisen sijaan palveluntuottajat alkoivat perustaa ryhmäkoteja. Niissä pyrittiin kehittämään yhteisöön integroituja palveluja laitoshoidon sijaan. Tätä deinstitutionalisaation vaihetta leimasi optimismi ja luottamus uusiin opetusmenetelmiin sekä käyttäytymistä muuttaviin tekniikoihin. Normalisaatio nähtiin uskottavana ja väistämättömänä.

Suomessa erityishuoltopiirit alkoivat rakentaa ryhmäkoteja 1970-luvulla, mutta laajamittaisemmin ne otettiin käyttöön 1990-luvulla. Ryhmäkoti oli vastaus laitoshoidon kritiikkiin. (Hintsala ym. 2008b.) Ajatus oli se, että normalisaatioperiaatteen mukaisesti toteutettu asuminen ryhmäkodeissa tukisi siellä asuvien kehitysvammaisten omia valinnanmahdollisuuksia ja itsemääräämisoikeutta (vrt. Nirje 1969/1994, 1992; Wolfensberger 1972). Nämä pyrkimykset osoittautuivat kuitenkin kyseenalaisiksi (Hintsala ym. 2008b).

Siirtymässä laitosasumisesta kevyempiin asumisratkaisuihin taustalla oli kansainvälinen keskustelu laituskritiikistä Erving Goffmanin *Asylums*-teoksen (1961) innoittamana. Hiukan myöhemmin Michel Foucault'n *Tarkkailla ja rangaista* -teos (1975) ja Roy Kingin, Norma Raynesin ja Jack Tizardin tutkimus (1971) laitossuuntautuneista käytännöistä vammaisten lasten asumisessa havahdutti laituskritiikkiin myös kehitysvammautkimuksessa. Myös opiskelijaliikkeenä aloittanut Marraskuun liike 1970-luvulla toi keskustelua Suomeen (Mäkelä 1997; Eräsaari L. 2010). Ryhmäkoteihin oli kasaantunut paljon asumiseen kuulumattomia kontrollikäytäntöjä. Kontrollikäytännöt muistuttivat Michel Foucault'n (1975) havaintoja vankilasta. Keskeisimpänä ominaisuutena oli *panopticon*, eli yhdestä valvontapisteestä voitiin harjoittaa kaikkien asukkaiden jatkuvaa kontrollia. Tämä laitoksista siirretty käytäntö oli vain näkyvin jäävuoren huippu sille, että ryhmäkotien rutiininomaisuuteen perustuva päivärytmi oli sellaisenaan siirretty laitoksista. Toisin sanoen siirtyminen laitoshoidosta ryhmäkoteihin ei tuonut suurtakaan muutosta kehitysvammaisten henkilöiden asemaan palveluiden käyttäjinä eikä henkilökunnan ja asukkaiden väliseen suhteeseen. Kriittisissä arvioissa Pohjoismaissa mukaan lukien Suomi on esitetty, että tämä asumisen toinen suuri linja tarkoitti, että ryhmäkodit olivat pieniä laitoksia. Asukkaat siirtyivät laitoksista laitosmaisiin asumismuotoihin. Samoin laitostkäytännöt itsessään kehitysvammaistivat asukkaita yhä enemmän. (Ks.

Saloviita 1989; Hintsala ym. 2008b; Holst 2009.)

Bradley'n (1994) jaottelussa kolmantena asumisen suurena linjana on yhteisön jäsenyyden korostaminen. Se edellyttää laitostodellisuuteen tai ryhmäkoteihin verrattuna erilaisia tukipalveluita. Tässä linjassa asukkaat ovat itsenäisiä, autonomisia kansalaisia, eli heidän itsemäärämisoikeutensa on toteutunut tai sen toteutumista tuetaan tietoisesti. Tätä niin sanottua yhteisön jäsenyyden linjaa voidaan tarkastella useasta näkökulmasta eli inkluusiosta, palvelurakenteen muutoksesta ja kehitysvammahuollon ammattihenkilöstöstä käsin. Tämä vaihe kehitysvammaisten henkilöiden asumisen uudelleen järjestelyissä on konkretisoitunut siinä tilanteessa, kun laitoksia on lakkautettu.

Esimerkiksi Yhdysvalloissa Paul Castellanin (1992) arvio New Yorkin osavaltion laitosten sulkemisesta oli ensisijaisesti se, että hallinnollisesti niiden ylläpito oli rasite. Laitosten ylläpitokulut olivat liian korkeat saatuihin hyötyihin nähden, ja ylläpitoon liittyvät säännöt olivat käytännössä ilman valvontaa. Deinstitutionalisaation kokonaisprosessissa New Yorkin osavaltiossa keskuslaitosten hallinto myös hajautettiin pienempiin palveluyksiköihin. Hajautusprosessissa keskeisiä tekijöitä olivat hallinnon riittävä kapasiteetti, keski johdon rooli ja hajautusprosessin yhteys valtioonhallintoon. Samanaikaisesti valtio tuki niiden työntekijöiden uutta työllistymistä, jotka eivät halunneet siirtyä työskentelemään pienempiin yksiköihin.

Suomessa samasta aihepiiristä Timo Saloviita (1992, 2002) on tutkinut Nastolan hoitokodin purkamista, joka tapahtui 1980-luvun lopulla. Syyt hoitokodin purkamiseen olivat englantilaiset ja yhdysvaltalaiset tutkimustulokset siitä, että kehitysvammaisten henkilöiden elämänlaatu koheni merkittävästi, kun he siirtyivät laitosasumisesta yksilöllisempään asumismuotoon. (Ks. esim. de Kock ym. 1988.) Hoitokodin purkamisen ensimmäinen vaihe oli laitoksessa asuvien siirtyminen ryhmäkotiasumiseen. Samalla laitoksen henkilökunta sai koulutusta normalisaatiosta, ympäristöterapiasta sekä johtamisesta. Nastolan hoitokodin purkamisen tuloksena oli, että yhteisöllisyys asukkailla kasvoi merkittävästi ja suhteet esimerkiksi heidän perheisiinsä muuttuivat tavanomaisemmiksi sukulaisuussuhteiksi. Laitoksen henkilökunnan näkemykset ja kokemukset muutoksesta eivät olleet kuitenkaan tämän tutkimuksen keskiössä, vaikka henkilökunnan muuttuvat ammatilliset kvalifikaatiot ja roolit olivat tunnistettavissa. Rakenteellisena syynä Nastolan hoitokodin purkamiseen oli sen maantieteel-

lisesti eristyksissä oleva sijainti muihin kehitysvamma palveluihin nähden. Nastolan hoitokoti oli ollut aiemmin tuberkuloosiparantola.

Yhteisenä nimittäjänä deinstitutionalisaation yhteydessä tapahtuvissa organisaatiomuutoksissa näyttää olevan organisaatioiden tarve vastata jontekin ulkoisiin asetetun järjestyksen uhkatekijöihin (Luhmann 1989). Systemiteoreettisesta näkökulmasta tulkittuna kysymys on monitasoisesta muutoksesta, jossa organisaatiotason rakenteellinen muutos edustaa koko järjestelmän perusteellista muutosta ideologisesti, hallinnollisesti ja työkäytännöissä (esim. Novak & Berkeley 1984). Esitettyjä organisaatio- ja rakenteellisia muutoksia on Suomessa ollut havaittavissa erityisesti Suojarinteen keskuslaitoksen purkamisessa. Samalla laitoksissa asuvien ja heidän läheistensä näkemyksiä, vaatimuksia tai toiveita ei ole pidetty ensisijaisina laitoshajautusten prosesseissa, vaikka muuttavien asukkaiden muuttaminen ja uuteen asuntoon asettuminen ovat vähintäänkin yhtä suuria muutoksia kuin organisatoriset ja työtehtävien muutokset. (Peltö-Huikko ym. 2008.)

Seuraavissa luvuissa tarkastelen lähemmin laitosten hajauttamisen kolmen ulottuvuuden muuttumista eli asukkaiden muuttoa, asumispalveluiden organisatorista muutosta ja asumispalveluiden työtehtävien muutosta. Tarkoituksena on myös hahmottaa, miten näiden muutoslinjojen keskinäiset suhteet jäsentyvät. Painopiste on organisatorisen muutoksen suhteessa kahteen muuhun muutosprosessiin. Kysymys on siitä, miten asumispalvelujen muutos on kehitysvammaisille henkilöille mahdollisuus eikä uhka. Tämä edellyttää palvelujärjestelmältä sellaisiakin toimintamuotoja, joissa palvelujen käyttäjien toimintavalmiudet (capabilities) eivät vielä ole riittävästi tuettuja eikä niistä ole riittävästi edes tietoa.

## **Kehitysvammaisten henkilöiden asumispalvelut**

Kehitysvammalaitosten hajauttaminen on Suomessa 2000-luvulla noussut sekä hyvinvointipolitiikan tavoitteeksi että toimenpiteeksi. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) julkaisi asiasta selvityksen, jossa tehtiin konkreettisia esityksiä laitosten hajauttamisesta ja yksilöllisempien asumispalvelujen järjestämisestä (Niemelä & Brandt 2008). 2000-luvun alun linjauksella on tosin juurensa jo 1980-luvulla, jolloin vammaisia lapsia ei enää sijoitettu laitoksiin. 1990-luvulla laitoksissa asuvien määrä laski huomattavasti (ks. kuvio 1), mutta laitoksia ei haluttu lakkauttaa. 2000-luvun kynnyksellä

Keski-Suomessa oli hajautettu Suojarinteen keskuslaitos, ja vammaispalvelut oli kokonaisuudessaan uudelleen organisoitu vuoden 2009 alkuun mennessä niin, että Suojarinteen kuntayhtymä voitiin purkaa (Suojarinteen kuntayhtymän hallituksen ja yhtymäkokouksen kokouspöytäkirjat 2007–2008). Toisin sanoen hajauttamistoimenpiteitä oli toteutettu jo ennen 2000-luvun hoivapoliittisia linjauksia. STM:n selvityksellä on konkreettisesti ollut se seuraus, että sen jälkeen lähinnä erityishuoltopiirien hallinnosta vastaavat virkamiehet ja muut alan asiantuntijat ovat koonneet kehitysvamma-alan neuvottelukunnan, jonka tarkoituksena on toteuttaa uusia asumispalveluratkaisuja laitosasumisen tilalle.

Laitoshajautuksen prosessissa on havaittavissa toisaalta ideologisia ja toisaalta käytännöllisiä ulottuvuuksia asukkaiden muuttamisessa, asumispalveluiden organisatorisessa muutoksessa sekä asumispalveluiden työtehtävien muutoksessa. Keskeisenä käsitteenä on tällöin deinstitutionalisaatio. Muutosta kuvaavana terminä se voi tarkoittaa monia toisiinsa nähden jopa ristiriitaisia asioita. (Hintsala ym. 2008a.)

Vaikka vammaisten henkilöiden laitoshoidon purkamisen näkökulmasta deinstitutionalisaatio on kehitysvammautkimuksessa usein havaittu myönteiseksi marginaaliryhmien ihmisoikeuksia edistäväksi asiaksi (esim. Saloviita 2002), sen yhteiskunnallinen merkitys on tätä laajempi. Esimerkiksi kehitysvammaisten laitosasumisen purkamisessa on ideologisesti kysymys samanaikaisesti sekä uusliberalistisista piirteistä että inkluusiosta, vaikka ne ensi silmäykseltä vaikuttavatkin toisilleen vastakkaisilta ajattelutavoilta. Hyvinvointipalveluista puhuttaessa uusliberalismi tarkoittaa siirtymää normiohjauksesta kohti yksilöiden omaa vastuuta pitää itse huolta itsestään. Inkluusio on sitten sosiaalipoliittisten tuki- ja toimintamuotojen joukko ja tavallaan uusi normitus, kun 1960- ja 1970-luvuilla rakennetun hyvinvointivaltion normiohjauksen rakenteellisia pilareita on purettu. (Ks. esim. Eräsaari R. 2005; Rose & Miller 1990, 1992; Larner 2000.)

Hallinnollisena muutoksena siirryttäessä pois kehitysvammaisten keskuslaitoksista on ollut havaittavissa siirtymistä muun muassa valtionhallinnossa toteutettuun ”uuteen julkisjohtamiseen” (*New Public Management*, NPM). Se kuvastaa kansainvälisesti 1970-luvulla alkanutta hallinnointitapaa, joka otti mallinsa liikeyritysten hallinnoinnista. Samalla se alkoi edustaa sellaista ideologiaa, jonka mukaan julkishallinto ja johtaminen eivät eronneet liikeyritysten johtamisesta. NPM:n piirteitä ovat ainakin kustannusvaikutusten

tarkka huomiointi, asiakaslähtöisyyden korostaminen, kilpailutus, hajauttaminen ja managerialismi.

NPM:ia alettiin tutkia ideologisenä suuntautumisena Suomessa 1990-luvulla laman jälkeisessä tilanteessa (Temmes 1998). Julkishallinnon rationalisointi on herättänyt vilkasta keskustelua yhteiskuntatieteissä. NPM:ia ideologiana on kritisoitu muun muassa hyvinvointivaltion universaalisuusperiaatteen hylkäämisestä (Eräsaari L. 2010; Miller & Rose 2008) ja työelämän huonontumisesta (Siltala 2004; Julkunen 2008). Kriitikissä on todettu, että NPM toteutuu yhteiskuntaa hallinnoitaessa laskennan periaatteella eli modernit hallintoelimet ja hallinto perustuvat laskennalliseen järjestelmään (ks. esim. Foucault 1976).

Kehitysvammalaitosten purkaminen on tarkoittanut laitoshallinnon alasajoa tai vähintäänkin merkittäviä muutoksia aikaisempaan tilanteeseen verrattuna. Esimerkiksi Keski-Suomessa päädyttiin tehtyjen selvitysten mukaisesti vammaispalvelujen hajautettuun malliin. Keskeisin tehtävä oli hajauttaa Suojarinteen keskuslaitos. (Paara 2003.) Vaikka näissä muutoksissa ja niiden suunnittelussa on korostettu palvelutoiminnan hajautusta, on se tarkoittanut myös hallintorakenteiden keventämistä. Palvelutoimintaa on pyritty muuttamaan joustavammaksi ja verkostomaisemmaksi sekä samalla manageriaalisesti johdetuksi sosiaali- ja terveystyöpalvelujen pienten toimintayksiköiden yritystoiminnaksi. Kilpailuttaminen ei ole tosin käytännössä vielä täysin ulottunut kehitysvammaisten uusien asumisratkaisujen toteuttamiseen (Pelto-Huikko ym. 2008). Kuitenkin ulkoistaminen on ollut keskeisin ”innovatiiviseksi toiminnaksi” hegemonisoitu toimintatapa hajautettujen ja verkostoituneiden palveluiden järjestämisessä (ks. Kortelainen 2006).

Kehitysvamma-alalla hoivatyötä tekevän henkilöstön eli lähityöntekijöiden<sup>1</sup> työn muutos on ollut ainakin kaksiosainen. Yhtenä haasteena on kehitysvammaisen henkilön aseman uudelleen määrittely, jossa korostuvat oikeudet ja tasavertaisuus. Kehitysvammaisen henkilön määrittelemisen autonomiseksi toimijaksi, joka itsenäisesti tekee valintoja ja päätöksiä omasta elämästään, muuttaa olennaisesti hänen ja lähityöntekijän välistä

1 Kuntaliiton Erityishuoltopiirien toiminta- ja taloustilastoissa (esim. Erityishuoltopiirien toiminta ja talous 2006, 3) käyttämien määritelmien mukaisesti lähityöntekijällä tarkoitetaan laitoshoidossa, asumispalveluissa sekä työ- ja päivätoiminnassa hoito- ja ohjaustyötä tekeviä työntekijöitä erotuksena asiantuntijoista (esim. psykologi, lääkäri, sosiaalityöntekijä) ja muusta henkilökunnasta (esim. ruokahuollon, kiinteistöhuollon tai siivouksen henkilöstö). Lähityöntekijöiden ammattinimikkeitä ovat esim. sairaanhoitaja, perushoitaja, lähihoitaja ja kehitysvammaohjaaja.

valtasuhdetta ja siten lähityöntekijän työhön kohdistuvia vaatimuksia ja odotuksia. Kehitysvammaisesta ei synny autonomista toimijaa itsessään, vaan se rakennetaan henkilön ja muiden toimijoiden välisissä suhteissa ja vuorovaikutuksessa<sup>1</sup>. Lähityöntekijältä edellytetään siten aiempaa enemmän psykososiaalisia taitoja. Sen sijaan että hän päättäisi, mikä on kehitysvammaisen henkilön paras, hänen tulisi pikemminkin pyrkiä neuvomaan, ohjaamaan ja tarjoamaan tietoa tukeakseen henkilön omia päätöksiä. Tässä kehityksessä lähityöntekijä asettuu pikemminkin neuvonantajan, asiantuntijan tai ”valmentajan” kuin perinteisen, ehkä lääketieteellisesti tai hoidollisesti orientoituneen, hoitajan asemaan.

Lähityöntekijän roolin uudelleenmäärittelyyn saattaa liittyä myös monenlaisia keskenään ristiriitaisia vaatimuksia tai odotuksia esimerkiksi hoivattavan henkilön itsemääräämisoikeuden ja turvallisuuden kesken.

Yleiset työelämän muutokset ovat toisena haasteena kehitysvamma-alan työntekijöillä. Laitoksissa heidän työnsä on ollut hyvin liukuhihnamaista, jolloin päivästä toiseen toistuvat rutiinit ja töiden ajoitus on muistuttanut fordistista töiden järjestelyä (ks. Vesala 2010). Muutos postfordististen<sup>2</sup> työkäytäntöjen suuntaan on tarkoittanut joustavuuden lisääntymistä. Toisin sanoen työntekijöiden sairaalamaiset työrutiinit eivät ole enää toimivia esimerkiksi ryhmäkotiasumisessa (ks. Saloviita 1992). Uudet työmallit toteutetaan työaikojen ja työvoimamäärän vaihteluilla, työtehtävien vaihteluilla ja siten, että työntekijät jaotellaan jo lähtökohtaisesti vakituisiin, vakiosijaisiin ja vuokratyövoimaan. Työtehtävien ulkoistamista myös suositaan. (Ks. Julkunen 2006.)

Kuvatut postfordistiset työpoliittiset piirteet eivät kuitenkaan välttämättä ole onnistuneet jo toteutuneissa laitoshajautusprosesseissa, tai sellaisia muutoksia on avoimesti vastustettu. Henkilöstön määrän melko hidaskasvaminen kehitysvammalaitoksissa (reilut 1500 työntekijää 1970-luvulta nykypäivään) on osaltaan rakentanut mielikuvaa sinänsä turvattun työpäivän säilymisestä ja ruokkinut hajautusprosessien vastustusta. Kuitenkin vii-

---

1 Nikolas Rose (1992) kuvaa nykyisiä länsimaisia yhteiskuntia ”yrittäjyyskulttuuri”-käsitteellä. Niissä poliittista hallintatapaa ja hallinnointia luonnehtivat yksilöiden omaehtoisen toiminnan ja itseohjautuvuuden kykyjen hyödyntäminen sekä se, että hallinnoinnin periaatteilla ja käytännöillä tavoitellaan tällaisten autonomisten toimijoiden synnyttämistä. Yksilöiden autonominen toimijuus on siten usein ratkaisevilta osin ulkoisten toimijoiden tai tiedollisten auktoriteettien tuottamaa (Pyysiäinen ja Vesala, 2007).

2 Puhuttaessa postfordismista erityisesti työelämän tutkimuksen yhteydessä viitataan sillä tuotantomallin muutokseen. Postfordistista tuotantomallia edeltänyt fordismi tarkoittaa kantasanansa mukaisesti Fordin autotehtaalla käyttöön otettua liukuhihnatuotantoa. Tämä tuotantomalli osoittautui kuitenkin aikaa myöten tehottomaksi kansainvälisessä taloudellisessa kilpailussa. Esimerkiksi uudet japanilaiset työn ja tuotannon muodot syrjäyttivät liukuhihnatuotannon (esim. Kortteinen 1992).



me vuosina hajauttamisen trendi on kiihtynyt. Tämä muutos ei suhteudu samanaikaiseen laitoksissa asuvien lukumäärän vähenemiseen, joka on noin 4000 henkilöä (ks. kuvio 1). Se on tehnyt entistä ajankohtaisemmaksi myös tutkimuksellisesti työn epävarmuuteen liittyvät asenteet, motivaation vähenemisen sekä koko ammatillisen alan houkuttelevuuden erityisesti kehitysvamma-alalla. (Ks. Peltö-Huikko ym. 2008.) Keskeisin syy tähän on ollut joko autoritaarisessa johtamistavassa tai käytännöllisten edellytysten puuttumisessa siirryttäessä laitosten työtehtävistä hajautettuihin työtehtäviin. Laitosmaisia toimintamalleja ei ole sellaisenaan tai ollenkaan voitu siirtää yksilöllisempiin asumisen muotoihin. Tämä on aiheuttanut ongelmia työmallien mukaan tottuneille työntekijöille oman työnsä hahmottamisessa. (Hintsala ym. 2008b; Seppälä 2010; Vesala 2010.)

### **Muuttavien kehitysvammaisten henkilöiden asema**

Taloustieteessä kehitettyjen valintateorioiden yksi logiikka on se, että järkevästi muotoillut vaihtoehdot auttavat ja helpottavat asiakkaita tekemään heille itselleen parhaimmat päätökset (esim. Kahneman & Tversky 1992). Tällaisia ideoita on sovellettu myös sosiaalityön käytännöissä. Tämä ajatus ei kuitenkaan näyttäisi toteutuvan kehitysvammaisten henkilöiden laitoksesta muuton perusteluissa ja valmisteluissa. Laitoksesta muuton yhteydessä esitetyt vaihtoehdot eivät juurikaan painota asukkaiden kannalta uusien asumismuotojen paremmuutta laitosasumiseen verrattuna. Muuttaville asukkaille ja heidän läheisilleen muuttamista on perusteltu taloushallinnollisin argumentein, vaikka sellaiset perustelut eivät ole poismuuttavien asukkaiden huolena ollenkaan. Tukipalveluiden saaminen avohuoltona huolettaa yleensä muuttavia asukkaita ja heidän läheisiään eniten (ks. esim. Peltö-Huikko ym. 2008).

Tarjoamina taloushallinnolliset argumentit ovat ymmärrettävissä siinä mielessä, että julkisissa hyvinvointipalveluissa kehitysvammaiset henkilöt sekä heidän perheensä eivät olekaan varsinaisesti asiakkaita vaan palvelujen käyttäjiä. Silloin laitoksesta muuton vaihtoehtoina asetetut palveluvalikot on muotoiltu jo aikaisemmin, ja ne ovat muuttajille enemmän ilmoituksellisia. Varsinaisia asiakkaita tässä yhteydessä ovat kunnat, jotka ostavat kehitysvammapalveluita kuntayhtymien erityishuoltopiireiltä (Teittinen 2009). Keskeistä laitosasumisen purkamisessa on ollut palveluntuottajien ja asiak-

kaiden eli kuntien yhteinen intressi. Kunnat eli asiakkaat haluavat luopua taloudellisesti kalliista laitospaikkojen ylläpidosta, ja palveluntuottajat ovat pakotettuja tässä tilanteessa kehittämään uusia palvelumuotoja.

Toistaiseksi muutos ja erityisesti yksilöllisen asumisen tukipalvelut ideanakin ja käytännön toteutuksina laitosasumisesta yksilöllisempään asumismuotoon ovat kuitenkin vain osittain suunniteltuja. Siihen on olemassa sekä institutionaalisia syitä että henkilökunnan eli lähityöntekijöiden ammatillisiin kvalifikaatioihin liittyviä ongelmia. Yksinkertaisesti yksilöllisemmän asumisen tukipalvelut ovat puuttuneet erityishuoltopiireiltä. Yksilöllisemmän asumispalvelun järjestämisen ideologisenä ulottuvuutena on haluttu ensisijaisesti pitää muuttavien asukkaiden inklusiivisempia elinoloja, mutta viime kädessä yksilöllisen asumisen järjestämiseen ollaan pakotettuja taloudellisista syistä. (Hintsala ym. 2008a.) Myös koko muutoksen toteutus on ollut viranomaisvetoista, ja palvelun käyttäjien ääni on ollut siinä olematon.

### **Laitoshajautuksen monikerroksisuus**

Kaikkiaan laitoshajautuksessa on 2000-luvun puolivälistä lähtien ja jo ennen sitä käydyssä yhteiskunnallisessa keskustelussa hyödynnetty heikon puhunnan ehdollistamisen strategiaa. Heikon puhunnan ehdollistamisen strategia tarkoittaa sitä, että poliittiset argumentit muunnetaan epäpoliittiselle kielelle, vaikka ne säilyttävät poliittisuutensa. (Hänninen 1996.) Chaïm Perelman (1996, 57–128) jakaa argumentaation tyypit sidos- ja erotteleviin argumentteihin. Sidosargumentit liitetään usein käsiteltävien teemojen premisseihin ja johtopäätöksiin erilaisin keinoin. Niitä voivat olla ainakin kvasiloogiset argumentit, todellisuuden rakenteeseen perustuvat argumentit ja todellisuutta konstituoivat argumentit. Erottelevalla argumentaatiolla eli asioiden erittelyllä pyritään korostamaan kokonaisuuden moniulotteisuuden merkitystä.

Laitoshajautusprosessin näkökulmasta Perelmanin esittämät sidosargumenttien tyypit limittyvät toisiinsa. Kvasiloogisuus näyttäytyy siinä, että käytettävässä argumentaatioissa hajautuksen osaprosesseja ei syy–seuraussuhteina kuitenkaan pystytä osoittamaan riittävästi. Esimerkiksi palveluntuottajien taloushallinnossa kustannusten muutos on keskeinen kvasilooginen argumentti, koska kuitenkaan muutoksen suuntaa tai edes muutosta

itsessään ei alan tutkimuksessa ole pystytty osoittamaan (Niemelä & Brandt 2008). Tällaiset kvasiloogiset argumentit esitetään usein dialogissa todellisuuden rakenteeseen perustuvien ja sitä konstituovien argumenttien kanssa. Laitoshajautuksessa taloudellisilla indikaattoreilla argumentoitu (todellisuuden rakenne) kvasilooginen väite esimerkiksi säästämisen välttämättömyydestä konstituoituu uudenlaisten toimintatapojen argumentaationa.

Kun Perelmanin esittämät sidosargumenttien tyypit yhdistetään retoriikkaan, voidaan puhua puhunnan ehdollistamisesta ja sen kriittisestä erittelystä. Tässä mielessä retoriset keinot, joita argumentoinnissa käytetään, ovat sellaisia, että argumentoitava muutos retorisoidaan vaihtoehdottomana ja siten näennäisesti ei-poliittisena ratkaisuna. Tavoite on kuitenkin mitä poliittisin, sillä tällöin vakuutetaan juuri tietyn poliittisen ratkaisun paremmuutta verrattuna muihin mahdollisuuksiin.

Laitoshajautuksen vaiheistettu diskurssi on prosessoitunut seuraavasti: Kaikissa diskursseissa on todettu, että laitosasuminen on ollut virhe laitoksissa asuvien kannalta ja että tämä virhe pitäisi korjata. Kuitenkaan kunta- ja valtionhallinnon edustajat eivätkä palveluntuottajat ole aidosti pyrkineet jakamaan päätäntä- ja toimivaltaansa virheen korjaamisessa. Laitoshajautus kokonaisuutena on luovutettu asiantuntijoiden suunniteltavaksi ja toteutettavaksi. Kehitysvammahuollossa on omaksuttu käsitys, että asukkaiden inklusiivisuutta tukevat toimenpiteet ovat mahdollisia saavuttaa vain entistä vahvemman asiantuntijuuden avulla. Kun laitoshajautuksessa on kiistaa ainakin asukkaiden, palveluntuottajien taloushallinnon ja työntekijöiden välillä, niin kiistaa pyritään muotoilemaan yhteiselle epäpoliittiselta vaikuttavalle asiantuntijoiden kielelle. Lopuksi pakotetaan ”lopulliseen johtopäätökseen”, että lopputulos on saavutettu asiantuntijoiden ja muiden osapuolten aitona dialogina, vaikka kyse näyttääkin olevan merkityksellisiltä osiltaan vain asiantuntijoiden puhunnasta.<sup>1</sup> Käytännössä kyseinen prosessi on edennyt niin, että lähinnä Pohjoismaissa ja Englannissa kehitetyt kehitysvammaisten yksilöllisen asumisen mallit on ensiksi arvioitu sopiviksi suomalaiseen yhteiskuntaan ja osaksi suomalaista sosiaalihuoltoa. Sen jälkeen näiden mallien pohjalta on käyty kuulemiskierros kunnallisten kehitysvammapalvelujen järjestäjien keskuudessa. Kuulemiskierrosten pohjalta

---

<sup>1</sup> Prosessin diskursiivinen vaiheistus perustuu Kehitysvammaliiton käynnissä olevaan tutkimushankkeen *Työn ja organisaation muutos kehitysvammalaitoksen hajauttamisessa* alustaviin tuloksiin. Ks. tarkemmin <http://kehitysvammaliitto.fi/tutkimus/tutkimusteemat/hajauttaminen.html>

on voitu laatia ehdotus valtakunnalliseksi laitoshajautussuunnitelmaksi. Marginaalisena tai poissaolevana toimijana tässä prosessissa ovat olleet kehitysvammaiset henkilöt, heidän perheensä, tukihenkilöt ja heidän edunvalvontajärjestönsä. (Ks. tarkemmin Niemelä & Brandt 2008.)

Palvelujen käyttäjien näkökulmasta muutoksen suunta saattaa vaikuttaa kuitenkin lupaavalta, kun avautuu mahdollisuus päästä pois suljetusta laitoksesta sen ulkopuoliseen maailmaan. Kehitysvammaiset henkilöt klientteinä kuitenkin tarvitsevat välittäviä toimijoita ja toimintatapoja, joiden avulla tämä ensisijaisesti taloushallinnon rakenteellinen muutos konkreettisesti heidän kohdallaan. Lähityöntekijät voivat toimia avainhenkilöinä tässä prosessissa. Tehtävä ei ole kuitenkaan yksinkertainen tai helppo, sillä rakennemuutos edellyttää myös lähityöntekijöiden ammatillisten koulutustietojen, työnsisältöjen ja työaikojen sekä ammatti-identiteettien muutosta. Näin lähityöntekijät ja palveluiden käyttäjät kohtaavat ehkä konkreettisimmin inklusiivisen ideologian käytännössä. Tässä mielessä inklusio ei olekaan ymmärrettävissä pelkästään valinnanmahdollisuuksia edistäväksi ideologiaksi ja toiminnaksi. Inklusio on myös sosiaalipolitiikan työkalu, jolla aktivoidaan ja vastuutetaan yksilöitä huolehtimaan itsestään aikaisempaa enemmän, kun julkisten palvelujen taloudelliset ehdot kiristyvät.

Toteuttavana toimintamallina kehitysvammaisten yksilöllisessä asumisessa STM:n selvityksessä on esitetty päämiesmallia, jonka ideologisena lähtökohtana on vapaa valinta. Tälle periaatteelle on erityisesti Englannissa ja Ruotsissa rakennettu erilaisia palveluseleihin perustuvia vanhus- ja vammaispalveluita. Päämiesmalli perustuu välittävään henkilöön, joka nimenomaan editoi selkeämmiksi vaihtoehtoja, joista kehitysvammaisen henkilö valitsee itselleen käyttämänsä palvelut. Välittämistyössä on olennaista, että osataan editoida päämiehelle asioita hänen henkilökohtaisesta näkökulmastaan, hallita jo etukäteen editoitavat asiat sekä toimia palvelujärjestelmän ongelmatilanteissa. Päämiesmallia on toteutettu ainakin Harjavallassa kehitysvammaisten asumispalveluiden järjestämisessä. Englannissa esimerkiksi Direct Payments- ja Personal Budgets -järjestelmät, joiden puitteissa vammaiset henkilöt voivat ostaa itselleen tarvitsemansa palvelut välittävän

henkilön avulla, vastaavat monelta osin suomalaista päämiesmallia. (Ks. Koskiahho 2008, 274–285; Duffy 2006.)

## **Johtopäätöksiä**

Palvelujen saavutettavuus on ajankohtainen kysymys sekä palvelujärjestelmän että palvelujen käyttäjien kannalta. Nyky-yhteiskunnan aktivoivassa ja myönteisiä mahdollisuuksia painottavassa sosiaalipolitiikassa saavutettavuus korostuu entisestään vammaisten kaltaisten marginaaliryhmien kohdalla. Kun viitataan myönteisten mahdollisuuksien politiikkaan, on olennaista tutkia tällaisen politiikan käytäntöjen ohella sen ideologisia perusteita. Kehitysvammaisten henkilöiden asumispalveluiden kehittämisessä on havaittavissa normalisaatio-kehittelyiden kautta siirtymä toimintavalmiuksia korostavaan inklusio-ideologian mukaiseen ajattelutapaan. Tämä muutos on tapahtunut lähinnä yksilötason tarkasteluissa. Toisaalta samanaikaisesti länsimaiset yhteiskunnat ovat yksilöllistyneet tai kriittisemmin todettuna uusliberalisoituneet, jolloin uusi julkisjohtaminen on ulotettu lähes kaikille hallinnonaloille ja esimerkiksi laitosasuminen on muodostunut myös taloudelliseksi ongelmaksi. Tässä inklusiivisten ja taloushallinnollisten kysymysten leikkauspinnalla konkretisoituu laitoshoidon purkaminen ja siirtyminen yksilöllisiin asumispalveluihin.

Yksilöllisen asumisen kysymys voidaan eri intressien samanaikaisuudessa jäsentää ideologian, kulttuurin, politiikan ja talouden alueilla. Keskeisissä positioissa tällöin ovat tietenkin muuttavat asukkaat, lähityöntekijät sekä asumisen kysymykseen liittyvän hoivajärjestelmän hallinnollis-organisatoriset muutokset. Siirtyminen yksilöllisen asumisen ratkaisuihin on ideologisesti inklusiivinen (muuttavat asukkaat), mutta samalla uudet ratkaisut edustavat myös uutta julkisjohtamista (kunnat ja palvelutuottajat) ja uutta työn kulttuuria verrattuna laitostyön työmalleihin. (Ks. työmalleista tarkemmin Hintsala ym. 2008b ja Vesala 2010.) Kulttuurisena muutoksena muuttavan asukkaan itsemäärämisoikeuden pitäisi olla keskeinen asumisen ja jokapäiväisen elämän suuntaa, tyyliä ja tapaa määrittävä tekijä. Tämä kuitenkin edellyttää toimivia tukipalveluja ja välittäjiä.

Yksilöllisesti asuvien kehitysvammaisten henkilöiden itsemäärämisoikeuksien toteutuminen palautuu toimintavalmiuksien mahdollistamiseen. Tällöin välittäjien työkalifikaatiot ja -tehtävät sekä tukipalvelujen saavu-

tettavuus eivät välttämättä toteudu riittävästi perinteisin laitostyömenetelmin. Toimintavalmiuksien näkyväksi tekeminen eroaa olennaisesti toimintakykymittareiden tuottamien tulosten pohjalle rakennetuista tukitoimista. Kehitysvammaisten henkilöiden toimintakyvyn mittaamisessa lääketieteellinen tieto on dominoivassa asemassa, jolloin esimerkiksi kiistanalainen älykkyyden mittaaminen, adaptiivinen käyttäytyminen ja terveys ovat merkittävämmässä roolissa kuin konteksti tai sosiaalinen vuorovaikutus ja osallistuminen. Tällöin sivuutetaan helposti sellaiset toimintakykyyn vaikuttavat asiat kuten esimerkiksi ikä, sukupuoli, elinympäristö, kansallinen kulttuuri, uskonnon merkitys, sosio-ekonominen asema ja lainsäädäntö. Toimintavalmiuksille perustuvassa tukimuotojen räätälöinnissä lähtökohdina ovat kehitysvammaisen henkilön itsemääräämisoikeus ja tilannekohtaisesti edellä mainittuja sosio-kulttuurisia tekijöitä. Olennainen ero toimintakyvyn mittaamiseen on sen ei-standardoitavuus. Toimintavalmiudet ovat ensisijaisesti kontekstisidonnaisia, ja ne muuttuvat koko ajan.

Vaikka toimintavalmiuksille perustuvia yksilöllisen asumisen ratkaisuja ollaan vasta kehittämässä, niin tällainen sosiaalipoliittinen tarjoama on siis konkreettisesti olemassa Suomessa. Uhkakuva siitä, että talouspoliittiset syyt laitoshoidon purkamisesta jättäisivät kehitysvammaiset henkilöt heitteille, ei ole onneksi todellinen. Lakisääteiset velvoitteet (Kehitysvammalaki 988/1977) takaavat kehitysvammaisista henkilöistä huolehtimisen. Nykytilanteessa kehitysvammaisten henkilöiden aseman palveluideaalit ja -käytännöt ovat vielä kaukana toisistaan. Haasteena on siis saada ideaalit käytäntöön, koska ongelmina ovat rakenteet, resurssit ja työmuodot (vrt. Tøssebro 2006).

## Lähteet

- Bradley, Valerie: Evolution of a New Service Paradigm. In Valerie J. Bradley, John V. Asbaugh, & Bruce C. Blaney (eds.): *Creating Individual Supports for People with Developmental Disabilities. A Mandate for Change at Many Levels*. Baltimore: Paul H. Brooks Publishing Co., 1994, 11–32
- Castellani, Paul: Closing Institutions in New York State: Implementation and Management Lessons. *Journal of Policy Analysis and Management* 11 (4), 1992, 593–611
- Chappell, Anne Louise: Towards a Sociological Critique of the Normalisation Principle. *Disability & Society* 7 (1992): 1, 35–51.
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities. United Nations, 2008. <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>, luettu 2.9.2009.
- Duffy, Simon: *Keys to Citizenship: a guide to getting good support for people with learning disabilities*. London: Paradigm Consultancy & Development Agency, 2006.
- Erityishuoltopiirien toiminta ja talous 2006. Helsinki: Kuntaliitto, 2007.
- Eräsaari, Leena: Miten tutkia laitoshoittoa? Teoksessa Antti Teittinen (toim.) *Pois laitoksista! Vammaiset ja hoivan politiikka*. Helsinki: Gaudeamus, 2010, 199–214..
- Eräsaari, Risto: Inkluisio, ekskluisio ja integraatio sosiaalipolitiikassa. *Kiistakysymysten kartoitusta*. *Janus* 13 (2005): 3, 252–267..
- Foucault, Michel: *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris: Gallimard, 1975.
- Foucault, Michel: *Histoire de la sexualité. Vol I: La Volonté de savoir* Paris: Gallimard, 1976.
- Gibson, James Jerome: The Theory of Affordances. In Robert Shaw and John Bransford (eds.): *Perceiving, acting, knowing: Toward an ecological psychology*. Hillsdale, NJ: Erlbaum, 1977, 66–82.
- Goffman, Erving: *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York, Doubleday, 1961.
- Hallerstedt Gunilla (red.): *Diagnosens makt. Om kunskap, pengar och lidande*. Stockholm: Daidalos, 2006.
- Harjula, Minna: *Vaillinaisuudella vaivatut. Vammaisuuden tulkinnat suomalaisessa huoltokeskustelussa 1800-luvun lopulta 1930-luvun lopulle*. Helsinki: Suomen historiallinen seura, 1996.
- Hintsala, Susanna, Heikki Seppälä & Antti Teittinen: Kehitysvammaisten asumispalveluiden suuntaviivoja. Teoksessa Markku Niemelä & Krista Brandt (toim.): *Kehitysvammaisten yksilöllinen asuminen. Pitkäaikaisesta laitosasumisesta kohti yksilöllisempiä asumisratkaisuja*. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu 2007:73, 2008a, 135–150.
- Hintsala, Susanna, Heikki Seppälä & Antti Teittinen: Kehitysvammaista ihmistä eristävät asumisjärjestelyt. Teoksessa Tuuli Hirvilampi & Markku Laatu (toim.) *Toinen vääräyyskirja: lähikuvia sosiaalisista epäkohdista*. Helsinki: Kela, 2008b, 217–232.
- Holst, Jesper: De-institutionalization of living conditions for persons with intellectual disabilities in Denmark from the decentralization of institutions for special care in 1980 until today. Presentation at the 10<sup>th</sup> disability research conference of Nordic Network on Disability Research. Nyborg 2009. <http://www.ndr.no/eng/content/download/1482/7570/file/47%20Jesper%20Holst%20Paper%20>, luettu 2.9.2009.
- Huhta Ilkka & Niina Sillanpää: *Vaalijala. 100 vuotta arvoja ja kokemusta*. Nenenpelto: Vaalijalan kuntayhtymä, 2007.
- Hänninen, Sakari: *Puhe on hyvinvoinnista – ja ehdollistamisen retoriikasta*. Teokses-

- sa Kari Palonen & Hilikka Summa (toim.): Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat. Tampere: Vastapaino. 1996, 161–174.
- Julkunen, Raija: Hyvinvointivaltio käännekohtassa. Tampere: Vastapaino, 1992.
- Julkunen, Raija: Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes, 2006
- Julkunen, Raija: Uuden työn paradoksit. Keskusteluja 2000-luvun työprosess(e)ista. Tampere: Vastapaino, 2008.
- Kahneman, Daniel & Amos Tversky: Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty. *Journal of Risk and Uncertainty* 5 (1992), 297-323. *Kehitysvammalaki* 988/1977.
- King, Roy, Norma Raynes & Jack Tizard: Patterns of residential care. *Sociological studies in institutions for handicapped children*. London: Routledge, 1971.
- de Kock, Ursula, Helen Saxby, Mair Thomas & David Felce: Community and family contact: An evaluation of small community homes for adults with severe and profound mental handicaps. *Mental Handicap Research* 1 (1988), 127–140.
- Komiteanmietintö 1952:15. Vajaamielisten lasten huollon ja työkasvatuksen järjestämiseksi asetetun komitean mietintö n:o 1, 1952.
- Kortelainen, Joonas: Vammaispalveluiden sosiaalityön ja verkostoituneen erityisosaamisen kehittäminen. Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus. Raportteja 5, 2006. [http://www.koske.jyu.fi/doc/985/Joonas Kortelainen – Vammaispalveluiden sosiaalityön ja verkostoituneen erityisosaamisen kehittäminen.pdf](http://www.koske.jyu.fi/doc/985/Joonas_Kortelainen_-_Vammaispalveluiden_sosiaalityon_ja_verkostoituneen_erityisosaamisen_kehittaminen.pdf), luettu 19.5.2008.
- Kortteinen Matti: Kunnian kenttä. Suomalainen palkkatyö kulttuurisena muotona, Hämeenlinna: Hanki ja jää, 1992.
- Koskiahho, Briitta: Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Tampere: Vastapaino, 2008.
- Larner, Wendy: Neo-liberalism: Policy, ideology, governmentality. *Studies in Political Economy* 63 (2000): 1, 5–25.
- Levitas, Ruth: *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. Basingstoke: Macmillan, 1998.
- Luhmann, Niklas: *Ecological Communication*. Cambridge: Polity, 1989.
- Lukkaroinen, Riitta: Vastuunjaon malli vanhusten kotona asumisen mahdollistamiseksi. Yli 75-vuotiaiden kotihoidon asiakkaiden asumismuodot sekä palvelurakennemallien kustannukset ja toiminnallinen sisältö. Oulu: Oulu University Press, 2002
- Miller, Peter & Rose, Nikolas: *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*. London: Polity, 2008.
- Mäkelä, Klaus: Marraskuun liike. Esipuhe teokseen Erving Goffman (2. painos 1997, alkup.1969) *Minuuden riistäjät*. Tutkielma totaalisista laitoksista. Lohja: Marraskuun Liike, 1997.
- Niemelä, Markku & Krista Brandt: Kehitysvammaisten yksilöllinen asuminen. Pitkäaikaisesta laitostasumisesta kohti yksilöllisempiä asumisratkaisuja. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:73, 2008.
- Nirje, Bengt: The Normalization Principle and Its Human Management Implications. *The International Social Role Valorization Journal*, Vol. 1(2), 1969/1994, 19–23,
- Nirje, Bengt: The normalization principle papers. Centre for Handicap Research, Uppsala: Uppsala University, 1992.
- Novak, Angela A. & Terry B. Berkeley: A Systems Theory Approach to Deinstitutionalization Policies and Research. *International Review of Research in Mental Retardation* 12 (1984), 245–284.
- Nussbaum, Martha Craven: *Frontiers of Justice. Disability, Nationality, Species Mem-*



- bership. Cambridge: Harvard University Press, 2006.
- Paara, Erkki: Erityishuolto Keski-Suomessa -selvitysraportti. Keski-Suomen vammais- palvelusäätiö, 2003. [http://www.koske.jyu.fi/doc/134/Erkki Paara – Erityishuolto Keski-Suomessa.pdf](http://www.koske.jyu.fi/doc/134/Erkki_Paara_-_Erityishuolto_Keski-Suomessa.pdf), luettu 19.5.2008.
- Palo, Jorma & Leena-Maija Palo: Sisar Aino. Porvoo: WSOY, 1980
- Pelto-Huikko, Antti, Juha Kaakinen & Jukka Ohtonen: Saattaen muutettava. STM:n selvityksiä 29/2008.
- Perelman, Chaïm: Retoriikan valtakunta. Tampere: Vastapaino, 1996.
- Pyysiäinen, Jarkko & Kari Vesala: Aktivoivat asiantuntijat ja autonomiset yrittäjät: Yrittäjämien rakentuminen asiantuntijoiden ja viljelijöiden vuorovaikutuksessa. Teoksessa Hilikka Vihinen ja Kari Vesala (toim.) Maatilayritysten monialaistuminen maa-seudun elinkeinopolitiikassa ja sen rakentuminen kuntatason kehittämiskohteena. Maa- ja elintarviketalous 114. Helsinki: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT), 2007, 137-170.
- Rose, Nikolas & Peter Miller: Governing economic life. *Economy & Society* 19 (1990): 1, 1–31.
- Rose, Nikolas: Governing the enterprising self. In Paul Heelas and Paul Morris (eds.) *The values of the enterprise culture: The moral debate*. London: Routledge, 1992, 141-164.
- Rose, Nikolas & Peter Miller: Political power beyond the state: Problematics of government. *British Journal of Sociology* 43 (1992): 2, 173–205.
- Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education. UNESCO, 1994. [http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF), luettu 2.9.2009.
- Saloviita, Timo: Elämää keskuslaitoksessa. Tutkimus poikkeavien ihmisten elämälaadusta. Teoksessa Timo Saloviita (toim.): *Keskuslaitoksesta ryhmäasuntoon*. Valtakunnallisen tutkimus- ja kokeiluyksikön julkaisuja 52. Helsinki: Kehitysvamma- liitto, 1989, 13-40.
- Saloviita, Timo: Takaisin yhteiskuntaan: tutkimus kehitysvammaisten laitoshuollon purkamisesta. Tampere: Kehitysvammaisten Tukiliitto, 1992.
- Saloviita, Timo: The closure of Nastola Care Home: a longitudinal study on deinstitutionalisation. *SJDR* 4 (2002): 2, 138–155.
- Seppälä, Heikki: Hoivan ja asumisen välimaastossa – pohdintoja kehitysvammaisuuden kaksista kasvoista. Teoksessa Teittinen, Antti (toim.) *Pois laitoksista! Vammaiset ja hoivan politiikka*. Helsinki: Gaudeamus, 2010, 180-198.
- Siltala, Juha: *Työelämän huonontumisen lyhyt historia*. Muutokset hyvinvointivaltios- ta hyperkilpailuun. Keuruu; Otava, 2004.
- SOTKANet-verkkopalvelu. <http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu>, luettu 2.9.2009.
- Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. United Nations, 1993. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disre00.htm>, luettu 2.9.2009.
- Suojarinteen kuntayhtymän hallituksen ja yhtymäkokouksen kokouspöytäkirjat 2007–2008 kuntayhtymän purkamiseen liittyvistä toimenpiteistä. <http://www.jkl.fi:8080/ktwebbin/ktproxy.dll?remoteid=1&docid=323030385c303931315c32313132303537392e504446>, luettu 3.9.2009.
- Teittinen, Antti: Miten tutkia vammaisuutta yhteiskunnallisena kysymyksenä. Jyvä-

- kylän yliopiston sosiologian julkaisuja 65, 2000.
- Teittinen, Antti: Perusopetuksen inklusiopolitiikan lähtökohtia. KOTU-raportteja 2/2003. Helsinki: Kehitysvammaliitto, 2003.
- Teittinen, Antti: Projektista prosessiksi. Neljä esimerkkiä inklusiivisesta kehittämistyöstä. KOTU-raportteja 4/2005. Helsinki: Kehitysvammaliitto, 2005.
- Teittinen, Antti: Normaliteetin rajat ja rakenteet. Teoksessa Joel Kivirauma (toim.). Muuttuvat marginaalit: näkökulmia vammaistutkimukseen. Helsinki: Kehitysvammaliiton tutkimuksia 1, 2008, 126-148.
- Teittinen, Antti: Asiakaslähtöisyys ei riitä. Ketju 44 (2009): 1, 48–49.
- Teittinen, Antti & Kuusterä, Kirsti: Angloamerikkalaisen deinstitutionalisaatiotutkimuksen aiheista. Teoksessa Teittinen, Antti (toim.) Pois laitoksista! Vammaiset ja hoivan politiikka. Helsinki: Gaudeamus, 2010, 11-41.
- Temmes, Markku: Finland and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences* 64 (1998), 441–456.
- Tøssebro, Jan: Deinstitutionalisaatio – kehitysvammaisiin henkilöihin kohdistuvan politiikan ja palvelujen muuttumisesta. Teoksessa Antti Teittinen (toim.) Vammaisuuden tutkimus. Helsinki: Yliopistopaino, 2006, 173–210.
- Vajaamielislaki 107/1958.
- Vesala, Hannu: Palvelujen käyttäjäurat kehitysvammaisilla henkilöillä. Helsinki: Kehitysvammaliitto, 2003.
- Vesala, Hannu: Hameennappi ja haalari. Tutkimus puhumattoman, vaikeasti kehitysvammaisen naisen itsemääräämisestä ja valinnanmahdollisuuksista. Teoksessa Antti Teittinen (toim.) Pois laitoksista! Vammaiset ja hoivan politiikka. Helsinki: Gaudeamus, 2010, 123-161.
- Viitapohja, Kari: Downin oireyhtymän historiaa. Ketju 44 (2009) 1, 36–37.
- Wolfensberger, Wolf: *The principle of normalization in human services*. Toronto: National Institute on Mental Retardation, 1972.
- Vuorela, Mika: Työtä haluaville uusia mahdollisuuksia työhön. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. 2008. [http://www.tem.fi/files/18750/Vuorela\\_loppuraportti.pdf](http://www.tem.fi/files/18750/Vuorela_loppuraportti.pdf), luettu 9.12.2009



## **7 YHTEISÖTALOUS JA YHTEISKUNNALLISET YRITYKSET**

Tässä luvussa tarkastelemme yhteisötaloutta ja yhteiskunnallisia yrityksiä (social enterprise) – sitä, miten niitä on määritelty eri maissa, mihin niitä tarvitaan, millaisia tuloksia niillä on saatu aikaan ja mitkä ovat olleet yhteiskunnallisten yritysten menestyksen esteet. Lisäksi esitämme suosituksia yhteiskunnallisen yritystoiminnan edistämiseksi Suomessa.

Keskustelu sosiaalisista yrityksistä rantautui Suomeen 2000-luvun alussa. Tällöin tarkasteltiin niiden laaja-alaisia mahdollisuuksia edistää vaikeassa elämäntilanteessa olevien ihmisten elämää. Melko pian työministeriö (TM) alkoi nopeaan tahtiin valmistella lakia sosiaalisista yrityksistä. Sen tultua voimaan vuonna 2004 sektorin kehittämiseen suunnatut varat kohdennettiin lain määrittelemien työllistävien sosiaalisten yritysten hankkeisiin ja keskustelu kaventui koskemaan vain työllistäviä sosiaalisia yrityksiä. Myöhemmin keskustelu on laajentunut keskusteluksi yhteiskunnallisista yrityksistä (Pöyhönen, Hänninen, Merenmies, Lilja, Kostilainen, Mankki 2010; Lilja, Mankki 2010). Kuvailevan ja teoreettisen lähestymisen jälkeen esitämme tässä luvussa myös empiirisiä tutkimustuloksia yhteiskunnallisten yritysten toiminnan tuottamasta lisäarvosta niiden kohde- ja muille sidosryhmille. Toisiko yhteisötalouden ja yhteisöllisten yritysten selkeämpi asema sosiaalipoliittisissa järjestelmissä toivottua tehokkuutta ja tuloksellisuutta toimenpiteiden kohde- ja muiden sidosryhmien kannalta?

1990-luvun lamasta alkaen on uusliberaalinen julkishallintomalli saanut yhä enemmän vaikutusta päätöksenteossa. Tämä on merkinnyt mm. sosiaali- ja terveystalouden vähittäistä yksityistämistä sekä julkisten palvelujen määrärahaikkauksia. Julkisissa palveluorganisaatioissa on työpaine lisääntynyt ja työviihtyvyydessä on ongelmia, jotka näkyvät sekä lisäänty-

neenä sairastavuutena että vetäytymisenä työmarkkinoilta tai ammatista. Aiemmin hyvinvointivaltio on tuottanut itse palveluita, mutta nykyään on tehostamisen nimissä siirrytty enenevässä määrin tilaaja-tuottajamalliin, jossa palveluja tuottavat yksityiset palveluntuottajat ja yhdistykset ja säätiöt. Yksityisten palveluntuottajien motiivi palveluiden tuottamiseen on voiton tuottaminen omistajilleen. Hyvinvointivaltion verotuloilla tuotettavien palveluiden yksityistämisen pitkäaikaisista seurauksista ei ole juuri keskustelu julkisuudessa. Säästääkö se pitkällä tähtäimellä verotuloja toivotun tehokkuuden myötä, vai nousevatko palveluiden hinnat markkinoiden monopolisoitumisen myötä? Ovatko perinteiset pääomasijoittajat kiinnostuneita sosiaalisten mahdollisuuksien kasvattamisesta?

Järjestöillä on ollut Suomessa merkittävä rooli sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisessä ja järjestämisessä. Ne ovat olleet heikoimmassa asemassa olevien ihmisryhmien apuna, tuottaneet palveluja heidän tarpeisiinsa, tarjonneet osallisuuden ja aktiivisuuden areenoita vapaaehtoistyön ja virkistystoiminnan parissa. Sosiaali- ja terveysalan yhdistysten mahdollisuudet palvelutuotantoon osana kansalaisjärjestötoimintaa ovat muutosvaatimusten edessä. Tätä sektoria erityisesti rahoittanut Raha-automaattiyhdistys on linjannut palvelutuotannon rahoittamisen rahoituspolitiikkansa ulkopuolelle kilpailun vääristämisen pelossa (EU:n kilpailulainsäädäntö) ja verotaja on enenevässä määrin tulkinnut yhdistysten palvelutuotantoa elinkeinotoiminnaksi. Aiemmin yhdistysten palvelutuotantoa tukeneet rakenteet (RAY-rahoitus ja arvonlisäverovapaa kauppa) ovat murtumassa. Yhdistysten on nykytilanteessa päätettävä, jatkaako palvelutuotantoa vai ei. Viime vuosina järjestöjen sosiaali- ja terveyspalvelujen yhtiöittäminen on lisääntynyt. (Hokkanen ym. 2005, 62.) Mikäli yhdistys haluaa jatkaa palvelutuotantoa, miten se voi varmistaa yhdistyksen arvomaailman säilymisen? Löytyykö siihen uudenlaisia mahdollisuuksia? Suomessa ei vielä vuonna 2010 ole selkeitä rakenteita tukemaan tätä mahdollisuutta.

Myös käsitteet ovat suomalaiselle keskustelulle osittain tuntemattomia ja vieraita johtuen sosiaalipoliittisen järjestelmän ja sosiaalipoliittisen keskustelun sekä osin myös teoreettisen ajattelun erilaisuudesta. Käsitteiden kehittämiseksi tarvitaan keskustelua ja yhteisen ymmärryksen kehittämistä useiden yhteiskunnallisen yritystoiminnan ja yhteisötalouden keskeisten lähtökohtien, määritelmien ja teemojen osalta.

Onko löydettävissä sosiaalisia innovaatioita, jotka lisäävät ihmisten sosi-

aalisia mahdollisuuksia ja myönteisiä siirtymiä sekä kasvattavat yhteiskunnallista aktiivisuutta? Järjestöjen ja yritysmaailman väliin on kasvamassa **yhteisötalouden** sektori, joka tuottaa **yleistä hyötyä tuottavia palveluja** (services of general interest) tai palveluja ja tuotteita, joiden tuotolla voidaan rahoittaa yleistä hyötyä tavoittelevia organisaatioita. Yhteisötalouden sektorin organisaatioita on perustettu tuottamaan palveluita ihmisten ja yhteiskunnan hyvinvoinnin edistämiseksi liiketaloudellisin keinoin. Yhteiskunnallinen yritys yhdistää kolmannen ja julkisen sektorin arvomaailmaa ja liiketoiminnan hyviä käytäntöjä. Se voi olla vaihtoehto palveluiden tuottamiselle kadottamatta yhdistystoiminnan arvomaailmaa. Yhteisötalouden organisaatiot pyrkivät vastaamaan osattomuuden, syrjäytymisen ja taantuvien alueiden tuomiin haasteisiin. (Pöyhönen, Merenmies, Lilja, Kostilainen, Mankki 2010, 4)

### **Mikä yhteisötalous**

Euroopan unionissa yhteisötalouden yrityksillä osana laajempaa yhteiskunnallisten yritysten joukkoa on tärkeä merkitys sosiaalipalvelujen tuottajana ja turvallisen yhteiskunnan rakentamisessa. Euroopan yhteisöjen komission mukaan ”voittoa tavoittelemattomilla palveluntarjoajilla ja vapaaehtoistyöntekijöillä on usein tärkeä asema sosiaalipalveluiden tarjoamisessa. Tämä on osoitus kansalaisaktiivisuudesta ja sillä voidaan edistää sosiaalista osallisuutta, paikallisyhteisöjen sosiaalista koheesiota ja sukupolvien välistä solidaarisuutta” (KOM 2007, 7–8).

Määritelmän mukaan yhteisötalouden yritysten toiminta liittyy yksityiseen (ei-julkishallinnolliseen) taloudelliseen ja sosiaaliseen toimintaan – taloudelliseen toimintaan, jolla on sosiaalinen ulottuvuus ja joka pyrkii toiminnan tulosten oikeudenmukaiseen jakoon ja kansalaisten aktiiviseen osallistumiseen sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvointinsa edistämiseksi.

Yritysorganisaatiossa yhteisötaloudella tarkoitetaan taloudellisen toiminnan kenttää, jonka muodostavat osuuskunnat, keskinäiset yhtiöt ja taloudellista toimintaa harjoittavat yhdistykset ja (avoimet) säätiöt. Yhteisiä piirteitä yhteisötalouden yksiköille ovat 1) riippumattomuus valtiosta, 2) perustuminen yksilöihin – ei pääomaan, jäsen ja ääni –periaate, 3) se, että toiminnalla on myös muita kuin taloudellisia tavoitteita (Pättiniemi 2007, 95; Defourny & Delvetere 1999, 16). On tärkeää huomata, että yhteis-

söotalouden yritykset ovat yhteisöllisiä ja demokraattisia omistukseltaan ja päätöksentekorakenteeltaan, mutta eivät aina tai edes määritelmän mukaan aja sosiaalipoliittisia päämääriä (Gautier, 2009, 34–36). OECD:n selvityksessä 2007 kuvataan neljä yhteisöotalouden organisaatioiden kategorioita organisaatioiden suhteesta markkinoihin (kuvio 1). Kategorioissa esitetyt esimerkit toiminnasta antavat kuvan yhteisöotalouden toiminnan monipuolisesta kentästä yhdistystoiminnan ja liiketoiminnan välimaastossa. (Laville, Levesque & Mendell, 2007, 167.)

<i>Organisaation suhde markkinoihin:</i>	A. Yhteisöotalous, joka vastaa tärkeisiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin	B. Yhteisöotalous, joka käyttää hyväksi uusia avautuvia mahdollisuuksia
1. Pääasiallisesti yhteiskunnallisia tavoitteita tukeva yhteisöotalous (= social development)	Esim: Palvelut syrjäytyneille Koulupudokkaiden tukipalvelut, työpajat Ilmaiset ruokapalvelut	Esim: Lasten päivähoidopalvelut Palvelut ikääntyneille ym erityisryhmille Ympäristönsuojeluyritys
2. Pääasiallisesti markkinoilla toimiva yhteisöotalous (= economic development)	Esim: Koulutusyritykset Kuntoutus- ja valmennuskeskukset Paikalliset rahoitusyritykset	Esim: Sosiaaliset yritykset Työ-osuuskunnat Lähi ruokayritykset Kierrätysalan yritykset

KUVIO 1. Neljä yhteisöotalouden organisaatioiden kategorioita

Barcelonan yliopiston yritystotalouden professori Isabel Vidal piirtää kuvan yhteisöotalouden yrityksistä, joita hän kutsuu muiksi yrityksiksi. Ne erottuvat tavanomaisista yrityksistä tai valtavirran yrityksistä, joiden tavoitteena on hyötyjen tuottaminen investoijille eli osakkeiden omistajille. Vidalin mukaan muita yrityksiä (elinkeinotoimintaa harjoittavia) ovat

1. Keskinäisen avun organisaatiot, jotka ovat juridisesti yhdistyksiä ja osuuskuntia, jotka kummatkin ovat tavallisesti luonnollisten henkilöiden muodostamia. Nämä organisaatiot eivät voi jakaa toiminnan tuottoja jäsenille kuin korkeintaan rajoitusti.
2. Muiden kuin jäsentensä auttamiseen tarkoitettut organisaatiot, jotka ovat tavallisesti yhdistyksiä tai säätiöitä. Näihin organisaatioihin kuuluvat mm. uskonnolliset yhteisöt, urheiluseurat ja esimerkiksi Punaisen Ristin kaltaiset organisaatiot.

3. Muun tyyppiset ”muut” kuten työntekijöiden omistamat yritykset tai organisaatiot, jotka perustuvat kolmannen osapuolen auttamiseen, kuten sosiaaliset yritykset.

Yllä mainittujen kolmen piirteen lisäksi näitä organisaatioita yhdistää selkeästi määritelty tavoite auttaa ja tukea yhteisöä. (Vidal 2008, 1–2.)

Kolmannen sektorin organisaatiot ovat merkittäviä sosiaalipalveluiden tuottajia Suomessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, keskeisten rekisterinpitäjien, tärkeimpien tietojen käyttäjien ja palveluntuottajien edustajat ovat tehneet usean vuoden ajan yhteistyötä yksityisen sektorin tietotuotannon parantamiseksi ja julkaisseet useita raportteja. Huhtikuussa 2009 laaditun Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa -raportin mukaan järjestöt tuottivat kustannusten perusteella vuonna 2006 julkisen sektorin järjestämistä vastaavalla olevia sosiaalipalveluja 17,3 %, yritykset 10,3 % ja julkiset palveluntuottajat 72,3%. Julkisen sektorin järjestämistä vastaavalla olevia terveyspalveluja järjestöt tuottivat kustannusten perusteella 5,0 %, yritykset 18,5 % ja julkiset palveluntuottajat 76,6 %. Sosiaalipalveluissa yksityisen sektorin (järjestöt ja yritykset) osuus nousi 21 prosentista lähes 29 prosenttiin vuosina 2000–2006. Sekä järjestöjen että yritysten osuus nousi, tosin yritysten osuus nousi järjestöjä enemmän. (Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2009.)

### **Sosiaalinen yritys ja yhteiskunnallinen yritys**

Viime vuosikymmeninä keskustelu **yhteiskunnallisista yrityksistä** (social enterprise) on tunkeutunut akateemiseen ja julkiseen keskusteluun, ja yhteiskunnalliset yritykset ovat tulossa tutuksi laajasti myös kansalaisille. Käsitykset siitä, mitä nämä yritykset ovat, poikkeavat toisistaan esimerkiksi Euroopan ja Yhdysvaltain kesken. Yhdysvalloissa käydyssä keskustelussa voi havaita kaksi toisistaan poikkeavaa näkemystä yhteiskunnallisesta yrityksestä: toisessa yhteiskunnallinen yritys ymmärretään voittoa tavoittelemattomien (non-profit) organisaatioiden liiketoiminnan keinoin tapahtuvaksi varainhankinnaksi (earned income strategies) ja toisessa yhteiskunnallisen innovaation prosessiksi. Jälkimmäisessä näkemyksessä yhteiskunnalliset yritykset nähdään merkittävinä yhteiskunnan uudistajina ja uusien ratkaisujen kokeilijoina. Suomessa yhdistykset ovat toimineet vuosikymme-



niä näiden molempien näkemysten mukaisesti ja tehneet varainkeruuta esimerkiksi arpajaisilla, myymällä tuotteita ja järjestämällä keräyksiä. Yhdistysten toimesta on Suomeen innovoitu esimerkiksi neuvolajärjestelmä, kansalaisopistotoiminta ja kotipalvelut. Monet innovaatiot ovat siirtyneet osaksi hyvinvointivaltion palvelujärjestelmää.

Euroopan komission (KOM 2007) näkemyksen mukaan yhteiskunnallisen yrityksen eurooppalaiset määrittelyt voidaan jakaa kahteen kategoriaan. Ensimmäisessä kategoriassa yhteiskunnallinen yritys nähdään osana yhteisötaloutta. Tämän näkemyksen perustana on EMES-tutkijaverkoston määritelmä yhteiskunnallisista yrityksistä, jonka mukaan tärkeää on yrityksen toiminnan perustuminen kansalaisryhmän aloitteeseen ja demokraattiseen päätöksentekoon. Yhteiskunnallinen yritystoiminta on liiketoimintaa, joka on olemassa ensisijaisesti sosiaalisten ja/tai ekologisten tavoitteiden saavuttamista varten. Mitään tiettyä yritys- tai yhteisömuotoa ei pidetä ensisijaisena.

Euroopassa yhteiskunnallisia yrityksiä käsitellään usein osana kolmatta sektoria tai yhteisötaloutta. Tarkastelun pohjana on usein EMES-ryhmän kehittämä kriteerien lista, joka kuvaa yhteiskunnallisten yritysten ominaisuuksia. Lista jakautuu kahteen osaan: taloudellisiin ja sosiaalisiin kriteereihin. Taloudellisiin kriteereihin kuuluvat mm. merkittävän taloudellisen riskin mahdollisuus, jatkuva tuotteiden ja palvelujen tuotanto, päätöksenteko ei perustu pääomasijoitukseen, itsenäisyys päätöksen teossa. Sosiaalisiin kriteereihin kuuluvat mm. osallistava toimintatapa, joka koskee kaikkia yrityksen toiminnassa mukana olevia, selkeästi ilmaistu tarkoitus hyödyttää lähiyhteisöä ja voitonjakoa on rajoitettu. (Pättiniemi 2006, 23–35; Noya 2009, 14; Defourny 2001 16–18).

Yhteistä yhteiskunnallisista yrityksistä esitetyissä määritelmässä eri puolilla Eurooppaa ja laajemminkin on, että ne sisältävät useimmiten seuraavat kolme luonnehdintaa (Pättiniemi, 2006, 44–45; Pöyhönen, Merenmies, Lilja, Kostilainen & Hänninen 2010):

1. Yhteiskunnalliset yritykset tuottavat säännöllisesti tuotteita ja/tai palveluja markkinoille.
2. Yhteiskunnallisen yrityksen ensisijaisena tarkoituksena on yhteisön hyöty, työpaikkojen luominen, taloudellinen voimistaminen tai syrjäytymisuhan alaisten kouluttaminen.
3. Voitonjakoa omistajille ei ole sallittu tai sitä on rajoitettu; voitto tulee käyttää joko yrityksen tai sen toiminnan kohteena olevan yhteisön kehittämiseen.

Euroopassa sosiaalisuus yhteiskunnallisissa yrityksissä ja niitä säätelevissä laeissa näkyy ennen muuta yhteisöllisyyden korostamisena ja voitonjaon rajoittamisena. Toissijaisesti sosiaalisuus ilmenee kohderyhmien osallistumisena yrityksen päätöksentekoon ja omistukseen sekä yrityksen toiminnan liittymisenä kansalaisryhmän (järjestön) aloitteellisuuteen. Useimmat yhteiskunnalliset yritykset ovat yhteisöllisiä yrityksiä, osuuskuntia tai yhdistyksiä. Myös yhdistysten ja säätiöiden omistamat osakeyhtiöt ovat lisääntyneet esimerkiksi Suomessa ja Isossa-Britanniassa. (Huotari, Pyykkönen & Pättiniemi 2008, 62–63; Defourny & Nyssens 2010, 49.)

Yhdistyneistä Kuningaskunnista peräisin oleva yhteiskunnallinen yritys–yhteiskunnallinen yrittäjyys (*social enterprise–social entrepreneurship*) -konsepti on ollut viime aikoina esillä suomalaisessa keskustelussa. Britanniassa maan hallituksen ohjelmapolitiittisen määritelmän mukaan ”yhteiskunnallinen yritys on liiketoimintamalli, jonka tavoitteet ovat yhteiskunnallisia ja jonka voitto investoidaan takaisin näiden tavoitteiden saavuttamiseksi joko itse yrityksessä tai sen lähiyhteisössä. Osakkeen omistajien tai omistajan voiton maksimointi ei ole sen päätarkoitus” (Bland 2010, 14). Yhteiskunnallisten yritysten määrittelemine laajasti sisältäen kaikki ne yritykset, jotka katsovat itsellään olevan yhteiskunnallisia tai ympäristöllisiä päämääriä, on problemaattinen (Pöyhönen, Hänninen, Meremies, Lilja, Kostilainen & Mankki 2010).

Mikäli yhteiskunnallinen yritys perustettaessa on vastannut johonkin yhteiskunnalliseen tarpeeseen, säilyykö yhteiskunnallinen tehtävä ensisijaisena, jos ajan myötä toimialalle kehittyy muuta yritystoimintaa? Esimerkiksi keskinäinen vakuutusyhtiö on perustettu vakavan tulipalon seurauksena aikana, jolloin omaisuutta ei ollut mahdollisuus vakuuttaa. Se on aikanaan vastannut merkittävään yksilön mahdollisuuksia heikentävään tragediaan

positiivisella tavalla. Onko sen toiminta erityisen yhteiskunnallista ajankohtana, jolloin samaa tehtävää hoitavat monet muutkin ja sen oma toiminta näyttäytyy edunsaajille ”tavallisena yritystoimintana”?

### **Yhteiskunnallisten yritysten tyypit ja tavoitteet Suomessa**

Kuviossa 2 on esitetty Suomessa tunnistettavissa olevien yhteiskunnallisten yritysten eri tyypit ja niiden tavoittelemat yhteiskunnalliset hyödyt. Yhteiskunnalliseksi yritykseksi ymmärretään tässä yritys, joka tavoittelee liiketoiminnallaan yhteiskunnallista hyvää ensisijaisena tehtävänä. Yhteiskunnalliseksi yrityksiksi ei määritellä yrityksiä, jotka toimivat yhteiskuntavastuullisesti toissijaisesti (ensisijaisesti tuottavat voittoa omistajilleen). Yhteiskunnallisia yrityksiä voidaan tunnistaa neljää eri tyyppiä: sosiaalisia yrityksiä, työ- ja muita uusosuuskuntia, yleishyödyllisiä yrityksiä ja yhteisöedun yrityksiä. (Merenmies & Kostilainen 2009). Yksi yhteiskunnallinen yritys voi olla useampaa tyyppiä yhtäaikaisesti, joten luokittelu ei ole pois sulkeva. Sosiaalisten yritysten toiminta Suomessa perustuu lakiin, ja niiden toiminnan tuloksena on työtä vaikeasti työmarkkinoille pääseville. Työ- ja muut uusosuuskunnat tuottavat työtä ja/tai muita palveluja omille jäsenilleen. Yleishyödyllisen yrityksen, kuten esimerkiksi Linnanmäen ja sen omistajan Lasten Päivän Säätiön, toiminnan tuloksena on yleishyödyllisen lastensuojelutyön rahoittaminen. Yleishyödyllisen yrityksen ASPA Palvelut Oy:n toiminnan tuloksena eri tavoin vammaiset ihmiset ja mielenterveyskuntoutujat saavat yksilöllisiä asumispalveluja. Yhteisöedun yritys toimii jonkin määrittelemänsä yhteisön hyväksi, ja toiminnan tuloksena on yhteisön kehittyminen, esimerkiksi Syfo Oy:n tehtävänä on edistää yhteiskunnallisten yritysten kehittämistä.



KUVIO 2. Yhteiskunnalliset yritykset Suomessa

### *Sosiaalinen yritys Suomessa*

Tämän kirjan edellisessä luvussa käsitellään sosiaalisia yrityksiä sosiaalisten mahdollisuuksien tuottajana, joten tässä käsitellään ainoastaan sosiaalisen yrityksen käsitettä suhteessa yhteiskunnallisen yrityksen käsitteeseen. **Yhteiskunnallisen yrityksen** (social enterprise) tehtävänä voi olla mikä tahansa yhteiskunnallisesti ja yhteisöllisesti hyvinvointia lisäävä merkittävä asia. **Työmarkkinoille integroivan yhteiskunnallisen yrityksen** (work intergration social enterprise tai social firm) tehtävänä on antaa integroitumisen mahdollisuuksia työelämään niille, jotka syystä tai toisesta ovat kohdanneet vaikeuksia työhön pääsyssä. **Suomen laki sosiaalisista yrityksistä (1351/2003) pyrkii juuri tällaisten yritysten perustamiseen ja rekisteröintiin.** Lain määrittelemä keskeinen sosiaalisten yritysten ominaisuus on, että niiden tulee työllistää vähintään 30% vajaakuntoisia tai vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä. Lakia sosiaalisista yrityksistä arvioitiin sen oltua voimassa kaksi vuotta. Arvioinnissa havaittiin lain sisällössä eräitä heikkouksia, mm. tuettavien kohderyhmien liian suppea rajaus ja rekisteröinnin tarjoamien etujen vähäisyys suhteessa tavanomaisiin työllistämistukiin.

(Karjalainen ym. 2006, 3.) Rekisteröityneet yritykset olivat pääasiassa uusia ja pieniä, lähinnä mikroyrityksiä, eikä niiden työllistämisaikutus ole ollut kovin merkittävä. Lakia sosiaalisista yrityksistä muutettiin jo vuonna 2006, ja muutokset tulivat voimaan vappuna 2007. (HE 275/2006.) Tämän jälkeen sosiaalisten yritysten perustaminen ja rekisteriin liittyminen lisääntyi nopeasti, ja yritysten määrä oli vuoden 2009 lokakuussa 208 kpl, mutta vuoden 2010 alkupuolella tehtyjen tarkastusten jälkeen rekisteristä karsittiin erityisesti henkilöyrityksiä, niin että kevään lopulla 2010 rekisterissä oli enää 155 yritystä (Sosiaalisten yritysten rekisteri 27.5.2010). Keväällä 2010 tehtiin uudistuksia julkisesta työvoimapalvelusta annettuun lakiin, jonka mukaan sosiaalisiin yrityksiin työllistyneiden palkkatukiin tuli kavennuksia (TEM 2010).

### *Yhteisöedun yritys*

Viime aikoina on keskusteltu sosiaalisia yrityksiä koskevan lain laajentamisesta koskemaan myös sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamista tai erillisen lain säätämisestä tähän tarkoitukseen. Innoituksena keskustelulle on ollut Isossa-Britanniassa voimassa oleva laki Community Interest Companystä (CIC), **yhteisöedun yrityksestä**. Myös Ruotsissa on säädetty samanhenkinen laki (Aktiebolaget med särskild vinstudelningsbegränsning). Kummankin lain tarkoituksena on synnyttää ja parantaa kansalaisten luottamusta yksityisiin sosiaali- tai terveystalveluihin rajoittamalla yritysten voitonjakoa ja edellyttämällä yrityksiltä eksplisiittistä yhteisöhyödyn ilmaisemista yhtiöjärjestyksissään (Lagrädsremiss, Aktiebolag med särskild vinstudelningsbegränsning 2005).

Yhteisöedun yrityksessä osakeyhtiön liiketoimintalogiikka ja kolmannen sektorin arvopohja yritetään yhdistää uudeksi liiketoimintamalliksi. Yhteisöedun yrityksen tarkoituksena on harjoittaa liiketoimintaa yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimintamallin olennainen osa on se, miten voitto tuotetaan ja mihin se käytetään. Sosiaalisen yrityksen määritelmä on Suomessa kapea, koska se keskittyy yrityksen työllistämisaikutuksiin eikä ota lainkaan kantaa mm. voiton jakoon. Muualla Euroopassa yhteisöedun yritystoiminnaksi katsotaan laajempi joukko yrityksiä, joiden liiketoiminnan tavoitteena on yhteiskunnallinen hyöty.

Isossa-Britanniassa luotiin vuonna 2005 lainsäädännölliset edellytykset

uudelle yhteisöedun osakeyhtiömuodolle, Community Interest Company -yhtiölle (CIC-yhtiö). Syyskuussa 2009 CIC-yhtiörekisterissä oli 3181 yhtiötä. Brittiläisessä yhtiömallissa yhteisöetu merkitsee voitonjaon rajoituksia (dividend cap ja asset lock) ja korostettua läpinäkyvyyttä yhtiön toiminnassa. Yhteisöetu tarkoittaa myös etujen tarkastelua yrityksen kaikkien sidosryhmien näkökulmasta. Voitonjakorajoitusten avulla CIC-yhtiön tuotot pysyvät yhtiössä ja palvelevat yhtiön yhteiskunnallisen liiketoiminnan kehittämistä. Yhteisöedun yritystoiminnan avulla pyritään kannattavan liiketoiminnan ohella tuottamaan laaja joukko yhteiskunnallisia hyötyjä kuten työtilaisuuksia ja harjaantumista vajaakuntoisille ja vaikeasti työllistyville, palveluja erityisryhmien asiakkaille sekä edellytyksiä uusien yritysten syntymiselle sijaintipaikkakunnan elinkeinoelämään. (The Regulator of Community Interest Companies and the Registrar of Companies 2009.)

Ruotsin rajoitetun voitonjaon osakeyhtiö (aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning) on tarkoitettu sellaista liiketoimintaa varten, jota harjoitetaan pääasiassa muussa tarkoituksessa kuin voiton tuottamiseksi osakkeenomistajille (Lagrådsremiss 2005). Ruotsissa yhteisöetalouden (social ekonomin) yritystoiminta nähdään julkisten palvelujen arvokkaana täydentäjänä.

## **Yhteiskunnallisten yritysten merkitys**

*Suomalaisten toimijoiden näkemyksiä yhteiskunnallisten yritysten merkityksestä ja mahdollisuuksista yhteiskunnallisten tai ympäristöllisten ongelmien ratkaisemiseen*

Yhteinen yritys-hankkeessa (Lilja, Mankki 2010) selvitettiin yritys- ja työvoimaneuvojien, yhdistysten, yritysten ja kuntien näkemyksiä yhteiskunnallisten yritysten tuomista mahdollisuuksista ja tuen tarpeesta. Vastajista, jotka olivat melko tai erittäin kiinnostuneita tutkimuksessa esitetyistä yhteiskunnallisen yrityksen malleista, yli 90 % piti lakiuudistusta yhteiskunnallisten yritysten suuntaan erittäin tai melko tarpeellisenä. Tutkimuksen mukaan markkinapotentiaalia olisi eniten yhteiskunnallisen yrityksen mallille, joka huomioisi ainakin seuraavat kolme asiaa: 1) vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistämisen ensisijaisuus on markkinoita täydentävä elementti, 2) työllistettäville tarjotaan entistä pa-

rempaa mahdollisuutta työnohjaukseen ja –valmennukseen ja 3) yritystoiminnan toimialoista huomiota voisi entisestään suunnata kierrätykseen ja ympäristönsuojeluun.

Tutkimuksen mukaan yhteiskunnallisen yrittäjyyden ja sosiaalisen yrittäjyyden mallien välinen ero näyttäisi olevan niiden statuksen määrittely. Tulosten perusteella nähdään, että yksi merkittävä imagohyöty voitaisiin saavuttaa, mikäli yhteiskunnallisten yritysten statuksen saaminen edellyttäisi esimerkiksi laatujärjestelmille ominaista hakumenettelyä ja auditointia. Tällöin kokemus statuksen saamisesta voisi tuntua enemmän julkiselta tunnustukselta ja palkinnolta.

Rahallinen subventio nähtiin myös merkittävänä, mutta markkinakysynnässä kyse on vahvasti myös imagosta. Vastaajien mukaan merkittävimmät tekijät yhteiskunnallisten yritysten menestymiselle ovat: 1) yrityksille syntyy voimakas rajoitetusti voittoa jakavan organisaation maine, 2) laissa tulee olla vaatimus yritysdemokratiasta, 3) yhteiskunnalliset yritykset kilpailevat vapailla markkinoilla, 4) yhteiskunnallisten yritysten imagoa vahvistetaan julkisin toimin ja 5) laissa tulee olla rajoituksia yhtiön myynnistä ja/tai yhtiömuodon muuttamisesta.

Vastaajat pitivät tärkeinä yhteiskunnallisten yritysten tehtävänä vähentää yhteiskunnasta syrjäytymistä, toimia paikallisesti ja lähiympäristöä hyödyttäen, tarjota monimuotoisia työpaikkoja ja hyödyntää erilaisia, joustavia tapoja olla mukana työelämässä, lisäävät yhteisöllisyyttä sekä toimivat ensisijaisesti asettamansa yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi.

Suomen Lontoon Instituutti teetti alkuvuodesta 2009 kyselytutkimuksen osana Finveran ja Suomen yrittäjien Yritysbarometria. ”Instituutin asettamaan tutkimuskysymykseen ’yrityksemme toiminnan tavoitteet liittyvät yhteiskunnallisen tai ympäristöllisen ongelman ratkaisuun’ vastasi 30 % (1 141) kyselyyn osallistuneista, että lause kuvaa heidän yritystään melko hyvin tai erittäin hyvin. 15 % (568) vastanneista katsoi edellisen lisäksi, että he investoivat voiton takaisin yhteiskunnalliseen/ympäristölliseen tarkoitukseen yrityksessä. (Karjalainen & Syrjänen 2009, ii.) Lisäksi havaittiin näiden yritysten taipumus kasvaa sitä mukaa kuin yhteiskunnallisen päämäärän merkitys kasvaa.

Tutkimustulos kuvaa erityisesti yritysjohton omaa käsitystä yrityksen sosiaalisuudesta, ei niinkään sitä, ovatko kyselyyn myönteisesti vastanneet yritykset yhteiskunnallisia yrityksiä edes laajan määritelmän mukaan (mt. 12).

Suomen Lontoon Instituutin tutkimuksen perusteella voidaan arvioida, että melkoinen osa suomalaisista yrittäjistä ja yrityksistä kokee toteuttavansa sosiaalista tehtävää tai että sosiaaliset tai ympäristölliset tavoitteet ovat osa yrityksen tavoitteista. Sen sijaan tulos ei kerro yhteiskunnallisen tehtävän ensisijaiseksi määrittelevien yritysten määrää.

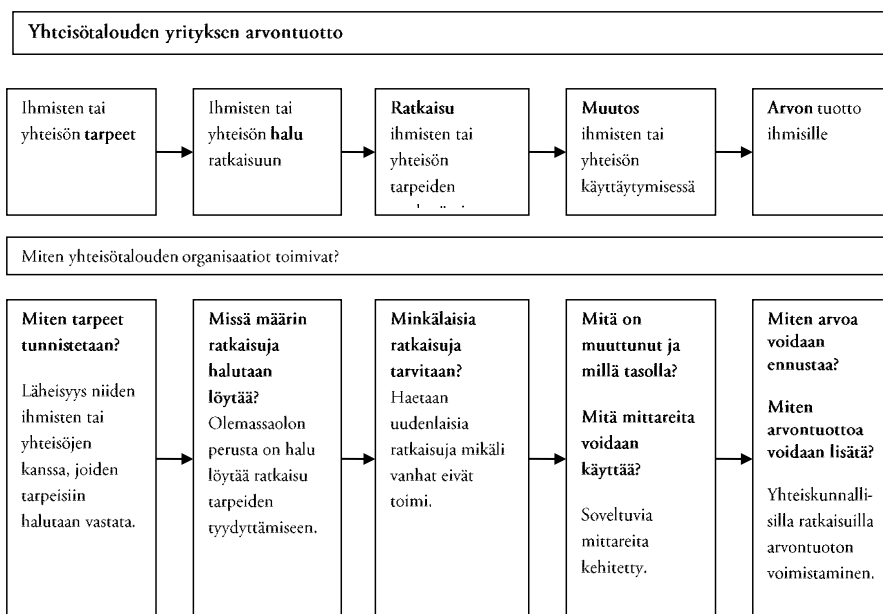
### *Arvontuotto ja kilpailu*

Suomessa on ollut vahva kolmas sektori, joka on aina korostanut lisäarvon tuottoa yksilöille ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville yksilöille. Yrityssektori puolestaan on erityisesti markkinatalouden aikana korostanut kilpailun aikaansaamaa toiminnan parantumista. Kumpikaan sektori ei, kuten ei myöskään julkinen sektori, ole läpinäkyvästi osoittanut lisäarvon tuottoaan palveluissaan tai tuotteissaan. Yksityissektori on mitannut lisäarvon tuottoaan pääasiassa omistajiensa sijoittaman pääoman tuottamalla lisäeuroilla. Yksityissektori on keskittynyt tuottamaan sellaisia palveluita, joissa tämän lisäarvon tuottaminen on ollut parhaiten mahdollista. Kolmas sektori on puolestaan keskittynyt tuottamaan lisäarvoa tuottavia palveluita ihmisille, joille yksityinen tai julkinen sektori ei ole nähnyt tarpeellista tuottaa vastaavia palveluita. Eräissä tapauksissa ovat palvelutuotannon aloittaneet kohderyhmän omat yhdistykset, ja ne ovat halunneet jatkaa toimintaansa myös kehittyneissä olosuhteissa. Tällaisia ovat esimerkiksi näkövammaisten ja kuurojen yhdistysten palvelutoiminnot.

Michael Porter on tutkinut useiden vuosien ajan kilpailun merkitystä yritysten menestyksessä ja julkaissut laajasti referoituja kirjoja, jotka käsittelevät yritysten arvontuottoa (vuonna 1980 *Competitive Strategy*, 1985 *Competitive Advantage* ja 1990 *The Competitive Advantage of Nations*). Vuonna 2006 Porter julkaisi yhdessä Elizabeth Olmsted Teisbergin kanssa kirjan *Redefining Health Care*, jossa he esittävät mallin terveydenhuollon tarkastelemiseen tuloshakuisen arvoperusteisen kilpailun näkökulmasta. He väittävät, että arvontuottoon perustuva kilpailu terveydenhuollossa lisää tasa-arvoisempia mahdollisuuksia saada korkeatasoista terveydenhuoltoa. Tuotettavan arvon määrittelee viime kädessä asiakas itse (maksava tai/ ja palvelun saaja). Palvelun arvo voi muodostua useista näkökulmista. Arvoon voivat vaikuttaa esimerkiksi vaihtoehtoiskustannus aikana tai rahana, palvelun saatavuus, muutokset toimintakyvyssä ja palvelun laatu.



Länsimaisissa valtioissa, Suomi mukaan lukien, väestö ikääntyy ja yhteiskunnan resurssit tämän väestöosan hoitamiseksi ovat rajalliset. Porter ja Teisberg esittävät, että keskeistä ei ole pohtia, miten kustannuksia säästetään tai miten laatua parannetaan, vaan ensimmäinen keskeinen kysymys on millaista arvoa tuotetaan eli millaisia tuloksia saadaan aikaan. Toinen keskeinen kysymys on kilpailu. Jotta kilpailu voisi lisätä arvontuottoa, tuloksia tulee mitata läpinäkyvästi ja antaa asiakkaiden ja palvelun tuottajien tehdä valintoja. Kuviossa 3 esitetään Porterin arvontuottoketjun sovellus yhteiskunnallisiin yrityksiin.



KUVIO 3. Porterin arvontuottoketjun sovellus yhteiskunnallisiin yrityksiin

CIC-yrityksiltä edellytetään, että niiden on ”päästävä läpi” yhteisöedun testistä (community interest test), jonka tuloksena tulee näkyä, minkä yhteisön hyväksi yrityksen on tarkoitus toimia ja keihin yrityksen toiminta vaikuttaa. Arvioinnissa huomioidaan myös mm. yrityksen perustamisen tavoite ja toiminnan laatu. CIC-yhtiöitä eivät voi olla uskonnolliset tai poliittiset organisaatiot. (The Regulator of Community Interest Companies and the Registrar of Companies 2009.) Yhteisöedun testi auttaa myös rajaamaan pois organisaatiot, joiden toiminnasta on selvää haittaa muille

ihmisille, tai organisaatiot, joiden toimintatavat eivät ole eettisesti kestäviä. Useimmiten näiden organisaatioiden edunsaajayhteisöillä tarkoitetaan vaikeassa elämäntilanteessa olevia ihmisiä (esim. sairaalasta kotiutuneet mielenterveyskuntoutujat) tai asuinalueita (esim. slummiutunut asuinympäristö, jossa palveluita on niukalti ja ympäristö epäsiisti).

### *Yhteiskunnallisten yritysten tuottamia myönteisiä siirtymiä*

Yhteiskunnallisten yritysten tuottamia myönteisiä siirtymiä on tutkittu sekä Ruotsissa ja Suomessa että eräissä muissa Euroopan Unionin jäsenmaissa. Tässä tarkastelemme vain Suomessa ja Ruotsissa tehtyjä tutkimushavaintoja, sen vuoksi, että molemmat maat on perinteisesti luokiteltu pohjoismaiseksi hyvinvointivaltioiksi, joissa sosiaali- ja terveysalan tehtävät kuuluvat pääasiassa julkiselle sektorille. Aloitamme Ruotsissa 1990-luvulla tehdystä kyselytutkimuksesta, joka koski lasten päivähoitoa (Pestoff 2009, 31–32).

Tutkimuksessa selvitettiin kolmentyyppisten päiväkotien henkilökunnan ja lasten vanhempien mielipiteitä työntöistä. Tutkimukseen osallistui henkilöstön omistamia päiväkotiosuuskuntia, vanhempien omistamia päiväkotiosuuskuntia ja yhdistysmuotoisia päiväkoteja. Kyselyyn otettiin päiväkoteja kuudelta eri sattumanvaraiselta paikkakunnalta.

Henkilökunnan vastauksia kertyi 250 kappaletta ja vanhempien vastauksia lähes 600 (mt,107). Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään työntekijöiden käsityksiä työn rikastumisesta ja työviihtyvyydestä, toiseksi tutkittiin vanhempien voimaantumista päiväkotien päätöksenteossa ja toiminnassa, ja kolmanneksi arvioitiin, voisiko kaksi edellistä seikkaa vahvistaa demokratiaa ja uudistaa hyvinvointivaltiota. Samoin selvitettiin vanhempien kokemuksiä ja mielipiteitä näissä päiväkodeissa tehtävästä vapaaehtoistyöstä ja hallintoon osallistumisesta.

Ensinnäkin selvisi, että kaikkia kolmea eri tyyppiä edustavissa yhteiskunnallisissa yrityksissä oli henkilökunnan mielestä parempi työilmasto kuin kunnallisissa päiväkodeissa. Suurin osa työntekijöistä (68,3%:sta 85,5 %:iin) totesi, että he asettivat etusijalle työntöön osuuskunnallisessa päiväkodissa verrattuna kunnalliseen. Kaksi kolmannesta osuuskuntien työntekijöistä vastasi, että he valitsisivat uudelleen työskentelyn osuuskunnassa, jos tällainen vaihtoehto tulisi eteen, kolmannes kahden muun päiväkotityypin henkilöstöstä vastasi samoin. Henkilöstön omistamat osuus-

kunnat tuottivat parhaan psykososiaalisen työympäristön ja ”hyvän työpaikan”. Pienet itsehallinnolliset työpaikat voimaannuttavat työntekijät ja tuottavat korkeaa työhön sitoutumista.

”Vanhempien sitoutuminen osallistumaan hyvinvointipalvelujen tuottamiseen antaa heille mahdollisuuden tuntea lastensa hoitopaikan toimintaa ja siten arvokasta tietoa, jota he voivat hyödyntää hoitopaikan päätöksentekoon osallistuessaan. Kysyttäessä vanhemmilta, joilla oli kokemusta sekä kunnallisesta että osuustoiminnallisesta päivähoidosta, laittaisivatko he lapsensa uudelleen osuustoiminnalliseen päiväkotiin, jos voisivat valita, vastasi ylivoimainen enemmistö kyllä (riippuen hoitopaikan organisaatiomuodosta 72,1 % – 89,5 % vastasi kyllä). ” (Pestoff 2009, 32.)

Victor A. Pestoffin mukaan nämä kaksi erilaista voimaannuttamisen tapaa, työntekijöiden ja vanhempien voimaannuttaminen, voivat edistää hyvinvointiyhteiskunnan demokratisointia ja uudistamista. Ne edistävät työympäristön rikastumista, pienimuotoisen ruohonjuuritalouden kehittymistä ja hyvinvointipalvelujen desentralisaatiota ja muuttavat kansalliset hyvinvointipalvelujen kanssatuottajiksi. ”Luottamus on tulevaisuuden hyvinvointipalvelujen kehittämisen edellytys. Yksityisyrittäjät oivaltavat tämän, mutta niiltä puuttuvat usein luonnolliset mahdollisuudet muodostaa luottamusta, ja ne käyttävät mainontaa ja muita vastaavia menetelmiä saavuttaakseen sen, mikä osuuskunnilla syntyy luonnostaan”. (Mt. 33). Palvelun käyttäjän näkökulmasta on oleellista, millaisella motiivilla palveluja tuotetaan. Tuotetaanko niitä, jotta palveluiden tarpeessa olevat ihmiset saavat tarvitsemansa, vai siksi, että palveluiden tuottamiselle on kysyntää?

Vuosina 2003–2004 toteutetun Työllistävien sosiaalisten yritysten sosioekonominen menestys -tutkimushankkeen (Nyssens 2006, 9–13) Suomen osiossa tutkittiin syvähaastatteluin 15 suomalaista työllistäviksi yhteiskunnallisiksi yritykseksi ”EMES-kriteerein” luokiteltavaa yritystä. Vertailua muun tyyppiisiin sosiaalisiin perusteisiin työllistäviin organisaatioihin ei tehty, vaan vertailukohtana oli työhön tulleiden henkilöiden oma lähtötilanne ennen työn aloittamista työttömänä. He eivät olleet löytäneet ratkaisua tilanteeseensa ennen työn aloittamista. Tutkittavien yritysten institutionaalinen ympäristö oli heikosti kehittynyt lainsäädännön ja tunnettuuden osalta, mutta toiminnan tuloksellisuuteen vaikuttivat selvästi yritysten suhteet sekä julkisen sektorin toimijoihin että paikalliseen yritystoimintaan.

Tutkimuksessa selvisi, että työskentelyllä työhön integroivassa yhteis-

kunnallisessa yrityksessä oli monia positiivisia vaikutuksia, jotka paransivat vajaakuntoisten työntekijöiden tilannetta. Kaksi kolmannelle niistä, jotka työllistyivät em. yrityksissä, löysi pitkän aikavälin ratkaisun työllisyysongelmiinsa (työpaikan, eläkkeelle siirtymisen, ammatillisen tai yleissivistävän koulutuksen). Työskentely työllistävissä yhteiskunnallisissa yrityksissä nosti myös selvästi vajaakuntoisten työntekijöiden ansiotasoa.

Työ työllistävissä yhteiskunnallisissa yrityksissä lisäsi työhön liittyvää osaamista ja paransi taitoja, tehtävien suorittamisen kykyä sekä kykyä suoriutua itsenäisesti työtehtävistä. Myös monipuolinen tehtävien osaaminen ja tuntemus sekä kyky yhteistyöhön kollegojen kanssa lisääntyivät. Erityisesti nämä kyvyt ja osaaminen paranivat niiden keskuudessa, jotka olivat työssä koko sopimuskautensa. Osaaminen lisääntyi myös niiden joukossa, jotka lähtivät yrityksestä ennen sopimuskautensa loppua. Heistä 40 % oli löytänyt uuden työpaikan toisessa yrityksessä (työkeskuksissa 23 % ja työosuuskunnissa lähes 50 %). Pitkäaikaistyöttömien ja vajaatyökuntoisten työntekijöiden sosiokulttuuriset kyvyt lisääntyivät kummassakin ryhmässä jossain määrin vähemmän kuin työhön liittyvät kyvyt. (Pättiniemi 2004, 14.) Suomessa saadut tulokset ovat voimakkaasti samansuuntaisia yhdeksää Euroopan unionin jäsenmaata koskevien tulosten kanssa (vrt. Borzaga & Loss 2006, 185–187).

### **Yhteiskunnallisten yritysten institutionaalinen toimintaympäristö**

Yhteiskunnallisten yritysten toiminnan vaikuttavuuteen ja kykyyn saada aikaan myönteisiä siirtoja vaikuttaa merkittävästi se institutionaalinen ympäristö, jossa yritys toimii. Esimerkiksi institutionaalisen ympäristön merkityksestä yhteiskunnallisen yrityksen toimintaan on OECD todennut: ”riippumatta instrumenttien laajuudesta yhteiskunnallisten yritysten todellinen potentiaali toteutuu vain, jos ne integroidaan osaksi systeemistä sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisyä, työmarkkinoiden kehittämistä ja osaksi alueellista sosiaalista ja taloudellista kehitystä” (Noya 2009, 89).

Vuosina 2001–2008 Euroopan sosiaalirahaston Equal-ohjelmassa oli kahden ohjelmakauden aikana kaikkiaan 435 yhteisötalouden hanketta, joiden aikana eurooppalaisten maiden keskinäinen keskustelu sekä osaamisen ja kokemusten vaihto oli merkittävää (Equal, 2009).

Yhteiskunnallisten yritysten institutionaalinen toimintaympäristö muo-

dostuu yrityksen huomioon otettavasta ympäristöstä (kuvio 4). Kansallinen lainsäädäntö, EU-direktiivit ja muut säädökset sekä kansainväliset sopimukset muodostavat yritystoiminnan institutionaalisen perustan. Toimintailmasto muodostavat myös valtioneuvoston ja eduskunnan sekä muiden poliittisten toimijoiden käsitykset siitä, miten kullakin toiminta-alueella tulisi toimia.

Yhteiskunnalliseen yritykseen voimakkaasti vaikuttava institutionaalinen ympäristö muodostuu muiden kansalaisjärjestöjen asenteesta ja toiminnasta, paikallisyhteisöstä, asiasta kiinnostuneiden tukijärjestöjen toiminnasta, ammattiosastojen ja ammattiliittojen toiminnasta ja suhtautumisesta yritystoimintaan toiminta-alueella. Oleellisia ovat myös asiakkaiden odotukset ja kokemukset sekä tavaran ja palvelujen toimittajien suhtautuminen toimintaan.

Tehokkaasti yhteiskunnallisen yrityksen hallinnassa ovat sen tavoitteet, strategiat ja toimintasuunnitelmat, joita se voi toteuttaa voimavarojensa puitteissa näiden institutionaalisten ehtojen mahdollistamalla tavalla. Institutionaalisella ympäristöllä ja sen suhtautumisella yhteiskunnallisten yritysten toimintaan on aivan ratkaiseva merkitys niiden toimintakykyyn; erityisen tärkeää on paikallisen ja alueellisen ympäristön (hallinto ja yritykset) suhtautuminen ja yhteistyöhalukkuus. Tämä oli esimerkiksi vuosina 2003–2004 toteutetun Sosiaalisten yritysten sosioekonominen menestys-tutkimushankkeen keskeisiä havaintoja, jotka on julkaistu Marthe Nyssensin toimittamassa teoksessa *Social Enterprise*. (Nyssens 2006).

## Yrityksen huomioonotettava ympäristö



KUVIO 4. Yhteiskunnallisen yrityksen suhteet institutionaaliseen ympäristöönsä

### *Yhteiskunnallisen yrityksen toiminnan dilemmat*

Yhteiskunnalliseen yritystoimintaan liittyy kilpailun olosuhteissa toiminnallisia dilemmoja. Dilemmat liittyvät toisaalta kilpailun vaatimaan tehokkuuteen ja toisaalta erityisesti työllistävän yhteiskunnallisen yrityksen integraatiopyrkimyksiin. Dilemموjen ylittäminen edellyttää sosiaalisia ja teknisiä innovaatioita, uudenlaista työnorganisointia ja teknologiaa, joka ottaa huomioon vajaatyökuntoisten mahdollisuudet.

Seuraavassa esitetään neljä dilemmaa, jotka vaikuttavat kaikissa työllistävissä sosiaalisissa yrityshakkeissa ja joiden ratkaisemisen sisältö ja toteuttaminen vaikuttavat työllistettävien tulevaisuuteen ja toisaalta yritysten

menestykseen. Miten ylittää nämä kuilut? Tuleeko dilemموjen ratkaisuyrityksistä vajaatyökuntoisille ja työttömille myönteisiä siirtymiä toteuttavia vai ei?

1. Tuotannon tehokkuuden vaatimus edellyttää kilpailutilanteessa työvoimalta hyvää työkykyä ja työllistävässä sosiaalisessa yrityksessä osalla työvoimasta työkyky on alentunut.
2. Työntekijöiden heikolla ammatillisella osaamisella on voimakas vaikutus tuotteiden ja palvelujen laatuun.
3. Johdon sosiaalinen orientaatio ja työntekijöiden osaaminen vastaan yritystoiminnan ammattimaisuuden vaatimus.
4. Henkilökohtaisen ohjauksen, inklusion kestävien tulosten vaatimien taloudellisten panosten vaikutukset yrityksen taloudelliseen kasvuun.

### *Sosiaaliset innovaatiot ja PSPP*

Ollakseen innovatiivinen yrityksen on tuotava tuottamaansa palveluun jokin uusi ulottuvuus tai elementti. Innovaatioita voi olla liiketoimintaideassa, teknisissä ratkaisuissa, toimintaprosesseissa, asiakkaiden osallistumisessa ja työvoiman motivoinnissa. Yhteisöedun yrityksen innovaatiot ovat usein yhteistyösuhteissa ja organisaation prosesseissa.

PSPP (public-social-private partnership) on malli, jossa julkinen, kolmas ja yksityinen sektori tekevät suunnitelmallista yhteistyötä yhdessä sovitun tavoitteen toteuttamiseksi, esimerkiksi tietyn palvelukokonaisuuden tuottamiseksi. Lähtökohtana on julkista, kolmatta ja yksityistä sektoria yhteisesti kiinnostava asiakkaiden tai loppukäyttäjien tarpeisiin parhaiten vastaava toimintamalli. Vastuullista kumppanuutta tarvitaan, kun yhteiskunnallisen tavoitteen ratkaisuun ei kukaan yksittäisistä tahoista pääsisi yksinään.

Aloitteen yhteistyöstä tekee yleensä kolmannen sektorin toimija, koska se pystyy toimintamallinsa joustavuuden vuoksi tunnistamaan yhteistyömahdollisuuksia. Yhteisöedun yrityksiä tarvitaan tällaisen yhteistyön rakentajiksi ja koordinoijiksi. Koordinoijan rooli soveltuu yhteisöedun yrityksille, koska niillä on asiantuntijuutta toimia sekä kaupallisten että julkisten part-

nerneiden kanssa. Yhteisöedun yritys myös tuntee hyvin oman asiakaskuntansa. (SEEN 2007, 3–6).

### *Kilpailulainsäädännön tuomat mahdollisuudet*

Julkisten palveluiden ulkoistamisen toteutusta rajaavat kilpailulainsäädännön menettelyt. Kilpailulainsäädäntö ei salli esimerkiksi tietyn yhtiömallin suosimista kilpailutuksissa, mutta sallii kilpailuttamisen sosiaalisten yritysten kesken. Yhteiskunnallisten yritysten erityspiirteitä voidaan huomioida tarjouspyyntöjen kriteereissä tai tarjousten vertailuperusteissa. Kokonais-taloudellista arviointia ja sosiaalisia kriteereitä käytetään jo nyt joidenkin kuntien hankinnoissa. Euroopan komissio on julkaissut vuonna 2001 dokumentin (Interpretative Communication) sosiaalisten näkökulmien huomioimisesta julkisissa hankinnoissa. Vuonna 2004 Euroopan parlamentti laati direktiivin 2004/18/EC ja Euroopan neuvosto ohjeistuksen julkisista palvelu- ja tuotehankintasopimuksista. Tämä direktiivi sisältää maininnan sosiaalisten näkökulmien käytön mahdollisuudesta sopimuksia tehtäessä, kuhan ne eivät ole syrjiviä ja ne on esitetty jo tarjouspyynnöissä. (SEEN 2007, 11–12.)

Euroopan komissio on julkaisemassa ohjeet sosiaalisten näkökulmien huomioimisesta julkisissa hankinnoissa. Yhteiskunnallisen yrityksen suorien taloudellisten tuottojen lisäksi olisi tärkeää arvioida yhteiskunnallisia tuottoja. (European Commission 2009.)

### *Rahoitusratkaisut*

Yksi yhteiskunnallisen yritystoiminnan haasteista on rahoituksen löytäminen toiminnan käynnistämiseen ja kehittämiseen. Yhteiskunnallinen yritys on rajoitetun voitonjaon yhtiö, jossa yhtiössä pysyvällä voitolla kehitetään yhtiön yhteiskunnallista toimintaa. Yhteiskunnallisen liiketoiminnan aloittamiseen ja kehittämiseen tarvitaan kärsivällistä pääomaa, jonka sijoittajalla ei ole odotuksia nopeasta tuotosta.

Isossa-Britanniassa yhteiskunnalliset yritykset saavat pääomaa yhteiskunnallisen yritystoiminnan rahastoilta, joiden taustalla on yhteiskunnallisista asioista kiinnostuneita säätiöitä ja muita tahoja. Sijoittamalla yhteiskunnalliseen yritykseen pystytään saamaan aikaan suurempia yhteiskunnallisia vaikutuksia ja rahoittajien tavoitteiden mukaisia yhteiskunnallisia hyötyjä.



Kerta-avustuksella tai apurahalla voidaan saada vain x määrä hyötyä kerran. Sijoittamalla yhteiskunnalliseen yritykseen, joka tuottaa yhteiskunnallisten tavoitteidensa mukaista hyötyä, osa ellei enemmän sijoitetuista varoista saada takaisin rahastoon uudelleen sijoitettavaksi. Hyöty on suurempi kuin x. (Venturesome, Access To Capital 2009, 10–11).

Esimerkiksi Helsingin Diakonissalaitoksen, Kirkon Keskusrahaston, Kuntaliiton ja useiden muiden eettisiä arvoja korostavien yhteisöjen ja yksityishenkilöiden omistama Syfo Oy on aloittanut suomalaisten säätiöiden kanssa keskustelun yhteiskunnallisten yritysten kehittämistä rahaston perustamisesta. Se kutsui elokuussa 2009 koolle säätiöitä, jotka voisivat olla kiinnostuneita yhteiskunnallisen yritystoiminnan rahastosta. Keskusteluun osallistuivat Kirkon keskusrahasto, S. A. Bovalliuksen säätiö, Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö, Kuurojen Palvelusäätiö, Palkansaajasäätiö, Jane ja Aatos Erkon säätiö, Jenny ja Antti Wihurin säätiö, Suomen Kulttuurirahasto, Svenska Kulturfonden, Päivikki ja Sakari Sohlbergin säätiö, Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry ja Sitra. Lähes kaikki osallistuneet olivat kiinnostuneita rahastomallista ja sen jatkojalostamisesta. Yhteiskunnallisen yritystoiminnan rahaston toimintamallia, hallinnointia ja valvonnan järjestämistä tulisi tutkia tarkemmin.

## Lopuksi

Keskustelu yhteiskunnallisista yrityksistä (social enterprise) on vielä alkutaipaleellaan. Ymmärrys siitä, mikä yhteiskunnallinen yritys on, on voimakkaasti riippuvainen eri maiden institutionaalisesta rakenteesta ja yhteiskunnallisesta traditiosta. On olemassa selkeästi kaksi tapaa määritellä yhteiskunnallinen yritys: eurooppalainen ja angloamerikkalainen. Eurooppalainen (keski ja etelä) korostaa yhteisöllisyyttä ja sidosryhmien osallistumista yrityksen toimintaan. Angloamerikkalainen traditio korostaa varainhankintaa ja/tai sosiaalisia innovaatioita.

Tämän luvun perusteella näyttää siltä, että Euroopan sosiaalirahaston Equal-ohjelman aikaisen sosiaalisen yrittäjyyden teematyön aikana saatiin hyviä tuloksia yhteiskunnallisen yrittäjyyden kehittämässä, mutta etenkin ohjelman toisen kauden aikana voimassa ollut laki sosiaalisista yrityksistä kavensi yhteiskunnallisten yritysten tarkastelunäkökulmaa ainoastaan työllistymiskysymyksiin.

Sekä yleishyödyllisiä palveluja että yhteiskunnallisia yrityksiä koskevassa keskustelussa on vielä runsaasti haasteita. Tuntuu, etteivät edes tutkijat ole ottaneet aluetta haltuun riittävällä tarkkuudella, kuten artikkelissaan ”Public enterprises and service providers in institutional competition and undergoing structural change, new challenges to the theory of public economies and public services in Germany” saksalainen tukija Helmut Cox toteaa: Ennen julkisia palveluja koskevan teorian muodostusta tulisi selvittää mitä tarkoitetaan ’yhteisellä edulla’ (general interest), yleisellä hyvinvoinnilla (general welfare) ja tämän kaltaisilla käsitteillä. Miten ne tulisi määritellä ja perustella, miten yleinen etu on erotettavissa yksityisestä edusta ja miten määritellä yleiset taloudelliset edut ja ei-taloudelliset edut, universaalit palvelut, minimilaatustandardit, sosioekonominen tehokkuus ja muut tarvittavat käsitteet.” (Cox 2008, 543).

Yhteiskunnallisten yritysten ja yhteisötalouden organisaatioiden potentiaalisia mahdollisuuksia myönteisten siirtymien mahdollistajana on vielä tarkemmin arvioitava. Tutkimusalueen käsitteiden määrittely on vielä horjuvaa, ja käsitteiden sisältö vaihtelee maittain. Olisi pyrittävä yhteiseen eurooppalaiseen käsitteistöön, minkä avulla vertailu eri maiden kokemusten välillä tulisi tuloksiltaan selkeämmäksi ja luotettavammaksi. Mitkä olisivat niiden tehtävät sosiaalipolitiikan kentässä? Mitä uhkia tai mahdollisuuksia olisi suomalaiselle hyvinvointiyhteiskunnalle yhteisöllisten yritysten voimakkaammasta osallistumisesta sen toimintaan? Tarvitaan empiiristä tutkimusta niistä kouriintuntuvista hyödyistä ja mahdollista haitoista, joita jo nyt olemassa olevien yhteiskunnallisten yritysten toimintaan liittyy. Sektorin selkeä tunnistaminen Suomessa yhtenäisellä kriteeristöllä edesauttaisi tutkimuksen tekemistä. Varmalta vaikuttaa, että yhteiskunnalliset yritykset pysyvät mukana yhteiskuntapolitiikkaa koskevassa keskustelussa.

## Lähteet

- Bland, Jonathan: Yhteiskunnallinen yritys ratkaisu 2000-luvun haasteisiin. Ison-Britannian malli ja sen kokemukset. Helsinki. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Strategiset hankeet 22/2010. Helsinki: Edita, 2010
- Borzaga, Carlo & Monica Loss: Profiles and trajectories of participants in European work integration social enterprises. in Nyssens, Marthe ed.: Social Enterprise. London and New York: Routledge, 2006
- Cox, Helmut: Public enterprises and service providers in institutional competition and undergoing structural change, new challenges to the theory of public economies and public services in Germany. *Annals of Public and Cooperative Economics* 79:3/4 2008. Oxford: Blackwell Publishing, 2008
- Defourny, Jacques & Patrick Delvetere: The social economy: the worldwide making of a third sector teoksessa Defourny, J. Delvetere, P. and Fonteneau, B.: *L'économie sociale au Nord et au Sud*. De Boeck, 1999
- Defourny, Jacques :From Third Sector to Social Enterprise, teoksessa Borzaga Carlo and Defourny Jacques: *The Emergence of Social Enterprise*. Routledge. London, 2001
- Defourny, Jacques & Marthe Nyssens: *The EMES Approach of Social Enterprise in a Comparative Perspective: EMES European Research Network*. Trento, 2009
- Defourny, Jacques & Marthe Nyssens: *Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences*. *Journal of Social Entrepreneurship*. Vol. 1. No. 1. Routledge, 2010
- Equal, <https://webgate.ec.europa.eu/equal/jsp/advancedSearch.jsp>, 15.10.2009
- European Commission, *Buying social: A guide to taking account of social considerations in public procurement*, draft 2009
- Gautier, Jean: The main governance characteristics of worker cooperatives in the light of the social enterprise phenomenon. Roelants, Bruno (ed.): *Cooperatives and social enterprises –Governance and normative frameworks*. CECOP. Brussels, 2009
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain sekä julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 7 luvun 9 ja 11 §:n muuttamisesta, HE 275/2006
- Hokkanen, Joni, Aija Kettunen & Keijo Piirainen: *Järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen. Syitä ja seurauksia*. Julkaisu 2005:13. Helsinki: Oikeusministeriö, 2005
- Huotari, Tiina, Miika Pyykkönen & Pekka Pättiniemi: *Sosiaalisen ja taloudellisen välimaastossa. Tutkimusnäkökulmia suomalaiseen sosiaaliseen yritykseen*. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry Helsinki, 2008
- Karjalainen, Antti & Elina Syrjänen: *Onko Suomessa yhteiskunnallisia yrityksiä?* Helsinki: Suomen Lontoon instituutti, 2009
- Karjalainen, Jari & Atso Andersen, Ilkka Kuosa & Pekka Pättiniemi: *Sosiaalisten yritysten lain toimivuus ja toimeenpano. Työpoliittinen tutkimus 307*. Helsinki: Työministeriö, 2006
- KOM (2007) 725 lopullinen, Euroopan unionin komission tiedonanto. Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus, 2007
- Lagrädsremiss, Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning, Justitiedepartementet, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/04/73/43/892035ff.pdf>, Sverige, 2005
- Laki sosiaalisista yrityksistä L1351/2003

- Laville, Jean-Louis & Benoit Levesque & Marguerite Mendell: The Social Economy: Diverse Approaches and Practices in Europe and Canada. The Social Economy Building Inclusive Economies. OECD, 2007
- Lethem, Francis: Towards An Appropriate Institutional Design Methodology. Durham NC: Dukes University, 2004. [http://www.odii.com/papers/Towards\\_an\\_%20appropriate\\_ID\\_methodology\\_2004.pdf](http://www.odii.com/papers/Towards_an_%20appropriate_ID_methodology_2004.pdf)
- Lilja, Inka & Jussi Mankki: Yhteiskunnallinen yritys- luova ja yhdistävä toimintatapa, Selvitys yhteiskunnallisesta yritystoiminnasta Suomessa ja sen mahdollisuuksista työllistää heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä. Yhteinen yritys –hanke. TEM (painossa). Helsinki, 2010
- Merenmies, Jaana & Harri Kostilainen: Workshop-paperi, Sosiaalipolitiikan päivät. Sosiaalipoliittinen yhdistys. Kuopio, 2009
- Noya, Antonella (ed.): The Changing Boundaries of Social Enterprises. OECD, 2009
- Nyssens, Marthe (ed.): Social Enterprise. London and New York: Routledge, 2006
- Pestoff, Victor A.: A Democratic Architecture for the Welfare State. Abingdon and New York: Routledge, 2009
- Porter, Michael & Elizabet Olmsted Teisberg: Redefining Health Care: Creating Value-Based Competition on Results, Harvard Business School Publishing: USA, 2006
- Pättiniemi, Pekka: Social Enterprises as Labour Market Measure. Publications E. University of Kuopio: Kuopio, 2006
- Pättiniemi, Pekka: Yhteisötalous Suomessa. Laurinkari Juhani (toim.): Yhteisötalous – johdatus perusteisiin. Helsinki: Palmenia, 2007
- Pättiniemi, Pekka: Work Integration Social Enterprises in Finland. EMES Working Paper 04/07: Liege, 2004
- Pöyhönen, Eveliina, Esko Hänninen, Jaana Merenmies, Inka Lilja, Harri Kostilainen & Jussi Mankki: Sosiaalinen ja yhteiskunnallinen yritys, Uuden talouden edelläkävijöitä?. Yhteinen yritys –hanke. TEM (painossa). Helsinki, 2010
- Pöyhönen, Eveliina, Jaana Merenmies, Inka Lilja, Harri Kostilainen & Jussi Mankki: Yhteinen yritys -hankkeen toimenpide-ehdotukset yhteiskunnallisten yritysten (ml. sosiaaliset yritykset) toimintaedellytysten vahvistamiseksi Suomessa, ESR/TEM, 2010
- SEEN: Report Adding Value to Public Procurement, [www.hothanke.fi/hothanke/PSP.pdf](http://www.hothanke.fi/hothanke/PSP.pdf), 2007
- Sosiaalisten yritysten rekisteri, [www.mol.fi](http://www.mol.fi), Työ- ja elinkeinoministeriö, 27.5.2010
- Työ- ja elinkeinoministeriön ohje työllistämistukijärjestelmästä, Ohje 7.5.2010 Dn-ro 1130/03.0, 2010
- The Regulator of Community Interest Companies and the Registrar of Companies, [www.cicregulator.gov.uk](http://www.cicregulator.gov.uk), 15.10.2009
- Venturesome: Access To Capital, A briefing paper, September 2009
- Vidal, Isabel: Beyond the Welfare State: New Trends in Social Welfare Policies in Spain Implications for Nonprofit Organizations. Working Paper n.52. Facolta' Di Economia Universita' Di Bologna Sede Di Forli: Bologna, 2008
- Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Suomen Virallinen Tilasto, Sosiaaliturva. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [www.thl.fi/yksityinen-palvelutuotanto](http://www.thl.fi/yksityinen-palvelutuotanto) 15.10.2009



## **8 YHTEISÖLLISYYTTÄ RAKENTAVA SOSIAALISTEN MAHDOLLISUUKSIEN POLITIIKKA PAIKALLISTASOLLA**

Suomalaisen hyvinvointipolitiikan yksi keskeinen suunta on ollut tehtävien ja vastuun siirtäminen paikalliselle tasolle. Tämän suuntauksen taustalla on sekä ideologisia että käytännöllisiä tekijöitä. Paikallisuuden korostamista voi yhtäältä pitää *New Public Management*-doktriinin mukaisena kehityssuuntana, jossa pyritään vähentämään keskitettyä ohjausta, tehostamaan palvelutuotantoa sekä tuomaan joustavuutta ja asiakasohjautuvuutta julkiseen toimintaan (Nashold 1995; Lane 2000; Pollitt & Bouckaert 2000, 2004). Kehityksen taustalla voi nähdä uusliberalistisia pyrkimyksiä heikentää hyvinvointivaltiota ja siirtää julkista vastuuta muille toimijoille (Julkunen 2003, 22–29; 2006, 261–264). Toisaalta tehtävien siirto paikallistasolle on liitettävissä kehityssuuntaan, jossa pyritään poistamaan palvelujärjestelmiin keskitetyllä ohjauksella aiheutettuja hierarkkisuuden ja jäykkyyden ongelmia. Hallinnon hajautusta on perusteltu sillä, että keskitetty ohjaus estää sekä toiminnan tehokkuutta että kansalaisten erilaisten tarpeiden huomioonottamista käytännön hyvinvointityössä (Kunnallislain uudistamiskomitean mietintö 1993).

Hallinnon hajauttaminen on saanut tukea EU:n toimintaperiaatteista, joissa korostuu kansallisvaltioiden päätösvallan siirtäminen yhtäältä EU:lle itselleen ja toisaalta paikallistasolle ns. subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti. Tätä periaatetta on toteutettu suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa lisäämällä kansalaisten omia oikeuksia ja vahvistamalla kuntien päätösvaltaa.

Vastuun ja päätösvallan hajauttamisella on muutettu suomalaista hyvinvointipolitiikkaa. Hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa palvelujen laajentuminen toteutettiin valtion tiukassa ohjauksessa. Valtio määritteli,

minkälaisia palveluja kansalaisille on tuotettava ja määräsi kunnat palvelujen tuottajiksi. Tehtävät annettiin kunnille erityislainsäädöllä, johon sisällytettiin tehtävien lisäksi määräykset siitä, minkälaisella organisaatiolla palvelut on tuotettava. Valtio piti kunnat tiukassa ohjauksessaan siten, että kuntien oli pakko noudattaa valtion antamia normeja, jos ne halusivat saada valtionosuuksia. Suomalaisesta hyvinvointipalvelujärjestelmästä tuli valtion keskitetyllä ohjauksella kyllä universaali ja kansalaisia tasa-arvoisesti kohteleva, mutta sektoroitunut, tehoton ja asiakkaiden tarpeita puutteellisesti huomioiva. (Haveri 2000.)

Keskitettyä ohjausta ryhdyttiin purkamaan 1990-luvun alussa. Vuonna 1993 tuli voimaan uusi valtionosuuslainsäädäntö (laki 688/1992) ja vuonna 1995 uusi Kuntalaki (laki 365/1995). Näitä uudistuksia edelsi Vapaa-kuntakokeilu (laki 718/1988), joka lisäsi kuntien vapautta muodostaa omat organisaationsa ja höllensi joidenkin määräysten noudattamisvelvollisuutta. Kokeilun tuloksia hyödynnettiin Kuntalain uudistuksessa. Ratkaiseva muutos toteutui valtionosuuslainsäädännön uudistuksessa. Siinä luovuttiin tehtävä- ja normikohtaisista valtionosuuksista ja siirryttiin ns. könttäsumiin. Uudistuksen jälkeen kunnat ovat saaneet tarveperusteisiin laskelmiin perustuvat valtionosuudet, joita kunnat ovat saaneet käyttää omien päätösten mukaisesti.

Päätösvallan ja vastuun siirrosta kunnille on tehty myös kriittisiä huomioita. On esitetty, että kansalaisten hyvinvointitarpeet ovat jääneet muiden tarpeiden varjoon. Kunnat ovat supistaneet tai lakkauttaneet monia tärkeitä palveluja. Rimpelä (2008, 63) on todennut, että yksi tekijä lapsiperheiden ongelmien kasvuun on ollut se, että kunnat ovat lopettaneet lapsiperheiden kotiavun melkein kokonaan.

Toinen ongelmallinen kehityssuunta on syntynyt siitä, että kuntien itsenäinen päätösvalta ja erilaiset taloudelliset mahdollisuudet voivat olla uhkana kansalaisten tasa-arvolle. Palvelujen saatavuus saattaa riippua siitä, minkä kunnan alueella kansalainen asuu. Asko Uoti totesi väitöskirjassaan (2003), että lasten hyvinvointipalveluihin kuuluvat subjektiiviset oikeudet toteutuvat kunnissa eri tavoin, jopa sattumanvaraisesti. Samaan kehityssuuntaan viittaa Yrjö Kuotola (2009) todetessaan, että kuntien rajat ja kuntalaisten perusoikeudet voivat palvelujen saannissa olla ristiriidassa keskenään.

Keskitetyn ohjauksen ohella valtio on vähentänyt myös hyvinvointipalve-

lujen rahoitusosuuttaan. Valtionosuusuudistuksen jälkeen kunnille tulevaa kokonaisvaltionosuutta on ollut helppo pienentää ja jättää rahan supistumisen kohdistaminen kuntien tehtäväksi. 1990-luvun laman aikana valtio karsi kansalaisille suunnattuja tulonsiirtoja ja kunnat palveluja. Kumpiaakaan ei ole laman jälkeen kaikilta osin palautettu entiselle tasolle. Valtion rahoituksen kehitystä kuvaa se, että kun 1990-luvun alkupuolella valtio rahoitti vielä yli puolet kaikista kuntien sosiaali- ja terveystoimen menoista, valtion rahoitusosuus oli 2000-luvun alussa enää vähän yli 20 prosenttia.

Tehokkuuden korostamisen ohella tehtävien ja vastuun siirtoa kunnille on perusteltu sillä, että paikallisella tasolla tunnetaan paremmin kansalaisten ja asiakkaiden tarpeet ja että kunnissa pystytään kehittämään toimintaa siten, että kansalaisten tarpeisiin voidaan vastata. Toisena perusteluna on käytetty sitä, että paikallisesti pystytään yhdistämään ja keräämään voimavaroja kansalaisten hyvinvointiin tähtäävässä toiminnassa. (Hoikka 1994.)

Edellä kuvatusta kehityksestä johtuen paikallisen tason ja erityisesti kuntien toiminnan merkitys hyvinvointipolitiikassa on kasvanut. Kunnilla on kaksi suurta tehtäväkokonaisuutta. Ensinnäkin kunnat vastaavat merkittävästä osasta kansalaisten tarvitsemien hyvinvointipalvelujen järjestämisestä. Toisena tehtävänä on paikallisten hyvinvointiresurssien kokoaminen ja mobilisoiminen. Tässä luvussa tarkastelen jälkimmäistä tehtävää. Käsittelem sitä, miten paikallistasolla voitaisiin tehdä sellaista hyvinvointipolitiikkaa, jossa kerätään voimavaroja ja vastataan yhteisesti kansalaisten tarpeisiin. Tällaisten toimien kokonaisuutta voi kutsua ”laaja-alaiseksi” hyvinvointipolitiikaksi. Perustelen valitsemaani tarkastelunäkökulmaa kirjan teeman ohella sillä, että viimeaikaisissa uudistushankkeissa ja keskusteluissa päähuomio on kiinnitetty palvelutuotannon järjestämiskysymyksiin. Laaja-alaisen hyvinvointipolitiikan merkityksen pohdinta on jäänyt vähälle huomiolle. Voimavaroja kokoavan hyvinvointipolitiikan voi katsoa olevan sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan tekemistä paikallistasolla.

Laaja-alaisella paikallisella hyvinvointipolitiikalla on liittymäkohtia welfare mix -ajatteluun. Tässä ajattelussa katsotaan, että hyvinvointipalvelujärjestelmä koostuu julkisista, yksityisistä ja kolmannen sektorin palveluista, jolloin hyvinvointipolitiikan tehtäväksi tulee eri toimijoiden tuottamien palvelujen koordinointi ja yhdistäminen. Laaja-alaisessa hyvinvointipolitiikassa ei ole kyse niinkään monimuotoisen palvelujärjestelmän suunnittelusta, vaan enemmänkin sellaisen eri toimijoiden välisen yhteistyön raken-



tamisesta, jolla ohjataan palvelujen järjestämisen lisäksi muuta kansalaisten hyvinvointia tukevaa toimintaa.

Luvun teoriaperustana käytän sopimuksellisuutta käsitteleviä teorioita. Ne tarkastelevat niitä toimintaperiaatteita, joita käytetään toimijoiden välisessä yhteistyössä. Sopimuksellisuuden taustalla on institutionaalinen talousteoria, jossa tarkastelun kohteena ovat erilaisten organisaatioiden ja institutionaalisten toimijoiden keskinäisen vuorovaikutuksen järjestelmät ja periaatteet. Näiden teoreettisten periaatteiden taustalla on ensinnäkin näkemys siitä, että yhteiskunnan monimutkaistuuessa sopimisen tarve ja määrä kasvaa. Toisena lähtökohtana on, että yksilöt sen lisäksi, että he ovat keskenään vuorovaikutuksessa, kiinnittyvät erilaisiin vuorovaikutussuhteisiin instituutioiden kautta. (Williamson 1975, Granovetter 1992, Hyryläinen 2004.)

Kun tätä ajatusta sovelletaan hyvinvointipolitiikkaan, voidaan nähdä, että vuorovaikutussuhteilla on hyvinvointipoliittista merkitystä erilaisiin verkostoihin osallistuville ihmisille ja että vuorovaikutussuhteilla on myös laajempia hyvinvointipoliittisia vaikutuksia. Lähtökohtana on, että erilaisilla yhteistyötavoilla on erilaisia seurauksia. Hahmotan sitä, minkälaisella yhteistyöllä ja institutionaalisilla järjestelyillä voitaisiin saada aikaa myönteistä hyvinvointikehitystä paikallistasolla. Pidän kuntaa keskeisenä paikallistason hyvinvointipoliittisena toimijana, mutta lähdän siitä, että kunta yksin ei pysty kantamaan paikallista hyvinvointivastuuta. Kuntaa pidetään tässä luvussa ennen muuta toimintaympäristönsä kanssa vaihdanta- ja vuorovaikutussuhteessa olevana instituutiona. Keskiöön asettuu kysymys, minkälaisilla vuorovaikutussuhteilla kunta pystyy harjoittamaan sellaista paikallista hyvinvointipolitiikkaa, jolla syntyy myönteisiä hyvinvointivaiikutuksia. Kunnat ovat osa julkista hallintoa, ja niiden aseman korostaminen tarkoittaa hyvinvointivaltioajattelua puolustavaa näkökulmaa. Toimivien vuorovaikutussuhteiden rakentaminen ei tässä tarkastelussa tarkoita kuntien vastuun siirtämistä muille toimijoille.

### **Paikallisen hyvinvointipolitiikan keskeiset resurssit**

Instituutioiden voimavarat jakaantuvat kolmeen ryhmään eli rakenteellisiin resursseihin, yhteisöllisiin resursseihin ja inhimillisiin resursseihin. Näihin ryhmiin voidaan jakaa paikalliset hyvinvointiresurssit. Ryhmiä kutsutaan

usein myös pääomiksi, jolloin ryhminä ovat fyysinen pääoma, sosiaalinen pääoma ja inhimillinen pääoma. En ryhdy tarkastelemaan tarkemmin pääomakäsitteitä, mutta se voidaan todeta, että luvun tarkastelu kohdistuu lähinnä sosiaaliseen pääomaan liittyviin paikallistason tekijöihin. Resurssiryhmien rajat eivät ole jyrkkiä, vaan ryhmällä on keskinäisiä yhteyksiä sillä tavoin, että johonkin ryhmään liittyvillä toimenpiteillä voidaan kasvattaa tai vähentää johonkin toiseen ryhmään kuuluvia resursseja.

Fyysisillä ja rakenteellisilla tekijöillä tarkoitetaan sitä aineellista pääomaa, joka luo hyvinvoinnin paikallisia edellytyksiä. Tärkeimpiä rakenteellisia resursseja ovat taloudelliset rakenteet, fyysinen infrastruktuuri sekä hallinto- ja palvelurakenteet. Näillä tekijöillä on hyvinvointivaikutuksia. Vaikka tässä luvussa ei varsinaisesti käsitellä rakenteellisia tekijöitä, on jokunen huomio syytä tehdä. Ensinnäkin rakenteellisilla resursseilla on suoria hyvinvointivaikutuksia. Talouden merkitys ihmisten hyvinvoinnille on yleisesti tunnettu. Pohjoismaisen hyvinvointivaltioidean yksi kiinnekohta on toimiva ja kehittyvä talous. Myös yhdyskuntarakenteella on merkittäviä hyvinvointivaikutuksia. Fyysisen ympäristön suunnittelulla voidaan vaikuttaa ihmisten hyvinvointiin.

Toinen huomio koskee sitä, että valtion hyvinvointipoliittisissa toimenpiteissä korostetaan rakenteellisia tekijöitä. Kunta- ja palvelurakenneuudistus on tästä selvä esimerkki. Hajanaista ja pienistä yksiköistä koostuvaa kuntarakennetta pidetään ongelmana. Uskotaan, että rakenteita muuttamalla voidaan edistää kansalaisten hyvinvointia. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteena on palvelutuotannon tehostaminen luomalla entistä suurempia palvelutuotanto-organisaatioita. (Laki 169/2007.)

Rakenteiden muuttaminen on yleensä helpompaa ja konkreettisempaa kuin vaikuttaminen yhteisöllisiin ja inhimillisiin tekijöihin. Rakenteiden muuttaminen perustuu uskoon, että rakenteiden uudistaminen muuttaa myös toimintaa. Rakenteiden muuttamisen vaikutuksia usein yliarvioidaan. Rakenteiden ja toiminnan välinen suhde on monimutkainen (Saari 2001, 34–31). Rakenteet eivät automaattisesti muuta toimintaa, mutta ne voivat luoda muutokselle edellytyksiä. Yleensä rakenteiden ja toiminnan välillä tarvitaan välittäviä mekanismeja, jotta rakenteiden muutoksilla olisi uudistuksen tavoitteiden mukaisia vaikutuksia. Välittäviä mekanismien muutoksia voidaan kutsua institutionaaliseksi muutoksiksi, jotka on otettava huomioon, kun tarkastellaan yhteiskunnan muuttumista ja muutosmahdollisuuksia (Saari 2003, 5–6).

Yhteisölliset resurssit syntyvät ihmisten ja erilaisten toimijoiden vuorovaikutussuhteissa. Yhteisöllisyys tässä tarkastelussa käsitetään ensinnäkin paikkaan ja alueeseen kiinnittyväksi käsitteeksi. Toiseksi, yhteisöllisyyden keskeisenä ominaisuutena pidetään inhimillistä vuorovaikutusta, joka on kaksisuuntaista yksilön ja ryhmän välillä ja jolle on leimallista keskinäinen luottamus. Yhteisöllisyyteen kuuluu yhteisön jäseniä yhdistävä yhteishenki, jota voi kutsua me-hengeksi (Hyyppä 2002, 24–28). Yhteisöllisyyden toisen tason muodostaa yhteisöjen ja toimijoiden välinen vuorovaikutus eli eräänlainen yhteisöverkko. Grannoveter (1972) on todennut, että sosiaalisen pääoman muodostumiselle ei riitä se, että yksilöt kiinnittyvät vahvojen siteiden avulla omiin yhteisöihinsä. Hänen mukaansa tarvitaan myös heikkojen siteiden varaan rakentuvaa yhteisöjen välistä vuorovaikutusta. Tällä tavoin syntyy ns. silloittavaa sosiaalista pääomaa.

Yhteisöllisillä tekijöillä on kahdenlaisia merkityksiä. Ensinnäkin yhteisöllisistä tekijöistä muodostuu sellaisia sosiaalisia järjestelmiä (instituutioita), jotka vaikuttavat siihen, minkälaisina rakenteiden uudistuksen seuraukset toteutuvat. Yhteisöllisten tekijöiden merkityksen tärkeyden on todistanut Robert R. Putnam klassikoksi muodostuneessa tutkimuksessaan Italian paikallishallinnon uudistuksesta. Hänen mukaansa se, minkälaisia muotoja uudistus sai, riippui yhteisöllisistä tekijöistä eli paikallisesta sosiaalisesta pääomasta. Siellä, missä oli sosiaalista pääomaa enemmän, eli Pohjois-Italiassa, uudistus toteutui nopeammin ja uudistuksella oli myönteisiä vaikutuksia. Sen sijaan siellä, missä oli vähemmän sosiaalista pääomaa, eli Etelä-Italiassa, uudistus kohtasi vaikeuksia eikä myönteisiä vaikutuksia saatu aikaan. Lisäksi Putnam teki päätelmän, että paikallinen sosiaalinen pääoma selittää sen, että Pohjois-Italia on taloudellisesti vauraampi kuin Etelä-Italia. (Putnam 1993.)

Toiseksi, yhteisöllisillä tekijöillä on paikallisella tasolla suoria hyvinvointivaikutuksia, eli ne eivät ole vain välittäviä tekijöitä. Tästä esimerkkinä ovat Markku T. Hyyppän tutkimukset siitä, miten sosiaalinen pääoma on tuottanut hyvinvointia ruotsinkieliselle rannikkoseudun väestölle verrattuna vastaavaan suomenkieliseen väestönosaan (esim. Hyyppä 2002). Sosiaalisen pääoman merkitys ihmisten hyvinvoinnille tulee esille myös Suomen Akatemian sosiaalista pääomaa käsitelleen tutkimusohjelman tuloksissa. Käytän tässä sosiaalisen pääoman ja yhteisöllisyyden käsitteitä suunnilleen samaa asiaa tarkoittavina tietoisena siitä, että käsitteet ovat kiistanalaisia ja

niiden määrittelyssä on paljon ongelmallisuutta (ks. esim. Ilmonen 2000; Kajanoja 2009).

Kolmantena hyvinvointitekijäryhmänä ovat inhimilliset resurssit, jotka tarkoittavat ihmisten omia voimavaroja. Esimerkiksi varallisuuden ja koulutustason nousu lisäävät inhimillisiä hyvinvointitekijöitä. Hyvinvointipolitiikan yhtenä kehityssuuntana on ollut pyrkimys kasvattaa yksilöiden omia voimavaroja erilaisilla aktivointi- ja kannustusjärjestelmillä (Kotiranta 2008; Björklund 2008) ja yksilöihin kohdistuvilla toimilla, joita kutsutaan esimerkiksi voimaannuttamiseksi (empowerment). Inhimillisillä tekijöillä on yhteys myös yhteisöllisiin tekijöihin. Ne, jotka kykenevät rakentamaan myönteisiä vuorovaikutussuhteita ja toimimaan hyvinvointia synnyttävissä verkostoissa, lisäävät myös henkilökohtaisia hyvinvointiresurssejaan.

Inhimillisten tekijöiden korostamiseen irrallaan fyysisistä ja sosiaalisista resursseissa voi liittyä pyrkimys sysätä hyvinvointivastuu liikaa ihmiselle itselleen. Jotta tämä vaara vältetään, paikallisen hyvinvointipolitiikan luomisessa on syytä kohdistaa erityistä huomiota siihen, miten inhimillisten resurssien lisääntyminen kytkeytyy rakenteellisiin ja yhteisöllisiin tekijöihin.

Inhimillisten ja yhteisöllisten tekijöiden avainkäsite on luottamus. Hyvinvointitutkimuksissa on käynyt ilmi, että luottamuksen tunteella on yhteys ihmisten kokemaan hyvinvointiin. Luottamus on tärkeä osa yhteisöllisyyttä ja inhimillistä pääomaa. Luottamus voidaan jakaa luottamukseen omaan itseensä eli omiin vaikutusmahdollisuuksiin, luottamukseen lähiyhteisöihin ja luottamukseen yhteiskunnallisiin toimijoihin.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton ihmisten kokemaa hyvinvointia kuvaavissa tutkimuksissa on käynyt ilmi, että hyvinvointia ja ihmisten onnellisuutta selittävinä tekijöinä ovat keskeisellä sijalla hyvä terveys, sosiaaliset suhteet sekä luottamus omiin kykyihin, tosiin ihmisiin ja yhteiskunnallisiin toimijoihin (esim. Siltaniemi ym. 2007, 232). Näyttää siltä, että ne, jotka eivät luota itseensä eli siihen, että he voivat itse vaikuttaa omaan hyvinvointiinsa, eivät luota myöskään muihin ihmisiin, lähiyhteisöönsä eivätkä julkisiin toimijoihin. Tästä voidaan varovasti päätellä, että luottamuksen lisääntyminen omiin vaikutusmahdollisuuksiin kasvattaa myös luottamista lähiyhteisöön ja yhteiskunnallisiin toimijoihin eli kasvattaa sosiaalista pääomaa.

Asia voidaan nähdä toisinpäin siten, että toimilla, joilla voidaan lisätä ihmisten luottamusta yhteiskunnallisiin toimijoihin ja yhteisöihin, voidaan

lisätä ihmisten luottamusta omiin mahdollisuuksiinsa ja kasvattaa ihmisten inhimillisiä hyvinvointiresursseja. Työelämän tutkijat ovat puhuneet luottamuksen hyvistä ja huonoista kehistä työpaikoilla (Ilmonen ym. 1998). Paikallistasolla voidaan nähdä vastaava kansalaisten hyvinvointia kasvattava hyvä kehä, jossa jonkin luottamustekijän kasvu (luottamus omaan itseensä, lähiyhteisöön ja yhteiskunnallisiin toimijoihin) lisää muita luottamustekijöitä ja hyvinvointia.

Vastaavasti jonkin luottamustekijän horjuminen vähentää muita luottamustekijöitä. Tämän hypoteesin perusteella rakenteellisia uudistuksia on syytä tarkastella myös siitä näkökulmasta, lisäävätkö vai vähentävätkö ne kansalaisten luottamusta yhteiskunnallisiin toimijoihin ja synnyttävätkö ne myönteisiä vuorovaikutussuhteita. Tämä on tärkeä – joskin unohdettu – näkökulma myös Paras-hankkeessa. Vaikka kyseinen uudistus tehostaisi palvelutuotantoa, sen pitäisi kasvattaa myös luottamusta yhteiskunnallisiin toimijoihin, jotta sillä olisi tavoiteltuja hyvinvointivaikutuksia. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton tekemän Kansalaisbarometrin mukaan kansalaiset ovat tähän mennessä kokeneet Paras-hankkeessa vieraaksi ja omat vaikutusmahdollisuutensa uudistuksen sisältöön vähäisiksi (Siltaniemi ym. 2009, 159–251).

Kun lähtökohtana pidetään sitä, että kunnilla on päävastuu kansalaisten hyvinvoinnista paikallistasolla, tärkeäksi hyvinvointipoliittiseksi kysymykseksi nousee se, minkälaisilla toimenpiteillä kunta pystyy lisäämään hyvinvointia kasvattavia luottamustekijöitä. Tämä näkökulma avaa Kunta- ja palvelurakennemuutoksen rakenteellisille muutoksille rinnakkaisen tarkastelukulman. On syytä pohtia, minkälaisella politiikalla rakenteelliset uudistukset vahvistavat sellaisia luottamustekijöitä, joilla on paikallista hyvinvointia kasvattavaa merkitystä. Tästä näkökulmasta avautuu eräs keino harjoittaa paikallista sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa.

## **Kunta ja toimintaympäristö**

Kuten alussa todettiin, tässä luvussa kunta nähdään muiden toimijoiden kanssa vaihdanta- ja vuorovaikutussuhteessa olevana instituutiona eikä niinkään palvelutuotantokoneistona. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että sillä, minkälaisia palveluja kunnat tuottavat, ei olisi merkitystä kansalaisten hyvinvoinnille. Monien ihmisryhmien hyvinvointi riippuu palveluista ja

niiden saatavuudesta. Kuitenkin ihmiset, jotka luottavat omaan itseensä ja lähiyhteisöön pystyvät käyttämään tehokkaammin hyväkseen julkisia palveluja. Ne, jotka osaavat käyttää samanaikaisesti julkisia palveluja ja erilaisia sosiaalisen tuen muotoja, pystyvät parhaiten huolehtimaan omasta hyvinvoinnistaan (Kinnunen 1998).

Esimerkiksi päihdeongelmista toipumista edistää ja monille ongelmaisille on jopa ratkaisevaa se, että apuna on vertaistukitoimintaa ja sosiaalisen tuen muotoja julkisten palvelujen käytön rinnalla. Samanlainen tilanne on monien muidenkin sosiaalisten palvelujen kuten mielenterveys- ja vammaispalvelujen kohdalla. Ns. arjen auttamistyö on julkisten palvelujen kanssa rinnakkainen ja täydentävä toimintamuoto. Julkisten palvelujen vaikutukset saattavat monien ongelmallisten asiakasryhmien osalta valua hukkaan, jos sosiaalinen ympäristö ei tue yksilöiden toipumis- ja paraneemisprosesseja.

Yhteisöllisillä tekijöillä ei kuitenkaan voida korvata julkisia palveluja eikä täyttää aukkoja palvelujärjestelmässä. Yhteisöllisten tekijöiden merkityksen korostaminen ei tarkoita sitä, että julkinen valta, tässä yhteydessä kunta, voisi siirtää vastuutaan yhteisöille. Yhteisöllisten tekijöiden merkitys nähdään Kinnusen (1998) tavoin siten, että ne vahvistavat palvelujärjestelmien toimivuutta ja lisäävät palveluista saatavia hyötyjä. Sen vuoksi niihin on hyvinvointipolitiikassa syytä kiinnittää huomiota.

Jatkossa tarkastelen kysymystä, keiden kanssa ja minkälaisilla tavoilla kunnan pitäisi tehdä yhteistyötä, jotta rakenteiden uudistamisella saataisiin aikaan myönteisiä hyvinvointiseurauksia. Kun yhteistyösuhteita tarkastellaan sopimuskäsitteiden avulla, suhteet jaetaan usein kolmeen pääkategoriaan: hierarkioihin, markkinoihin ja verkostoihin (Powell 1991; Thompson ym. 1991; Stoker 1997). Käytän jatkossa tätä jakoa, vaikka on tehty myös hienosyisempiä ja useampia kategorioita sisältäviä määrittelyjä (Hyyryläinen 2004, 130–142). Yhteistyösuhteista voidaan käyttää myös nimitystä ohjaussuhde, koska suhteilla ohjataan yhteistyön tuloksena syntyvää toimintaa.

Hierarkialla tarkoitetaan suhdetta, jossa ylemmällä hallinnon ja organisaation tasolla olevalla on oikeus ja valta käskyttää ja määrätä alemman tason toimijoita, ja alemman tason toimijalla on velvollisuus noudattaa ylemmän tason määräyksiä. Hierarkkinen ohjaussuhde perustuu muodolliseen asemaan, säännöksillä määriteltyyn vallankäyttöön ja kontrollointioi-

keuksiin. Byrokrania on hierarkkisen ohjausjärjestelmän selkein ilmentymä. Hierarkia yhdistetään usein organisaatioiden sisäisiin suhteisiin, mutta sillä voidaan tarkoittaa myös toimijoiden välisiä suhteita tilanteessa, jossa jollakin toimijalla on valtaa määrätä toisia toimijoita. (Weber 1978; Vartola 2004.)

Markkinasuhde perustuu tavaran ja palvelun ostoon ja myyntiin. Markkinoilla toimimisen perusta on tavaran tai palvelun vaihtoon liittyvä rahallinen korvaus. Ostajan ja myyjän välille syntyy tosiasiallinen suhde silloin, kun päästään sopimukseen kaupan ehdoista, joista rahallinen korvaus eli hinta on tärkein. Aidoilla markkinoilla tavaran ja palvelujen ostaja pyrkii tekemään mahdollisimman edullisen hankinnan kilpailuttamalla vaihtoehtoisia tuottajia. Ostajan asema on silloin vahvimmillaan, kun markkinoilla on mahdollisimman paljon tasavertaisia tuottajia. Myyjän valta taas on suurimmillaan silloin, kun ostaja on tullut riippuvaksi yhdestä tuottajasta. Markkinakielessä tätä kutsutaan monopoliasemaksi.

Verkostosuhde perustuu vapaaehtoisuuteen, toimijoiden välisiin riippuvuuksiin ja hyödyn tuottamiseen verkostoon osallistuville. Ihannetilanteessa verkostoon kuuluvien välillä vallitsee keskinäinen lojaliteetti ja solidaarisuus. Verkostoja koossapitävä voima on yhteinen intressi. Millään osapuolella ei ole ehdotonta määräysvaltaa, eikä verkosto toteuta vain jonkin osapuolen etua. Verkostoista saatava hyöty perustuu kykyyn toimia muiden kanssa yhteistyössä ja vuorovaikutussuhteiden luomiseen. Jotta yhteinen intressi voi toteutua, toimijoiden pitää luottaa toisiinsa. Vuorovaikutussuhteita koossa pitävä voima on keskinäinen luottamus. (Stoker 1997; Hirst 2000.)

Verkostokäsite kuvaa yleensä useiden toimijoiden yhteistyötä ja siinä noudatettavia pelisääntöjä. Kun verkostotoiminnan periaatteita, kuten yhteisen intressin etsintää, tasavertaisuutta, keskinäistä lojaalisuutta ja luottamusta, noudatetaan kahden toimijan yhteistyössä, puhutaan usein kumppanuudesta (partnership).

Hierarkiat, markkinat ja verkostot perustuvat erilaiseen sopimuksellisuuteen. Hierarkkinen sopimussuhde perustuu kirjallisiin dokumentteihin, joita ovat lakien ja asetusten lisäksi vahvistetut säännöt ja määräykset. Dokumenteilla mahdollistetaan ylemmän tason ohjausvalta ja määritellään sen rajat. Niillä määritellään myös alemmalla hierarkiatasolla olevien ohjauskäskyjen noudattamisvelvollisuus.

Markkinoilla toimimisessa sopimuksellisuutta leimaa yksityisen intressin edistäminen ja taloudellisen voiton tavoittelu. Osapuolten oikeudet ja velvollisuudet vahvistetaan sanktioituilla sopimuksilla. Tavaraostoissa puhutaan kauppaehtoista ja palvelujen hankinnassa ostopalvelusopimuksista. Sekä kauppaehdot että ostopalvelusopimukset ovat juridisia asiakirjoja. Sopimukset ovat määräaikaista ja yhteistyösuhteet vaihtuvia. Markkinoilla haetaan kulloisessakin tilanteessa eniten itselle etua tuottavaa toimijaa. Markkinasuhdetta on sanottu matalan luottamuksellisuuden sopimussuhteeksi ja ”kovaksi” sopimiseksi. (Hyryläinen 2004, 131–137.)

Verkosto- ja kumppanuussuhde on korkean luottamuksellisuuden sopimussuhde. Se perustuu yhteiseen intressiin, samanlaiseen arvopohjaan ja eettisten pelisääntöjen noudattamiseen. Sopimukset ovat moraalisesti sitovia, eikä niitä tarvitse aina edes pukea kirjalliseen muotoon. Jos kirjallisia sopimuksia tehdään, ne ovat periaatteellisia ja väljiä. Sopimusrikkomuksista ei seuraa taloudellisia sanktioita, vaan moraalista paheksuntaa ja luottamuksen menettämistä. Verkostomaisen yhteistyösuhteen muodostamista on kutsuttu ”pehmeäksi” sopimiseksi (mt.).

Verkostojen merkitystä on ryhdytty korostamaan paikallisessa toiminnassa. Tutkijat kutsuvat verkostokunnaksi sellaisia kuntia, jotka hoitavat tehtäviään tekemällä entistä tiiviimpää yhteistyötä muiden kuntien ja erilaisten yksityisoikeudellisten yhteisöjen kanssa (Haveri 2003). Verkostojen avulla kunnat hyödyntävät ja mobilisoivat paikallisia voimavaroja. Verkostot nähdään uudenlaisina paikallisina instituutioina, joita kutsutaan hallintajärjestelmiksi ja joiden toiminnasta käytetään nimitystä uusi paikallinen hallintatapa (Rhodes 2000; Anttiroiko ym. 2003, 149–150).

Hirst on määritellyt hallinnan seuraavasti:

*”Hallinta yleisessä merkityksessä tarkoittaa uusia koordinaatiokäytäntöjä, joita toteutetaan verkostossa, kumppanuussuhteissa ja keskusteluperusteisessa yhteistyössä pyrkimyksenä resurssien kokoaminen, avaintoimijoiden kapasiteetin hyödyntäminen ja sosiaalisen pääoman kasvattaminen.” (Hirst 2000, 14–19, sit. Anttiroiko ym. 2003, 141–142)*

Tästä määritelmästä nousee päätelmä, että paikallisten yhteisöllisten tekijöiden vahvistamisessa ja yhteisöllisten hyvinvointiresurssien kasvattamisessa verkostoperiaatteelle rakentuvilla yhteistyösuhteilla on tärkeä merkitys.



Niiden avulla voidaan koota paikallisia hyvinvointipoliittisia voimavaroja ja kasvattaa yhteisöllisyyttä ja sosiaalista pääomaa.

Verkostomaiseen yhteistyöhön kohdistuu paikallisesti odotuksia. Toisaalta verkostosuhteiden toteutumiseen on nähty paljon esteitä. Toimivia esimerkkejä on kuntatasolla suhteellisen vähän. Ryynänen on väittänyt, että verkostokuntaidea on tutkijoiden piirissä syntynyt mielenkiintoinen teoreettinen ajatusmalli, jolla ei ole paljonkaan vastinetta reaali maailmassa (Ryynänen 2003).

On myös mahdollista, että verkostosuhteille ei jää tilaa hierarkkisten ja markkinaperusteisten suhteiden välissä. Inga Nyholm (2008) totesi seutuhanketta koskeneessa väitöskirjatutkimuksessaan, että kuntien hierarkkiset ja byrokraattiset rakenteet estivät kuntien välistä verkostomaista yhteistyötä. Vastaavasti järjestöt ovat kokeneet, että kuntien ja järjestöjen verkostomaista ja luottamuksellista yhteistyötä ovat vaikeuttaneet kuntien hankintakäytännöt, jotka perustuvat entistä enemmän markkinasuhteille (Vuorinen ym. 2006, 160-165).

Vaikka paikallistason verkostojen toimivuudesta eli paikallisesta hallintatavasta ei ole paljonkaan tutkimuksellista näyttöä, jotain kyllä tiedetään. Eniten esimerkkejä on elinkeinotoiminnan alueelta. On todettu, että verkostomainen ja luottamukseen perustuva yhteistyö on edistänyt alueellista ja paikallista taloudellista kehitystä (ks. esim. Kostiainen 2002; Linnamaa 2004).

Hyvinvointisektorilla eniten verkostomaista yhteistyötä on suosittu ja tehty erilaisten kehityshankkeiden yhteydessä. Esimerkiksi meneillään olevassa Sosiaali- ja terveysministeriön KASTE-ohjelman ohjeissa (2008) korostetaan laaja-alaista eri toimijoiden yhteistyötä. Muina esimerkkeinä voidaan mainita Jyväskylän seudulla kuntien ja järjestöjen yhteisesti perustamat palvelusätiöt, jotka toimivat päihdepalvelujen, työvalmennuksen ja vammaispalvelujen alueilla (ks. Finska & Möttönen 2005; Pirttijärvi 2007; Möttönen & Niemelä 2008). Vastaavia sätiöitä toimii muillakin alueilla. Verkostoperiaatetta noudattavasta sopimisesta esimerkkinä voi mainita Hämeenlinnan kaupungin ja A-Klinikkasätiön välisen päihdehuollon palveluja koskevan kumppanuussopimuksen (Vuorinen ym. 2005, 144–152).

## Paikallinen hyvinvointipolitiikka ja yhteisölliset tekijät

Sopimuksellisuuden muotojen analyysin perusteella voidaan tehdä päätelmä, että yhteisöllisten voimavarojen kasvattamisessa tarvitaan ennen muuta verkostomaisia yhteistyömuotoja ja rakenteita. Tämä päätelmä ei tarkoita sitä, että kunta ei tarvitse muita ohjausmuotoja. Hierarkkista ohjausta tarvitaan esimerkiksi viranomaistoimissa, joissa kunnalla on lakiin perustuvia legitiimejä ohjausvelvoitteita ja joissa kuntalaisten ja asiakkaiden lainmukainen ja tasavertainen kohtelu on kantava periaate. Hyvinvointipolitiikassa on esimerkiksi lastensuojelutehtävissä ja joidenkin etuisuuksien myöntämisessä kyse sellaisista viranomaistoimista, joissa tarvitaan tiukkaakin sääntelyä ja hierarkkista ohjausta.

Hierarkiaan perustuvaan julkiseen byrokratiaan sisältyy paljon ongelmia. Byrokraattiset menettelyt ovat joustamattomia eivätkä ne ota huomioon kansalaisten erilaisia ja yksilöllisiä tarpeita. Byrokratiassa sääntöjen noudattaminen voi nousta toiminnan keskeiseksi periaatteeksi. Päätökset byrokratiassa tehdään usein sellaisella hierarkian tasolla, jossa ei ole tietoa, mitä varsinaisessa asiakastyössä tapahtuu.

Markkinasuhteiden käytön pääkäyttöalue liittyy tavaroiden ja tarkasti määriteltävissä olevien palvelutuotteiden hankintaan. Silloin kun on kyse hankinnoista, joissa on vaihtoehtoisia palvelujen tuottajia ja tuotteet voidaan määritellä ja hinnoitella kunnan ja tuottajien välisessä yhteistyössä, markkinasuhte on tarkoituksenmukainen yhteistyömuoto. Markkinasuhteilla voidaan tehostaa palvelutuotantoa ja lisätä tuottavuutta, koska kilpailu tunnetusti tehostaa toimintaa.

Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikassa markkinaohjauksen ehdot harvoin täyttyvät. Koska tavoitteena on saada aikaan myönteisiä siirtymiä ihmisten elämäntilanteessa, taloudelliseen etuun perustuva toiminta on usein ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa. Markkinaohjauksen yleistyminen on merkinnyt sitä, että hyvinvointipolitiikka ensinnäkin nähdään palvelutuotantona. Toiseksi vaaditaan, että sosiaalisia palveluja pitäisi tuottaa samoin kuin muita palveluja. Tällä tavoin hämärtyvät tai kokonaan häviävät sosiaalipolitiikan keskeiset periaatteet oikeudenmukaisuudesta, tasa-arvosta ja huono-osaisten aseman parantamisesta.

Jatkossa tarkasteluni kohdistuu siihen, missä tehtävissä ja miten voidaan verkostosuhteiden avulla koota voimavaroja ja lisätä yhteisöllisiä hyvin-

vointiresursseja. Tukeudun tässä Hirstin (2000) esittämään paikallisten hallintasuhteiden määritelmään.

Keskeiseksi nousee kysymys, mitkä tehtävät ovat verkostosuhteiden käyttöaluetta. Yleensä katsotaan, että mitä epävakampi toimintaympäristö on, sitä enemmän tarvitaan verkostomaisia yhteistyösuhteita (Hatch 1997). Verkostoja pidetään postmodernin yhteiskunnan hallintajärjestelminä. Hyvinvointialalla verkostoilla voidaan saada esiin eri väestöryhmien muuttuvia hyvinvointitarpeita ja tuottaa ratkaisuja erilaisiin tarpeisiin. Verkostot ovat parhaimmillaan sekä hyvinvointitarpeiden kartoittajia että sellaisia resursien kokoajia, joiden avulla tarpeisiin voidaan vastata. Verkostoilla voidaan kantaa yhteistä paikallista hyvinvointivastuuta.

Toiseksi on nähty, että kun on kyse organisaation ydintoiminnasta, sen yhteydessä tehtävässä yhteistyössä pitäisi soveltaa verkosto- ja kumppanuusperiaatetta. Tämä ajatus perustuu siihen, että markkinasuhteessa organisaatio menettää enemmän päätösvaltaansa kuin kumppanuussuhteessa. Markkinaperusteiset sopimukset ovat määräaikaista ja molempia osapuolia sitovia sillä tavoin, että kesken sopimuskautta toiminnan perusteita on vaikea muuttaa. Kumppanuussopimukset ovat väljempää, ja yleensä ne velvoittavat käymään yhteistyöneuvotteluja sopimuskauden aikana. Tämän vuoksi käyttämällä verkosto- ja kumppanuussopimuksia voidaan toimintaympäristön muutoksiin sopeutua paremmin kuin tekemällä markkinasopimuksia. Tämä näkökulma puoltaa sitä, että kun on kyse kunnan hyvinvointisektorin perustoiminnoista, yhteistyömuotojen tulisi toteuttaa verkostoperiaatetta.

Kolmas verkostosuhteiden käyttöalue löytyy tehtävistä, joissa tavoitteena on kehittää uusia toimintatapoja. Verkostot muodostavat kehittämisympäristöjä, joissa syntyy innovaatioita. Niissä voidaan kokeilla ja testata uusia toimintatapoja, jotka hyödyttävät osapuolia. Jokainen verkostotoimija tuo kehittämistyöhön oman panoksensa. Kehitystyötä helpottaa myös se, että verkostoissa ja kumppanuusperusteisessa toiminnassa ei ole liikesalaisuuksia, minkä vuoksi mikään osapuoli ei voi omia yhteistyössä kehitettyjä innovaatioita ja toimintatapoja. Verkostojen kautta uudistukset leviävät laajemmalle toimintaympäristölle. (Stähle & Grönroos 1999; Möttönen & Niemelä 2008.)

Neljäs tekijä, joka edellyttää verkostosuhteiden käyttöä, on monien toimijoiden keskinäinen ja samanaikainen yhteistyö. Tällaista yhteistyötä

ei voida hallita hierarkkisilla määräyksillä tai markkinasuhteilla. Monien osapuolien yhteistyötä tarvitaan erityisesti silloin, kun on kyse ”ilkeistä” yhteiskunnallisista ongelmista. Tällaisille ongelmille on tyypillistä, että niille ei ole yhtä ja selkeää ratkaisua eikä niiden hoitamista voida vastuuttaa yhdelle toimijalle (Mason & Mitroff 1981; Sotarauta 1996). Esimerkiksi syrjäytyminen on tyypillinen ”ilkeä” ongelma. Se on vaikeasti määriteltävissä. Siihen ei ole yhtä syytä, eikä pystytä sanomaan, minkä organisaation tai yksikön tehtävä on poistaa syrjäytymistä. Tämän tyyppisten ongelmien kimppuun on käytävä monien toimijoiden yhteistyöllä ja verkostoperiaatetta soveltavalla työotteella. Edellytyksenä toimivalle verkostoyhteistyölle on se, että toimijoita yhdistävät yhteiset tavoitteet ja yhteinen eettinen perusta.

Viidenneksi, verkostosuhteiden soveltamista edellyttävä tilanne syntyy siitä, että ei ole toimivia markkinoita tai on vaara jonkin tuottajan monopoliasemasta. Niin kuin aiemmin todettiin, markkinasuhteiden käyttö edellyttää mahdollisuutta kilpailuttaa vaihtoehtoisia tuottajia.

### **Kuntien ja järjestöjen väliset ohjaussuhteet**

Järjestöillä tarkoitetaan tässä yhteydessä yhdistyksiä ja säätiöitä. Järjestöjä voidaan pitää merkittävänä paikallisina hyvinvointipoliittisina toimijoina. Järjestöt ovat tärkeitä palvelujen tuottajia ja sosiaalisen tuen antajia. Aktiivista järjestötoimintaa pidetään myös merkinä sosiaalisesta pääomasta. On vahvoja perusteita lähteä siitä, että paikallisia yhteisöllisiä hyvinvointiresursseja voidaan kasvattaa kuntien ja järjestöjen yhteistyöllä. Oleellista on se, minkälaista yhteistyö on ja minkälaisia pelisääntöjä yhteistyössä noudatetaan.

Kuntien ja järjestöjen välisiä suhteita voidaan tarkastella edellä kuvattujen ohjaussuhteiden perusteella seuraavasti:

#### *Hierarkia*

Hierarkkinen ja byrokration mukainen ohjaussuhde tarkoittaa sitä, että järjestöt ovat alisteisessa asemassa suhteessa kuntaan. Kunta osoittaa järjestöille paikan ja määrittelee suhteensa järjestöön omien periaatepäätösten, sääntöjen ja määräysten avulla. Käytännössä byrokraattinen ohjaus voi

tapahtua monella tavalla ja monien eri järjestötehtävien kohdalla. Kunta voi avustaa esimerkiksi järjestöjen vapaaehtoistoimintaa, mutta määrittelee tarkoin, minkälaista järjestön toiminnan tulee olla, jotta siihen on mahdollisuus saada avustusta.

Byrokraattiset ja hierarkkiset toimintaperiaatteet voivat näkyä suhtautumisessa järjestöjen aloitteisiin ja esityksiin. Kunta voi vastata niihin omilla päätöksillään, joita perustellaan vahvistetuilla säännöillä tai aikaisemmin tehdyillä periaatepäätöksillä. Myönteiset päätökset perustuvat siihen, että avustuksille määritellyt ehdot täyttyvät. Kielteisiä päätöksiä perustellaan anojien tasa-arvoisella kohtelulla (”jos jonkin järjestön esitys hyväksytään, tulee hyväksyä kaikki vastaavat anomukset”) tai määräysten täyttymättömyydellä (”anomus on jätetty määräajan jälkeen”, ”anomuksesta puuttuvat tarvittavat tiedot” tai ”esitys on hyväksytyn talousarvion tai vahvistetun suunnitelman vastainen”).

Järjestöjen asiantuntijuuden käytössä kunnan ja järjestöjen hierarkkinen suhde ilmenee esimerkiksi niin, että järjestöjä kuullaan virallisissa tilaisuuksissa, niiltä pyydetään lausuntoja ja niille annetaan määräaikaan sidottuja esitystenteko-oikeuksia. Kunta muodostaa kuitenkin kantansa ja tekee päätöksensä omassa päätöksentekoprosessissaan, jossa järjestöjen kannanotot ovat päätösten valmistelumateriaalia. Vuorovaikutusta ei ole enää asian ratkaisuvaiheessa. Kunnan näkökulmasta kyse on enemmän järjestöjen hyödyntämisestä kuin yhteisestä voimavarojen kokoamisesta.

### *Markkinat*

Markkinaohjauksessa kunta pitää järjestöjä pääasiassa palvelujen tuottajina. Kunta on palvelujen ostaja, joka hankkii palvelut kilpailuttamalla tuottajia. Järjestöt rinnastetaan yksityisiin palveluntuottajiin. Erityisesti valvotaan sitä, että järjestöjä ei aseteta edullisempaan asemaan kuin yrityspohjaisia tuottajia. Niissäkin tapauksissa, joissa kunta ei käytä kilpailutusta, vaan palvelut hankitaan suoraan järjestöltä, sopimukset tehdään määräaikaisina ostopalvelusopimuksina siten, että sovitaan tuotteista sekä niiden määristä ja hinnoista.

Markkinasuhteissa kunnat edellyttävät järjestöiltä, että ne tuotteistavat toimintansa. Tuotteistaminen vaikuttaa siten, että tavaratuotannon logiikka laajentuu järjestötoiminnassa palvelutuotannon lisäksi muihin järjestöteh-

täviin. Järjestöt ovat tunnistaneet vaaran, että ne tulevat yksityiskohtaisilla ostopalvelusopimuksilla sillä tavoin riippuviksi kunnista, että niiden edunvalvontatehtävien hoito vaarantuu. Jos kunnan ja järjestöjen yhteistyössä pidättäydytään pelkästään ostopalvelusopimuksiin, järjestöjen hyvinvointipoliittinen toiminta-alue kaventuu.

Yleisenä kehityssuuntana on markkinaperiaatteen yleistyminen kunnan toiminnassa. Tämä näkyy ensinnäkin siten, että tehtäessä yhteistyötä kunnan ulkoisten toimijoiden kanssa pyritään käyttämään markkinasuhteita. Toiseksi kunnallisessa markkina-ajattelussa korostetaan, että kuntien tehtävä ei ole vain markkinoiden hyödyntäminen vaan myös markkinoiden synnyttäminen ja markkinoiden toimivuuden varmistaminen. Hyvinvointisektori nähdään elinkeinotoiminnan alueena ja yhtenä elinkeinopoliittisena kehittämiskohteena. Tavoitteena pidetään hyvinvointialan yritystoiminnan edellytysten parantamista. Palvelujen hankinta nähdään elinkeinotoimintana, johon ei ole syytä kytkeä eettisiä ja moraalisia näkökohtia.

### *Verkostot ja kumppanuudet*

Aito verkostosuhde kuntien ja järjestöjen välillä merkitsee tasavertaisten osapuolien yhteistyötä. Yhteistyössä haetaan pitkäaikaisia ja vakiintuneita yhteistyökumppaneita, joita yhdistää samanlainen arvopohja ja eettinen perusta. Yhteistyöllä etsitään osapuolten tavoitteiden toteutumiskeinoja. Verkostosuhteen syntyminen edellyttää molemminpuolista luottamusta.

Verkosto-ohjauksessa kunta tunnistaa järjestöjen laaja-alaiset tehtävät. Niitä ei pidetä vain omien jäsentensä erityisetujen ajajina ja palvelujen tuottajina. Myös vapaaehtoistoiminnalla, vertaistuen tuottamisella ja järjestöjen asiantuntijuudella on sellainen merkitys, että kunnan kannattaa luoda edellytyksiä tällaisten tehtävien hoitamiselle. Markkinaohjauksessa kunnan tavoitteena on toimivien hyvinvointipalvelumarkkinoiden synnyttäminen eli markkinaperusteisen toiminnan edellytysten luominen. Verkosto-ohjauksessa tavoitteena on tukea järjestöjen selviytymistä laaja-alaisesta tehtäväkokonaisuudesta ja vahvistaa järjestöjä yhteiskunnan hyvinvointipoliittisina toimijoina. (Möttönen & Niemelä 2005.)

Kuntien ja järjestöjen välisen verkostosuhteen muodostumista ja toimivuutta edistää se, että molemmilla toimijoilla on yhteinen arvoperusta, ja se, ettei kummankaan tehtävänä ole taloudellisen voiton tuottaminen.

Tämä perusta luo edellytyksiä avoimelle ja luottamukselliselle yhteistyölle, jotka ovat verkosto-ohjauksen periaatteita. Toisaalta verkostosuhteiden syntymistä voi estää kunnan hierarkkisten ohjaussuhteiden soveltaminen toimijoiden välisessä suhteessa. Kunnalla saattaa olla taipumusta soveltaa hierarkkista ohjausta kunnan sisäisten suhteiden lisäksi myös ulkoisiin suhteisiin. Toinen vaara on se, että markkinasuhteista tulee hallitseva ohjausta pa myös kuntien ja järjestöjen välillä. Hankintalain sovellukset ja järjestöjen verotuskäytännöt kaventavat verkostosuhteiden käyttöaluetta.

### *Verkostojen vaarat ja pullonkaulat*

Vaikka tunnustetaankin verkostojen arvo, olisi sinisilmästä luottaa liikaa verkostojen ja yhteisöllisyyden merkitykseen paikallisessa hyvinvointipoliitikassa. Niin kuin jo todettiin, yhteisöllisillä tekijöillä ei voida korvata julkisia palveluja eikä vähentää julkista vastuuta kansalaisten hyvinvoinnista. On vielä epävarmaa, voiko verkostoperiaatteelle rakentuvista ohjaus- ja yhteistyösuhteista muodostua hierarkkisten ja markkinaperusteisten suhteiden kanssa tasa-arvoinen sopimuksellisuuden muoto. Verkostojen itsenäinen merkitys onkin kiistetty, ja ne on nähty jonkinlaisena markkinaohjauksen ”sivistyneempänä” muotona. On syytä myös pohtia, ovatko verkostot vain siirtymävaiheita matkalla puhtaaseen markkinaohjaukseen ja ”kovaan” sopimiseen.

Verkostoperiaatteelle rakentuva toiminta ei ole tae yhteisöllisyyden ja hyvinvoinnin lisääntymisestä. Riippuu paljon siitä, miten verkostot toimivat. Verkostot voivat olla tehottomia. Aikaa ja resursseja kuluu yhteisiin tapauxmiisiin ja näennäiseen yhteistyöhön, mutta tuloksia ei saada aikaan. Verkostoissa voi olla sellaisia voimakkaita toimijoita, jotka pääsevät määräävään asemaan, jolloin yhteistyö tapahtuu heidän ehdoillaan ja toteuttaa heidän tavoitteitaan. Tällöin verkosto itse asiassa toteuttaa hierarkkista ohjausta. Toisaalta verkostossa jotkut toimijat voivat olla ”kerman kuorijoita”. He hakevat hyötyjä vain itselleen, mutta eivät tuota hyötyjä muille. (Ks. verkostojen pullonkauloista Linnamaa & Sotarauta 2000.)

Verkostoja on syytä tarkastella myös valtanäkökulmasta. Verkostot yhdistetään ns. hallintavaltaan, joka on välillistä ja hämärtyvää, mutta saattaa olla yhtä tehokasta ja raakaa kuin suora ja näkyvä vallankäyttö. Verkostoituminen voi synnyttää myös paikallistasolla keskeisten vallankäyttäjien

eliittejä, jotka vahvistavat eräänlaista paikallista ylärakennetta, mutta jättävät heikommassa asemassa olevat entistä osattomammiksi paikallisista hyvinvointiresursseista. (Miller & Rose 2010.)

### **Verkostosuhteet sosiaalisen mahdollisuuden politiikkana**

Tässä luvussa on tarkasteltu, miten paikallistason hyvinvointitoimijoiden välisellä vuorovaikutuksella voidaan luoda hyvinvointia rakentavia institutionaalisia järjestelmiä. Asiaa on katsottu kuntanäkökulmasta. Näkökulmavalinta perustui siihen, että kuntaa voidaan pitää keskeisenä paikallistason hyvinvointitoimijana. Lähtöoletuksena oli, että kansalaisten hyvinvoinnista voidaan huolehtia paikallistasolla vahvistamalla yhteisöllisiä hyvinvointiresursseja. Toinen oletus oli, että yhteisöllisten voimavarojen keräämisessä avainasemassa ovat luottamukselliset yhteistyösuhteet kuntien ja muiden hyvinvointitoimijoiden kesken.

Yhteisöllisiä tekijöitä vahvistamalla voidaan harjoittaa sellaista paikallista sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa, jolla on merkittäviä kansalaisten hyvinvointia ylläpitäviä vaikutuksia. Markku T. Hyypän ajatuksiin tukeutuen voi sanoa, että yhteisöllisyyteen sijoittaminen on kansalaisten hyvinvoinnin kannalta vähintäänkin yhtä tehokasta kuin hoito- ja palvelujärjestelmien parantaminen (Hyypä 2002, 172–173).

Yhteisöllisyyden merkitystä korostavat myös Miller ja Rose (2010, 123–165), kun he käsittelevät sosiaalisen ja talouden välistä suhdetta ja väitettä sosiaalisen kuolemasta, jolla on tarkoitettu sitä, että yhteiskunnan ja kansalaisten sekä kansalaisten keskinäisissä suhteissa sosiaalinen luonne on korvautunut kokonaan taloudellisilla suhteilla. Kirjoittajat pitävät väitettä liioiteltuna, vaikka ovatkin sitä mieltä, että siirtymää sosiaalisesta talouteen on tapahtunut. Heidän mielestään on parempi puhua ”jälkisosiaalisesta” ajasta, jossa sosiaalinen ei ole kokonaan hävinnyt vaan se voi esiintyä uusissa muodoissa ja yhteyksissä, kuten yhteisöissä ja yhteisöllisyydessä. Miller ja Rose (mt. 165) kehottavat tarttumaan niihin mahdollisuuksiin, joille monimuotoiset ja sirpaloituneet uudet hallintasuhteet luovat maaperää.

Tarkastelun kohteena on ollut kysymys, minkälaiset yhteistyösuhteet vahvistavat yhteisöllisiä resursseja, joita voidaan pitää sosiaalisen uusina esiintymismuotoina. Kysymykseen vastaamisessa nousee esiin verkosto- maisten yhteistyösuhteiden merkitys paikallisessa hyvinvointipolitiikassa.



Verkostomaisen yhteistyön syntymiselle on myös esteitä. Yhtäältä kuntien byrokraattisille periaatteille rakentuva hierarkkinen ohjaustapa vaikeuttaa monikeskuksisten ja toimijoiden väliseen tasa-arvoisuuteen perustuvien verkostosuhteiden muodostumista. Toisaalta kilpailuideologiaan perustuvien markkinasuhteiden laajentuva käyttö vie tilaa kumppanuuksiin ja luottamukseen perustuvalta verkostoperiaatteelta.

Yhteisöllisyyden lisääminen kiinnittyy vahvasti paikalliseen ja kunnalliseen politiikkaan. Sitä ei synny itsestään. Kyse on siitä, pystytäänkö ja millaisin keinoin hillitsemään yhteisöllisyyden syntyä estävien markkinamekanismien laajentumista hyvinvointialalle. Yhteisöllisyys ja monimuotoinen yhteistyö kunnan ja muiden toimijoiden välillä sisältyy usein kuntien strategioihin ja kehityslinjoihin, mutta käytännössä toimitaan toisin.

Yhteisöllisyyden merkityksestä puhutaan nykyään paljon. Yhteisöllisyyden syntyminen jätetään tavallisesti yksilöiden omalle vastuulle. Tyydytään toteamaan, että hyvinvointiongelmia olisi vähemmän, jos yhteisöllisyyttä olisi enemmän. Yhteisöllisyys syntyy tässä ajattelussa siitä, että yksilöt kantavat toisistaan enemmän huolta. Julkisella sektorilla ei silloin ole juurikaan roolia. Väitetään jopa, että julkisen sektorin laaja hyvinvointivastuu estää yhteisöllisyyden syntyä, koska yksilöt voivat ulkoistaa oman vastuunsa julkisille toimijoille. Näissä näkemyksissä asiat käännetään pääläelleen. Vahva julkinen vastuu ja hyvät julkiset palvelut eivät vie vaan luovat pohjaa yhteisöllisyydelle (ks. Hagfors & Kajanoja, tässä kirjassa). Omassa tarkastelussani julkinen vastuu ja yhteisöllisyys eivät korvaa vaan tukevat ja täydentävät toisiaan.

Tässä luvussa olen pyrkinyt todistamaan, että yksilöiden välisen vuoro-vaikutuksen lisäksi yhteisöllisyydellä on toinen, institutionaalisten toimijoiden väliseen vuoro-vaikutukseen perustuva taso. Paikallisten toimijoiden luottamuksellisiin verkostosuhteisiin perustuva yhteistyö rakentaa sellaisia sosiaalisia järjestelmiä eli eräänlaisia institutionaalisia yhteisöjä, jotka lisäävät hyvinvointiresursseja. Oletus on, että yhteisöllisten resurssien lisääntyminen vahvistaa yksilöiden luottamusta paikallisiin toimijoihin ja lisää heidän omia hyvinvointiresurssejaan. Yhteisöllisten hyvinvointiresurssien lisäämistä toimijoiden luottamuksellisella yhteistyöllä on syytä pitää paikallistason sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkana.

Pääpaino on ollut verkostoperiaatteella toimiviin yhteistyösuhteisiin liittyvien mahdollisuuksien analysoinnissa paikallisessa hyvinvointipolitiikassa.

sa. Näkökulmavalinta johtuu kirjan pääteemasta, joka käsittelee sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa. Samalla olen tuonut esiin myös epävarmuustekijöitä ja vaaroja, joita verkostoitumiseen liittyy. Pääsanomana voi pitää sitä, että paikallisen hyvinvoinnin institutionaalisten tekijöiden tarkastelua ei tulisi tehdä vain julkisen byrokratian ja yksityisten markkinoiden välisen vastakkainasettelun perusteella. Yhteisöllisyyden ja verkostojen tarkastelulla voidaan nostaa esiin potentiaalisia ja käyttämättömiä sosiaalisia mahdollisuuksia.

## Lähteet

- Anttiroiko, Ari-Veikko, Arto Haveri, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, 2003.
- Björklund, Liisa: Kannustus ja moraali. Kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvun alusta alkaen. Helsinki: Nordprint, 2008.
- Finska, Jukka & Sakari Möttönen: Tilaaja-tuottajamalli ja verkostosuhteet kuntin ja järjestöjen yhteissäätöissä – tapausesimerkkinä Jyväskylän seudun työvalmennussäätiö. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2005, 228–261.
- Grannoveter, Mark: The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*; 78 (1973):1360–1380.
- Grannoveter, Mark: Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness. Teoksessa Mary Zay (ed.): *Decision Making: Alternatives to Rational Choice Models*, Newbury Park: Sage Publications, 1992, 304–333.
- Hatch, Mary, Jo: *Organization Theory. Modern, symbolic and postmodern perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 1997
- Haveri, Arto: Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta-Julkaisusarja nro 124, 2000.
- Haveri, Arto: Verkostokunta on mahdollisuus, uhka ja haaste. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2003, 85–86.
- Hirst, Paul: Democracy and Governance, Teoksessa Jon Pierre (ed.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000, 13–35.
- Hoikka, Paavo: Vapaakuntakokeilun seuranta: Loppuraportti. Itsehallintoprojektin julkaisuja. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 1994.
- Hyyryläinen, Esa: Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimusten hallinnassa. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 256, Hallintotiede 31, 2004.
- Hyyppä, Markku: Elinvoimaa yhteisöistä. Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Jyväskylä: PS-Kustannus, 2002.
- Ilmonen, Kaj: Sosiaalisen pääoman käsite ja sen ongelmallisuus, Teoksessa Kaj Ilmonen (toim.) *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto Sophi, 2000, 9–38.
- Ilmonen, Kaj, Pertti Jokivuori, Kimmo Kevätsalo & Pauli Juuti: Luottamuksesta kiinni. Ammattiyhdistysliike ja työorganisaatioiden suorituskyky. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Sophi, 1998.
- Julkunen, Raija: Hyvinvointistrategisen ajattelun muutos. Teoksessa Petri Kinnunen & Kaisa Kostamo-Pääkkö (toim.): *Alueelliset hyvinvointistrategiat*. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, 2003, 16–37.
- Julkunen, Raija: Kuka vastaa? Hyvinvoinnin rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes, 2006.
- Kajanoja, Jouko: Sosiaalinen pääoma: Yhteisöllisyyden paluuta vai henkistä väkivaltaa. *Yhteiskuntapolitiikka* 1/2009, 72–79.
- Kinnunen, Petri: Hyvinvoinnin ruletti. Tutkimus sosiaalisen tuen verkostojen jäsenytymisestä 1990-luvun lopun Suomessa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 1998.

- Kostiainen, Juha: Urban Economic Development Policy in the Network Society. Tampere: Teknisten akateemisten liitto TEK, 2002.
- Kotiranta, Tuija: Arvioinnin paradoksit. Jyväskylä: Yliopistopaino, 2008.
- Kunnallislain uudistamiskomitean mietintö. 1993:33.
- Kuotola, Yrjö: Kunnan raja. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 887, 2009.
- Lane, Jan-Erik: New Public Management. London, New York: Routledge, 2000.
- Linnamaa, Reija: Verkostojen toimivuus ja alueellinen kilpailukyky. Helsinki: HAUS-julkaisuja 1/2004. HAUS Oy, 2004.
- Linnamaa, Reija & Markku Sotarauta: Verkostojen utopia ja arki. Tampere: Alueellisen kehittämisenyksikkö, Sente-julkaisuja 7/2000. Tampereen yliopisto, 2000.
- Mason, Richard, O. & Ian Mitroff: Challenging Strategic Planning Assumptions - Theory, Cases and Techniques. John Wiley & Sons, 1981.
- Miller, Peter & Nikolas Rose: Miten meitä hallitaan. Tampere: Osuuskunta Vastapaino, 2010.
- Möttönen, Sakari & Jorma Niemelä: Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-Kustannus, 2005
- Möttönen, Sakari & Jorma Niemelä: Kunnan ja kolmannen sektorin innovatiivinen yhteistyö – esimerkkinä sosiaalinen säätiö. Teoksessa Juho Saari (toim.): Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2008, 216–252.
- Nashold, Friedrich: Modernisation of Public sector in Europe. A comparative perspective on the Scandinavian experience. Helsinki: Ministry of Labour, 1995.
- Nyholm, Inga: Keskijohdo kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto Acta-Julkaisusarja nro 199, 2008.
- Pirttijärvi, Eero: Keinot ovat monet. Jyväskylän seudun järjestöjen Päihdekuntoutusohjelman kehittämisprojektin arviointia. Lisensiaatin tutkielma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, sosiaalityö, 2007.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert: Public Management Reform. An international Comparison. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert: Public Management Reform; A Comparative Analysis. Oxford; Oxford University Press, 2004
- Powell, Walter, W.: Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. Research in Organizational Behavior. 12 (1991), 295–366.
- Putnam, Robert, D.: Making Democracy Work. New Jersey: Princeton University Press, 1993.
- Rimpelä, Matti: Lasten ja nuorten hyvinvointi. Teoksessa Sami Moisio, Sakari Karvonen, Jussi Simpura & Matti Heikkilä (toim.): Suomalaisen hyvinvointi 2008, Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 2008, 62–74.
- Ryynänen, Aimo: Julkisen hallinnon johtamisen uudistaminen – kestoteema vai muoti-ilmiö. Kunnallistieteellinen aikakauskirja (2003): 243–245.
- Rhodes, R. A. W.: Governance and Public Administrations. Teoksessa Jon Pierre (ed.): Debating Cavernance. Authority, Steering and Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000, 54–90.
- Saari, Juho: Reformismi. Helsinki: Gaudeamus, 2001.
- Saari, Juho (toim.): Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2003.

- Siltaniemi, Aki, Anne Perälähti, Anne Eronen & Pia Loden: Hyvinvointi, palvelut ja elämänlaatu Keski-Suomessa. Helsinki; Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2007.
- Siltaniemi, Aki, Anne Perälähti, Anne Eronen, Riitta Särkelä & Pia Loden: Kansalaisbarometri 2009. Suomalaisten arvioita hyvinvoinnista, palveluista ja Paras-uudistuksesta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2009.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2008–2011. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2008:6.
- Sotarauta, Markku: Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Acta Future Fennica No 6. Tampere: Finnpublichers, 1996.
- Stoker, Gerry: Regime theory and Urban Politics. Teoksessa David Judge, Gerry Stoker & Harold Wolman, H. (toim.): Theories and Urban Politics, Sage Publications, 1997, 54–71.
- Stähle, Pirjo & Mauri Grönroos: Knowledge Management – tietopääoma yritysten kilpailutekijänä. Porvoo: WSOY, 1999.
- Thompson, Grahame, Jennifer Frances, Rosalind Levacic & Jeremy Mitchell (toim.): Markets, Hierarchies and Networks – Coordination of Social Life. London: Sage Publications, 1991.
- Uoti, Asko: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 911, 2003.
- Vartola, Juha: Näkökulmia byrokratiaan. Tampereen yliopiston johtamistieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy, 2004.
- Vuorinen, Marja, Riitta Särkelä & Juha Peltosalmi: Järjestöbarometri 2006. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2006.
- Vuorinen, Marja, Riitta Särkelä, Anne Perälähti, Juha Peltosalmi, Leena Peisa, Pia Loden & Anne Eronen: Vertaansa vailla. Ajankohtaiskuva sosiaali- ja terveysjärjestöistä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2005.
- Weber, Max: Economy and Society – An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1978.
- Williamson, Oliver: Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. New York: The Free Press, 1975.





## **9 TERVEYDEN EDISTÄMINEN JA SOSIAALISTEN MAHDOLLISUUKSIEN POLITIIKKA**

**T**ässä luvussa tarkastellaan, miten terveyden edistäminen ja sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka voisivat täydentää toisiaan. Esittelemme terveyden edistämisen vaikuttamisen prosesseja, joista voi löytää yhtymäkohtia sosiaalisten mahdollisuuksien tavoittelemiin myönteisiin siirtymiin. Molemmista korostuvat ihmisen voimavarojen merkitys hyvän elämän perustana.

Luku perustuu 2007 ilmestyneeseen teokseen ”Rajoilla ja ytimessä, terveyden edistämisen näyttäytyminen väitöskirjatutkimuksissa” (Koskinen-Ollonqvist ym. 2007). Otos koottiin Suomesta vuosilta 2000–2006 eri yliopistojen tiedekuntien ja ainelaitosten tuottamista väitöskirjoista, joita oli noin 8000 kappaletta. Näistä valikoitui otsikon perusteella sata tarkempaan tarkasteluun. Väitöskirjojen abstraktien perusteella valikoitui lopulliseen tarkasteluun 35 tutkimusta. Tärkeimmät valintakriteerit olivat terveyden edistämisen voimavaralähtöisyyden näkyminen tutkimuksessa, erilaisten terveyden taustatekijöiden merkityksen tunnistaminen terveyden tuottamisessa sekä interventioiden avulla saadut muutokset ihmisten elinoloissa ja käyttäytymisessä. Tutkimuksia tarkasteltiin terveyden edistämisen ennakkoon määritellyn käsitteen ja sisällön kautta. Tarkastelun ulkopuolelle jäivät terveyteen liittyvät kliinisen lääketieteen ja epidemiologian alaan kuuluvat tutkimukset sekä kuvaukset sairauksien riskitekijöistä ja riskitekijöiden osuudesta sairauksien synnystä.

Terveyden edistäminen on luotu terveystieteiden yläkäsitteeksi vuonna 1986 Maailman terveysjärjestön (WHO – World Health Organisation) Ottawa Charterin myötä. Terveyden edistämisen lähtökohtana on vaikuttaminen ihmisen elinolosuhteisiin, poliittiseen päätöksentekoon ja institu-



tionaalisiin rakenteisiin, siten että ne mahdollistavat ihmisten terveellisten valintojen tekemisen. Terveiden edistämisen alakäsitteitä ovat mm. terveyskasvatus ja terveydensuojelu, joissa on riskilähtöisempi lähestymistapa.

Terveyden edistäminen on ennen kaikkea mahdollisuuksien luomista (promootio). Mahdollisuuksien luomista avataan tässä luvussa ensisijaisesti ihmisen voimaantumisen kautta, johon myös koherenssin tunne sekä sosiaalinen, taloudellinen ja kulttuurinen pääoma keskeisesti liittyvät. Kun terveyden edistäminen ymmärretään mahdollisuuksien luomisena (Vertio 2003), näkemys pohjautuu pääasiassa sosiaalitieteelliseen lähestymistapaan, jossa korostuu psyykkisen, fyysisen ja sosiaalisen ympäristön tuki terveellisille vaihtoehdoille. Keskeistä on, miten yhteiskunnallisen päätöksenteon avulla voidaan tuottaa mahdollisuuksia terveellisiin valintoihin yksilötasolla. Teoriassa sekä sosiaalisten mahdollisuuksien politiikalla että terveyden edistämällä on samankaltainen voimavaralähtöinen lähestymistapa. Terveyden edistämässä pyritään tuottamaan mahdollisuuksia ja sosiaalisten mahdollisuuksien politiikalla pyritään mahdollistamaan myönteisiä siirtymiä. Terveyden edistämässä mahdollisuudet konkretisoituvat viime kädessä terveytenä ja sosiaalisten mahdollisuuksien myönteiset siirtymät hyvinvointina. Näkökulmat täydentävät toisiaan eivätkä ole toisiaan pois sulkevia.

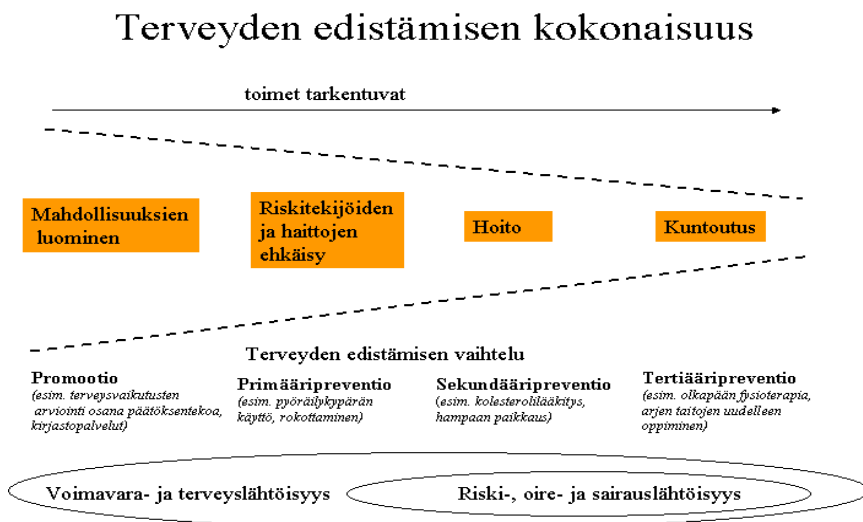
Luvussa tarkasteltavien terveyteen vaikuttavien prosessien toteutumisen edellytyksenä on tunnistaa terveyttä tuottavia tekijöitä (esimerkiksi sosiaalinen pääoma) ja löytää vaikutusketjuja (esimerkiksi miten asuinolosuhteet ja koulutus tukevat terveellisiä valintoja), joilla vahvistetaan ihmisen terveyttä tukevaa tietoa, voimavaroja ja elinoloja. Yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, ihmisen elinoloihin, voimavararesursseihin (capacity building) ja tiedonrakenteluun (knowledge building) on tärkeää vaikuttaa yhdensuuntaisesti. Näiden eri prosessien vaiheiden toteutuessa ihmisen valintojen teko mahdollistuu.

### **Terveyden edistämisen määritelmä**

Terveyden edistäminen on vaikuttamista sekä yksilöön, yhteisöön, ympäristöön että koko yhteiskuntaan (WHO 1986). Yhteiskunnan institutionaaliset rakenteet toimivat kehyksenä, jotka rajoittavat tai edistävät ihmisen toimintaa yhteiskunnassa ja yhteisön jäsenenä. Lainsäädännön kautta

määräytyy merkittävä osa niistä institutionaalista rakenteista, joissa ihmisten arki toteutuu. (THL 2009.)

Terveyden edistäminen on tutkittuun tietoon ja arvoihin perustuvaa toimintaa. Terveyden edistämässä korostuu oikeudenmukaisuus, ihmisarvon ja itsenäisyyden kunnioittaminen, tarvelähtöisyys, voimaantuminen (empowerment), osallisuus, kulttuurisidonnaisuus ja kestävä kehitys, jotka ovat normatiivisia arvoja. Terveyden edistämisen kokonaisuus muodostuu mahdollisuuksien luomisesta (promootio) ja sairauksien ja haittojen ehkäisystä, hoidosta ja kuntoutuksesta (preventio). Terveyden edistämisen toimien valinta ja kohdentuminen perustuvat siihen, onko lähtökohtana terveyden ja voimavarojen vahvistaminen vai yksittäisten riskien ja sairauksien ehkäisy. (Lahtinen ym. 2003, 20–21; Savola & Koskinen-Ollonqvist 2005, 13–16.) (Ks. kuvio 1.)



KUVIO 1. Terveyden edistämisen kokonaisuus (Soveltaen Savola & Koskinen-Ollonqvist 2005)

Terveyden edistämisen kannalta keskeinen haaste on terveyttä määrittävien tekijöiden tunnistaminen ja niihin vaikuttaminen (Kangas ym. 2002, 11). Yhteiskunnallisen päätöksenteon vastuulla on luoda olosuhteet terveyttä tukeville valinnoille vaikuttamalla ympäristöön, kulttuuriin, yhteisöihin ja sosioekonomisiin tekijöihin. Terveyttä määrittävät tekijät voivat olla

yksilöllisiä, sosiaalisia, taloudellisia, rakenteellisia tai kulttuurisia, ja ne vahvistavat tai heikentävät ihmisen valinnan mahdollisuuksia ja sitä kautta terveellisiä elintapoja (CSDH 2008). Näihin tekijöihin vaikuttamalla ihmisen valinnanmahdollisuudet terveyttä koskevassa päätöksenteossa lisääntyvät, ja ne vahvistavat ihmisen tietoja, taitoja ja sosiaalisia ja ympäristöllisiä suojaavia tekijöitä (Savola & Koskinen-Ollonqvist 2005, 13–16).

Promootionäkökulmasta terveyden edistämisen tehtävänä on ylläpitää ja vahvistaa terveyttä suojaavia tekijöitä, joita ovat esimerkiksi osallisuus, voimaantuminen ja sosiaalinen pääoma. Terveyttä suojaavat ja vahvistavat tekijät suodattavat ympäristön ja elintapojen tuottamien riskien vaikutuksia ihmisen terveyteen. Esimerkkinä terveyttä suojaavista tekijöistä työyhteisössä on oikeudenmukaiseksi koettu kohtelu. Koetulla oikeudenmukaisuudella on yhteyttä sairauspoissaolojen määrään ja englantilaisen Whitehall II -tutkimuksen mukaan jopa 30 prosenttia pienempään sydäntautiriskiin senkin jälkeen, kun perinteisten sydän- ja verisuonitautien riskitekijöiden vaikutus on otettu huomioon (Kivimäki ym. 2005; Kivimäki ym. 2003). Terveyttä suojaavat tekijät voidaan jakaa sisäisiin ja ulkoisiin tekijöihin, joilla tähdätään ihmisen ja yhteisön voimavarojen vahvistamiseen (Savola & Koskinen-Ollonqvist 2005).

Terveyden edistämisen kautta on mahdollista päästä tuloksiin, jotka ilmenevät terveyttä suojaavien sisäisten ja ulkoisten tekijöiden vahvistumisena, sosiaalisena vaikuttamisena ja toimintana sekä terveyden lukutaitona, terveellisinä elämäntapoina ja toimivina terveystalveina. Terveelliset elämäntavat eivät ole yksinään riittävä tulos. Mahdollisuuksia luomalla annetaan eväitä ihmisen ja yhteisön terveysvoimavarojen lisäämiseen ja vahvistamiseen. Terveyden edistämisen vaikutukset näkyvät yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan terveytenä (Tekryn strategia 2010–2014).

### **Voimavarojen vahvistamisen keskeisiä käsitteitä**

Terveyden edistämisessä tavoitteena on siis ihmisen voimavarojen vahvistaminen. Voimavaralähtöisen ajattelun peruselementtejä ovat osallisuus, voimaantuminen ja koherenssin tunne sekä sosiaalinen, taloudellinen ja kulttuurinen pääoma, terveyttä tukeva yhdyskuntarakenne ja yhtenä solmukohtana palvelujärjestelmä, joka vaikuttaa välittömästi terveyteen (Lavernack 2007; Siitonen 1999; Antonovsky 1996; Abel 2007, 43–71.) Riit-

tävät voimavarat mahdollistavat kansalaisten aktivoitumisen yhteisölliseen toimintaan.

Osallisuudella tarkoitetaan kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen ja päätöksentekoon. Se koostuu oikeudesta saada tietoa itseä koskevista asioista sekä mahdollisuuksista ilmaista mielipiteensä ja sitä kautta vaikuttaa terveyttä ja hyvinvointia määrittäviin tekijöihin. Osallisuus on yhteisöön liittymistä, kuulumista ja siihen vaikuttamista sekä kokemuksen myötä syntyvää sitoutumista. Osallinen ihminen on voimaantunut subjekti, jolla on kyky tuoda ilmi ja arvioida toiminnalle asetetut intentiot ja tavoitteet ja niiden toteutuminen. (Flöjt 1999; Tekry 2008.)

Osallisuus on nähty keskeiseksi terveyttä tuottavaksi tekijäksi. Sitä voidaan vahvistaa sekä yhteiskunnan rakenteisiin että ihmisen valintoihin vaikuttamalla. Osallisuutta tukevien toimintakäytäntöjen luominen on vastavuoroista toimintaa, joka edellyttää yhteisöltä jäsentensä huomioonottamista ja jäseniltä aktiivista mukaan tuleamista. Syrjäytymiskehityksen katkaisemiseksi on tärkeää edistää ihmisistä itsestään lähtevää toimintaa ja tukea ihmisten omaehtoista suoriutumista ja aktiivista osallistumista yhteiskuntaan. (Tekry 2008.)

Voimaantuminen (*empowerment*) on yksi terveyden edistämisen keskeisistä tavoitteista. Toiminnan tavoitteena on lisätä ihmisten tasa-arvoisia mahdollisuuksia hallita omaan terveyteensä vaikuttavia elämänalueita. (Lavernack 2007; Siitonen 1999.) Voimaantuminen yksilötasolla näkyy ihmisen päätöksentekotaitoina ja kykynä ohjata omaa elämää. Ihmisten voimaantuminen vaikuttaa koko yhteisöön ja vahvistaa yhteisön mahdollisuuksia vaikuttaa esimerkiksi omaan elinympäristöön. (Lavernack 2007; Siitonen 1999.)

Koherenssin tunne -käsite pohjautuu Aaron Antonovskyn (esim. 1996) salutogeeniseen ajatteluun. Salutogeeninen ajattelu korostaa terveyttä ja stressinkäsittelyn voimavaroja, joita voidaan mitata koherenssin tunteen avulla (SoC). Koherenssin tunne on kokonaisvaltainen varmuuden tunne asioiden sujumisesta ja ennustettavuudesta. Vahvan koherenssin tunteen omaavat ihmiset kykenevät muita paremmin ylläpitämään ja parantamaan asemaansa terveys-sairaus-jatkumolla. Korkea koherenssin tunne edellyttää, että elämä koetaan ymmärrettäväksi, hallittavaksi ja mielekkääksi. Koherenssin tunteen ja mielen terveyden välillä on vahva korrelaatio. Ko-

herenssin tunne auttaa hyödyntämään erilaisia selviytymiskeinoja ja yleisiä hallintavoimavaroja uhkaavissa tilanteissa. Yleisiä voimavaroja ovat esimerkiksi tieto, kokemus, terveelliset elämäntavat, sosiaalinen tuki ja kulttuurinen pääoma. Onnistumiset ja hyvät elämäkokemukset lisäävät yleisiä hallintavoimavaroja ja koherenssin tunnetta, kun taas kielteiset kokemukset heikentävät niitä. Terveyden edistämisen kannalta on tärkeää tietää, että koherenssin tunnetta on mahdollista muuttaa interventioiden avulla. (Eriksson 2007; Hakanen 2005; Feldt 2008.)

Terveyden kannalta merkityksellinen kulttuurinen pääoma voidaan jakaa institutionaalisiin, objektiivisiin ja yhdistettyihin kulttuuripohjaisiin varantoihin (institutionalized, objectivized, incorporated). Näillä kaikilla on suuri merkitys ihmisen mahdollisuuksiin ylläpitää ja edistää terveyttä. Institutionaalista kulttuurista pääomaa ovat esimerkiksi koulutus, kielitaito ja yhteiskunnallinen arvostus. Objektiivisesta kulttuurisesta pääomasta viestivät esimerkiksi kirjat, tekniset välineet ja taide. Yhdistetty kulttuurinen pääoma sisältää sosiaalisen ja teknisen osaamisen, arvot, käyttäytymisen ja oletukset. Keskeisiä elementtejä terveydelle merkityksellisessä kulttuurisessa pääomassa ovat terveysarvot ja normit, terveystieto ja sosiaaliset taidot. Kulttuurinen pääoma on välttämätön muiden pääomien käyttöönotolle. Taloudellisen ja sosiaalisen pääoman yhdistyessä kulttuuriseen pääomaan, muotoutuu niiden yhteisvaikutuksesta ihmisen terveyskäyttäytyminen. (Abel 2007.)

Taloudellinen pääoma (tulot, varallisuus jne.) tuottaa mahdollisuuksia, joiden vaikutukset näkyvät terveysvalinnoissa: tupakoinnissa, alkoholin käytössä, ravitsemuksessa ja liikunnassa. Taloudellinen pääoma vaikuttaa myös sosiaaliseen pääomaan erilaisten jäsenyyksien kautta (resurssit, jotka syntyvät erilaisten jäsenyyksien avulla kestävässä ja vahvoissa verkostoissa, materiaallinen ja ei-materiaallinen tuki). (Abel 2007.)

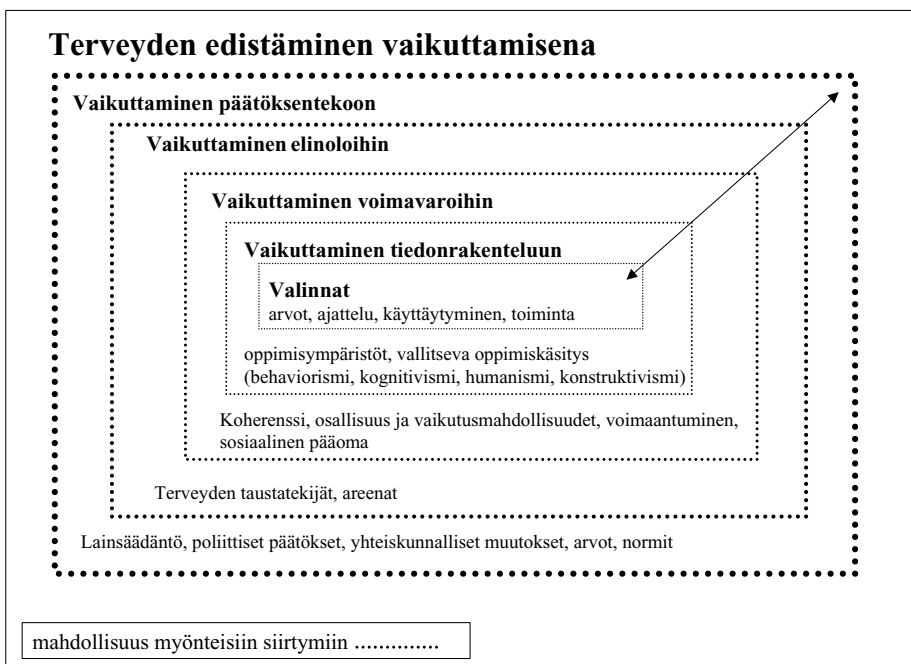
*Sosiaalinen pääoma* on keskeinen käsite terveyden edistämisen edellytyksien näkökulmasta (esim. Kawachi ym. 1998; Hyypä & Mäki 2000a, 2000b). Sosiaalinen pääoma nähdään yhteisön ominaisuutena, jolloin se tarkoittaa osallistumista, luottamusta ja sosiaalista tukea. Se edistää yksilöiden ja ryhmien välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä sekä yhteisön jäsenilleen antamaa vastavuoroista tukea. Keskeistä sosiaalisessa pääomassa on sosiaalisten verkostojen tiiviys, yhteisesti omaksutut normit sekä ihmisten luottamus niiden toimivuuteen. Sosiaalinen pääoma on itseään vahvista-

vaa. (Coleman 1988; Putnam 1995; tarkemmin tässä teoksessa Kajanoja & Hagfors.) Se mahdollistaa pääsyn tiettyjen ihmisten ja palvelujen piiriin (Abel 2007), lisäksi se mahdollistaa tiedon ja psyko-sosiaalisen tuen saannin, joilla taas on vaikutusta ihmisen terveystyöskäyttyymiseen. Pääomien yhteisvaikutus näkyy viime kädessä terveydessä.

### **Terveyden edistämisen vaikuttamisen prosessit**

Terveyden edistämisessä vaikutetaan ihmisten mahdollisuuksiin ja kykyihin tehdä terveyttä tuottavia valintoja. Ihmisen valinnat eivät ole vapaita vaan muokkautuvat erilaisten prosessien ja vaiheiden kautta. Terveyden edistämisen vaikuttamisen prosesseja ovat elinolojen vuorovaikutuksen rakentelu, voimavararakentelu (capacity building) ja tiedonrakentelu (knowledge building). Näiden prosessien ryhmittelyn taustalla on eri tieteenalojen teoreettisia lähestymistapoja. (Koskinen-Ollonqvist ym. 2007.) Niiden voidaan katsoa toimivan myös väylänä sosiaalisten mahdollisuuksien luomiseen ja terveyttä tuottaviin valintoihin.

Tarkastelluissa väitöskirjoissa vaikuttamisen kohteena olivat pääasiassa yksilötason elinolot, voimavarat ja erityisesti tiedonrakentelu. Kuitenkin terveyteen vaikuttavien rakenteellisten tekijöiden tulisi olla terveyden edistämisen vaikuttamisen kohteena. (Koskinen-Ollonqvist ym. 2007.) Terveyden edistämisessä on välttämätöntä vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja sitä kautta yhteiskunnan terveyttä edistäviin rakenteisiin (Ståhl ym. 2006). Vaikuttamisen prosessit -kuviossa (Koskinen-Ollonqvist ym. 2007, 88) poliittinen päätöksen teko ja lainsäädäntö on sisällytetty elinolojen rakenteluun. Institutionaalisten rakenteiden kuten lainsäädännön ja poliittisen päätöksenteon merkitys terveyden edistämislle on kuitenkin niin ratkaiseva, että on perusteltua esittää ne omana vaikuttamisen tasona (kuvio 2).



KUVIO 2. Terveyden edistämisen vaikuttamisen prosessit (Sovellus Koskinen-Ollonqvist ym. 2007, 88; Hiilamo & Saari 2008)

Kuviossa 2 esitetään terveyden edistämisen vaikuttamisprosessien keskeisiä tarkastelluissa väitöskirjoissa esille nousseita alueita, joita ovat vaikuttaminen päätöksentekoon, elinoloihin, voimavaroihin ja tiedonrakenteluun. Vuorovaikutuksella on keskeinen rooli eri tasojen välillä sekä niiden sisällä olevien osasten välillä. Viime kädessä nämä vaiheet konkretisoituvat ihmisten valintoina. (Koskinen-Ollonqvist ym. 2007.) Myönteiset siirtymät sijoittuvat kuviossa eri prosessinvaiheiden välille siirtyminä eri tasoille. Nuoli kuvaa mahdollisia myönteisiä siirtymiä tasolta toiselle.

### **Vaikuttaminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon**

Vaikuttaminen päätöksentekoon tarkoittaa terveyttä edistävien rakenteiden luomista yhteiskuntapolitiikan keinoin. Keskeisiä vaikuttamiskeinoja ovat poliittinen päätöksenteko, lainsäädäntö ja yhteiskunnan muutokset, arvot ja normit, joilla mahdollistetaan tai heikennetään yksilön vaikuttamis- ja

osallisuusmahdollisuuksia. (Koskinen-Ollonqvist ym. 2007.) Yhteiskuntapolitiikan tehtävänä on luoda terveydelle otollisia olosuhteita ja ihmisille valinnan mahdollisuuksia. Tavoitteena on tukea kansalaisten osallistumista, arvioida päätösten mahdollisia terveysvaikutuksia sekä vahvistaa eri sektoreiden välistä yhteistyötä. (Draper 1988).

Yhteiskunnallinen päätöksenteko määrittelee kansalaisten mahdollisuudet toimia yhteiskunnassa. Päätöksenteon vaikutukset heijastuvat ihmisten elinoloihin, heidän käytössään oleviin voimavaroihin, tiedonrakenteluun (esimerkiksi konstrukttiivinen oppimiskäsitys koulussa) ja sitä kautta mahdollisuuksien tasa-arvoon. (Ks. Wilkinson & Pickett 2009.)

### *Elinolot*

Elinolot ovat ihmisten arkinen ympäristö, jossa he elävät, tekevät työtä ja viettävät vapaa-aikaa. Elinolot muotoutuvat sosiaalisista, taloudellisista, rakenteellisista, kulttuurisista ja ympäristöllisistä tekijöistä yhdessä yksilöllisten tekijöiden kanssa. Edellä mainitut terveyttä määrittävät tekijät ovat vuorovaikutuksessa keskenään. (Koskinen-Ollonqvist ym. 2007, 72–75.)

Elinoloja määrittäviin tekijöihin pyritään vaikuttamaan siten, että mahdollistetaan myönteiset siirtymät. Eri olosuhteissa eläviä ihmisiä on tuettava eri tavoin (asunto, ympäristön viihtyisyys, turvallisuus ym.). (Koskinen-Ollonqvist ym. 2007.) Puutteelliset elinolot vaikeuttavat yksilön voimavarojen vahvistamista ja voivat johtaa terveyserojen kehittymiseen ja syrjäytymiseen (kuviot 2) (Kangas ym. 2002, 11).

Elinoloihin vaikuttaminen on laajimmillaan terveyttä määrittävien tekijöiden havainnointia ja arviointia kaikissa politiikoissa. Terveyden edistämisen väitöskirjojen pohjalta esimerkkejä elinoloihin vaikuttamisen areenoista ovat mm. organisaatioiden kehittäminen, koulun ja perheiden vuorovaikutussuhteiden merkitys, kansalaisten mahdollisuudet osallistua elinympäristönsä suunnitteluun sekä ajankäytön hallintaan. (Koskinen-Ollonqvist ym. 2007, 72–75.)

### *Voimavarat*

*Voimavarakeskeisen lähestymistavan* (capacity building) päämääränä on löytää yksilö- ja yhteisötasolla käyttämättömiä voimavaroja, joita hyödyn-



tämällä ihmisillä olisi tasa-arvoiset mahdollisuudet kehittyä ja ottaa aktiivinen tiedostava rooli oman terveytensä hallinnassa (Koskinen-Ollonqvist ym. 2007, 35). Riittävän hyvät elinolot yhdessä voimavarojen kanssa (joihin sisältyvät osallisuus, voimaantuminen, koherenssin tunne ja sosiaalinen pääoma) luovat edellytyksiä sille, että ihminen pystyy hyödyntämään tietoa ja käyttämään tarjolla olevia mahdollisuuksia.

Voimavarat ja elinolot ovat yhdessä pohja, jotka muokkaavat yksilöiden ja yhteisöjen valintoja. Ne voivat olla joko terveyttä vahvistavia tai sitä heikentäviä. Voimavaroja rakennetaan osallisuuden, voimaantumisen, koherenssin tunteen ja sosiaalisen pääoman avulla. Voimavarojen vahvistaminen perustuu näiden myönteisten terveystekijöiden vahvistamiseen yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan tasolla. Voimavaroihin vaikuttamisen taustalla ovat arvot ja ihmiskäsitys, jotka ilmentävät kulttuurista pääomaa. (Koskinen-Ollonqvist ym. 2007, 32; Abel 2007.)

### *Tiedonrakentelu*

*Tiedonrakentelun prosessi* (knowledge building) koostuu kahdesta kokonaisuudesta, joita ovat henkilökohtainen ymmärrys ja sosiaalinen tiedonrakentelu. Henkilökohtainen ymmärrys tarkoittaa ihmisen omaa käsityskykyä, henkilökohtaisen tiedon ja uskomusten vahvistamista. Sosiaalisessa tiedonrakentelussa oppimiseen vaikuttavat sosiaalinen ja kulttuurinen pääoma. Erityistä huomiota kiinnitetään oppimisympäristöihin ja niiden tiedonrakentelua tukeviin aineksiin. Oppimisympäristöt eivät ole itsenäisiä eivätkä itseohjautuvia kokonaisuuksia, vaan niiden ihmistä voimaannuttaviin ominaisuuksiin vaikuttaa vallitseva oppimiskäsitys ja sen tarjoamat mahdollisuudet oppimiselle ja tiedon rakentelulle. Parhaiten tiedon rakentelua tukee konstruktiiivinen oppimiskäsitys. (Koskinen-Ollonqvist ym. 2007; Scardamalia & Bereiter 2003.)

Onnistuneen tiedonrakentelun tuloksena ihmisen politiikan, median ja terveyden lukutaito vahvistuu. Lukutaitoa kuvastavat ihmisen kognitiiviset ja sosiaaliset taidot. Ne määrittelevät ihmisen kyvyt, edellytykset ja motivaation saavuttaa, ymmärtää ja käyttää informaatiota edistääkseen ja ylläpitääkseen esimerkiksi ns. hyvän terveyden tilan tai hyödyntääkseen myönteisten siirtymien mahdollisuuksia (kuviassa 2 tiedonrakentelu). (Leskinen & Koskinen-Ollonqvist 2000; Perkiö 2008.)

## Mahdollisuuksien luominen terveyden edistämisessä

Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikalla ja terveyden edistämisellä on yhteneväinen arvopohja. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikassa oikeudenmukaisuus on keskeisessä asemassa. (Riihinen 2008, 15–25; Lahtinen ym. 2005.) Tässä kirjassa edellä esitettyjen näkökulmien pohjalta myös sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka tarkoittaisi laaja-alaista pyrkimystä mahdollisuuksien, terveyttä ja hyvinvointia tukevien ja suojaavien rakenteiden luomiseen riskipohjaisen ajattelun sijaan.

Sosiaalisilla mahdollisuuksilla Hiilamo ja Saari (tässä teoksessa) tarkoittavat ihmisten toimintakykyä parantavia tai sitä ylläpitäviä sekä sosiaalista osallisuutta edistäviä myönteisiä siirtymiä. Hyvinvoinnin edellytyksiä tuottavia instituutioita tulisi tulkita sen perusteella, miten ne tukevat tai estävät ihmisen omia pyrkimyksiä autonomiseen, luovaan ja aktiiviseen toimintaan eli myönteisiin siirtymiin ihmisen toimintakyvyn parantamiseksi tai ylläpitämiseksi sekä inhimillisen vuorovaikutuksen edistämiseksi. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan halutaan täydentävän perinteistä sosiaalipolitiikkaa (Hiilamo & Saari 2008).

Terveyden edistämisen alueella on myös paljon pohdittu sitä, miten terveyttä ja hyvinvointia voidaan lisätä ja vahvistaa voimavaroja tukemalla (promotiivisesti) (WHO 1986; Lahtinen ym. 2003; Lahtinen ym. 2005). Terveyden edistämisen viitekehystä tarkasteltuna myös sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka edellyttää, että ihmisellä on mahdollisuus ja riittävästi voimavaroja pystyäkseen ja voidakseen vaikuttaa oman elämänsä suuntaan, omaan tulevaisuuteensa ja omaan terveyteensä ja hyvinvointiinsa. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka voidaan nähdä yhtenä keinona, jolla voidaan tuottaa terveyttä, vahvistaa selviytymistä ja parantaa elämänlaatua yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan tasoilla.

Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikassa keskeinen näkemys myönteisistä siirtymistä edellyttää mahdollisuuksien luomista. Terveyden edistämisessä mahdollisuuksien luomisella tarkoitetaan sitä, että yhteiskunnan rakenteet ja olosuhteet luovat edellytyksiä myönteisille siirtymille kohti tietoisia valintoja. Terveyden edistämisen tehtävänä on luoda mahdollisuuksia yksilön terveyttä suojaavien tekijöiden muodostumiselle. (Savola & Koskinen-Ollonqvist, 2005, 14.) Mahdollisuuksien luomisella tarkoitetaan ensisijaisesti ympäristöön ja rakenteisiin vaikuttamista ja sitä kautta

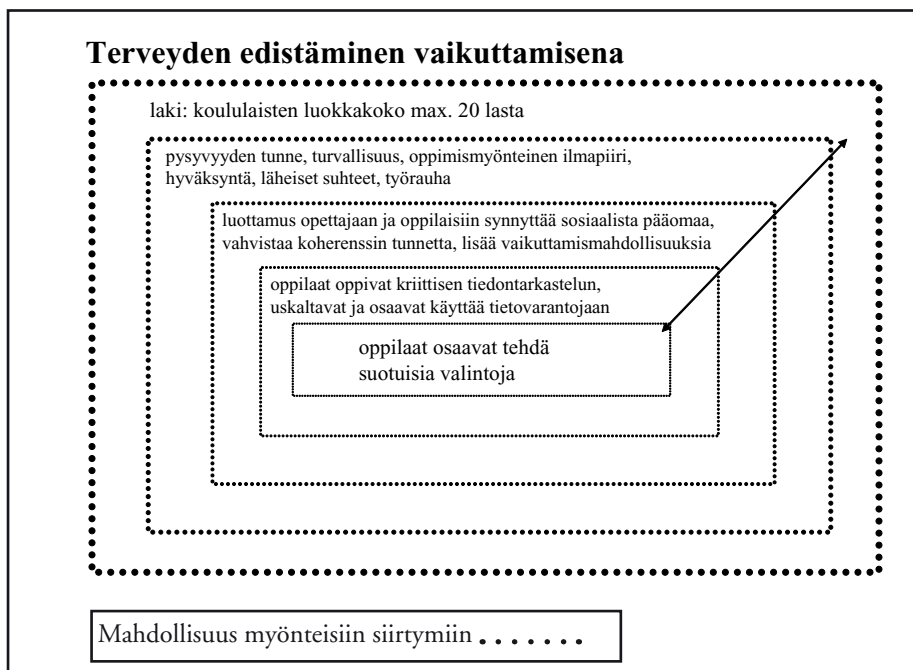
vaikuttamista ihmisen voimavaroihin (Lahtinen ym. 2003; Lahtinen ym. 2005). Sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmasta esimerkiksi sosiaaliturvan saatavuus, sen saamisen edellyttämien prosessien ymmärtäminen ja sosiaaliturvan joustavuus voisivat olla tällaisia tekijöitä.

Todentuaakseen sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka edellyttää ihmiseltä kykyä käyttää olemassa olevia voimavaroja, jotta hän pystyisi hyödyntämään myönteisten siirtymien mahdollisuuksia ja voisi tehdä suotuisia valintoja. Voimaantumisen (empowerment) on myös sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan edellytys, koska voimaantunut ihminen havaitsee mahdollisuudet myönteisiin siirtymiin ja osaa toimia niitä hyödyntäen. Esimerkkejä myönteisistä siirtymistä ovat korkeampi palkka, työllistyminen, tervehtyminen, uusi ansaitsija perheessä ja varallisuuden kohoaminen. Näihin johtavista prosesseista ei ole riittävästi tietoa (Hiilamo & Saari 2008, 67). Nämä samat tekijät ovat myös terveyttä määrittäviä tekijöitä (Savola & Koskinen-Ollonqvist 2005). Näin ollen terveyden edistämisen puolella merkittävässä asemassa oleva voimavaralähtöisyys ja sen vahvistaminen tukevat myös SOMA:n tavoitteita.

Terveyden edistämisen näkökulmasta tarkasteltuna sosiaalisten mahdollisuuksien politiikan tavoittelemat myönteiset siirtymät edellyttävät tiettyjen prosessien toteutumista. Terveyden edistämisessä toivottuja muutoksia tuottaviksi prosesseiksi on tunnistettu vaikuttaminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, elinoloihin, voimavaroihin ja tiedonrakenteluun. Nämä toimivat myös väylänä sosiaalisten mahdollisuuksien luomiseen ja valintoihin. Näiden eri vaiheiden toteutuessa ihmisen myönteisten valintojen teko mahdollistuu.

### **Esimerkki laista luokkakoon rajoittamiseksi**

Kuviossa 3 esitetään ideaalinen tilanne myönteisistä siirtymistä. Esimerkkinä on lain säätäminen koulujen luokkakoon suuruudesta ja sen mahdolliset vaikutusketjut yksilötasolle. Esimerkissä luokkakoko rajoitetaan enimmillään kahteenkymmeneen oppilaaseen. Kyseessä on siis institutionaaliseen rakenteeseen liittyvä päätös.



KUVIO 3. Kuvitteellinen kouluaiheinen esimerkki terveyden edistämisen vaikuttamisen prosesseista (sovellus Koskinen-Ollonqvist ym. 2007)

Elinolojen näkökulmasta tämä tarkoittaisi että luokassa oleville oppilaille mahdollistetaan turvallisuuden ja pysyvyyden tunnetta vahvistavat oppimisolosuhteet. Hyvät oppimisolosuhteet mahdollistavat myönteisen siirtymän voimavarojen vahvistamisen puolelle, jossa vahvistetaan oppilaiden koherenssin tunnetta, sosiaalista pääomaa ja osallisuuden kokemuksia. Oppilaat voimaantuvat, mikä taas on edellytys seuraavalle myönteiselle siirtymälle.

Tiedonrakentelua kohti tapahtuvassa myönteisessä siirtymässä oppilaiden taidot ja tiedot kehittyvät siten, että he pystyvät kriittiseen ajatteluun. Tällöin oppilaat osaavat ja uskaltavat käyttää tietojaan ja taitojaan tehdäkseen itseään koskevia valintoja. Tämän prosessin jälkeen oletuksena on, että valinnat ovat useimmin terveydelle suotuisia ja toisaalta aiempien prosessitasojen tulokset toimivat jo itsessään terveyttä suojaavina tekijöinä.

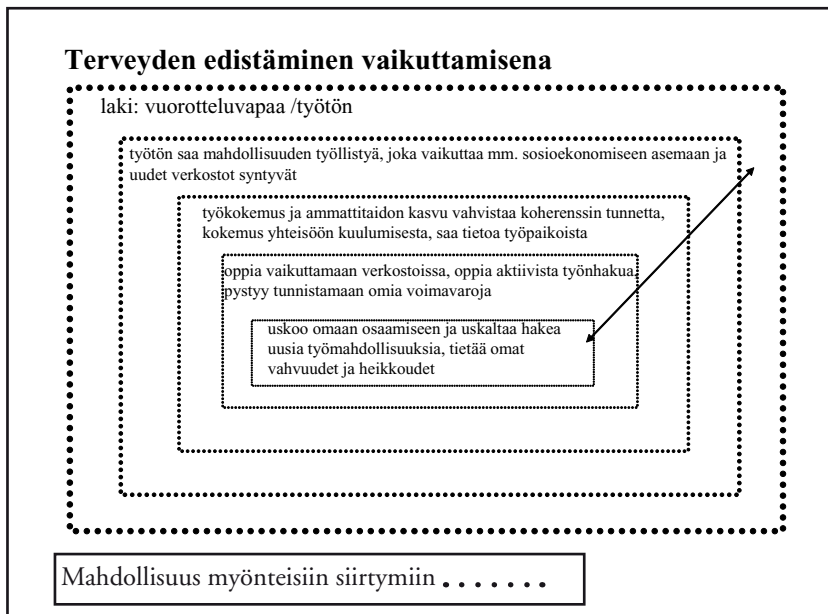
Todellisessa elämässä siirtymät eivät ole suoraviivainen jana, vaan taitoja palataan hakemaan ja vahvistamaan eri tasoilta ja eri tasojen kokemukset vahvistavat siirtymän suuntaa. Jos myönteinen siirtymä ei tapahtu, voidaan

olettaa, että yksilö tarvitsee erityistä tukea vahvistaakseen mahdollisuuksi-  
aan. Esimerkiksi oppilas, jolla on oppimisvaikeuksia, hyötty varmasti pie-  
nemmästä opetusryhmästä, vaikka saattaisikin tarvita erityisopetusta lisäksi.  
Jokainen mallin siirtymäkohta on myös riskikohta, jossa voi jäädä syrjään  
toivotuista siirtymistä. Mikään näistä tasoista ei yksinään tuota välttämättä  
myönteistä siirtymää mutta kannustaa siihen ja mahdollistaa sen.

Se miten oppilas pystyy hyötymään yksittäisestä toimenpiteestä, riippuu  
useista muista väliintulevista tekijöistä: elinoloihin vaikuttamisessa esimer-  
kiksi vanhempien suhtautuminen koulunkäyntiin, opettajan ammattitaito  
ja kaveripiirin arvostukset joko vahvistavat tai heikentävät hänen myönteisiä  
siirtymiä tukevia elinolojaan. Toisaalta tiedonrakentelun edellytyksissä on  
suuriakin yksilöllisiä eroja, jotka määrittävät tarvittavan tuen, esimerkiksi  
sosiaalisen alkupääoman merkitys on suuri (vrt. Pulkkinen 1996, 2002).

### Esimerkki laista vuorotteluvapaan mahdollistamiseksi

Määräaikainen laki vuorotteluvapaasta on voimassa 31.12.2009 asti. Lain  
vakinaistaminen on valmistelussa ja sen oletetaan menevän läpi eduskun-  
nassa tällä hallituskaudella.



KUVIO 4. Kuvitteellinen työelämäesimerkki terveyden edistämisen vaikut-  
tamisen prosesseista (sovellus Koskinen-Ollonqvist ym. 2007)

Laki vuorotteluvapaasta mahdollistaa työttömän henkilön pääsyn työmarkkinoille. Kuviossa 4 tarkastellaan lain mahdollisia vaikutuksia yksilön terveyden edistämisen prosessien ja valintojen viitekehyksen avulla. Elinoloihin vaikuttamista kuvastaa tässä esimerkissä työttömän mahdollisuus työllistyä, jolla on vaikutusta mm. sosioekonomiseen asemaan ja uusien sosiaalisten verkostojen syntyymiseen. Voimavaroihin vaikuttamisen tasolla henkilö oppii työelämätaitoja ja saa työkokemusta. Saadut opit vahvistavat omaa kokemusta elämän hallittavuudesta, mielekkyydestä ja omasta suoriutumisesta, eli koherenssin tunne vahvistuu. Uudet verkostot mahdollistavat yhteisöllisyyden kokemisen ja osallisuuden.

Tiedonrakentelu vahvistuu, kun työtön pääsee mukaan uudenlaisiin verkostoihin, joista saattaa olla apua uuden työnpaikan löytämisessä. Lisäksi hän oppii ja uskaltaa hakeutua muillekin työmarkkinoille, oppii tunnistamaan omia vahvuuksiaan ja heikkouksiaan ja kehittämään työn vaatimusten mukaisia ominaisuuksia.

Valinnat-vaiheessa prosessin läpikäyminen näkyy uskona omiin kykyihin ja taitona tunnistaa omia vahvuuksia sekä taitoa hakeutua itselle sopiviin tehtäviin. Ihminen ei lannistu pienistä vastoinkäymisistä työnhaussa. Voimaantunut ihminen uskoo itseensä ja omiin kykyihinsä ja tekee pitkäjänteistä työtä saavuttaakseen haluamansa.

Työ- ja elinkeinoministeriön tekemän selvityksen mukaan vuorotteluvapaan sijaiset jäävät harvemmin työttömiksi ja heidän vuositulonsakin ovat vertailuryhmää suuremmat. Sijaiseksi pääsevälle tilaisuus näyttäisi tuovan pysyvän parannuksen elämäntilanteeseen. Heidän työllisyysasteensa oli vielä kahdeksan vuotta myöhemminkin 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vertailuryhmällä. (Junka ym. 2009.) Vuorotteluvapaalaki on oivallinen esimerkki myönteisiin siirtymiin kannustavasta laista ja samalla harvinainen laki, sillä se mahdollistaa myönteisen siirtymän sekä työllisille että työttömille.

## **Voimavara- lähtöisyys – kohti kestävämpää politiikkaa**

Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaan soveltuvat monilta osin terveyden edistämiseksi käytetyt keinot, ja niiden arvopohjat ovat yhteneväiset. SOMA täydentää terveyden edistämisen ajattelua, koska moniin terveyttä määrittäviin tekijöihin vaikutetaan sosiaalipolitiikan keinoin. Molemmissa

korostuu ihmisen valintojen itsenäisyys ja aktiivisuus yhdessä yhteiskunnallisten rakenteiden tarjoamien mahdollisuuksien kanssa. Terveyttä ja hyvinvointia edistetään parhaiten vahvistamalla ja tukemalla ihmisen voimavaroja siten, että ihmisen oma toiminta, oman elämän ohjaaminen ja valinnat ovat mahdollisia. Ihminen toimii kuitenkin osana yhteiskuntaa, ja siksi on tärkeää analysoida ja tarvittaessa muokata institutionaalisia rakenteita sen mukaan, miten ne tukevat tai estävät näitä pyrkimyksiä. Yllä kuvatut esimerkit koululuokan koosta ja vuorotteluvapaasta ovat esimerkkejä terveyden edistämisestä yhteiskunnallisin päätöksin, jotka tarjoavat konkreettisia myönteisiä valinnanmahdollisuuksia yksilötasolla.

Suomalaisessa sosiaali- ja terveystaloudessa keskitytään edelleenkin liian voimakkaasti riskeihin ja uhkiin sekä korjaavaan työhön, mikä heijastuu myös tarkastelluissa väitöskirjoissa. Nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä on luotu sellaista yhteiskuntaa varten, jota ei enää ole tai joka on merkittävästi muuttunut. Uusien pahoinvointi-, sairaus-, riski- ja uhkamääritelmien sijaan olisi analysoitava mahdollisuuksia ja taustoja sille, miten ihmiset kääntävät haastavatkin tilanteet voitokseen.

Hyvinvointivaltion toiminta- ja sopeutumiskyvyn säilyttämiseksi terveyden edistämiseen ja sosiaaliin mahdollisuuksiin sisältyvä voimavaralähtöinen näkökulma toisi nykyistä kestävämmän pohjan sosiaali- ja terveystalouteen. Voimavaralähtöisen ajattelun ja politiikan pohjalla on laajempi näkemys ihmisen tai yhteisön osallisuuden ja voimavarojen tukemisesta. Ratkaisujen yksilöllisyys ja toisaalta ihmisen sopeutuvuus lisääntyvät, kun tavoitteena ei ole vain yhden yksittäisen riskin tai uhan välttäminen vaan sellaisten voimavarojen tukeminen, jotka elämän päätös- ja muutostilanteissa antavat ihmiselle kyvyn etsiä ja hyödyntää terveyttä edistävä tai muu myönteinen siirtymä.

## Lähteet

- Abel, Thomas: Cultural Capital in Health Promotion. Teoksessa: McQueen, David V. &, Kickbusch, Ilona & Potvin, Louise & Pelikan, Jürgen. M & Balbo, Laura & Abel, Thomas: Health and Modernity. The Role of Theory in Health Promotion. New York: Springer Science+Business Media, LLC, 2007.
- Antonovsky, Aaron: The Salutogenic Model As A Theory To Guide Health Promotion. *Health Promotion International* 11 (1996): 1, 11–18.
- Coleman, James S.: Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure. 94 (1988), 95–120.
- CSDH [Commission on Social Determinants of Health]: Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health. Geneva, World Health Organization. 2008. [http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241563703\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241563703_eng.pdf)
- Draper, Ron: Healthy public policy: a new political challenge. *Health Promotion International* 2 (1988): 3, 217–218.
- Eriksson, Monica: Unravelling the Mystery of Salutogenesis. Folkhälsan Research Programme. Research Report. Turku: Åbo Akademis Tryckeri, 2007
- Feldt, Taru: Sense Of Coherence. Structure, Stability and Health Promoting Role In Working Life. Jyväskylä: Jyväskylä University Printing House, 2000
- Flöjt, Anu: Nuoret ympäristön kehittäjinä. Nuorten Ääni-ryhmien menetelmäopas. Siäasiainministeriön Osallisuushanke-katsaus. Helsinki: 1999 <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/9760/1730.pdf?sequence=1>
- Hakanen, Jari: Työuupumuksesta työn imuun: työhyvinvointitutkimuksen ytimessä ja reuna-alueilla. Työ ja ihminen, tutkimusraportti 27. Työterveyslaitos Helsinki. Tampere: Tampereen yliopistopaino, 2005
- Hilamo, Heikki & Saari, Juhon: Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka. Teoksessa: Arajärvi, Pentti & Särkelä, Riitta (toim.): Leipää ja lämpöä. Näkökulmia sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki: Gummerus kirjapaino oy, 2008
- Hyypä, Markku T. & Mäki, Juhani: Edistääkö sosiaalinen pääoma terveyttä? Pohjanmaan rannikon suomen- ja ruotsinkielisen väestön kansalaisaktiivisuuden ja terveyden vertailu. *Suomen lääkärilehti* 55 (2000), 821–826. 2000a
- Hyypä, Markku T. & Mäki, Juhani: Kuinka luottamus edistää terveyttä ja miten vaikutus välittyy? *Suomen lääkärilehti* 33 (2000), 3254–3257. 2000b.
- Junka, Teuvo & Korkeamäki, Ossi & Rokkanen, Miikka & Uusitalo, Roope: Vuoroteltuvapaajärjestelmän työllisyysvaikutukset, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 35. Työ ja yrittäjyys 2009 [www.tem.fi/julkaisut](http://www.tem.fi/julkaisut)
- Kangas, Ilka & Keskimäki, Ilmo & Koskinen, Seppo & Lahelma, Eero & Mandelbacka, Kristiina & Prättälä, Ritva & Sihto, Marita: Teoksessa: Kangas, Ilka & Keskimäki, Ilmo & Koskinen, Seppo & Lahelma, Eero & Mandelbacka, Kristiina & Prättälä, Ritva & Sihto, Marita (toim.): Sosioekonomisten terveyserojen kaventaminen – Tiedosta toimintaan. Kohti terveyden tasa-arvoa. Helsinki: Edita Prima Oy, 2002
- Kawachi, Ichiro & Berkman, Lisa, F.: Social Cohesion, Social Capital, and Health. Berkman LF, Kawasachi. I. eds. *Social Epidemiology*. New York: Oxford University Press, 1998



- Kivimäki, Mika & Elovainio, Marko & Vahtera, Jussi & Ferrie, Jane. E. Organisational justice and health of employees: Prospective cohort study. *Occupational and Environmental Medicine* 60 (2003): 27–34.
- Kivimäki, Mika & Ferrie, Jane. E & Brunner, Eric & Head, Jenny & Shipley, Martin. J & Vahtera, Jussi & Marmot, Michael. G. Justice at work and reduced risk of coronary heart disease among employees: The Whitehall II Study. *Archives of Internal Medicine* 165 (2005): 2245–2251.
- Koskinen-Ollonqvist, Pirjo & Aalto-Kallio, Mervi & Mikkonen, Nella & Nykyri, Päivi & Parviainen, Heikki & Saikkonen, Paula & Tamminiemi, Kaarina: Rajoilla ja ytimessä. Terveyden edistämisen näyttötyöminen väitöskirjatutkimuksissa. Terveyden edistämisen keskuksen julkaisu 2. Helsinki: Trio-Offset, 2007
- Lahtinen, Eero & Koskinen-Ollonqvist, Pirjo & Rouvinen-Wilenius, Päivi & Tuominen, Päivi: Muutos ja mahdollisuus. Terveyden edistämisen tutkimuksen arviointi-  
opas. STM selvityksiä 15. Helsinki: Edita Prima Oy, 2003
- Lahtinen, Eero & Koskinen-Ollonqvist, Pirjo & Rouvinen-Wilenius, Päivi & Tuominen, Päivi & Mittelmark, Maurice: The development of quality criteria for research: a Finnish approach. *Health Promotion International* 20(2005): 3, 306–315.
- Laverack, Glenn: Health Promotion Practice. Building Empowered Communities. Berkshire: Open University Press, 2007
- Leskinen, Leena & Koskinen-Ollonqvist Pirjo: Terveyden lukutaito ja sen kehittäminen: Passiivisesta tiedon vastaanottajasta aktiiviseksi toimijaksi. *Promo* 4–5 (2000), 22–25.
- Tekryn strategia vuosille 2010–2014. Terveyden edistämisen keskus ry. Hyväksytty syyskokouksessa 18.11.2009
- Tekry (Terveyden edistämisen keskus ry): Lasten ja nuorten hyvinvointi ja terveys sekä perheiden toimintakyky. Voimaannuttava vaikuttaminen. Ehdotus Raha-automaattiyhdistykselle ohjelmakokonaisuudeksi, käsikirjoitus 11.01.2008
- Perkiö, Mikko: Lukutaitotutkimuksen käsitekartta. *Aikuiskasvatus* 2 (2008), 105–116.
- Pulkkinen, Lea (toim.): Lapsesta aikuiseksi. Jyväskylä: Atena, 1996
- Pulkkinen, Lea: Mukavaa yhdessä: Sosiaalinen alkupääoma ja lapsen sosiaalinen kehitys. Jyväskylä: PS-Kustannus, 2002
- Putnam, Robert: "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy* 6 (1995):1, 65–78.
- Riihinen, Olavi: Oikeudenmukaisuus lähtökohtana. Teoksessa: Arajärvi, Pentti & Särkelä, Riitta (toim.): Leipää ja lämpöä. Näkökulmia sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki: Gummerus kirjapaino oy, 2008
- Savola, Elina & Koskinen-Ollonqvist, Pirjo: Terveyden edistäminen esimerkein. Käsitteitä ja selityksiä. Terveyden edistämisen keskuksen julkaisu -sarja 3. Helsinki: Edita Prima Oy, 2005
- Scardamalia, Marlene & Bereiter, Carl: Knowledge building. Teoksessa J.W.Guthrie (toim.) *Encyclopedia of Education*. Toinen painos. New York: Macmillan Reference, 2003
- Siitonen, Juha: Voimaantumisteorian perusteiden hahmottelua. Oulun opettajankoulutuslaitos, Oulu: Oulun yliopisto, 1999
- Ståhl, Timo & Wismar, Matthias & Ollila, Eeva & Lahtinen, Eero & Leppo, Kimmo: Health in All Policies. Prospects and potentials. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health, 2006

- THL: Raportti 14/2009. Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti II. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), 2009
- Vertio, Harri: Terveyden edistäminen. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi, 2003
- Wilkinson, Richard & Pickett, Kate: The Spirit Level. Why more equal societies almost always do better. London: Allen Lane, 2009
- WHO: Ottawa Charter For Health Promotion, 1986 [http://www.who.int/hpr/nph/docs/ottawa\\_charter\\_hp.pdf](http://www.who.int/hpr/nph/docs/ottawa_charter_hp.pdf)



## **10 KUNTOUTUS JA SOSIAALISET MAHDOLLISUUDET**

**K**untoutuksella on pyritty perinteisesti tukemaan vaikeissa tilanteissa kolvevien ihmisten elämää ja selviytymistä. On haluttu vaikuttaa sekä yksilön, kuntoutujan, psykofyysiseen tilaan että muutokseen yksilön ja ympäristön välisessä suhteessa. Toiminnan tavoitteena on toimintakyvyn, itsenäisen selviytymisen, osallisuuden, yhteisön toiminnan, hyvinvoinnin ja työllisyyden edistäminen. Kuntoutus on aina suunnitelmallista toimintaa, jonka tavoitteena on auttaa kuntoutujaa hallitsemaan elämäntilanteensa. Siinä korostuu ihmisen tai ihmisen ympäristön muutosprosessi, jonka aikana kuntoutuja kehittää – kuntoutustyöntekijän tuella – itselleen parhaiten sopivia selviytymisstrategioita ja keinoja. Kuntoutuja tulee nähdä itse aktiivisena, tavoitteellisena, omia tavoitteitaan asettavana toimijana. (Kuntoutusselonteko 2002.) Kuntoutus määritellään kansalaisten työ- ja toimintakykyä sekä mahdollisimman itsenäistä selviytymistä edistävän sosiaalipolitiikan välineeksi (Talo ym. 2003, 56).

Suomessa kuntoutus on organisoitu sängen pirstaleisesti. Kuntoutusasiat kuuluvat sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonalaan, mutta sen rooli kuntoutustoiminnan ohjaamisessa ja toiminnan koordinoimisessa on Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan ollut liian passiivinen (Lääkinällinen kuntoutus 2009). Perinteisesti meillä kuntoutusta on toteutettu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä. Päävastuu kuntoutuksesta on julkishallinnolla, mutta kolmannella sektorilla, esim. kansanterveys- ja vammaisjärjestöillä, on ollut kuntoutuksessa aina merkittävä rooli mm. palvelutarpeiden esiin nostajana, uusien palvelujen kehittäjänä ja vertaistuen tarjoajana.

Kuntoutus koskettaa vuosittain Suomessa monia ihmisiä, ja siihen käy-

tään myös suhteellisen paljon rahaa. Tästä saa hyvän kuvan tarkastelemalla viime vuoden Kelan kuntoutustilastoja (näissä ei siis mukana kaikkea kuntoutusta, vaan esimerkiksi juuri kolmannen sektorin harjoittama kuntoutustoiminta puuttuu niistä kokonaan). Niiden mukaan kuntoutuspalveluita sai vuonna 2008 Suomessa yhteensä 86 320 kuntoutujaa. Vuodesta 2000 vuoteen 2008 kuntoutujien lukumäärä on kasvanut 4,7%. Kuntoutujista noin 40% on uusia kuntoutujia. Kelan kuntoutusmenot olivat vuonna 2008 yhteensä 300 miljoonaa euroa. Kuntoutuspalvelukustannuksista ammatilliseen kuntoutukseen (esim. tyk-kurssit, ammattikoulutus ja kuntoutustutkimukset) käytettiin 29 miljoonaa, vaikeavammaisten lääkinälliseen kuntoutukseen (esim. fysioterapia, puheterapia ja toimintaterapia) 113 miljoonaa ja harkinnanvaraiseen kuntoutukseen (esim. ASLAK-kurssit, sopeutumisvalmennus ja psykoterapia) 95 miljoonaa euroa. Mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt olivat vuonna 2008 tavallisin peruste Kelan kuntoutukselle. Toiseksi yleisin syy oli tuki- ja liikuntaelinten sairaudet. (Kelan kuntoutustilasto 2008.)

Kuntoutuksen tavoitteet ja sisällöt sekä toimintatavat muuttuvat työelämän ja kansallisen hyvinvointipolitiikan kehittyessä. Suomalainen kuntoutusjärjestelmä on parhaillaan eräässä historiansa merkittävimmässä käännekohtassa. 1960-luvulla kuntoutuksesta tuli osa normaaliusperiaatteella tapahtuvaa sosiaalivakuutuksen toimintaa. Julkisessa palvelujärjestelmässä näkökulma kuntoutusprosessiin, sen vastuisiin ja seurantaan avautui vuosikymmen myöhemmin. 1980-lukua voidaan pitää asiakaskeskeisyyden, vammaisten tasa-arvoisen osallistumisen ja erityispalvelujen vuosikymmenenä, joka lopulta johti kuntoutuksen kokonaisuudistukseen vuonna 1991. Kuntoutusasiain neuvottelukunnan puheenjohtajan, sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Kari Välimäen mukaan kuntoutusta pitäisi jatkossa kohdentaa entistä enemmän huono-osaisille lapsille ja nuorille, erityisesti syrjäytymisvaarassa oleville nuorille, vaikeasti työllistyville ja pitkäaikaistyöttömille, mielenterveysongelmallisille, päihdeongelmallisille sekä vanhuksille (Notkola 2008). Myös kuntoutuksen paikkaa on pohdittu. On esitetty, että kuntoutus olisi syytä integroida varsin vahvasti työhön ja työelämän muutoksiin. Kuntoutus on aina ollut ja tulee myös jatkossa olemaan kiinteästi sidoksissa työelämän muutoksiin ja kansalliseen hyvinvointipolitiikkaan. Kuntoutus perustuu järjestelmänä monitieteellisyyteen ja on sekä ideologialtaan että käytännön lähestymistavoiltaan monialainen.

(Esim. Suikkanen & Lindh 2007; Jalava 2008.)

Kuntoutus voidaan nähdä sellaisena monitieteellisenä alueena, jossa myös *sosiaaliset mahdollisuudet – eli aktiivista hyväosaisuutta vahvistavat prosessit – voivat konkretisoitua*. Sen avulla ihmisten on mahdollisuus esimerkiksi osallistua täysipainoisesti työelämään ja ottaa osaa yhteiskunnan eri sektorien toimintoihin. Erityisesti varhaiskuntoutus tai työhön integroitu kuntoutus pystyvät parhaimmillaan tuottamaan ihmisille aktiivista hyväosaisuutta eli sosiaalisia mahdollisuuksia. Tarkastelemme tässä luvussa kuntoutusta erityisesti sosiaalisten mahdollisuuksien näkökulmasta. Pohdimme sitä, miten kuntoutus voidaan nähdä sosiaalisena mahdollisuutena niin kuntoutujien ja työntekijöiden kuin työnantajien sekä poliittisten päätöksentekijöiden näkökulmista.

Lähestymme kuntoutusta erityisesti osallisuuden ja kumppanuuden näkökulmista. Havainnollistamme kumppanuuden ja osallisuuden problematiikkaa sekä organisaatiotason (kuntoutuslaitosten ja työterveyshuollon välinen yhteistyö) että yksilötason avulla. Pohdimme sitä, millainen voisi olla laajaan kumppanuuteen perustuva kuntoutuksen kansallinen asiantuntijafoorumi. Tämän foorumin avulla voitaisiin kenties luoda sopimuksia, joiden avulla kumppanuus eri sektoreiden välillä olisi mahdollista. Näiden foorumeiden avulla kehitettäisiin myös yhteisiä visioita kuntoutusjärjestelmän tulevaisuudesta ja kehittämisestä. Osallisuuden ja kuntoutuskumppanuuden mukanaan tuoman dialogin avulla on mahdollista ottaa huomioon monien eri tahojen (yksityinen, julkinen ja kolmas sektori) toivomukset ja luoda sellainen poliittinen ilmapiiri, että lopulta kuntoutuksen keskiössä on yksilö eikä pelkkä byrokraattinen koneisto tai ammattilaisista koostuva järjestelmä. Kuntoutuksen ammattilaisten on mahdollisuus rakentaa kuntoutujille oma sosiaalisten mahdollisuuksien strategia, joka pyrkii yksilön kokonaisvaltaiseen yhteiskunnalliseen osallisuuteen.

## **Osallisuus kuntoutuksessa**

Kuntoutus on aina viime vuosituhaten loppupuolelle saakka ymmärretty ”vajavuusparadigmasta” käsin, jolloin vajavuutta on pyritty korjaamaan yksilöä hoitamalla, kasvattamalla ja sopeuttamalla. Tällöin kuntoutuksessa ja sen suunnittelussa ovat korostuneet asiantuntijälähtöisyys ja erikoistuminen kuntoutuksen toimintamallin ollessa vajavuuskeskeinen. Sen jälkeen

on kuljettu kohti valtaistavaa tai ekologista paradigmaa, jossa kuntoutujan rooli ja tarpeet on nähty keskeisenä. Kuntoutujan vaikutusmahdollisuuksien, itsemääräämisen ja hallinnan kokemuksen nähdään vahvistuvan kuntoutusprosessin myötä. Uuden paradigman lähtökohtana on käsitys siitä, että kuntoutujan elämänhallinnan vahvistuminen ja valtaistuminen tapahtuvat parhaiten, jos hänellä on mahdollisuus tehdä valintoja ja kontrolloida oman kuntoutusprosessinsa kulkua. Ajattelutapaan kuuluu sosiaalisten tekijöiden ja toimintaympäristön huomioon oton lisäksi myös kuntoutujan oman kokemuksen, vaikutusmahdollisuuksien ja aktiivisen osallisuuden esiin nosto. Lähtökohtana on voimavarakeskeinen ajattelu. (Kuntoutuksen tutkimuksen kehittämisohjelma 2004; Järvikoski & Härkäpää 2004, 52–55; Järvikoski ym. 2009.)

Osallisuus on yksi muotitermeistä, ja se nostetaan arvoksi ja päämääräksi hyvin erilaisissa toiminnoissa. Osallisuus on liitetty keskusteluissa myös hyvinvointiin. Hyvinvoinnin on sanottu jopa toteutuvan vain silloin, kun ihmisellä on mahdollisuus vaikuttaa omaan elämäänsä ja kokea se näin mielekkääksi. (Esim. Mokka & Neuvonen 2006.) Kuntoutujan osallisuuden kehittymiseen on pyritty vaikuttamaan lainsäädännöllä tavoittelemalla kuntoutujan entistä parempaa osallistumista kuntoutuksen suunnitteluun ja asioidensa käsittelyyn (Saikku & Karjalainen 2007, 18). *Asiakkaan äänellä* -tutkimukseen osallistuneet vaikeavammaiset kuntoutujat ja heidän läheisensä pitivät ensiarvoisen tärkeänä asiakkaiden toiveiden kuuntelua ja niiden huomioon ottamista (Järvikoski ym. 2009). Useimmat kokivat, että he olivat voineet osallistua ainakin jossakin määrin kuntoutuksen suunnitteluun ja prosessin toteutukseen. Kiireen ja julkisen terveydenhuollon toiminnan rutiinimaisuus nostettiin keskeisiksi esteiksi toiminnan täydelle onnistumiselle. Itsemäärääminen ja osallisuus toteutuivat tässä tutkimuksessa erilaisten prosessien kautta: luottamukselliset suhteet ja vuorovaikutus olivat toisinaan tärkeämpiä kuin aktiivinen osallistuminen päätöksentekoon ja suunnitteluun.

Osallisuus ei ole – eikä saa olla – pelkkää aktiivisuutta vaativaa osallistumista, vaan osallisuuden on toteuduttava myös muutoin niin, että henkilö voi tuntea kuuluvansa, olevansa osallinen johonkin ilman, että häneltä vaaditaan erityisponnisteluja. Yksi hyvä esimerkki osallisuuteen pyrkimisestä kuntoutuksessa ovat klubitalot, joissa mielenterveyskuntoutujat yhdessä palkkatun henkilöstön kanssa muodostavat jäsenyhteisön, joka tarjoaa kun-

toutujalle heidän omista tarpeistaan lähtevää työpainotteista toimintaa ja vertaistukea. Toiminnan tavoitteena on parantaa kuntoutujien elämänlaatua, vähentää sairaalahoidon tarvetta ja tukea paluuta työelämään. Klubitaloja koskevassa tutkimuksessa todettiin haastateltavien antaneen toiminnalle pääosin myönteisiä merkityksiä. Klubitalojen koettiin usein tukeneen sairaudesta toipumisessa, oireiden kanssa selviytymisessä, antaneen välineitä elämän normalisoimiseen ja luoneen jopa perustaa yhteisöstä ulospäin suuntautumiseen. Varsinkin jäsenyyden alussa sai suuren merkityksen mahdollisuus osallistua päivittäiseen toimintaan, saada tukea vertaisilta ja ohjaajilta sekä kuulumisen hyväksyvään yhteisöön. Parhaimmillaan klubitalon koettiin alkuvaiheen jälkeenkin tarjonneen merkittäviä mahdollisuuksia yhteisöllisyyteen kuin myös omien valmiuksien käyttöönottoon. (Hietala-Paalasmaa ym. 2009.)

Kuntoutusta voidaan lähestyä lääketieteellis-psykologisesti yksilöllisenä prosessina, jolloin ihmisen kuntoutuminen liitetään lähinnä yksilön fyysiseen ja psykologiseen ja vain jossain määrin sosiaaliseen puoleen sekä niiden taustalla vaikuttaviin syytekijöihin. Se nähdään suppeasti vain yksilöön liittyvänä. Jos kuntoutumista tarkastellaan sosiaalisesta kuntoutusparadigmasta käsin, sen ajatellaan liittyvän myös yksilön ja yhteiskunnan välisen suhteen uudelleenmuodostumisen prosesseihin. Tällöin kuntoutus määritellään yksilö-yhteiskuntasuhteen uudelleenmuodostumisen kautta avautuvaksi mahdollisuudeksi päästä ulos aikaisemmasta sosiaalisesta tilanteesta ja löytää tai valita uusia ratkaisumahdollisuuksia. (Suikkanen & Lindh 2003, 48–50; Mattila-Aalto 2009, 33.) Juuri tällaisia ratkaisumahdollisuuksia tarjoaa edellisessä esimerkissä esitetty klubitalomalli. Asiakkaiden arviot klubitaloon osallistumisen hyödyistä olivat myönteisiä: osallistuminen tuki säännöllistä päivärytmiä ja tarjosi mielekästä tekemistä. Myös terveystalujen käytössä ja terveyteen liittyvässä elämänlaadussa tapahtui positiivista kehitystä. (Hietala-Paalasmaa ym. 2009.)

Parhaimmillaan kuntoutus voi siis saada ihmisen elämässä aikaan myönteisiä siirtymiä. Minna Mattila-Aalto (2009) tutki väitöskirjassaan, mitä osallisuus on päihdekuntoutujien ja heitä auttaneiden ihmisten kokemusten näkökulmasta muodostuvana, keskinäisessä vuorovaikutuksessa rakentuvana ilmiönä. Hän kuvaa vaikeasta päihdeongelmasta kuntoutuneiden henkilöiden kuntoutusprosesseja. Yksi esimerkki on tapaus Anna, joka havahtui avun saamisen mahdollisuuteen itsensä ja ympäristön uudelleen



hahmottamisen kautta. Annan tarinassa nousi tärkeäksi päihdeongelmaisten vertaisryhmässä syntynyt hyväksynnän ja arvostuksen kokemus. Tämä mahdollisti hänelle itsensä ymmärtämisen. Tärkeää oli hänestä itsestään kumpuava halu kuulua päihdeongelmaa ratkaisevien ryhmään. Annan kohdalla kuntoutujan luottamus avun saamiseen lisääntyi, kun hän havahdutti huomaamaan kyseisen ryhmän jäsenten olemassaolon toimivan osoituksena siitä, että päihdehuollolliset ajattelu- ja toimintamallit toimivat myös käytännössä. Luottavaisuus kasvoi, kun päihdekuntoutuja asettautui osaksi yhteisön ylläpitämää, päihdeongelman ratkaisemiseen liittyvää ja tapahtumien ennakoitavuutta lisäävää riippuvuudesta selviytymisen yhteistä tarinaa, kokemusta. Sen kautta kuntoutuja tunsu osallisuutta, hänestä tuli osa tätä järjestelmää, jossa häneen kohdistuva luottamus ja arvostus syvenivät sitä enemmän, mitä paremmin hän kykeni toimimaan järjestelmän normien ja standardien mukaisesti.

### **Työhön integroitu kuntoutus sosiaalisten mahdollisuuksien tuottajana**

Yksilön osallisuus omassa kuntoutusprosessissaan on sosiaalisia mahdollisuuksia lisäävää toimintaa. Osallisuuden kautta erilaiset kuntoutusmahdollisuudet tai uudet kuntoutuspolut ja yksilölliset avaukset saattavat konkretisoitua entistä paremmin. Toisaalta tämä ei aina riitä, vaan kuntoutus voidaan nähdä sosiaalisena mahdollisuutena myös yritysten työhyvinvoinnin kehittämisen kontekstissa. Tällöin voidaan puhua organisaatio- tai järjestelmätason toiminnasta. Toisin sanoen sosiaaliset mahdollisuudet saattavat konkretisoitua työhön integroidun käytännön kuntoutustoiminnan myötä.

Työelämän normit ovat kuitenkin sellaisia, että ne hyvin usein itsessään tuhoavat työssä kuntoutumisen sosiaalisten mahdollisuuksien syntymisen. Näyttäisi siltä, että tällä hetkellä sen enempää työpaikat kuin työntekijäkään eivät näe työssä kuntoutumista sosiaalisena mahdollisuutena vaan päinvastoin lähes täysin työelämälle vieraana ilmiönä. Suomessa on parin vuoden ajan ollut voimassa järjestelmä, jossa vähintään kolme kuukautta sairauslomalla ollut voi tehdä töitä ensin 40–60 prosenttia varsinaisesta työajastaan. Työnantaja maksaa hänelle palkkaa tältä ajalta ja Kela puolet täydestä sairauspäivärahasta. Tämä järjestelmä ei ole saanut suurta suosiota.

Taloussanomien uutisoi tästä aiheesta vuoden 2008 heinäkuun lopulla otsikolla ”Kuntoutujaa karsastetaan työpaikalla”.

Kyseisessä Taloussanomien artikkelissa Mehiläisen johtavan työterveyslääkärin Kari-Pekka Martimon mukaan etuuden vähäinen käyttö selittyy osittain sen uutuudella, mutta on olemassa myös muita syitä: Työpaikat eivät aina täysin ymmärrä niitä hyötyjä, joita osasairauspäivärahaan voisi liittyä. Kaikki työnantajat eivät pysty puolestaan järjestämään työntekijöilleen puoleksi päiväksi mielekästä työtä, tai sitten kyse on siitä, että osittaiseen työntekoon ei ole totuttu. Kuntoutuja voi myös herättää kateutta työtovereiden keskuudessa, mikä saattaa vaikuttaa esimiesten halukkuuteen järjestää puolipäivätyötä. Lisäksi artikkelissa painotetaan sitä, että monia pelottaa osa-aikatyön jälkeen palata täysipäiväiseen työhön.

Työelämässä korostuu kahtiajako terve/sairas, eikä tunneta sellaista mahdollisuutta kuin osittain työkykyinen. Sairauden ongelmaan puututaan medikaalisin keinoin, ja samalla unohdetaan, että kuntoutus on kokonaisvaltaista, ei siis pelkästään sidoksissa lääketieteeseen. Työssä kuntoutuminen ja osasairauspäiväraha voisivat optimaalisimmillaan olla hyviä esimerkkejä siitä, miten työpaikoilla edistetään erilaisia selviytymisstrategioita ja ehkäistään huono-osaisuutta. Eräänä toimivana käytännön sovelluksena sosiaalisista mahdollisuuksista voitaneen pitää Itellan *Kunnon Polku* -konsernitukea ja siihen sisältyviä interventioita.

Itellan Kunnon Polku -konsernituki on vuodesta 2004 käytössä ollut tukimuoto, jonka tavoitteena on tukea vajaakuntoisen henkilön työssä selviytymistä keventämällä työkuormaa määräaikaisesti. Tuen avulla tehtävillä toimilla pyritään tukemaan yksilön työkykyä, vähentämään sairauspoissaoloja ja ehkäisemään ennenaikaista eläkkeelle siirtymistä. Kunnon Polku -tukea käytetään niissä työjärjestelyissä, joissa henkilöillä ei ole oikeutta saada tai ei olisi tarkoituksenmukaista hakea työeläkelakien mukaista ammatillista kuntoutusta.

Kuntoutussäätiön tekemän arviointitutkimuksen perusteella Kunnon Polulle on ollut selkeä tarve. Tilastollisen analyysin mukaan sen avulla on pystytty vähentämään sairauspoissaoloja kaikissa ikäryhmissä ja Kunnon Polun positiiviset vaikutukset ovat parhaiten havaittavissa paljon sairastaneiden ja tuki- ja liikuntaelinsairaiden kohdalla. Arviointitutkimuksessa tehtiin myös kattava kysely, jonka avulla analysoitiin Kunnon Polkuun osallistuneiden työntekijöiden omia mielipiteitä intervention hyvistä ja

huonoista puolista. Näiden vastausten mukaan Kunnan Polusta oli siihen osallistuneille selvää hyötyä, eikä kukaan kokenut sen olleen täysin hyödytön. Toki Kunnan Polun toteuttamisprosessiin liittyi myös ongelmia. Aivan samoin kuin osasairauspäivärahan kohdalla, normaaliin työrytmiin palaaminen oli monille osallistujille vaikeaa. Osa osallistujista koki, että työtoverit ja esimiehet eivät tukeneet heitä tarpeeksi Kunnan Polun aikana. Myös jonkinasteista kateutta työtovereiden keskuudessa oli havaittavissa. (Jalava & Salomäki 2008.)

Kunnan Polku on esimerkki yrityksen itsensä kehittämästä yhteisvastuun ja solidaarisuuden politiikasta, jolla luodaan sosiaalisia mahdollisuuksia työntekijöille ja työpaikoille. Sen juurruttaminen on vasta käynnissä, joten on turhan aikaista analysoida sitä, miten Kunnan Polun avulla on mahdollista muuttaa yrityksen kaikkien esimiesten ja työntekijöiden asenteita osa-aikatyötä tai kevennettyä työtä tekeviä kohtaan. Varmaa on kuitenkin se, että kun tämän intervention toiminnasta ja positiivisista tuloksista saatiin tutkimustietoa, levisivät Kunnan Polun luomat mahdollisuudet median välityksellä niin muiden yritysten kuin myös poliittisen päättäjien ja virkamiesten tietoon. Sosiaaliset mahdollisuudet vaativat syntyäkseen juuri tällaista kokeilevaa ja ennakkoluulotonta hyvinvointi- ja kuntoutuspolitiikkaa. Toisin sanoen sosiaaliset mahdollisuudet vaativat syntyäkseen jossain määrin myös riskin ottoa.

### **Kuntoutuskumppanuus sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkana**

Vaikka kuntoutuksen tai kuntoutusinterventioiden luomia sosiaalisia mahdollisuuksia on käytännössä olemassa jo yritystasolla, vielä haastavampaa on pohtia sitä, millaista sosiaalisia mahdollisuuksia luova yhteiskunnallinen kuntoutuspolitiikka voisi olla. Eräs mahdollinen keino yhteisvastuun ja solidaarisuuden edistämiseen kuntoutuspolitiikan saralla liittyy kuntoutuskumppanuuden vahvistamiseen. Kiipulasäätiön toimitusjohtaja Juhani Törmä (2008) peräänkuuluttaa sitä, että kuntoutuksen kehittämisen kannalta optimaalinen tilanne olisi se, että palvelujen tilaajat, kuntoutuspalvelujen tuottajat, työnantajat, työhallinnon ja sosiaalitoimen edustajat sekä muuta kuntoutujan hyvinvointia tukevat tahot istuisivat entistä tiiviimmin saman pöydän ääressä. Vaikka Törmä ei yksilöi, minkälaisista tilaajista tai mistä kuntoutujan kannalta hyvinvointia tukevista tahoista on kyse, on

tässä asetelmassa olennaista se, että eri sektoreiden (yksityinen, julkinen ja kolmas sektori) organisaatiot ja niiden edustajat yhdessä pohtisivat kustannustehokkaita ratkaisuja ja toimintamalleja eri kuntoutujaryhmien tarpeisiin.

Törmä on huolissaan siitä, että kilpailuttaminen ja laki julkisista hankinnoista ovat ajaneet suomalaisen kuntoutusjärjestelmän tilanteeseen, jossa kuntoutuspalvelut usein valitaan erityisesti taloudellisin perustein. Vaikka kuntoutuspalvelujen hankkijat haluaisivatkin ostaa laadultaan parhaita palveluja, suosivat he päätöksissään halvimpia vaihtoehtoja, ja täten palveluntuottajan kokemus ja asiantuntemus eivät pääse oikeuksiinsa. On syytä kuitenkin muistaa, että kilpailuttaminen ei vielä itsessään estä järjestelmätasoisia kuntoutuskumppanuutta, jossa tärkeintä on kuntoutuksen sisältöjen ja mallien kehittäminen. Toisin sanoen eri sektoreiden edustajat voivat istua saman pöydän ääressä keskustelemassa kuntoutuksen sisältöjen kehittämisestä ilman, että talouden ja rahan merkitys olisi vallitseva.

Nämä eri sektoreiden edustajien tapaamispaikat tai kuntoutuksen foorumit mahdollistavat sellaisten sopimusten luomisen, joiden avulla kumppanuus eri sektoreiden välillä konkretisoituu ja joissa luodaan yhteisiä visioita kuntoutusjärjestelmän tulevaisuudesta ja kehittämisestä. Foorumia ei luonnollisestikaan synny, mikäli eri osapuolilla ei ole riittävästi yhteisiä intressejä ja mikäli vallitsevia (tai taloudellisia) normeja ei tavalla tai toisella haasteta siten, että halutaan korostaa kuntoutusjärjestelmän yhteisvastuullisuutta ja solidaarisuutta. Kuntoutuskumppanuuden mukanaan tuoman dialogin avulla on mahdollista ottaa huomioon kaikkien eri tahojen (yksityinen, julkinen ja kolmas sektori) toivomukset ja luoda sellainen poliittinen ilmapiiri, että lopulta kuntoutuksen keskiössä on yksilö, jolle on kaikkien kuntoutuksen ammattilaisten mahdollisuus rakentaa oma sosiaalisten mahdollisuuksien strategia, joka pyrkii yksilön kokonaisvaltaiseen yhteiskunnalliseen inkluusioon. (Ks. Jalava 2008b.)

Tosiasiassa tilanne on se, että kuntoutuskumppanuutta on jo aidosti olemassa. Kuntoutuskumppanuutta voi rakentaa myös paikallisesti, eikä sitä tarvitse välttämättä havainnoida niin laajassa kontekstissa kuin Törmä. Kuntoutuskumppanuutta on rakennettu ainakin useiden ESR-projektien avulla. Tästä esimerkkinä toimii Työssä jatkamisen tukeminen ja sairauslomakäytännöt (JATS) -hanke.

Kuntoutussäätiön koordinoimassa JATS-hankkeessa (2005–2008) tavoit-

teena oli työssä jatkamisen mahdollisuuksien lisääminen, työssä jaksamisen edistäminen ja sairauspoissaolojen hallinnan vahvistaminen työpaikoilla. Hankkeessa haettiin ratkaisuja erityisesti esimiesten, työterveyshuollon ja kuntoutustoiminnan työpaikkakohtaiseen yhteistyöhön. Sairauspoissaolojen hallintaan liittyvien käytäntöjen ja työssä jaksamisen kehittäminen ei olisi onnistunut ilman kuntoutuskumppanuutta. Käytännössä kumppanuus tarkoitti sitä, että työterveyshuollot pystyivät käyttämään hyväkseen kuntoutuksen asiantuntijakonsultaatiopalvelua. Näin työterveyshuollot pystyivät tarkastelemaan omaa toimintaansa ja sen kehittämistarpeita ulkoisten työhyvinvoinnin ja kuntoutuksen asiantuntijoiden avustuksella. Kuntoutuksen asiantuntijoiden kokemus yksilöohjauksesta sekä henkilöstöjohtamisen ja kuntoutuksen näkökulmista olivat vapaasti työterveyshuollon edustajien käytettävissä. Yrityksille ja työyhteisöille kuntoutuskumppanuus puolestaan tarjosi tukiverkoston työhyvinvointiasioiden suunnitteluun ja toteutukseen. Esimiehet taas saivat puheeksiottokoulutusta ja strukturoituja ratkaisumalleja työntekijöiden työssä selviytymistä koskeviin keskusteluihin. (Ks. lisää Juvonen-Posti & Jalava 2008.) Kuntoutuskumppanuus tarkoitti siis JATS-hankkeessa sitä, että kuntoutusasiantuntemus vietiin työpaikoille, ja se osaltaan tuki esimiesten kykyä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa reagoida työntekijöiden ongelmiin. Erityisesti Keravan kaupungissa hanke sai aikaan toimivan työssä jaksamisen tukemiseen keskittyvän mallin. Kyse ei ollut niinkään korjaavasta kuntoutuksesta, vaan nimenomaan ennalta ehkäisevästä, työhön integroidusta kuntoutuskumppanuudesta. Kuntoutuksen asiantuntija ei vain antanut työpaikoille vihteitä mahdollisista ratkaisumalleista, vaan oli erittäin keskeisenä toimijana rakentamassa varhaisen reagoinnin ja tuen malleja. Hanke toimii hyvänä esimerkkinä siitä, että kuntoutuksen asiantuntija voi olennaisesti vaikuttaa työpaikan sisäisten järjestelmien kehittämiseen ja vaikuttaa uusien sosiaalisten mahdollisuuksien syntymiseen.

## **Lopuksi**

Kuntoutusasiakkaan osallisuutta ei enää voi ymmärtää vain lainsäädäntöön perustuvana oikeutena vaikuttaa omaan kuntoutukseensa, vaan se tulee nähdä ihmisoikeutena. Tässä ekologiseksi kuntoutusparadigmaksi kutsutussa ajattelussa kuntoutujan osallisuus ymmärretään jakamattomaksi ja

luovuttamattomaksi asiaksi, johon oikeudet saadaan jo syntymän kautta. (Hietala-Paalasmaa & Vuorela 2004, 37–39.)

Osallisuuden toteutuminen kuntoutuksessa on haasteellinen eikä itsestään selvä asia. Pahimmillaan pyrkimys osallisuuteen voi kääntyä myös itseään vastaan. Mattila-Aalto (2009) väittää, että suomalaisessa institutionaalisessa kuntoutuksessa löytyy vastuunkantokokeen piirteitä. Osallisuuden saavuttaminen vaatii esimerkiksi entisiltä päihteiden käyttäjiltä kovia ponnistuksia, ja lopulta heidän odotetaan itse keksivän omat integroitumISRatkaisunsa. Kuntoutujan selviytymistä arvioidaan helposti syrjäytymisen retoriikan varassa: kuntoutujaa kuvataan syrjäytyneenä, vaikka hänen samanaikaisesti kerrotaan kuntoutuneen. (Mattila-Aalto 2009.) Syrjäytymisdiskurssista pitäisi niin puheen kuin toiminnan tasolla siirtyä kuntoutuksessa osallisuusdiskurssiin, eikä vain diskurssiin, vaan myös toiminnan tasolla pitäisi nähdä kumppanuus ja sitä kautta osallisuus kuntoutuksen keskiössä. Mutta tässäkään ei voi toimia millä hinnalla hyvänsä: osallisuus ei saa kääntyä velvoitteeksi, vaan sen on pysyttävä mahdollisuutena. On jopa esitetty ajatus, että joissakin tapauksissa paternalismi, asiakkaan hyväksi toimiminen ilman hänen omaa osallistumistaan päätöksentekoon, olisi paras keino vahvistaa tulevaa autonomiaa (Karlsson 2007; Järvikoski ym. 2009).

Paikallisia onnistumisen merkkejä kuntoutuksen aikaansaamista sosiaalisista mahdollisuuksista on olemassa hyvin paljon. Miten ne pystytään valtavirtaistamaan osaksi hyvinvointivaltion ja kansalaisyhteiskunnan perustoimintaa? Tässä on haastetta ja työsarkaa kansalliselle kuntoutuspoliitikalle. Kuntoutuksen hyvät käytännöt olisi koottava kaikkien kuntoutusalan ammattilaisten käyttöön. Tämän työn voisi tehdä Kuntoutusasiain neuvottelukunta tai jokin muu kuntoutuksen asiantuntijoista koostuvan kansallinen elin. Eräänä vaihtoehtona hyvien käytäntöjen konkreettisesta sijoituspaikasta toimisi esimerkiksi Kuntoutussäätiön ylläpitämä Kuntoutusportti-portaali. Uudet, työhön integroituun kuntoutukseen liittyvät käytännöt olisi otettava käyttöön monella eri sektorilla, koska esimerkiksi Kunnan Polku -tyylishet ohjelmat sopisivat lähes alalle kuin alalle. Mikäli yhteiskunta ei tule aina vastaan yksilön tukemisessa osallisuuteen tai vaaakuntoisten kuntouttamisessa, voivat mahdollisuuksien avaajina toimia itse yritykset yhdessä kuntoutuslaitosten ja työterveyshuoltojen kanssa.

## Lähteet

- Hietala-Paalasmaa, Outi & Vuorela, Mika: Työtoimintaa mielenterveysyhdistyksissä. *Kuntoutus* 26 (2004): 3, 29–41.
- Hietala-Paalasmaa, Outi; Hujanen, Timo; Härkäpää, Kristiina & Reuter Anni: Mielenterveyskuntoutujien klubitalot. Avustustoiminnan raportteja. Raha-automaattiyhdistys, 2009.
- Jalava, Janne: Tavoitteena työssä jaksamisen tukeminen ja sairauspoissaolojen hallinta. Varhaisen reagoinnin ja tuen malli kommunikatiivisena kuntoutusinnovaationa. *Kuntoutus* 31 (2008): 1, 3–20.
- Jalava, Janne: Kuntoutuskumppanuuden mahdollisuudet ja haasteet – Systemiteoreettinen lähestymistapa. *Janus* 16 (2008b): 4, 280–294.
- Jalava, Janne & Salomäki, Jukka: Määräaikainen työnkevennys työssä selviytymisen tukena. Arviointitutkimus Itellan Kunnan Polku -tuen vaikutuksista työntekijöiden sairauspoissaoloihin ja työssä jaksamiseen. Kuntoutussäätiön työselosteita 37/2008. Helsinki: Kuntoutussäätiö, 2008.
- Juvonen-Posti, Pirjo & Jalava, Janne: Onnistunut työkykyasioiden puheeksiotto. Lupaavia käytäntöjä pk-työpaikoille työhyvinvoinnin ja sairauspoissaolojen hallintaan ja seurantaan. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:34. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2008.
- Järvikoski, Aila & Härkäpää, Kristiina: Kuntoutuksen perusteet. Helsinki: WSOY, 2004.
- Järvikoski, Aila; Hokkanen, Liisa & Härkäpää, Kristiina (toim.): Asiakkaan äänellä. Odotuksia ja arvioita vaikeavammaisten lääkinnällisestä kuntoutuksesta. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 80/2009. Helsinki: Kuntoutussäätiö, 2009.
- Karlsson, K: Handling dilemmas of self-determination in "user-centred" rehabilitation. *Disability and rehabilitation* 29 (2007): 3, 245–253.
- Kelan kuntoutustilasto 2008. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 2009.
- Kuntoutusselonteko. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle. Julkaisuja 2002: 6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2002.
- Kuntoutuksen tutkimuksen kehittämisselonteko. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, Helsinki: Edita, 2004.
- Lääkinnällinen kuntoutus. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 193/2009.
- Mattila-Aalto, Minna: Kuntoutusosallisuuden diagnoosi. Tutkimus entisten rappiokäyttäjien kuntoutumisen muodoista, mekanismeista ja mahdollisuuksista. Kuntoutussäätiön tutkimuksia, Helsinki 81/2009.
- Mokka, Roope & Neuvonen, Aleks: Yksilön ääni. Hyvinvointivaltio yhteisöjen ajalla. Sitran raportteja 69. Helsinki: Sitra, 2006.
- Notkola, Veijo: Haasteita kerrakseen. *Kuntoutus* 31 (2008): 1, 1–2.
- Saikka, Peppi & Karjalainen, Vappu: Kohtaamisen muuttuva haaste. *Kuntoutus* 30 (2007): 2, 15–26.
- Suikkanen, Asko & Lindh, Jari: Kuntoutus kehossa – keho kuntoutuksessa. Teoksessa Tapani Kallanranta, Paavo Rissanen & Ilpo Vilkkumaa (toim.): Kuntoutus. Helsinki: Duodecim, (2003), 42–54.
- Suikkanen, Asko & Lindh, Jari: Rehabsaurus – lajinsa viimeinen? keskustelun avauksia kuntoutuksen tulevaisuuden haasteisiin. *Kuntoutus* 30 (2007): 2, 4–8.
- Talo, Seija; Wikström, Juhani & Metteri, Anna: Kuntoutuminen monitieteisenä ja -ta-

hoisena toimintana. Teoksessa Tapani Kallanranta, Paavo Rissanen & Ilpo Vilkkumaa (toim.) Kuntoutus. Helsinki: Duodecim, (2003), 55–71.

Törmä, Juhani : Kumppanuus vai kilpailu. Puheenvuoro Kuntoutusakatemiassa 20.2.2008.





## 11 PITKÄAIKAISTYÖTTÖMÄN SOSIAALISET MAHDOLLISUUDET

Miten yhdistää suoja ja piina, eli miten luoda sellainen perusturva, joka takaa ihmisarvoisen elämän edellytykset muttei houkuttele lorpvailuun? Tämä ristiriita läpäisi myös Matti Vanhasen II hallituksen (2007–2011) ohjelmaan kirjatun sosiaaliturvan uudistushankkeen (Sata-komitea). Hallitusohjelman mukaan Sata-komitean tehtävänä oli laatia ehdotus perusturvan uudistamisesta siten, että perusturvan taso on riittävä erilaisissa elämäntilanteissa aiheuttamatta tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukseen ja että järjestelmä on selkeä ja tekee mahdolliseksi työn ja sosiaaliturvan yhdistämisen nykyistä paremmin. Samassa ohjelmassa uudistuksen tavoitteeksi esitettiin kannustavuuden parantaminen.

Piina ilmenee paitsi perusturvan matalassa tasossa myös hakijan tulojen ja menojen kontrolloinnissa sekä sanktioituissa velvollisuuksissa osallistua koulutukseen tai (epämieluisaan) työhön (sanktioina työttömyysturvan karenssi sekä toimeentulotuen perusosan alentaminen)<sup>1</sup>. Turvaa puolestaan edustavat perusturvaetuudet (mukaan luettuna asumistuki) sekä niihin liittyvät työvoima-, koulutus-, sosiaali- ja terveystyöpalvelut. Piinan ja turvan välimaastoon sijoittuu pakollisten aktivointisuunnitelmien laatiminen. Suunnitelma voi tarjota – tilanteesta riippuen – mahdollisuuksia mutta myös näköalattomuutta (Kotiranta 2008).

Perusturvan kahta ulottuvuutta – suojaa ja piinaa – lähestytään yleensä staattisesta asetelmasta. Kiinnostuksen kohteena on yhtäältä se, miten kattavasti perusturva todellisuudessa takaa ihmisarvoisen elämän edelly-

<sup>1</sup> Työttömyysturvalain (2002/1290) mukaiset kieltäytymiskarenssit liittyvät työvoimapolitiiseen koulutukseen (toistuva koulutuksesta kieltäytyminen 2:11§, osoitetusta koulutuksesta kieltäytyminen 2:8§, ilman pätevää syytä koulutuksesta kieltäytyminen 2:8§), työhön (omasta menettelystä aiheutunut työsopimuksen syntymättä jääminen 2:9§, toistuva työstä kieltäytyminen 2:11§, osoitetusta työstä kieltäytyminen 2:7§, osoitetusta työstä kieltäytyminen 2:11§) sekä kuntouttavaan työtoimintaan (kieltäytyminen toistuvasti työkyvyn ja työkuoron selvittämiseen pyrkivistä toimenpiteistä 2:9§).

tykset tiettyinä hetkenä, ja toisaalta se, lisääntykö perusturvan saajan nettotulot vuositasolla riittävästi, mikäli henkilö alkaa saada ansiotuloja, tai alentuvatko ne riittävästi, mikäli henkilö kieltäytyy työstä, toisin sanoen miten kannustava perusturva on. Näkökulmissa ei oteta huomioon niitä olosuhteita, joissa työttömät toimivat. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka suhtautuu kriittisesti sekä suojan että piinan näkökulmiin (Hiilamo & Saari 2008). Sen mukaan hyvinvointivaltiossa ei ole kysymys vain sosiaalisten riskien välttämisestä tai niiden vakuuttamisesta, vaan myönteisistä elämänmuutoksista eli siirtymistä. Toisin sanoen perusturvan hetkellistä tasoa tärkeämpää on se, millaisia mahdollisuuksia se avaa riskin toteutumisen – esimerkiksi työttömän perusturvalle jäämisen – jälkeen myönteisiin elämänmuutoksiin. Asetelma on dynaaminen. Siirtyminen työttömyydestä työhön on lähtökohtaisesti myönteinen elämänmuutos, mutta ei suinkaan ainoa mahdollisuus. Muita myönteisiä siirtymiä ovat esimerkiksi opiskelu, täydennyskoulutus ja kuntoutus sekä osallistuminen kolmannen sektorin toimintaan. Riskin kompensoiminen on kuitenkin välttämätöntä (muttei riittävää) mahdollisuuksien turvaamiseksi.

Pohdin tässä luvussa sitä, miten sosiaaliturvan institutionaalista rakennetta olisi uudistettava, jotta se avaisi kouluttamattomille nuorille ja pitkäaikaistyöttömille nykyistä parempia mahdollisuuksia oman tilanteensa parantamiseksi. Käsittelen aluksi suhtautumista pitkäaikaistyöttömyyteen. Tämän jälkeen tarkastelen konkreettisen esimerkin avulla kolmea eri selitystä työssäkäynnille ja niiden yhteyttä Suomen sosiaaliturvaan. Tarkoituksenani on valottaa sitä, miten erilaiset ajattelutavat ohjaavat työttömiä koskevia asenteita ja politiikkaa. Luku päättyy suosituksiin.

## **Turvan rakentamisesta piinan rakentamiseen**

Suhtautuminen pitkäaikaistyöttömyyteen muuttui dramaattisesti 1990-luvun laman aikana (Ruotsalainen 1998, 72–79). Ennen 1990-luvun lamaa pitkäaikaistyöttömyys oli lähes tuntematon käsite. Talouden taantumien – erityisesti 1970-luvun alun öljykriisi – aiheuttivat runsaasti työttömyyttä, mutta ne jäivät hetkellisiksi piikeiksi. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentaminen merkitsi Suomessakin työllisyyden läpimurtoa sekä ideologiana (kaikki tekevät työtä ja maksavat veroja, kaikki saavat etuuksia ja palveluita) että poliittisena tavoitteena.

Itsenäisyyden alkuajan, nyt jo kumotun hallitusmuodon 6:2§ mukaan ”kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa” ja ”valtion asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty” (Suomen hallitusmuoto 17.7.1919/94). Eduskunnan perustuslakivaliokunta oli jo vuonna 1980 todennut, että hallitusmuodon lupaus työvoiman erikoisesta suojeluksesta korostuisi ”entisestään tilanteissa, joissa taloudellinen kehitys johtaa vaikeuksiin työllisyyden ylläpitämisessä” (PeVM 10/1980). Vuoden 1988 alussa tuli voimaan työllisyyslaki (275/87), jonka tarkoituksena oli lain ensimmäisen pykälän mukaan ”järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä”. Työvoimaviranomaisten velvollisuutena oli järjestää yhtäjaksoisesti 12 kuukautta tai kahden vuoden aikana 12 kuukautta työttömänä olleelle koulutusta tai työpaikka.

Elokuussa 1990 työttömiä oli työministeriön mukaan ”vain” 3,4 prosenttia työvoimasta (Ruotsalainen 1998, 20). Laman huippu saavutettiin vuoden 1993 lopussa, jolloin työttömiä oli 537 000 eli 21,8 prosenttia työvoimasta. Tuolloin pitkäaikaistyöttömyys oli 2,5-kertaistunut vuoden aikana. Työpaikkojen kadotessa laman seurauksena työllistämismahdollisuutta helpotettiin vuoden 1992 alussa siten, että velvoite koski vain 13 kuukauden aikana 12 kuukautta työttömänä olleita. Vuoden kuluttua voimaan tuli vieläkin olennaisempi heikennys, joka käytännössä poisti kokonaan kuntien ja valtion velvollisuuden järjestää pitkäaikaistyöttömille kuuden kuukauden työmahdollisuus.

Pitkäaikaistyöttömien asema heikentyi ratkaisevasti. Työllistämismahdollisuus teki mahdolliseksi työttömyysjakson katkaisemisen ja työn jälkeen paluun ansiosidonnaiselle työttömyysturvalle. Yhtä lailla työllistämismahdollisuuden saattoi tulkita ansiosidonnaisen työttömyysturvan vastikkeelliseksi osaksi: turvan jatkumisen edellytyksenä oli kuuden kuukauden työllisyystyö. Nykyisin ansiosidonnaisen työttömyysturvan päättymisen on tärkein syy sille, että työttömät jäävät työttömän perusturvan varaan.

Suomen edellisen lama-ajan työvoimapolitiikassa korostui työn tarjonnan merkitys. Samaan aikaan sosiaalipoliittiseen keskusteluun tuli aikaisempaa näkyvämmän kannustavuuden teema. Keskustelussa nousi vallalle käsitys, jonka mukaan sosiaaliturva ei enää torju köyhyyttä ja syrjäytymistä, vaan synnyttää hyvinvointitappioita aiheuttavia loukkuja (VNK 2001, 103). Laman ja nopean kasvun vuosien jälkeen talous- ja sosiaalipoliittikan suurim-

maksi ongelmaksi jäi työttömyyden ”kova ydin” (ks. Hytti 2003). Kovaan ytimeen kuuluvat pitkäaikaistyöttömät ja muutoin työmarkkinoilta syrjäytyneet, joilla ei ole ainakaan lyhyellä aikavälillä mahdollisuuksia työllistyä kokoaikaisesti avoimille työmarkkinoille. Talouspolitiikan näkökulmasta nämä yksilöt alentavat työllisyysastetta ja luovat hyvinvointivaltiolle kasvavia menopaineita, sosiaalipolitiikan näkökulmasta työttömyyden lisäksi monet muutkin riskit – köyhyys, sairaus, ennenaikainen kuolleisuus – paikallistuvat tähän ryhmään. Silloinen kansanedustaja Osmo Soininvaara luonnehti tilannetta Helsingin Sanomissa seuraavasti: ”Aina tulee olemaan hitaita ja nopeita ihmisiä, lahjakkaita ja vähemmän lahjakkaita. Hyvässä yhteiskunnassa pitäisi olla tehtävää heille kaikille. Nyt niin ei ole. Ylimääräinen taakka tekee tästä pirun kalliin järjestelmän.”<sup>1</sup>

### **Kunniattomat ja kunnialliset työttömät**

Perustuslain 19. § määrittää työttömyyden ”kovassa ytimessä” olevien toimeentulon ehdot. Pykälän ensimmäisen momentti puhuu suojasta. Sen mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Toimeentulo-sanana voidaan tulkita viittaavan toimeentulotukeen, joka on normilaskelmaan perustuva subjektiivinen oikeus. Toimeentulotuki antaa suojan ihmisten perustarpeisiin liittyville puutteille: alastomuudelle, nälälle, kodittomuudelle. Huolenpito viittaa tarpeen mukaisiin palveluihin, joista ei ole kuitenkaan säädetty – eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta – subjektiivisia oikeuksia. Perustuslain 19. §:n toinen momentti paaluttaa niin sanotut ensisijaiset etuudet sosiaalisten riskien perusteella. Sen mukaan ”lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella”.

Perusturvan toinen ulottuvuus eli suoja on nähtävissä edellä mainitun pykälän ensimmäisen momentin alusta: perusturva kuuluu vain niille, jotka eivät ”kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa”. Toisesta momentista voi lukea rivien välistä, ettei lailla taata oikeutta perustoimeentulon turvaan niille, jotka eivät ole työttömiä (eli työmarkkinoiden käytettävissä), sairaita, työkyvyttömiä, eläkeiän ylittäneitä tai lapsen syn-

<sup>1</sup> *Liian kallis onnela. Osmo Soininvaaran haastattelu. Helsingin Sanomat 9.2.2003.*

nyttäneitä. Tähän ryhmään voi kuulua passiivisten työttömien lisäksi syrjäytyneitä, vapaamatkustajia ja väärinkäyttäjiä (Björklund 2009). Tämän tulkinnan mukaan laki ei turvaa perustoimeentuloa esimerkiksi silloin, kun nuori on työttömänä sen vuoksi, ettei tiedä, mihin haluaisi isona ryhtyä.

Perustuslain pykälästä kaikuu vuosisatainen perinne jakaa köyhät kunniamattomiin ja kunniallisiin eli niihin, jotka kykenisivät töihin mutta eivät niihin ryhdy, sekä niihin, jotka eivät kykene töihin.<sup>1</sup> Englannin köyhyyslaki jo vuodelta 1349 kielsi kerjäämisen työkykyisiltä köyhiltä. Heidän oli otettava vastaan työtä tai mentävä vankilaan. 1700-luvun Suomessa köyhät sijoitettiin kehuuhuoneisiin loukuttamaan, myöhemmin hätäaputöihin. Vuoden 1879 vaivaisasetuksessa avun ehtona oli paitsi puutteenalaisuus myös työkyvyttömyys. Perustuslain jako työkykyjen ja työhalujen mukaan kunniamattomiin ja kunniallisiin vaikuttaa selkeältä ja tarkoituksenmukaiselta: miksi turvata verovaroilla niiden toimeentulo, jotka voisivat hankkia sen omilla ponnistuksillaankin. Kyse voi olla kuitenkin harhasta. Määritelmä ei tunnista yhteisöä palkitsevaa ahkeruutta palkkatyön ulkopuolella. Kyse voi olla niistä, joiden yritystoiminta ei ole vielä lähtenyt liikkeelle tai joiden omat ponnistelut itsensä elättämiseksi eivät ole tuottaneet riittävästi toimeentuloa (esim. taiteilijat). Edelleen palkkatyön ulkopuolella voi olla myös sellaisia henkilöitä, jotka opiskelevat (mahdollisesti ilman opintotukea) tai työskentelevät enemmän tai vähemmän täysipäiväisesti oman lähipiirinsä (esim. kotiäidit) tai yhteisönsä hyväksi (esim. vapaaehtoistyö).

Suomen perustuslaissa kunniallisia köyhiä ovat sairaat, työkyvyttömät, ikääntyneet ja lapsen synnyttäneet. Heille kuuluu itsestään selvästi perusturvan antama suoja. Kunniamattomia köyhiä voidaan etsiä niiden joukosta, jotka saavat työttömän perusturvaa (työmarkkinatukea tai työttömän peruspäivärahaa).<sup>2</sup> Tälle ryhmälle perusturvan taso sinänsä merkitsee paitsi suoja myös piinaa sillä ehdolla, että he ovat a) työkykyisiä ja b) heille on tarjolla työpaikkoja. Piinaa voidaan annostella määräämällä työstä tai toimenpiteestä kieltäytyvälle karenssi työmarkkinatuen saamiselle. Erillisellä päätöksellä samassa tapauksessa toimeentulotuen perusosaa voidaan tilapäisesti alentaa.

Työmarkkinatuen saaminen edellyttää pääsääntöisesti, että henkilö ilmoittautuu työttömäksi eli on niin sanotusti työmarkkinoiden käytettä-

1 Myöhemmin tähän ryhmään ovat liittyneet myös ne, jotka etsivät töitä mutta eivät ole niitä vielä löytäneet.

2 Kunniamattomina ei-köyhinä voidaan pitää työtä vieroksuvia ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan saajia (osa ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajista kuuluu kuitenkin absoluuttisen määritelmän eli toimeentulotukinormin ja/tai suhteellisen määritelmän mukaan köyhiin).

vissä. On mahdollista, että osa työkykyisistä ja siis kunnianttomista köyhistä on jäänyt tai jättäytynyt kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle eli ei ilmoittaudu työttömäksi. Mikäli henkilöt hakevat toimeentulotukea (kuten useimmat tekevät), heidän on kuitenkin ilmoittauduttava työttömiksi. Toimeentulotukilaki velvoittaa hakijaa tähän.<sup>1</sup> Toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto, jossa aina ennen tuen myöntämistä selvitetään, onko hakijalla mahdollisuus saada toimeentulonsa turvatuksi muista tulolähteistä.

Työttömän perusturvan saajat on hallinnollinen näkökulma sangen heterogeeniseen ihmisryhmään. Tämä ryhmä on kuitenkin suppeampi kuin perusturvan saajat. Perusturvan saajiin kuuluu muun muassa niitä, joille maksetaan Kelan täyttä kansaneläkettä työkyvyttömyyseläkkeenä sekä vähimmäismääräisiä äitiys-, vanhempain- ja sairauspäivärahojen saajia. Joukkoon kuuluu myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät saa perustuslaissa mainittuja ensisijaisia etuuksia. Syynä voi olla se, että henkilö on työmarkkinoiden ulkopuolella eikä ole oikeutettu työmarkkinatukeen tai ei ole hakenut sitä tai että henkilö on työssä. Lisäksi on otettava huomioon, että ilman ensisijaista etuutta on sellaisia henkilöitä, jotka odottavat etuuksia, esim. päätöstä työkyvyttömyyseläkkeestä.

Ainoa työttömän perusturvan saajia yhdistävä tekijä on se, että yhteiskunta määrittelee heidän suojansa ja piinansa edellä hahmotellulla tavalla. Työmarkkinatuki ja työttömän peruspäivärahat muistuttavat niin paljon toisiaan, että niiden saajia on mielekästä tarkastella yhdessä (Sata-komitea suunnitteli etuuksien yhdistämistä). Kyse on joko pitkäaikaistyöttömistä tai (yleensä) nuorista, jotka eivät ole kiinnittyneet työmarkkinoille eli ovat jääneet työttömiksi tai vaille sellaisia työsuhteita, jotka olisivat antaneet oikeuden ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan. Työmarkkinatuen saajissa on myös niitä juuri työttömäksi jääneitä, jotka eivät ole syystä tai toisesta liittyneet työttömyyskassan jäseniksi. Perustuslaki määrittää perusturvan yksilöllisenä oikeutena, mutta tarveharkinta tekee siitä kotitalouskohtaisen. Esimerkiksi toimeentulotuessa otetaan huomioon kaikkien kotitalouden jäsenten tulot ja varat. Työmarkkinatuessa puolison tulot alentavat etuutta.

Työttömän perusturvaa saavat voidaan jaotella karkeasti kolmeen eri ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat nuoret, jotka eivät ole päässeet kiinnittymään työmarkkinoille. Toiseen ryhmään kuuluvat pienten lasten

---

<sup>1</sup> Velvollisuus ei kuitenkaan koske niitä, jotka ovat lääkärin toteaman sairauden vuoksi tai muun hyväksyttävän syyn vuoksi esteellisiä vastaanottamaan työtä. Hyväksyttävä syy voi olla esimerkiksi alle kolmevuotiaan lapsen hoito kotihoiton tuella (joissain tapauksissa myös alle kouluikäisen lapsen hoito).

vanhemmat ja kolmanteen pitkäaikaistyöttömät. Keskimäinen ryhmä voi olla päällekkäinen ensimmäisen ja kolmannen ryhmän kanssa. Työhön liittyvät halut, uskomukset ja mahdollisuudet ovat ryhmissä hieman erilaisia, mutta ryhmiin kuuluviin kohdistuvat samankaltaiset kannustimet.

### **Kolme selitystä työssäkäynnille**

Heinäkuussa 2009 22-vuotias helsinkiläinen Osku kertoi lehtihaastattelussa, miksi hän on elänyt viimeiset neljä vuotta enimmäkseen toimeentulotuella: ”Työttömyyteni syynä on yksinkertaisesti se, ettei minulla ole koulutusta mihinkään ammattiin. Se taas johtuu siitä, etten vielä tiedä, mikä minusta tulee isona”<sup>1</sup>. Välillä Osku on ollut työvoimatoimiston kautta löytyneissä harjoittelupaikoissa muun muassa baarimikkona, siivojana ja erilaisissa myyntitöissä. Osku ei pidä toimeentulotuen hakemista nöyryyttävänä, mutta valittaa sitä, että ”tuella tulee heikosti toimeen”. Ajatus opiskelusta ei ole mahdottomuus, jos sopiva paikka löytyy. Alhaisen opintotuen vuoksi ”opiskelu ei kauheasti houkuttele.” Oskun mukaan hänen tuttavapiirissään on enemmän toimeentulotuella eläviä kuin työssäkäyviä.

Oskun käyttäytymiselle voidaan antaa ainakin kolme eri rationaalista selitystä. Selitykset esitetään seuraavassa karkeasti ja kärjistäen, jotta eri ajattelutapojen ja niihin liittyvien politiikkasuositusten erot tulisivat paremmin näkyviin.

*Taloudellinen selitys* tarkastelee sitä, kuinka suuren taloudellisen hyödyn työssäkäynti tarjoaa suhteessa perusturvaan (esim. Holm & Kyyrä 1997). Työ tulkitaan menetetyksi vapaa-ajaksi, jolloin vastakkain ovat yhtäällä työstä aiheutuva vaiva ja siitä maksettava palkkio sekä toisaalla työstä kieltäytymisen tuoma vapaa-aika ja perusturvana maksettu etuus. Rationaalinen *homo economicus* pyrkii rahassa ja vapaa-ajassa mitatun taloudellisen hyödyn maksimointiin. Taloudellisen selityksen mukaan Oskun työttömyyden syynä on se, ettei Osku halua mennä töihin, koska sosiaaliturva on riittävän korkea (vaikka Osku valittelikin toimeentulotuen niukkuutta) suhteessa tarjolla olevista töistä saatavissa olevaan palkkaan.

*Sosiaalisen selityksen* mukaan ihmiset tekevät työtä osallistuakseen yhteiskuntaan – tai ainakin välttääkseen osattomuuden (Zawadzki & Lazarsfeld 1935; Jahoda ym. 1971; Kortteinen & Tuomikoski 1998). Selityksen mukaan kaikki ovat periaatteessa työhaluisia, mutta ongelmana on työpaik-

<sup>1</sup> Koulutuksen puute vie työn ja toimeentulon. Helsingin Sanomat 8.7.2009.



kojen puute. *Homo sociologicuksen* työhalu pohjautuu paitsi osallistumisen mahdollisuuksiin myös siihen, että ihminen on prososiaalinen olento, jonka toimintaa ohjaavat paitsi taloudellista etua laajemmat motivaatiot myös sopeutuminen vallitseviin sosiaalisiin normeihin (joista yksi on työn ensisijaisuus suhteessa sosiaaliturvaan). Osku on sosiaalisen selityksen mukaan työttömänä, koska hänelle ei ole tarjottu oikeaa työtä.

*Valikoitumisselitys* korostaa kilpailua työmarkkinoilla, jossa menestymisen määräytyy yksilön ominaisuuksien ja verkostojen perusteella. Työssä käyvät ne, joilla on parhaat kyvyt ja parhaat yhteydet työtä tarjoaviin tahoihin. Työttömyyttä selittävät heikot kyvyt, alhainen koulutus (inhimillisen pääoman puutteet) ja puuttuvat verkostot (alhainen sosiaalinen pääoma). Valikoitumiseen vaikuttaa myös se, että mainitut erot siirtyvät jossain määrin seuraaville sukupolville. Tämän selityksen mukaan Osku on työttömänä, koska hänen kykynsä eivät vastaa työmarkkinoiden tarpeita ja koska hänellä ei ole ollut yhteyksiä, joiden avulla työpaikan olisi löytänyt.

Kaikissa mainituissa näkökulmissa on puutteita. Taloudellisissa selityksissä lähdetään liikkeelle siitä, että yksilöt maksimoivat hyötyään. Etujen varaan heittäytymisen ja työssäkäynnin selittämisessä keskeisiä käsitteitä ovat efektiivinen marginaaliveroaste sekä kynnyispalkka. Efektiivinen marginaaliveroaste kertoo, kuinka suuri osa bruttotulojen lisäyksestä jää saamatta kasvavien verojen, pienentyvien tarveharkintaisten tulonsiirtojen sekä lisääntyvien palvelumaksujen vuoksi. Yksinkertaisen määritelmän mukaan henkilö tai kotitalous on tuloloukussa, kun efektiivinen marginaaliveroaste nousee 100 prosenttiin. Toisin sanoen tämänkaltaisessa tilanteessa henkilön ei kannata lisätä työpanostaan tai siirtyä eduilta töihin. Kynnyispalkka kuvaa alinta bruttopalkkaa, jolla saavutetaan sama käytettävissä oleva tulo kuin työttömänä ollessa. Kynnyispalkan taso määräytyy vähimmäisturvan perusteella ja kertoo sen rajan, jonka jälkeen palkkatason nousu parantaa työhön menevän taloudellista asemaa. Seuraavassa tarkoituksena ei ole osoittaa, ettei työn taloudellisilla kannustimilla olisi vaikutusta työnhaakuun. Näitä vaikutuksia on kuitenkin mitä ilmeisimmin liioiteltu.

Johdonmukaisuuden nimissä työssäkäynnin taloudellisuutta koskevissa laskelmissa olisi otettava huomioon rahapalkan lisäksi tulevat muut palkka-edut sekä palkkasuhteen sosiaaliturvaa parantava vaikutus. Näin meneteltäessä kynnyispalkat laskisivat ja tuloloukut vaikuttaisivat nykyistä selvästi vähäisemmältä ongelmalta. Ansiosidonnaisen sosiaalivakuutuksen lisäksi

työsuhde voi sisältää muitakin taloudellisia etuja, jotka eivät näy rahapalkassa. Näitä ovat erilaiset terveydenhuollon ja vapaa-ajanvieton edut (esimerkiksi ilmaiset yksityislääkärikäynnit osana työterveyshuoltoa, työkykyä ylläpitävä toiminta, liikunta-alennukset jne.). Vielä laajempi palkkakäsitys voi sisältää esimerkiksi työssä tapahtuvan koulutuksen, verkostot tai muun inhimillisen pääoman lisäyksen.

Efektiviisiä marginaaliveroasteita ja kynnyispalkkoja lasketaan simulaatiomalleilla, jotka ovat luonteeltaan lineaarisia, eli ne kuvaavat yleensä sitä, miten käytettävissä olevien tulojen määrä ja rakenne muuttuvat palkkatulojen lisääntyessä (Parpo 2001, 53–65). Todellisuudessa tukien hakemiseen ja myöntämiseen liittyy kuitenkin hallinnollisia viiveitä, paikallisten käytäntöjen eroja sekä suoranaisia virheitä (Hiilamo 2003). Näin ollen tulonsiirtojärjestelmä ei ole yksilöiden näkökulmasta yhtä joustava ja potentiaalisesti tuilla keinotteluun houkutteleva kuin laskelmat antavat ymmärtää. Kannustintutkimuksissa oletetaan myös, että kaikki tukiin oikeutetut hakavat kaikkia heille kuuluvia etuuksia. Toisin sanoen alikäyttöä ei esiinny. Todellisuudessa läheskään kaikki eivät hae etuja, joihin he olisivat oikeutettuja (Virjo 2000; Kuivalainen 2007).

Rationaalisen teorian mukaan yksilö maksimoi omaa etuaan halujensa ja uskomustensa mukaisesti (Elster 2007). On tärkeää huomata, että yksilöt käyttäytyvät sen mukaan, mitä *he uskovat* optimaaliseksi, eivätkä sen mukaan, mikä on objektiivisesti arvioiden optimaalista. Vaikka yksilön ajateltaisiinkin haluavan vain maksimoida työn ja vapaa-ajan suhdetta, tehtävä on mahdotonta suorittaa optimaalisesti, koska kyseessä on niin monimutkainen valintatilanne. Taloustieteessä esimerkiksi kannustimia arvioidaan kuitenkin objektiivisesti yksilöiden ulkopuolelta laskemalla heidän tulojaan mainituissa vaihtoehdoissa vallitsevien sääntöjen ja jopa palkkaodotusten perusteella<sup>1</sup>. Näkökulman uskottavuutta heikentää se, että yksilöiden olisi hankittava erittäin paljon informaatiota valistuneen valinnan tueksi.<sup>2</sup>

Empiiristen havaintojen mukaan ihmiset käyttäytyvät usein vastoin taloudellista etuaan. Yksinhuoltajien on todettu pysyvän työssä, vaikka he pystyisivätkin kasvattamaan (kapeasti määriteltyjä) tulojaan siirtymällä työelämästä tulonsiirtojen varaan (Forssén & Hakovirta 1998). Matalapalkka-alojen työntekijöiden on myös havaittu tekevän työtä, vaikka työt-

1 Esimerkiksi Holmin ja Kyrrän (1997) tutkimuksessa työttömille estimoituihin odotettavissa olevat alkupalkat ja näiden perusteella selitettiin työttömien käyttäytymistä.

2 Työn ja sosiaaliturvan kannustavuuteen vaikuttavat paitsi odotettavissa oleva palkkataso, myös verotus, ansioidonnan sosiaaliturvan ansaintaperiaatteet sekä mahdollisuudet työn ja sosiaaliturvan yhdistämiseen.

tömäksi jääminen kasvattaisi heidän tulojaan (Pedersen & Smith 2001). Monet työttömät ovat työllistyneet siitä huolimatta, että kotitalouden käytävissä olevat tulot ovat pudonneet (Holm & Kyyrä 1997). Toisaalta on havaittu, että työstä saatavilla nettotuloilla on vaikutusta käyttäytymiseen. Kannustimien muutosten on myös havaittu lisänneen työvoiman tarjontaa, erityisesti työhön siirtymistä (Laine & Uusitalo 2001). On myös todettu, että suuret velat lisäävät työttömien työllistymisen todennäköisyyttä (Rantala 1998).<sup>1</sup>

Sosiaalitieteissä ei yleensä ole pätevää selittää käyttäytymistä funktionaalisesti eli sen seurausten perusteella. Työssäkäynnin syyksi olisi löydettävä jokin ilmiö, joka edeltää työn aloittamista. Taloustieteessä käsitellään paljon sitä, miten työllisyys ja työttömyys vaihtelevat erilaisissa olosuhteissa ja millaisia seurauksia tästä on sekä yksilöille että kansantalouksille. Taloustiede sanoo kuitenkin hyvin vähän – jos mitään – siitä, miksi ihmiset käyvät työssä, toisin sanoen mitkä tekijät vaikuttavat haluihin ja uskomuksiin. Sosiaalinen selitys pääseekin pidemmälle kuin taloudellinen selitys, koska se tarkastelee työssäkäyntiä sen seurausten sijaan työssäkäyntiä edeltävien halujen ja uskomusten näkökulmasta. Motiivien yhteiskunnallisessa hierarkiassa vapaaehtoinen etuuksien varaan jääminen on selvästi työssäkäyntiä alempana. Tästä oli osoituksena mm. Oskun haastattelua seurannut julkinen keskustelu, jossa Oskun käyttäytymistä paheksuttiin kolumneja ja pääkirjoituksia myöten. Sen sijaan Helsingin Sanomien web-sivujen avoimella keskustelupalstalla Osku sai myös ymmärrystä.

Sosiaalisessa selityksessä työn ja työttömyyden valintoja tarkastellaan ihmisten arkipäivän todellisuudesta käsin. Sosiaalisen selityksen puutteena voi kuitenkin yhtä lailla pitää sitä, ettei se kuvaa luotettavasti työikäisten käyttäytymistä. Palkan lisäksi työ muun muassa tarjoaa osallistumisen mahdollisuuksia, jäsentää ajankäyttöä, luo sosiaalisia suhteita, kohentaa itsetuntoa ja rakentaa identiteettiä. Eduista huolimatta jotkut mitä ilmeisimmin jättäytyvät työttömiksi tai työmarkkinoiden ulkopuolelle. Tästä kertoo se, että erityisesti matalapalkka-aloilla (esimerkiksi siivousalalla, lajittelussa, lehdenjaossa, eräissä myyntitöissä) vallitsee samanaikaisesti työttömyyttä ja työvoimapulaa. Samasta ilmiöstä todistaa myös se, että työmarkkinatuen maksamiselle on määrätty karsenneja ja toimeentulotukea on alennettu työstä tai toimenpiteestä kieltäytymisen perusteella. Sosiaalisten normien vaikutus lienee heikentynyt modernisaation myötä. Modernisaatiota onkin

<sup>1</sup> Kyse voi olla myös valikoitumisesta. Suuria velkoja ottaneet voivat olla keskimääräistä työllistävempiä.

kuvattu siirtymäksi annettujen *roolien* omaksumisesta kohti *identiteettien* valitsemista (esim. Bauman 2004). Tukien varaan jättäytyminen tarjoaa myös mahdollisuuden tiettyjen identiteettien valitsemiseen, mihin johdannossa kuvattu helsinkiläisen Oskun tilanne viittaa.

Sosiaalinen selitys on myös liian yleinen. Työttömyyden valitsemisen selityksenä voi olla se, että työtön arvostaa – ainakin tietyllä hetkellä – vapaa-aikaa verrattoman paljon enemmän työtekkoon verrattuna. Syynä voi olla esim. läheisen sairaus, rakastuminen, lapsen hoito tai kiinnostava matka. Työnteko on sosiaalinen normi, koska muut voivat tehdä havaintoja sen noudattamisesta. Kotiin jääminen ei luonnollisesti herätä kuitenkaan samalla tavalla huomiota sellaisella asuinalueella, jossa huomattava osa asukkaista on työttömiä tai työmarkkinoiden ulkopuolella. Näin ollen asuin- ympäristöllä on vaikutuksia työssäkäyntiä koskeviin valintoihin.

Valikoitumisselitys on helppo havaita *ex post* eli käyttäytymisen lopputuloksina. Esimerkiksi työmarkkinatukea saavien etuusprofiili poikkeaa selvästi muista työttömistä ja koko väestöstä (TAULUKKO 1). Työttömiä koulutustaso on myös alhaisempi kuin työllisten. Erot saattavat näkyä myös päätöksentekokyvyissä, esimerkiksi kyvystä arvioida nykyhetken valintojen tulevia vaikutuksia sekä tahdonvoimassa.

Valikoitumisnäkökulman tueksi voidaan esittää vahva näyttö myös muun muassa köyhyyden, alhaisen koulutuksen sekä heikon työmarkkina-aseman periytymisestä (Airio ym. 2005; Björklund & Jäntti 1997; Erola & Moisio 2002; Erola & Moisio 2007; Österbacka 2004). Hyvinvointivaltio lupasi murtaa lapsuuden perheen ja aikuisuuden sosiaalisen aseman kohtalonyhteyden, mutta onnistui siinä vain puolittaisesti. Lasten taustoissa olevat erot jäävät usein pysyviksi (Esping-Andersen 2004). Valikoitumista saattaa jouduttaa talouden globalisaatio ja siihen liittyvä kansainvälisen työnjaon syventyminen. Sen seurauksena kouluttamattoman työvoiman kysyntä on vähentynyt ja koulutetun työvoiman ansiotaso on noussut voimakkaasti.

Valikoitumisnäkökulmaa uhkaa kuitenkin kehäpäätelmä, mikäli se ulotetaan liian pitkälle. Työhaluttomuus voidaan tulkita valikoitumisen aiheuttamaksi ”näköalojen kapeutumiseksi”, mutta se on samalla työttömyyden syy.

TAULUKKO 1. Koko väestön, muiden työttömien ja työttömän perusturvan saajien etuusprofiili marraskuun 2004 ja 2006 lopussa, %

	Toimeentulotuen saajat yhteensä		Asumistuen saajat yhteensä		Sekä toimeentulotuki että asumistuki	
	Mar-raskuu 2004	Mar-raskuu 2006	Mar-raskuu 2004	Mar-raskuu 2006	Mar-raskuu 2004	Mar-raskuu 2006
Väestö	3,6	3,4	12,6	12,3	2,6	2,4
Muu työtön, on kassan jäsen	3,1	2,9	6,6	5,8	1,4	1,3
Työttömän perusturvan saajat	34,3	35,0	50,1	52,2	28,0	29,1

Edellä kuvattujen selitysten erot eivät ole vain teoreettisia; niillä on ratkaisevia poliittisia seurauksia. Jos työtä pidetään vapaa-ajan taloudellisenä korvikkeena, sosiaaliturvasta muodostuu keino työn välttämiseen. Työttömät eivät hae töitä, jos on kannattavampaa jäädä sosiaaliturvan varaan. Sosiaaliturvassa on käytettävä piinaa myös siksi, että todelliset avuntarvitsijat voidaan erottaa työtä vieroksuvista vapaamatkustajista. Resursseja tarvitaan siis valvontaan. Mikäli kaikki ihmiset tulkitaan periaatteessa työhaluisiksi ja työkykyisiksi, sosiaaliturva voi olla antelias eikä piinaa tarvita. Valvonnalla ei ole myöskään perusteita, mikäli kenenkään (tai vain hyvin harvan) arvelaan turvautuvan tarpeettomasti sosiaaliapuun.

Sosiaalisessa selityksessä työttömyyden syitä on etsittävä työvoiman kysynnästä: kaikki olisivat periaatteessa halukkaita töihin, mutta taloudelliset suhdanteet eivät aina takaa, että kaikkien työpanokselle on tarvetta. Sosiaaliturva on vain niitä epäonnisia varten, joilla ei ole mahdollisuuksia osallistua työmarkkinoille. Valikoitumisselityksessä turva ja piina eivät ratkaise sosiaaliturvan ongelmia, koska ne eivät puutu avun tarpeen varsinaiseen syyhyn: työllistymisen estäviin yksilöiden ominaisuuksiin ja työmarkkinoiden rakenteeseen.

Taloudellinen selitys työssäkäynnille alkoi hallita sosiaalipoliittista keskustelua 1990-luvun laman aikana. Paavo Lipposen I hallitus (1995-1999) päätti heti virkakautensa alussa eli kesäkuussa 1995 perustaa ministeritason ohjausryhmän koordinoimaan kannustinloukkuongelmien ratkaisua (Kan-

nustinloukkutyöryhmän loppuraportti 1996). Tämän jälkeen työnteon kannustimia parannettiin muun muassa leikkaamalla yleisen asumistuen ja kotihoidon tuen tasoa, uudistamalla päivähoitomaksujen määräytymisperusteita, jättämällä työttömyysturvan ja toimeentulotuen tasokorotukset useana vuonna tekemättä sekä kiristämällä työttömyysturvan ja toimeentulotuen saantiehtoja ja sanktioita työstä kieltäytymisestä (Niinivaara 1999). Tämän seurauksena perusturvan taso on jäänyt vuosi vuodelta enemmän jälkeen ansiokohityksestä ja siihen sidoksissa olevasta ansioturvasta.

### **Kannustimet pieniin ansiotuloihin**

Työttömän perusturvan saajien mahdollisuuksia parantaa asemaansa työtuloillaan kahlitsevat yhtäältä työn tarjontaan ja toisaalta työn kysyntään liittyvät esteet. Työttömän perusturvan saajia koskee monenkertainen tarveharkinta. Harkintaa suoritetaan eri lakien ja eri viranomaisten toimesta. Keskeisiä ovat toimeentulotuen lisäksi työmarkkinatuki, asumistuki sekä toiselle ryhmälle päivähoitomaksut. Etuuksien tulovähenteisyys synnyttää sekä työllistymisloukkuja että byrokraatialoukkuja. Työllistymisloukut tarkoittavat sitä, että työtulot kasvattavat vain vähän nettotuloja, koska hyöty ”imuroidaan pois” alentuneina tukina, korkeampina veroina ja päivähoitomaksuina (ottaen huomioon erityisesti sen, että tässä kohderyhmässä potentiaaliset ansiotulot jäävät alhaisiksi)<sup>1</sup>.

Byrokraatialoukku liittyy siihen, miten ansiotulot muuttavat tukia (Hiilamo 2003). Tulojen muutos vaatii uuden hakemuksen työmarkkinatuesta ja asumituesta Kelalle (eri hakemukset), toimeentulotuesta sosiaaliviranomaisille sekä mahdollisista päivähoitomaksuista tämän alueen viranomaisille. Kaikissa hakemuksissa on eri lomakkeet ja eri käsittelyajat, mikä aiheuttaa paitsi paljon hallinnollista työtä hakijoille ja käsittelijöille myös huomattavaa taloudellista epävarmuutta toimeentulon äärirajoilla tasapainoileville kotitalouksille. Byrokraatialoukkujen merkitystä korostaa yleisinhimillinen taipumus tappioiden karttamiseen (*loss aversion*) (Elster 2007). Jos ihmisille tarjotaan mahdollisuus säilyttää nykytilanne tai ottaa riski, joka voi parantaa heidän asemaansa tietyllä määrällä tai heikentää sitä tietyllä määrällä, he valitsevat nykytilanteen.

---

<sup>1</sup> Siirtyminen kokoaikaiseen työhön työttömän perusturvalta on taloudellisesti kannattavaa minimipalkallakin – paitsi silloin, jos asumiskustannukset ovat erittäin korkeita (näin on esimerkiksi pääkaupunkiseudulla). Työttömyysloukut koskevat ennen muuta ansiosidonnaista työttömyysturvaa.

## Pohdintaa

Suomen perusturvan tulovähenteisyyttä voidaan pitää kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen ankarana, jopa konfiskaalisena. Jokaisesta perusturvan saajan hankkimasta eurosta julkinen valta hyötyy pienentyneinä tukina ja suurempina verotuloina ja julkisina maksuina jopa 90 senttiä. Miksi ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen lähtökohtana ei voisi olla se, etteivät ansiotulot vaikuta lainkaan työmarkkinatuen kuukausimäärään ensimmäisen 300 euron osalta ja alentaa vasta sen jälkeen työmarkkinatukea? Verotettavien tulojen lisääntyminen ja asumistuen pienentyminen pitävät huolta siitä, että menettely on kannustava myös julkiselle vallalle. Mahdollisuus pientenkin ansiotulojen hankkimiseen ei muodostaisi pakkoa, koska kenenkään tilanne ei heikkenisi nykyisestä. Toisaalta työttömän perusturva jäisi edelleen niin alhaiseksi, ettei se houkuttelisi ketään työssä käyvää jättäytymään sen varaan.

Työttömyysvakuutuksen etuna koko yhteiskunnan näkökulmasta on muun muassa se, että se pehmentää matalasuhdanteiden aiheuttamaa työvoiman kysynnän alentumista. Etu ei kuitenkaan toteudu niille, jotka jäävät pidemmäksi aikaa työttömäksi – ja joiden työttömyyden syynä ei ole suhdannevaihtelu vaan kohtaanto-ongelma: työ- ja sosiaalipolitiikan luomassa kontekstissa työmarkkinoilla tarjolla olevat työpaikat ja työntekijöiden kyvyt ja toiveet eivät kohta. Nopea talouskasvu 1990-luvun jälkipuoliskolla ja 2000-luvun alussa ei poistanut työttömyysongelmaa EU-maissa. Työttömyysaste jäi pysyvästi 1990-luvun alkua alemmalle tasolle. Kyse on muun muassa talouden globalisaation ja teknologian kehityksen vaikutuksista. Teollisuusmaiden hyvinvointivaltioiden haasteena on työn löytäminen matalasti tuottaville työntekijöille.

Työllistämismahdollisuuksien luopumisen jälkeen työttömän perusturvan saajien työllisyyttä on yritetty parantaa muun muassa aktivointisuunnitelmissa, kuntouttavalla työtoiminnalla, työllisyyskoulutuksella ja työnantajalle maksettavilla tuilla. Tulokset ovat jääneet laihoiksi. Työllisyystyöt ovat päättyneet määräajan jälkeen ja tuetut työsuhteet työnantajalle maksetun korvauksen päättymisen jälkeen. Työnantajien käyttäytymistä tuntuu sellittävän tukien saaminen, ei työntekijän tuottavuus. Uusi mahdollisuus tarkastella ongelmaa on kiinnittää huomio sen työpanoksen arvoon, joka

yksittäisellä työttömän perusturvan saajalla on.<sup>1</sup> Kuinka paljon työnantajat ovat valmiita maksamaan työttömän perusturvan saajan työpanoksesta avoimilla työmarkkinoilla? Toisin sanoen millainen voisi olla työttömän perusturvan saajien työpanoksen potentiaalisen markkina-arvon jakauma? Tuo jakauma kertoisi, kuinka suuri työpanos ja sen tuoma työhön osallistuminen on mahdollista saavuttaa optimaalisessa tilanteessa. Jakauman muotoa on liki mahdotonta arvioida. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös ne mahdollisuudet, jotka perusturvan varassa olevilla työttömillä on itse työllistää itseään. Valikoitumisen vuoksi voidaan olettaa, että työpanoksen arvo on monissa tapauksissa vain muutamia satoja euroja kuukaudessa.

Miten työttömän perusturvan sosiaalisia mahdollisuuksia voisi parantaa? Yksinkertaisin vastaus kuuluu: luomalla heille enemmän mahdollisuuksia työssäkäyntiin. Eikö työmarkkinoille voisi tehdä tilaa kaikille, joilla on jäljellä työkykyä ja joiden työpanos hyödyttää yhteisöä? Juhani Aho (1912) kirjoitti samasta asiasta lastussaan Sasu Punanen: ”Luonnonlahjat ovat epäluokiset ja sen tähden niistä lieneekin jokainen saanut oman osansa. Tavalisesti 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 saatat hän esiintyä lajinsa täydellisimpänä.”

Edes pieniä ansiotuloja voisi pitää myönteisenä siirtymänä verrattuna pitkäaikaistyöttömyyteen. Myönteinen elämänmuutos tai siirtymä herättää kuitenkin kysymyksiä. Kenen näkökulmasta siirtymä on myönteinen? Riittääkö myönteisyyden kriteeriksi yksilön kokemus vai onko mittarina myös yhteisön saama hyöty? Jälkimmäinen täsmennys johtaa väistämättä normatiivisuuteen. Entä mitkä ovat yksilöiden todelliset valinnan mahdollisuudet? Jos vaihtoehtoja ei ole, mahdollisuudesta tulee pakko. Olennaista on liittää instituutioiden kannustimet yksilöiden mahdollisuuksiin parantaa asemaansa.

Ajatuskokeena voidaan miettiä yhtäältä sitä, että perusturva poistetaan kokonaan ja selvitetään, paljonko absoluuttiseen köyhyyteen heitetty pysyvät ansaitsemaan – ja toisaalta sitä, että samaa asiaa mitataan sen jälkeen, kun tarveharkinta on poistettu kokonaan ja kaikki ansiotulot tulevat (vero-

<sup>1</sup> Määritelmän mukaan jokaisella työttömän perusturvan saajan työpanoksella on oltava positiivinen arvo, koska muutoin heidät on luokiteltava sairaisiksi tai työkyvyttömiksi. Näin ei käytännössä tietenkään aina ole.



jen jälkeen) saajien käyttöön. Ensin mainittu vaihtoehto on mieletön, koska se muuttaisi mahdollisuudet pakoksi: kaikkien kynnelle kykenevien olisi nälkäkuoleman uhalla pyrittävä hankkimaan leipää ja suojaa. Jälkimmäinen vaihtoehto on eräin reunaehdoin toteuttamiskelpoinen, vaikka se ei kaikille vielä takaisikaan lisätuloja. Tuloksena olisi kuitenkin nykyistä korkeampi työhön osallistumisen aste ja pienemmät julkiset nettomenot. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että kouluttamattomat nuoret ja pitkäaikaistyöttömät voisivat saada – ainakin jonkin aikaa – palkkaa ilman etuuksien heikennyksiä eli eräänlaista ”etuusbonusta”. Tarveharkinnasta luopuminen koskisi vain niitä, jotka saavat ansiotuloja. Se olisi mahdollisuus, ei pakko.

Lähestymistapa on radikaali. Hätäisesti toteutettuna se voi johtaa matalapalkka-alojen työehtojen yleiseen heikentymiseen ja laajaan työssäkäyvien köyhien ongelmaan. Ratkaiseva kysymys on se, miten kulloisessakin suhdannetilanteessa työmarkkinoille voidaan raivata tilaa niille, joiden työpanoksen arvo on alle minimipalkan, ilman että samanaikaisesti heikennetään minimipalkkaa saavien asemaa. Kyseessä on niin sanottu syrjäyttämisongelma eli se, että alle minimipalkan työhön tulevat syrjäyttäisivät työstä niitä, jotka nyt pitivät kiinni viimeisistä työpaikoista. Samaan aikaan halvan työvoiman tarjonnan lisääntyminen voisi yleisesti laskea alimpia palkkoja ja johtaa siihen, että palkkaa ja sosiaaliturvaa joutuisivat yhdistämään nekin, jotka nyt tulevat toimeen pienillä palkkatuloilla. Näitä potentiaalisia uhkia on verrattava niihin hyvinvointitappioihin, jotka aiheutuvat siitä, että työttömän perusturvan saajien työpanos jää hyödyntämättä. Kysymys on myös siitä, kenelle hyödyt ja mahdolliset haitat kohdentuvat. Lisäksi on otettava huomioon, että tarveharkinnasta luopuminen koskisi vain kouluttamattomia nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä ja olisi mahdollisesti sidottu aikaan. Ei ole kohtuullista olettaa, että kovinkaan moni pienipalkkainen haluaisi luopua työpaikastaan päästäkseen pitkäaikaistyöttömäksi ja sen jälkeen mahdollisesti uudelleen töihin saamaan sekä etuuksia että palkkaa. Uudistuksen toteuttamisessa on myös otettava huomioon suhdannetilanne eli vallitseva työvoiman kysyntä. Lähitulevaisuudessa laman haihduttua työmarkkinoilla avautuu runsaasti uusia tilaisuuksia ja siirrymme nopeastikin ainakin jollain aloilla työttömyydestä työvoimapulaan. Erityisesti tässä tilanteessa on tärkeää luoda uusia keinoja ja mahdollisuuksia kouluttamattomille nuorille ja pitkäaikaistyöttömille.

Ongelmaksi jäävät tasa-arvo sekä negatiiviset kannustimet. Samaa työtä

ilman etuusbonusta tekevät työntekijät voivat kokea, ettei järjestelmä ole reilu, koska sama työpanos ja sama palkka jättää toisille enemmän nettotuloja kuin toisille. Tässä yhteydessä voidaan ajatella, että nuorille ja pitkäaikaistyöttömille työssäkäynti on etuusbonuksen maksuajan haastavampaa kuin toisille, jotka ovat jo tottuneet työntekoon. Tämä ylimääräisen ponnistelun vaiva palkitaan sillä, etteivät tulot pienennä etuuksia. Mikäli etuusbonus myönnetään subjektiivisena oikeutena ikävuosien tai työttömyyden keston perusteella, se muodostaa negatiivisen kannustimen. Henkilön on kannattavampaa pysytellä työttömänä niin kauan, että hän saa etuusbonuksen, vaikka töitä olisi tarjolla jo aikaisemmin. Etuusbonus voisikin toimia paremmin harkinnanvaraisena toimenä, joka perustuu esimerkiksi työvoimapoliittiseen lausuntoon.

Etuusbonus edellyttää myös sitä, että byrokraloukun laukaisemiseksi tuloharkintaa yhdistetään. Tämä ei ole mahdollista ilman tuloharkinnan keskittämistä yhteen paikkaan. Jos Kelan maksamia etuuksia eli työmarkkinatukea ja asumistukea ei siirretä kuntien sosiaalitoimistoihin, vaihtoehto on tulotakuun kaltaisen vastuun siirtäminen Kelalle. Tulotakuu tarjoaa lisäksi selkeän ja yksinkertaisen mallin sanktioiden käyttämiselle (työmarkkinatuen karenssi, toimeentulotuen perusosan alentaminen) niissä tilanteissa, joissa asiakkaat eivät ole halukkaita ottamaan vastaan työtä tai osallistumaan koulutukseen tai muihin aktivointitoimiin. Sanktio purisi kerralla toimeentulon tasoon, eikä toimeentulotukea voitaisi käyttää työmarkkinatuen karenssin paikkaamiseen.

Tulotakuu tai muu vastaava menettely ei vielä yksin tarkoita yhteensovittamisen parantumista. Tulotakuu edellyttää valtakunnallisten normien tai ainakin selvempien sääntöjen sopimista niiden asumismenojen huomioon ottamisesta, joita asumistuki (tai uusittu asumistuki) ei korvaa. Kelan on myös pystyttävä takaamaan hakemusten yhdistäminen sekä ripeä ja luotettava käsittely. Kelan on lisäksi säilytettävä maineensa neutraalina viranomaisena.<sup>1</sup>

Edellä mainitussa Oskun tapauksessa tässä ehdotetut muutokset tarkoittaisivat, että

- Osku saisi ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon yhdestä paikasta.

<sup>1</sup> Työmarkkinatukiudistuksen jälkeen kunnat ovat ottaneet maksuvastuuta pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuesta. Tämä kannustaa kuntia taistelemaan pitkäaikaistyöttömyyttä vastaan. Myös tulotakuussa olisi säilytettävä kuntien vastuu kustannuksista, jotta niillä olisi edelleen vastaava tai jopa suurempi kannustin vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä.

- Osku voisi kokeilla eri ammateissa, mitä hänestä voisi tulla isona, sopimalla työnantajien kanssa hänen työnsä markkina-arvoa vastaavasta palkasta, joka voisi olla selvästi alle minimipalkan, ja mahdollisesti myöhemmin hankkia koulutusta (esimerkiksi oppisopimuskoulutuksena tai muutoin) sille alalle, joka tuntuu kiinnostavalta.
- Osku saisi pitää tietyn ajan, esimerkiksi 12 kuukautta 100-prosenttisesti ja sen jälkeen alentuen, nettopalkan ilman toimeentulon turvaavan etuuden alentumista.

## Johtopäätökset

Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka pyrkii tunnistamaan kunkin erityiset haasteet ja vahvuudet myönteisten siirtymien toteutumiseksi. Sosiaalisten mahdollisuuksien sosiaalipolitiikassa on kyse investoinnista: työtilaisuuden luominen kouluttamattomalle nuorelle tai pitkäaikaistyöttömälle voi alkuvaiheessa aiheuttaa enemmän kustannuksia kuin hyötyjä, mutta pitkällä aikavälillä vähäistenkin ansiotulojen saaminen – eli omien ponnisteluiden tukeminen yksinomaan sosiaaliturvan varassa riippumisen sijaan – lisäävät sekä yksilöiden että yhteiskunnan hyvinvointia enemmän kuin aiheuttavat kustannuksia.<sup>1</sup> Poliitiikan onnistumista – myönteisiä siirtymiä – on tarkasteltava usean vuoden tähtäimellä. Ihmisen mittana ei ole hänen asemansa tässä ja nyt vaan myös ne mahdollisuudet, jotka liittyvät hänen tulevaisuuteensa.

Sosiaalisia mahdollisuuksia turvaavassa yhteiskunnassa jokainen yksilö voi todeta tehneensä parhaansa (Elster 2007). ”Tehdä parhaansa” viittaa sekä haluun pyrkiä parempaan että mahdollisuuksiin, joissa halu toteutui. Edelleen lähtökohtana on, että vaikka halut ja mahdollisuudet ovat yksilöllisiä, erot käyttäytymisessä johtuvat etupäässä mahdollisuuksien eroista. Työttömän työllistyminen vaikuttaa suoraan kotitalouden elinolosuhteisiin ja kulutukseen. Kysymys on esimerkiksi työvaatteiden hankinnasta, lastenhoitojärjestelyistä tai jopa asuinpaikan vaihdoksesta. Toisin sanoen kannustavuus ei ole välittömästi vain sitä, miten kotitalouden tulot muuttuvat, vaan sitä, mitä tapahtuu elinolosuhteissa ja kulutuksessa. Laajemmassa tarkastelussa mukaan on otettava työssäkäyntiin sosiaalisesti kannustavat tekijät. Kaikki haluavat rakentaa identiteettiään työmarkkinoilla, mutta

<sup>1</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut, että työmarkkinoilta syrjäytyvä nuori aiheuttaa yhteiskunnalle noin miljoonan euron kustannukset ennen kuin hän täyttää 60 vuotta (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007).

mahdollisuudet siihen ovat erilaisia. Yhteiskunnan on helpompi vaikuttaa kansalaisten mahdollisuuksiin kuin haluihin.

Sosiaalisten mahdollisuuksien turvaaminen tarkoittaa sitä, että työssäkäyntiä on tarkasteltava mahdollisimman laajasta näkökulmasta. Toisin sanoen hyvinvointivaltion instituutioita on uudistettava kunkin yksilöllisistä lähtökohdista tukemaan ihmisten pyrkimyksiä parantaa asemaansa työmarkkinoilla. Edellä kuvattujen työssäkäynnin selitysten synteesi voidaan esittää seuraavasti: ponnisteluja oman tilanteen parantamiseksi tukee ja kannustaa se, että ihminen hahmottaa kannustimien tarjoamien vaihtoehtojen yhteyden oman tilanteensa parantumiseen (Björklund 2009).

Siihen, miten yksilö hahmottaa vaihtoehtoja, vaikuttavat taloudelliset kannustimet, yksilön ja perheen arki ja niihin liittyvät odotukset sekä yksilön ja perheen ominaisuudet ja verkostot. Kannustimilla pitää olla laajalaisesti ymmärrettyä yhteys yksilön hyvään.<sup>1</sup> Jos työpaikka, koulutus tai kuntoutus ei merkitse ihmiselle mitään, toisin sanoen hän ei koe sitä itselleen sosiaalisesti mahdollisuudeksi, kannustaminen on tyhjän päällä. Jos ihmiselle asetetaan kannustimia ja tarjotaan päämääriä, joiden hän ei koe lisäävän omaa hyvinvointiaan tai joiden hän kokee ehkä jopa heikentävän sitä, sosiaaliset mahdollisuudet jäävät käyttämättä. Sosiaaliin mahdollisuuksiin kannustaminen muuttuu mielettömäksi myös tilanteissa, jos aitoja vaihtoehtoja ei ole tarjolla. Työhön liittyviä sosiaalisia mahdollisuuksia olisi arvioitava sen mukaan, miten yksilö ja perhe voivat kokea työn parantavan tai ylläpitävän heidän toimintakykyään ja inhimillistä vuorovaikutustaan. Työssäkäynnillä tulisi olla yhteys siihen, miten yksilö hahmottaa oman hyvinvointinsa kehittymistä pitkällä aikavälillä. Viime kädessä kysymys on yksilöiden hyvää elämää ja tavoiteltavaa elämäntapaa koskevista preferensseistä.

Oskun tapauksessa – ja monien muiden työelämän ulkopuolelle jäävien ja jättäytyvien – pulmana tuntuu olevan nimenomaan se, ettei hän hahmota koulutuksen ja työssäkäynnin merkitystä omalle elämälleen. Nämä merkitykset eivät välttämättä aukene, vaikka ulkopuoliset valtatohot virittäisivät kannustimiaan miten tahansa. Jos Osku kokee, ettei työssäkäynti ole hänen hyvän elämän päämääränsä mukainen vaihtoehto, hän ei etsi työtä eikä polkuja työelämään. Tietenkin on järjetöntä, että edes lyhyellä ajanjaksoilla työllistyminen heikentää ihmisen taloudellista tilannetta. Järjestelmän loukut ovat ihmisarvoa alentavia. Oskun täytyy silti pystyä tunnistamaan

1 Kiitän Liisa Björklundia tästä huomiosta.

työllistymisen myönteiset vaikutukset hänen hyvän elämänsä kannalta pidemmällä aikavälillä, eikä vain lyhyen taloudellisen edun näkökulmasta.

Olisikin olennaista tietää, mikä on Oskun käsitys hyvästä elämästä ja miten se muodostuu. Tämä auttaisi virittämään kannustimia juuri hänen mahdollisuuksiensa toteuttamiseen.

Sosiaali- tai työvoimapolitiikalla ei voida vaikuttaa kuin epäsuorasti käsitäisiin hyvästä elämästä. Kyse on omaa ja yhteistä hyvää koskevista arvoista, jotka kehittyvät jo varhaislapsuudesta alkaen sekä tietysti yhteiskunnan yleisestä ilmapiiristä: onko yhteiskunta kiinnostunut kaikkien työpanoksesta. Työhön osallistumisen tärkeyttä korostaviin arvoihin voidaan vaikuttaa kasvatuksella ja koulutuksella. Lasten ja nuorten omia kykyjä arvostava kasvatusta ja hyvä koulutus rohkaisevat nuoria tarttumaan työelämän mahdollisuuksiin. Puutteellisen kasvatuksen tai kelvottoman koulutuksen saaneet eivät välttämättä oivalla yhteiskunnan ja yksilön hyvinvoinnin kannalta järkeviä sosiaalisia mahdollisuuksiaan.

## Lähteet

- Aho, Juhani: Sasu Punanen ja muita lastuja. Helsinki: WSOY, 1912
- Airio, Ilpo & Moisio, Pasi & Niemelä, Mikko: The Intergenerational Transmission of Poverty in Finland in the 1990s. *European Journal of Social Security* 7 (2005): 251–267.
- Bauman, Zygmunt: Sosiologinen ajattelu. Tampere: Vastapaino, 2004.
- Björklund, Liisa: Kannustaminen ja moraalit : Kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvulta alkaen. Helsingin yliopisto, teologinen tiedekunta. Helsinki, 2009.
- Björklund, Anders & Jäntti, Markus: Intergenerational Income Mobility in Sweden Compared to the United States. *American Economic Review* 87 (1997): 1009–1018.
- Elster, Jon: Explaining Social Behaviour. More Nuts and Bolts for the Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Erola, Jani & Moisio, Pasi: Jähmettykö Suomi? Sosiaalinen liikkuvuus ja pitkäaikaistyöttömyys Suomessa 1970–1995. *Sociologia* 39 (2002): 185–199.
- Erola, Jani & Moisio, Pasi: Social Mobility over Three Generations in Finland 1950–2000. *European Sociological Review* 23 (2007): 169–183.
- Esping-Andersen, Gösta: Untying the Gordian Knot of Social Inheritance. *Research in Social Stratification and Mobility* 21 (2004): 115–138.
- Forssén, Katja & Hakovirta, Mia: Work Incentives in Single Parent Families. Sosiaalipolitiikan laitos. Series B/15. Turku: The University of Turku, 1998.
- Hiilamo, Heikki: Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 99(2003):3, 294–311.
- Hiilamo, Heikki & Saari, Juho: Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka. Teoksessa Arajärvi P & Särkelä R (toim.) *Leipää ja lämpöä. Näkökulmia sosiaaliturvan uudistamiseen*. Helsinki: STKL, 2008.
- Holm, Pasi & Kyyrä, Tomi: Tulojen vaikutus työmarkkinasiirtymiin. *Tutkimuksia* 40. Helsinki: VATI, 1997
- Hytti H. Työmarkkinatuki ja rakennetyöttömyyden purkutalkoot. Toimeentuloturvan näkökulma. *Yhteiskuntapolitiikka* 68 (2003):4:353–368.
- Jahoda, M. & Lazarsfeld, P. & Zeisel, H. Mariental. *The Sociography of an Unemployed Community*. Chicago: Aldine Atherton, 1971.
- Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti: Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 1996/5. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 1996.
- Kortteinen, Matti & Tuomikoski, Hannu: Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Helsinki; Hanki ja Jää, 1998.
- Kotiranta, Tuija; Aktiivoinnin paradoksit. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2008.
- Kuivalainen, Susan: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 72 (2007):1, 49–56.
- Kurenoja, Jaana: Tuloverotus lääkkeenä kannustinloukkuun. Laskelmia verojen, tulonsiirtojen ja palvelumaksujen vaikutuksista esimerkkiperheiden käytettävissä oleviin tuloihin. *Verotietoa* 24. Helsinki: Veromaksajat, 2000.
- Laine, Veli & Uusitalo, Roope: Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. *Tutkimuksia* 74. Helsinki: VATI, 2001.
- Niinivaara, Reino: Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia.

- Tutkimukset ja selvitykset 4/99. Valtiovarainministeriö. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 1999.
- Parpo, Antti: Tulonsiirtojärjestelmän synnyttämät tuloloukut. Raportteja 262. Stakes. Helsinki: Stakes, 2001.
- Pedersen, Peder & Smith, Nina: Unemployment Traps: Do Financial Disincentives matter? *European Sociological Review* 18(2002): 271–288.
- PeVM 10/1980. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö nro 10 vuonna 1980.
- Rantala, J: Työvoimapolitiikan rooli ja työttömien työllistyminen. VATT-tutkimuksia 44. Helsinki, Valtion taloudellinen tutkimuslaitos, 1998.
- Ruotsalainen, Seppo: Työttömyys ja työttömyysturva. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1998.
- Suomen hallitusmuoto 17.7.1919/94. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi). Haettu 19.8.2010.
- Työllisyyslaki 275/87. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi). Haettu 19.8.2010.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto: Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Toiminnantarkastuskertomus 146. Helsinki, 2007.
- Virjo, Ilkka: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt. *Janus* 8 (2000): 1, 28–44.
- VNK: Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2001/13. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2001.
- Zawadzki, B. & Lazarsfeld, P. The Psychological Consequences of Unemployment. *Journal of Social Psychology* (1935):6, 224–251.
- Österbacka, Eva: *It Runs in the Family. Empirical Analyses of Family Background and Economic Status*, Turku: Åbo Academi University Press, 2004.







## 12 LOPUKSI: ONKO MAHDOLLISUUS TODELLA MAHDOLLISUUS?

**M**ahdollisuuksien politiikalla ei tarkoiteta paluuta entiseen eli vanhaliberalistisen tavan mukaan kieltojen poistamista. On totta, että kokoontumis- ja elinkeinovapaus tekevät mahdolliseksi yritystoiminnan ja kansalaisten koolle kutsumisen kenenkään sitä ennalta estämättä ja että kaikilla on silloin vapaus yrittää. Vapaus ei kuitenkaan muutu mahdollisuudeksi, ellei ihmiselle anneta selviytymisen edellytyksiä. Tähän mahdollisuuksien politiikalla halutaan pureutua. Tavoitteena on parantaa toimintaedellytyksiä, ei vain poistaa kieltoja. Mahdollisuuksien politiikka on myös jotain enemmän kuin sosiaalisten oikeuksien takaaminen. Näiden tavoitteena on turvata toimeentulo sekä tarpeellinen hoito ja hoiva asettamalla yhteiskunnalle veloitteita järjestää sosiaaliturva. Mahdollisuuksien politiikka korostaa yhteiskunnan tarjoaman tuen rinnalla ihmisen omaa otetta asioihin, omia valintoja ja samalla omaa vastuuta.

Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaan löytyy teoreettisia perusteita ja konkreettista sisältöä. Sosiaaliturvan sisällöksi ei riitä resurssien uudelleen jakaminen. On ajateltava myös sitä, mitä voimavarat ihmiselle merkitsevät, avaavatko ne uusia väyliä vai korvaavatko ne vain menetettyjä mahdollisuuksia. Jälkimmäistä ei pidä väheksyä. On oikeudenmukaista huolehtia sairastuneen ja työttömän toimeentulosta.

Mahdollisuuksista puhuttaessa tavoitellaan kuitenkin enemmän. On houkuttelevaa nähdä voimavarojen jako uusien voimavarojen lähteenä – ei vain uutena voimavarojen kerroksena vaan myönteisten mahdollisuuksien kierteen alkuvoimana. Mahdollisuuksien avaamista on aivan konkreettisesti esteiden poistaminen kulkureiteiltä ja toimeentulon turvaaminen niin, että työ tuntuu houkuttevalta ja elämä onnellisemmalta.

Mahdollisuus tarkoittaa usein toimintaa, mahdollisuutta liikkua, kommunikoida, kehittää ja ilmaista itseään, toimia aktiivisena kansalaisena ja osallistua työelämään. Menetetyn mahdollisuuden tilalle etsitään uutta mahdollisuutta. Mahdollisuuksien näkeminen on ensimmäinen askel tiellä mahdollisuuksien politiikkaan. Toinen askel on ihmisten erilaisuuden hyväksyminen: yhdenmukaistava politiikka sulkee mahdollisuuksia. Mahdollisuuksien politiikan ja tasa-arvoa tavoittelevan politiikan välille syntyy tästä syystä jännitteitä. Mahdollisuuksien politiikkaa ei voi aidosti ymmärtää, ellei ymmärrä tasa-arvoa moniulotteisena ja dynaamisena prosessina. Ei riitä, että kaikille annetaan yhtä pitkä pätkä makkaraa, on annettava välineitä hankkia haluamaansa purtavaa.

Silti voidaan asettaa kysymys keisarin vaatteiden olemassaolosta. Miksi puhua mahdollisuuksien politiikasta? Esimerkit osoittavat, että kysymys on toimenpiteistä, joita on totuttu sijoittamaan tutumpien termien alle. On puhuttu terveydenhuollosta, sosiaaliturvasta ja koulutuksesta. Onko mahdollisuuksien politiikka vain retorinen käänne hyvinvointikeskustelussa, vai sisältääkö se jotain omaperäistä? ”Opportunity for all” oli jo vuosia sitten Tony Blairin hallituksen iskulauseena. Onko kysymys vain poliittisesta slogaanista, jollaisia tulee ja menee? 1980-luvun lopulla tarjottiin iskulauseeksi hallittua rakennemuutosta. Rakennemuutos tuli, mutta hallitun muutoksen sijasta saatiin lama. Mistä nyt voisi olla kysymys? Ei käy samalla tavalla, siis niin että mahdollisuuksien sijasta saamme eteemme mahdottomuuksia? Yritän vastata arvioimalla tai ehkä paremminkin arvaillemalla, mistä tarve tähän keskusteluun on virinnyt ja sen jälkeen kuvailla mahdollisuuspolitiikan ulottuvuuksia.

Yhteiskunnalliset paradigmat ajautuvat ennemmin tai myöhemmin ris-tiriitaan sekä itsensä että ympäröivän maailman kanssa. Tämän päivän ekonomistit ovat yleisesti sitä mieltä, että toisenlainen talouspolitiikka olisi estänyt 1929 alkaneen laman tuhoisimmat vaikutukset. Usko talouden kykyyn itse korjata virheensä ja palauttaa tasapaino johti ennen näkemättömään tragediaan. Paradigman epätäydellisyys paljastuu ennemmin tai myöhemmin. Yhteiskunnan muuttuessa ennen hyvin toimivat osat alkavat tuottaa haitallisia sivuvaikutuksia. Keynesin oppien mukaan kehitetty talouskalusto osoittautui voimattomaksi öljyn hinnan nousua seuranneen stagflaation hoitamisessa 1970-luvulla. Keskustelua hämmentää se, että paradigmat ovat luonteeltaan ideologisia ja niistä kiistellään silloinkin, kun ne

tuottavat enimmäkseen suotuisia tuloksia.

Onko keskustelu mahdollisuuksien politiikasta syntynyt korvaamaan tai korjaamaan vallassa olevaa oppirakennelmaa? Ei varmasti korvaamaan, mutta korjaamisesta kyllä voitaisiin puhua. Mieluiten kutsuisin sitä uudeksi näkökulmaksi hyvinvointipolitiikkaan, näkökulmaksi joka on nyt tullut tarpeelliseksi. Syyt ovat osaksi hyvinvointipolitiikan sisällä, osaksi ulkopuolella. Sisäisistä syistä nostaisin tärkeimmäksi pyrkimyksen ylikorostaa kannetun veden merkitystä. On saatava pohjaveden taso nousemaan. Yhteiskuntaan sovellettuna se tarkoittaa hyvinvointivälineistön mukauttamista kulloisenkin yhteiskunnan tilaan sopivaksi. Koulutus ja tiedon lisääminen sellaisenaan ei ratkaise sopeutumisongelmia, on ymmärrettävä mitä taitoja elämässä tarvitaan.

Hyvinvointipolitiikka on menestynyt siksi, että se on tarjonnut turvallisia luopumisen väyliä niille, joille sellaisia on pitänytkin tarjota ja kouluttanut, tukenut ja hoitanut niitä, jotka ovat olleet tällaisen avun tarpeessa. Kun samalla tiellä jatketaan, jossain kohdassa tulokset alkavat heikentyä ja rajahyöty pienenee. Lopulta lääke on tehoton. Koulutus on lisännyt tuottavuutta, mutta jossain tulee vastaan raja, jossa kustannukset ylittävät hyödyn. Syynä ei ole pelkästään ylimitoitus. Tehottomuus perustuu myös lääkkeen luonteeseen: lääke tehoaa vain jos lääkkeen nauttija uskoo ja haluaa sen vaikuttavan. Hoidon, koulutuksen ja kuntoutuksen tuloksellisuus heikkenee tai vaikutus loppuu kokonaan, jos henkilö itse suhtautuu niihin väheksyvästi tai kokonaan torjuvasti. Miksi lääkettä kuitenkin annetaan, vaikka tehottomuus on ilmeinen?

Hyvinvointipolitiikan rakentajien ihmiskuvassa ihminen oli viaton ja yhteiskunta puolestaan kertomuksen konna. Ihmiset olivat jääneet teollistumisen ja markkinatalouden armoille. Riskit olivat kohtuuttomia, ja niiden vähentämiseksi valtion oli otettava enemmän vastuuta. Hyvinvointipolitiikan perustajaisät lähtivät siitä ajatuksesta, että lainsäätäjä ja lakien toimeenpanijat, kuten lääkärit, hoitajat, sosiaalityöntekijät ja opettajat, ajattelevat ihmisten parasta. Potilas, asiakas ja oppilas ovat vastaanottajia, jotka kuuliaisesti toimivat ohjeiden mukaan. Nyt on tultu hämmennyksen tilaan. Potilaat lukevat ohjeita netistä ja koulutettavat löytävät uusia polkuja omatoimisesti.

Hyvinvointipolitiikan sisäinen säröily on suureksi osaksi seurausta ulkoisista muutoksista. Suunnittelun kulta-aika on ohitettu. Markkinat ovat

vallanneet itselleen ohjaajan aseman. Sen paine tuntuu myös hyvinvointipolitiikassa. Markkinatalouden tehokkuutta ei kannata ohittaa olankohautuksella eikä liioin pelästyä sen voimaa. Se voidaan ottaa rengiksi myös hyvinvointipolitiikan talliin.

Markkinoille on ominaista valinnan mahdollisuus. Valinta vaikuttaa myönteisesti palvelujen muotoutumiseen; huonoille palveluille ei löydy kysyntää. Kun palvelujen tuottajat alkavat kuunnella asiakasta, asiakkaankin kannattaa ponnistella ja nähdä vaivaa. Valinnalla on merkitystä. Ja juuri siihen hyvinvointipolitiikalla tulisi tähdätä. Kuntoutus tai koulutus tuottaa tulosta vain, jos kuntoutettava tai koulutettava on aidosti mukana. Omaehtoinen valinta johtaa parempaan lopputulokseen kuin kaavamainen ja ulkokohtainen ohjaus.

Ulkopuolista asiantuntemustakin tarvitaan. On oltava perillä edessä olevista näköaloista ja keinojen vaikutuksesta. Potilaan tai asiakkaan tiedot eivät aina ole riittäviä. Markkinoilla voi olla ala-arvoisia tai ainakin henkilön tarpeisiin huonosti sopivia palveluita. Mahdollisuuksien avaamisessa tarvitaan julkisen vallan toimia. Yksilön ja yhteiskunnan on molempien oltava aidosti muutosyrityksessä mukana.

Markkinoiden korostuneen aseman lisäksi hyvinvointipolitiikan toimeenpanoa hankaloittaa yhteiskunnan jakojen mutkistuminen ja selitysoppien hajoaminen. Työtehtävät muuttuvat ja tietovirrat moninkertaistuvat. Mikä aikaisemmin ei ollut mahdollista, on sitä nyt, ja vastaavasti vanhoja mahdollisuuksia sulkeutuu. Vanhat kaavat ja leimat menettävät merkitystään, valtiota ja työnantajaa ei voi syyttää kaikesta. Toisin sanoen onnistumisia ja varsinkin epäonnistumisia on vaikeampi selittää itselleen. Työtehtävät yksilöllistyvät, eikä vikaa voi vierittää ainakaan kokonaan muiden harteille. Miksi olen tässä asemassa, työttömänä, miksi yritykseni ei menesty?

Paradoksaalista on, että mutkistuminen avaa myös uusia vaihtoehtoja. Kun ilmiöt käyvät monimutkaisemmiksi, mahdollisuus löytää uusi polun pää onkin entistä suurempi. Se vaatii oma-aloitteisuutta. On punnittava, mitä puutteita osaamisessa on ja voisiko alaa vaihtamalla tai markkinointia tehostamalla onnistua paremmin. Päätäjienkin on parannettava selitysten tasoa ja punnittava vaihtoehtoja. On kehitettävä uusia välineitä, uusia mahdollisuuksia yhdistää tehokkaat työmarkkinat, työsuhteen jatkuvuus ja sosiaaliturva.

Osittain linjajakojen hämärtyminen johtuu harjoitetusta politiikasta. Sen

tavoitteena on ollut vähentää säätyriippuvuutta, avata kaikille mahdollisuus hyvään elämään. Eriarvoisuus ei ole poistunut, mutta se on vähentynyt. Osittain selityksenä on kehittynyt tuotantotekniikka. Ero fyysisen ja henkisen, suorittavan ja luovan työn välillä hämärtyy. Trukki- ja rekkakuski vastaa laajasta varastokirjanpidosta, ja sitä mukaa kuin ohjelmointi hoitaa rutiineja, työntekijän oletetaan yltävän yksilöllisiin suorituksiin.

Globalisoituminen on muuttanut työmarkkinoita. Työtehtäviä on siirtynyt maasta toiseen tuotannon mukana. On sanottu, että tämä on johtanut työn ja pääoman liiton murenemiseen. Tekniikan kehitys mahdollistaa tuotannon siirrot. Pääoma katsoo työvoimaa etsiessään työvoiman hintaa ja laatua, mutta samalla kulutusmarkkinoita. Jos mahdollista, tuotanto on siellä missä markkinatkin. Tämä kehitys ei jätä ketään kylmäksi eikä ketään turvaan. Työntekijöiden vanhat keinot, kuten lakko, eivät pure tuotannon siirtoihin. Eläkeläinenkin katsoo tilannetta huolissaan. Sosiaaliturvan taso riippuu tuotannon tasosta. Globalisoituminen avaa uusia mahdollisuuksia ja tuhoaa vanhoja. Mahdollisuuksien politiikan tehtävänä on löytää uusia reittejä kydistä pudonneille.

Mahdollisuuksien politiikan pohtimisen tekee tarpeelliseksi toiminnan ehtojen muuttuminen. Fyysisestä suorittamisesta on siirrytty henkiseen suorittamiseen. Sosiaalinen vuorovaikutus, kyky viestittää, myydä asiansa, tulla ymmärretyksi ja ymmärtää toisen viesti on tullut osaksi työtä, ja työn tuloksellisuus riippuu ihmisen kyvystä vaikuttaa ja tuoda lisäarvoa palvelun ja vuorovaikutuksen laatuun. Toimintakykyä ei enää kuvaa penkkipunnerrus vaan henkinen kantti, kyky kestää ristiriitoja ja löytää tie ulos sosiaalisista sokkeloista. Yhä useampi joutuu työssään tilanteisiin, joihin ei ole valmista reseptiä. Ei riitä, että näin on ennenkin tehty.

Mahdollisuuksien politiikan voi tätä taustaa vasten nähdä epäilemättä kahdella tyystin erilaisella tavalla. Sitä voi pitää hieman epätoivoisena yrityksenä löytää jokin selitys ja toimintamalli valtaviin yhteiskuntaa järjestyttävien muutosten keskellä. Kun vanhat konstit eivät pure, keksitään niille ainakin uusi pääotsikko. Globalisoituminen ja markkinatalous ovat nakertaneet turvamalleihin aukkoja. Kutsutaan niitä mahdollisuuksiksi. Toinen tapa on tunnustaa, että mahdollisuuksien politiikassa on paljon tuttua, mutta korostaa, että otteena se on uusi ja tarjoaa aidon vastauksen moniin ongelmiin. Globalisoituminen ja markkinatalous ovat tulleet mahdollisuuksineen ja uhkineen. Yritetään tarttua mahdollisuuksiin. Mitä

silloin pitäisi tehdä?

Mahdollisuuksien politiikassa korostuvat yksilön omat voimavarat. Ne pitäisi saada käyttöön. Luultavasti olisi edettävä kahdella tasolla. Yleisellä tasolla olisi maalattava kuva muutospaineista ja -mahdollisuuksista, sosiaalisen selviytymisen selitysoppi. Kysymys on perimmiltään ymmärryksen muuttamisesta – siitä, miten ymmärretään yhteiskunnalliset toimet ja tavoitteenasettelut. Ovatko ne ihmiselle elämänhallinnan apuvälineitä, jotka luopumisen sijaan avaavat uusia kulkureittejä ja jättävät reitin valinnan kulkijalle, vai ovatko ne ratkaisuja sellaisinaan, ylhäältä annettuja ja valmiiksi suunniteltuja?

Anglosaksisessa ilmapiirissä ei liene epäilyä marsijärjestyksestä. John Locken ja Adam Smithin jälkeläiset kannattavat yksilön valintojen vapautta ja valtion vaatimatonta roolia. Meidän vanhastaan marxilais-hegeliläisessä (snellmanilaisessa) ilmapiirissämme, jossa valtiollisella säätelyllä on painavia perinteitä, on harpattava reippaasti sallivaan suuntaan ennen kuin mahdollisuuksien politiikan ydin alkaa avautua. Mahdollisuuksien politiikassa ei koko huomiota anasta riskien seurausten korvaaminen tiukasti samalla kaavalla. Tilaa annetaan monille keinoille, joilla ihminen arvelee voivansa hallita paremmin elämäänsä, kehittyä ja kasvaa. Joissakin tapauksissa se edellyttää valtion vahvaa otetta, joissakin toisissa tapauksissa valtion otteen ohentamista. Esimerkiksi syrjäytymisprosessin katkaisu vaatii valtion ja kuntien keinojen tehokkaampaa yhdistämistä. Valtion tulee ohentaa sektorisidonnaista ohjausta ja etsiä tapoja rakentaa toimivia palvelukokonaisuuksia.

Vapauksien salliminen ei ole ylivoimaisen vaikeaa. Vaikeudet tulevat vastaan siinä vaiheessa, kun yksilö epäonnistuu valinnoissaan. Kuinka herkästi ja kattavasti valtion tai kunnan silloin tulisi reagoida? Mitä tiukemmin julkinen valta ohjaa, sitä suurempi vastuu sillä on lopputuloksesta. Jos valinnan mahdollisuus jätetään henkilölle itselleen, onko julkisen vallan otettava vastuu seurauksista? On selvää, että epäonnistusta on lopulta pidettävä huolta ja menetettyjen mahdollisuuksien tilalle on koetettava löytää uusia, mutta eikö valinnan vapautteen liity kuitenkin suurempi omavastuu?

Omavastuu voidaan ymmärtää eri tavoin. Valinnan mahdollisuuden tarjoaminen sisältää suuremman omavastuun joka tapauksessa. Henkilö tekee itse valinnan ja saa seuraukset omikseen. Tavoitteena on, että hän onnistuu ja saa hyödyn omakseen. Omavastuu toteutuu tässä tapauksessa myönteisesti.

sellä tavalla. Jäljelle jää kysymys siitä, kuinka suuri riski hänelle jätetään epäonnistumisen osuessa kohdalle. Yleisesti ottaen riski tulisi pitää pienenä. Se kannustaa paremmin etsimään uusia vaihtoehtoja. Tämä kysymys on relevantti lähinnä siinä tapauksessa, että valinnan mahdollisuus sisältää mahdollisuuden keinotella, esimerkiksi vältellä työn tekemistä hakeutumalla kevyempiin vaihtoehtoihin, joita tarjotaan uusina mahdollisuuksina. Kun ihmisten mahdollisuutta etsiä tietä ulos työttömyydestä avarretaan, spekulanttejakin tulee joukkoon, mutta vaaraa on syytä arvioida nykyisten toimien tehokkuutta vasten.

Mahdollisuuksien avaaminen voi lopulta kääntyä aikaisempien mahdollisuuksien sulkemisen suuntaan, pakottamalla ohjaamiseksi. Toisin sanoen sosiaaliturvalle asetetaan uusia ehtoja. Tarjotaan niin sanottuja aktiivivaihtoehtoja, ja jos kieltäytyy, menettää sosiaaliturvansa ainakin osittain. Paternalistinen sävy ei sellaisenaan ole pahitteeksi. Kokemuksesta tiedetään, että pitkä työttömyys heikentää monella tavalla myöhempiä onnistumisen mahdollisuuksia. Työttömyyden katkaiseminen vähemmän houkuttelevilla vaihtoehtoilla on parempaa mahdollisuuksien politiikkaa kuin työttömyysturvan varassa jatkaminen. On kuitenkin oltava tarkkana, ettei mahdollisuuksien nimellä myydä mitä tahansa mahdollisuuksien rajoittamista. Senkin takia on suotavaa, että keskustelu mahdollisuuksien politiikan perusteista jatkuu.

Keinoja mahdollisuuksien politiikan edistämiseksi on olemassa. Niitä on kuvattu useissa tämän kirjan artikkeleissa. Ne ovat olleet olemassa jo ennen kuin puhuttiin mahdollisuuksien politiikasta, mutta niiden merkitys saa toisen painon ja sisällön, kun ne yhdistetään mahdollisuuksien politiikkaan. Liikennejärjestelyt, jotka rajoittavat joidenkin ihmisten mahdollisuuksia, on perusteltua muuttaa senkin takia, että näin paranevat muidenkin liikumisedellytykset ja liikenneturvallisuus. Mahdollisuuksien avaamisesta puhutaan myös Sata-komitean mietinnössä. Ihmisten toimintamahdollisuuksia parantaviksi toimenpide-ehdotuksiksi esitetään muun muassa työterveyshuollon uudistamista, eläkkeen lepäämään jättämistä, kuntoutuksen nopeuttamista sekä työpankkien ja osaeläkkeiden käyttöön ottamista.

Mahdollisuuksien politiikka perustuu toimenpiteiden, tavoitteiden ja julkisen vallan tehtävän ymmärtämiseen uudella tavalla. Siitä seuraa, että koulutus ja ylipäättänsä kulttuuripolitiikka olisi nähtävä kiinteämpänä osana sosiaalipolitiikkaa. Mahdollisuudet avautuvat viime kädessä ihmisten



mielessä, ja ihmisen mieli saa olennaisen osan selityskyvystään kouluvuosina. Tiedonvälitystä ja tiedonvälittäjiäkään ei pidä unohtaa. Tiedonvälitys muokkaa ymmärrystämme joka päivä, ja jostakin tiedonvälittäjät ovat ammentaneet käsityksensä ihmisen ja yhteiskunnan suhteista. Mutta mitä tehdä? Ainakaan tiedonvälitystä ei voi komentaa.

Mahdollisuuksien politiikan paradoksi on kaiken kaikkiaan siinä, että sen tulisi edetä ilman kiinteää ohjausta, avartaa mahdollisuuksia pakottamatta ja kaavoittamatta etukäteen teitä, joita pitkin on kuljettava, ja sen tulisi perustua luovuuteen ja ennakkoluulottomuuteen. On mielenkiintoista nähdä, lähteekö sellainen prosessi liikkeelle.

## Lähteet

- Björklund, Liisa: Kannustaminen ja moraali. Nordprint. Helsinki 2008  
Giddens, Anthony: Beyond Left and Right. Polity Press. Cambridge 1994  
Goleman, Daniel: Social Intelligence. London. 2006  
Krugman, Paul: Lama. WS. Bookwell. Porvoo 2009  
Le Grand, Julian: Motivation, Agency and Public Policy. University Press. Oxford 2003  
Lehto, Markku: Sosiaalipolitiikka edistyksen asialla. Vastapaino. Tampere 2001  
Sen, Amartya: The Idea of Justice. Penquin Books. London 2009  
Taylor-Gooby, Peter: Choice and Public Policy. Macmillan Press LTD, London 1998

## KIRJOITTAJAT

Liisa Björklund, TT, Helsingin Diakonissalaitoksen kehitysjohtaja.

Robert Hagfors, dosentti, Kelan johtava tutkija.

Heikki Hiilamo, Kansaneläkelaitoksen tutkimusprofessori.

Janne Jalava, dosentti, Kuntoutussäätiön arviointi- ja kehittämispäällikkö.

Jouko Kajanoja, dosentti.

Erkki Kemppainen, FK, OTK, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen erityisasiantuntija.

Markku Lehto, VTT, sosiaali- ja terveystieteiden MBA-ohjelman ohjelmajohtaja.

Satu Leino, MA, työskennellyt suunnittelijana Terveyden edistämisen keskuksessa.

Jaana Merenmies, THM, Syfon toimitusjohtaja.

Sakari Möttönen, dosentti, Jyväskylän kaupungin strategiajohtaja.

Pekka Pättiniemi, FT, Kansan Sivistystyön liiton pääsihteeri.

Päivi Rouvinen-Wilenius, TtM, suunnittelija, Terveyden edistämisen keskus.

Juho Saari, Itä-Suomen yliopiston hyvinvointisosiologian professori.

Sari Sarlio-Siintola, KTM, TM tekee väitöskirjaa käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan moraalista oikeutuksesta.

Ullamaija Seppälä, Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan ma. professori.

Antti Teittinen, dosentti, Kehitysvammaliiton tutkimuspäällikkö.

## **Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A Tutkimuksia**

Sarjassa julkaistaan merkittäviä tutkimuksia. Julkaisun on tuotettava uutta ja innovatiivista tutkimustietoa Diakonia-ammattikorkeakoulun opetus-, tutkimus- ja kehittämistoiminnan alueilta. Sarjaan voivat tarjota julkaisuja niin Diakonia-ammattikorkeakoulun omat työntekijät kuin ulkopuoliset.

1 Kainulainen, Sakari (toim.) 2002:

Ammattikorkeakoulu - tehdas vai akatemia?

2 Rask, Katja & Pasanen, Sina 2003:

Perhekuntoutuksesta valmiuksia päihitteettömyyteen, vanhemmuuteen ja elämänhallintaan. Perheen yhdistetty hoito (PYY) -kuntoutusprosessin arviointi.

3 Rask, Katja & Kainulainen, Sakari & Pasanen, Sina 2003:

Diakoniatyön ja kirkon nuorisotyön arki vuonna 2002. Tutkimus diakonia-työntekijöiden ja kirkon nuorisotyönohjaajien kokemuksista seurakuntatyöstä ja työtaidoistaan.

4 Rask, Katja, Kainulainen, Sakari & Pasanen, Sina 2003:

Koulutuksen antamat valmiudet seurakuntatyöhön. Vuosina 1998-2002 valmistuneiden diakoniatyöntekijöiden ja kirkon nuorisotyönohjaajien sekä heidän esimiestensä käsityksiä kirkollisista valmiuksista.

5 Hynynen, Heidi & Pyörre, Susanna & Roslöf, Raija 2003:

Elämä käsillä - viittomakielentulkin ammattikuva.

6 Gothóni, Raili & Jantunen, Eila 2003:

Seniorien seurakunta - 75-vuotiaiden helsinkiläisten ajatuksia elämästään ja seurakunnastaan

7 Karjalainen, Anna Liisa 2004:

Kokemuksesta kirjoittaminen ja kirjoittamisen kokemus. Omaelämäkerrallinen kirjoittaminen sosionomikoulutuksessa ja narratiivinen menetelmä sosiaalialan työssä

8 Launonen, Pekka 2004:

Nuorisonohjaajasta nuorisotyönohjaajaksi. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon nuorisotyönohjaajien koulutus ja ammattitaidon muuttuvat tulkin-  
nat 1949-1996.

9 Rautio, Maria 2004:

Muuttuva työelämä haastaa työterveyshuollon kehittämään menetelmiään ja osaamistaan. Työterveyshuollon menetelmien kehittäminen moniamma-  
tillisena oppimisprosessina.

10 Leskinen, Riitta 2005:

Itseohjautuva ammattikorkeakoulun jatkotutkinto-opiskelija. Tapaus Diak  
ja Hamk.

11 Hyväri, Susanna & Latvus, Kari 2005:

Paikallisia teologioita Espoossa

12 Lampi, Hannu 2005:

Miehen sydäninfarktikokemus: Fenomenologinen tutkimus sairastumisesta ja potilaana olosta.

13 Semi, Eija 2006:

Sosiaalialan työn ja sosiaalipedagogiikan yhtymäkohtia historiallisen tulkin-  
nan ja opetussuunnitelmien valossa

14 Ryökäs, Esko 2006:

Kokonaisdiakonia

15 Pesonen, Arja 2006:

Asiakkaiden kokemuksia mielenterveyspalveluista

16 Karppinen, Leena 2007:

”Vain paras on tarpeeksi hyvää lapsille”. Ruusu Heininen Sortavalan Kas-  
vattajaopiston perustajana ja kehittäjänä

- 17 Hyväri, Susanna 2008:  
Paikkasidos elämäntavassa ja elämänkulussa - maaseutu ja kaupunki yhden ikäryhmän kokemana
- 18 Jantunen, Eila 2008:  
Osalliseksi tuleminen – masentuneiden vertaistukea jäsentävä substantiivinen teoria
- 19 Rautasalo, Eija 2008:  
Hoitotyön ammattilaisten näkemyksiä ikääntyvien ihmisten seksuaalisuudesta
- 20 Korhonen, Saila 2008:  
Ohjaus siinä sivussa - työelämässä toimivien ohjaajien kokemuksia sosionomi (AMK) –opiskelijoiden harjoittelun ohjauksesta
- 21 Mikkola Tuula 2009:  
Sinusta kiinni – Tutkimus puolisohoivan arjen toimijuuksista
- 22 Launonen Pekka 2009:  
Kasvu kirkon työntekijäksi
- 23 Valtonen Minna 2009:  
Kertomuksia kirkon työntekijäksi kasvamisesta
- 24 Rättyä Lea 2010:  
Diakoniatyöntekijöiden kuvauksia työstään ja siinä jaksamisestaan
- 25 Gothóni Raili ja Jantunen Eila 2010:  
Käsitteitä ja käsityksiä diakoniatyöstä ja diakonisesta työstä
- 26 Koivumäki Risto 2010:  
Isyyttä alihankintana. Narratiivinen analyysi sijaisisänä toimivien miesten identiteetin rakentumisesta

