

# **Paremmivointiyhteiskunta**



Pentti Arajärvi

# Paremminvointiyhteiskunta

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ  
KAKS

# PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA

Kunnallissalan kehittämissäätiön  
Polemia-sarjan julkaisu nro 48

© Pole-Kuntatieto Oy ja  
Pentti Arajärvi

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2003  
ISBN 952-9740-97-2  
ISSN 1235-6964

# Sisällys

ESIPUHE 7

HYVÄ YHTEISKUNTA 9

Hyvinvoinnin suunta 11

Perusturva 13

Hyvinvoinnin uhkia ja kipukohtia 18

Miten muilla? 20

TULEVAISUUS ON TÄÄLLÄ TÄNÄÄN 24

Lapset ja lapsiperheet 24

Lapsen etu 26

Perheet ja työmarkkinat 29

Elämää varten 30

Lastensuojelu 35

Lasten ja lapsiperheiden aseman kehittäminen 38

KÖYHÄT JA KIPEÄT 42

Kuka on köyhä? 42

Köyhyydentorjuntaa 45

Vain yksi luukku? 49

Tavoitteena terveys 50

KAIKKI MUKANA 56

Kattavuus 56

Kaupunkipolitiikka 58

Alueiden Suomi 61

MITÄ KULLEKIN? 64

Palvelut, pohjoismaisen järjestelmän tukiranka 64

Vähimmäisetuksien tason pohdintaa 67

Etuuksien tason ongelmia ja perusteluja 69  
Asuminen on välttämätöntä 71  
Perustulo tai kansalaispalkka, täysi vai osittainen 75

TRENDIKÄSTÄ 85  
Kannustavuus 85  
Aktiivinen sosiaalipolitiikka 86

YHTEISET JA OMAT RAHAT 89  
Rahoitus on osa legitimizeettiä 89  
Verotus 92  
Maksut 97

OIKEUDENMUKAINEN NIUKKUUS 102

ORGANISOINTI ON TARKOITUKSENMUKAISUUSKYSYMYKS 106  
Valtion ja kuntien suhteet 106  
Yksityinen vai julkinen? 108  
Subjektiiiset oikeudet 112  
Avoin koordinaatio 113  
Henkilöstö 115

EPILOGI 117

KIRJALLISUUTTA 121

# Esipuhe

Talven yhteiskunnallinen keskustelu ja myös eduskuntavaalit käytiin hyvinvointiyhteiskuntateeman ympärillä. Entä sitten? Ainakin äänestäjät odottavat myös toimenpiteitä. Sitä mitä lopulta otetaan hallitusohjelmaan tai muutoin toteutukseen. Kuntien kannalta liikutaan aivan niiden ydintehtävissä. Palvelujen toteutus, eräät tulonsiirrot ja toimien rahoitukseen liittyvät ratkaisut koskevat suoraan kuntia.

Joensuun yliopiston sosiaali oikeuden professori Pentti Arajärvi on aiemmissa työtehtävissään keskeisesti vaikuttanut monien lakien valmisteluun sekä tutkinut niiden toteutumista. Vahvalla asiantuntemuksellaan hän esittää tässä Polemia-julkaisussa *Paremminvointiyhteiskunta* kokonaiskuvan hyvinvointiyhteiskunnasta ja sen paremmaksi kehittämiseen tarvittavista toimista. Esitän kirjoittajalle parhaat kiitokset.

Maaliskuussa 2003

Lasse Ristikartano

Asiamies

Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS





# Hyvä yhteiskunta

**E**i riitä, että ihmiset voivat paremmin, vaan kyse on siitä, voivatko he hyvin. Paremminvointikin on silti hyvä asia. Viehän se kohti hyvinvointia. Jos jo ollaan hyvinvoinnissa, vie se kohti parempaa hyvinvointia. Monet kehottavat olemaan realististi ja vaatimaan mahdottomia.

Hyvän yhteiskunnan käsite on kaunis, vanha ja varmaan jokseenkin mahdoton toteuttaa millään pitkäaikaisella ja todella kattavalla tavalla. Yhteiskunnan toimenpitein ei voida taata kaikkien hyvinvointia ja hyvää oloa, mutta yhteiskunta voi luoda edellytyksiä sille. Hyvää yhteiskuntaa ovat pohtineet useat suuret ajattelijat alkaen antiikin filosofeista. Platon pohti valtiota ja Thomas More julkaisi Utopiansa. Joskus kirjailijat ovat luoneet myös melkoisia varoituksia kuvatessaan yhteiskuntia, joiden tavoitteena voi sanoa olevan onnellisuuden keinoista riippumatta, kuten Aldous Huxleyn Uljas uusi maailma.

Hyvän yhteiskunnan ja hyvinvoinnin paremmaksi tekemisen ajatukset on kuitenkin hyvä pitää taustalla luotaessa yhteiskunnan suurta linjaa, vaikka ne unohtuvat riideltäessä sosiaaliturvan maksujärjestelmän pienistä yksityiskohdista, kouluopetukseen liittyvän työrauhan ylläpitämisen menettelyistä tai palkkausjärjestelmän lisien poistamisen korvaamisesta.

Suurten ajatusten ohella hyvä yhteiskunta vaatii muutakin. Paitsi

henkistä asennetta, pyrkimystä yhteiseen hyvään, vaaditaan myös aineellisia edellytyksiä. Siksi kunnossa oleva kansantalous ja julkinen talous ovat välttämättömiä edellytyksiä nykyaikaiselle hyvinvoinnille. Suomen kaltainen avoin kansantalous on herkkä taloudellisille tekijöille. Ennustaminen on vaikeutunut, ja samaan aikaan rahoitus riippuu talouskasvusta ja yritysten menestymisestä, kilpailukyvästä ja työllistämisestä. Ne luovat edellytyksiä saada aikaan se aineellinen hyvä, jonka uudelleen jakaminen on yksi hyvinvoinnin ulottuvuus. Koulutus, terveydenhuolto, sosiaalitoimi, ympäristönsuojelu tai yhteinen turvallisuus ja infrastruktuurin rakentaminen ovat kaikki asioita, jotka voidaan tehdä vain yhteistoiminnassa.

Hyvinvoinnin rahoitus järjestetään ensisijaisesti verotuksella ja veroihin verrattavilla julkisilla maksuilla. Omituinen onkin se ajatus, että verot menevät johonkin pohjattomaan pussiin. Tavallisten veronmaksajien maksamista tuloveroista noin puolet palaa kotitalouksille tulonsiirtoina ja lähes toinen puoli julkisena kulutuksena eli palveluina. Tällä rahalla saadaan maksuton koulutus, lähes maksuton terveydenhuolto, pääosin maksuttomat sosiaalitoimen palvelut sekä moninaiset tulonsiirrot eläkkeinä, työttömyysturvana, sairauspäivärahoina, vanhemmuuden etuuksina ja lukemattomina muina rahasuorituksina. Verotus vain lisää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa verrattuna siihen, että nämä toiminnot olisivat yksityisiä ja niistä maksettaisiin käypä maksu. Noin kolmannes suomalaisista olisi ilman tulonsiirtoja ja palveluja köyhiä. Nyt heitä on vajaat neljä prosenttia.

Hyvinvointiyhteiskunta on eräiltä osin byrokraattinen. Tosin se käyttää hallintoon huomattavasti vähemmän rahaa kuin usein kuvitellaan. Se näyttää eräiltä osin tehottomalta verrattuna virtaviivaiseen yksityiseen toimintaan. Usein se on hintaa demokratiasta. Toisaalta se on verrattomasti halvempi ja tehokkaampi kuin poliisivaltio, joka eräiltä osin olisi sen vaihtoehtona. Korkean sosiaaliturvan maat ovat yleensä huomattavan rauhallisia verrattuna matalan sosiaaliturvan maihin, eikä yhteiskuntarauhaa ylläpidetä väkivaltakoneistoilla. Lisäksi hyvinvointivaltio on huomattavasti inhimillisempi.

## *Hyvinvoinnin suunta*

Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta on ollut menestystarina, kunhan se ensin 1960–1970-luvulla saatiin alkuun. Alkuperäistä oikeastaan vain tapaturmavakuutuksen, pienen kansaneläkkeen, lapsilisät, matalan työttömyysturvan ja kansakoulua lukuun ottamatta niukahkot palvelut tarjonnutta yhteiskuntaa kehitettiin ensin työeläke- ja sairausvakuutusjärjestelmällä. Seuraava vaihe oli rakentaa palvelujärjestelmä, johon kuuluivat peruskoulu, lasten päivähoito ja kansanterveystyö sekä erikoissairaanhoido. Myöhempiä parannuksia on ollut työttömyysturvajärjestelmän uudistaminen. Varsinkin koulutusjärjestelmän uudistamisen merkitys on ollut suuri, kun ikäluokan jakanut kansakoulu- ja oppikoulujärjestelmä yhtenäistettiin peruskouluksi, ammatillinen koulutus uudistettiin ja yliopistolaitos laajennettiin koko maan kattavaksi. Pienempiä reformeja on tehty luvuttomasti. Viime vuosikymmenien toimet ovat olleet enemmän järjestelmän paikkailua ja tasojen korottamista. 1990-luvun lama merkitsi melkoista nirhaisua niin suoranaisinä etuuksien tason alentamisina kuin indeksien avulla korottamatta jättämisinä. Palvelujärjestelmässä jouduttiin paitsi tehostamaan toimintaa myös osittain supistusten ja jopa alasajon tielle.

Tärkeä tulevaisuuden muokkaaja on kansainvälistyminen. Globaalistuminen ei ole sellainen tekijä, josta voimme päättää, että se tulee tai ei tule. Se on täällä. Globaalistuminenkin on kuitenkin viime kädessä ihmisten toimintaa, ja siitä syystä se ei myöskään aseta vaatimuksia yhteiskunnan muodolle ja laadulle, vaan vain luo tai hävittää tietynlaatuisen yhteiskunnan ylläpitämismahdollisuuksia. Senkin tapahtuu ihmisten päätöksillä. Globaalistumiseen liittyy talouden erikoistuminen. Kansantalouden ja julkisen talouden tila ja menestyminen riippuu yhä enemmän innovaatioista, kilpailukyvyistä ja strategiasta. Globaalistuminen edistää taloudellista kasvua ja tuottavuutta ja luultavasti tätä kautta myös kansainvälistä yhteistyötä. Tässä suhteessa se palvelee myös vakautta, kun kansakunnilla on jotain menetettävää, jos rauha ei säily. Globaalistumisen kielteisiin piirtei-

siin kuuluu toisaalta yhteiskunnallisen ja alueellisen eriarvoisuuden kasvaminen niin kansallisvaltioiden tasolla kuin varsinkin koko maailmassa. Tulorakenteet ovat myös muuttuneet teollistuneissa maissa varsinkin pääomatulojen kasvun kautta. Globalistuminen synnyttää tarvetta sen kansainväliseen hallintaan. Kansainvälinen yhteistoiminta niin valtioiden kuin järjestöjen ja yritystenkin kesken on lisääntynyt, samoin kansainvälisten instituutioiden ja normien määrä. Erityisen tärkeää olisi kyetä vaikuttamaan kansainväliseen finanssijärjestelmään.

Sosiaaliturvan trendi näyttää olevan siirtyminen järjestelmistä asiakkaisiin, potilaisiin ja muihin palveluiden käyttäjiin. Toinen trendi näyttää olevan omatoimisuuden ja tietynlaatuisten omavastuun painottaminen. Kolmas yhä vahvempi trendi näyttää olevan perusoikeuksien ja -vapauksien korostaminen. Viimeksi mainittu on luonnollinen reaktio siihen, että 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa liityimme eurooppalaisiin ihmisoikeussopimuksiin liittyttyämme Euroopan neuvostoon ja 1995 uudistimme perusoikeusjärjestelmämme sisällyttämällä siihen myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet. Euroopan unionin kehitys näyttää perusoikeuksien osalta kulkevan samaan suuntaan. Perusoikeusajattelu toisaalta heijastuu mm. jossain määrin omatoimisuutta korostavaan ajatteluun.

Tulevaisuutta ei voi ennustaa. Tulevaisuus ei ole ennalta määrätty. Tulevaisuuteen voi vaikuttaa. Pohjimmiltaan Suomessa asuvat ihmiset itse päättävät, millainen hyvinvointi meillä on. Tietysti esimerkiksi talous asettaa tiettyjä rajoituksia, ja Suomen ulkoisiin tekijöihin emme kaikilta osin voi vahvasti vaikuttaa. Silti kyse on pohjimmiltaan omista asenteistamme ja arvovalinnoistamme.

Voimme kehittää sosiaaliturvaamme köyhistä huolehtimisen malliksi, vakuutus pohjaiseksi malliksi tai ylläpitää nykyistä julkisten palvelujen varaan rakentuvaa, laajaa vähimmäisturvaa ja vakuutus pohjaista ansioturvaa tarjoavaa järjestelmää. Voimme koettaa purkaa kontrollia palveluista ja yksityistää niitä. Voimme vähentää julkisen vallan rahoitusta, mikä lähinnä merkitsee palvelujen yksityistymistä, kasvavia omavastuita ja alenevia vähimmäisetuuksien tasoja.

Hyvinvointiyhteiskuntaa kannatetaan laajasti. Toistuvasti ihmiset ilmoittavat tahtovansa mieluummin palveluja kuin veronalennuksia. Työllisyyden parantaminen ja työttömyyden vähentäminen nauttivat laajaa kannatusta. Hyvinvointipolitiikkamme perustan muuttamiselle ei näytä olevan pohjaa. Yksityiskohtia voidaan viilata ja tehokkuutta lisätä, turhia rönsyjä karsia, mutta samanaikaisesti palvelujen saatavuutta ja laatua halutaan parantaa ja etuuksien tasoja nostaa. Toimintapolitiikka on valittava taiten talouden, kansainvälisen ympäristön, arvojen ja asenteiden kokonaisuudessa. Tulevat tilanteet on voitava ennakoida ja muutokset valmistella siten, että ne ovat poliittisesti toteuttamiskelpoisia ja yhteiskunnan ja yksilön hyvään pyrkiviä.

Pekka Kuusi määritteli sosiaalipolitiikan tehtäväksi ihmisen parhaan. Tämä voidaan nostaa hyvinvointiyhteiskunnankin tehtäväksi laajassa mielessä. Yhteiskunnan päämäärää arvioitaessa voidaan vielä ajatella, että korjaavat toimet nimensä mukaisesti itse asiassa vain korjaavat syntyneitä vaurioita ja ehkäisevät toimet puolestaan pyrkivät jo varhaisemmassa vaiheessa samaan päämäärään. Korjaaminen on tärkeää ja välttämätöntä. Yhteiskunnan varsinaiseksi päämääräksi se ei kuitenkaan sovi, koska se käsitteellisesti edellyttää ensin vaurioita, jotka toki osin ovat ihmisistä ja yhteiskunnasta riippumattomia. Ehkäisevät toimet ovat vaurioiden välttämistä – siis tarpeellisia ja välttämättömiäkin. Nekään eivät oikein ole tavoite. Tavoitteena voi olla hyvä nykyisyys ja parempi tulevaisuus. Se on koulutusta, kulttuuripalveluja ja hyvän elämän edellytysten luomista. Kulttuuri laajassa mielessä on toiminnan varsinainen ponnin.

## *Perusturva*

Ihmisen perustavanlaatuinen turvallisuus on kiinni kovin monesta asiasta. Siksi perusturvakin on syytä määritellä laajasti. Laajimmillaan perusturvana voidaan pitää sitä, että maassa ja maailmassa valitsee rauha, että ympäristönsuojelu on globaalisti kunnossa ja että

ainakin äärimmäinen köyhyys on poistettu. Koulutuksen pitää koskea kaikkia, ja yleisten kehittymisen edellytysten on oltava olemassa. Sairauksienkin tulisi olla hallinnassa siinä määrin kuin se on mahdollista ja terveydenhuollon kohtalaisen hyvin järjestetty.

Suomalaiseksi perusturvaksi miellämme, että meillä tulee perusoikeuksien olla kunnossa. Tällöin perusturvaan kuuluvat paitsi rauha ja puhdas ympäristö myös sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, hengen, ruumiillisen koskemattomuuden ja kunnian suoja, omaisuudensuoja, kielelliset oikeudet, uskonnon ja vakaumuksen vapaus, poliittiset oikeudet, osallistumisoikeudet sekä oikeusturva, johon sisältyy mm. oikeudenmukainen oikeudenkäynti, hyvä hallinto ja laittoman vangitsemisen ja taannehtivan rikosoikeuden kieltä. Tähän turvallisuuteen voimme liittää vielä katuturvallisuuden, korruptoitumattoman hallinnon ja monta muutakin samantapaista asiaa.

Toisen tärkeän kokonaisuuden muodostavat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Meillä tulee olla oikeus ja mahdollisuus työhön, lepoon ja virkistykseen. Asunnon ja toimeentulon tulee olla turvattu, ja yhteiskunnan tulee tarjota koulutus-, sosiaali- ja terveyspalveluja. Itse kullakin tulisi olla mahdollisuus harjoittaa kulttuuria, tiedettä ja taidetta ja nauttia niiden tuloksista.

Todellisuus ei tietenkään koskaan ole niin ruusuinen kuin toiveet. Edellä mainitut seikat kuitenkin sisältyvät Suomen perusoikeuksiin, joskin niitä on aina tietysti suhteellistettava. Mikään oikeus ei voi olla absoluuttinen, koska oikeudet saattavat jo keskenään olla ristiriitaisia tai yhden henkilön oikeuksien toteuttaminen rajoittaa toisen oikeutta. Ehkä oikeus elämään on ainoa suurin piirtein absoluuttinen oikeus.

Perusoikeudet uudistettiin laman ollessa syvimmillään. Perusoikeuskomitea jätti mietintönsä laman kynnyksellä vuonna 1992, ja hallituksen ja eduskunnan käsittely ajoittui vuosille 1993–1994. Uudistus tuli voimaan 1.8.1995. Näin ollen voidaan sanoa, että oikeudet toteutettiin silloin kun palvelujen ja toimeentuloturvan tasosta oltiin tinkimässä, julkiset varat olivat niukimmillaan ja erilaiset leikkaukset ja korottamatta jättämiset olivat arkipäivää. Perusoikeuksia

toteutettaessa oltiin myös hyvin selvillä siitä, että sillä hetkellä voimassa olleet oikeudet eivät suinkaan ole sama asia kuin perusoikeuksien oikeellinen tulkinta. Esimerkiksi perusoikeuksien voimaan tullessa käytössä olleet palvelut voivat olla enemmän tai vähemmän tai jokin palvelujen ryhmä voi olla enemmän tai vähemmän kuin perustuslain tarkoittamat riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Perustuslain 16 §:n 1 momentti edellyttää, että jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Tämä säännös on Suomessa toteutunutkin. Säännös ei aseta laadullisia eikä sisällöllisiä vaatimuksia perusopetukselle. Ihmisoikeussopimuksissa on sen sijaan laajat luettelot siitä, millaista opetuksen tulee olla. Luettelot keskittyvät siihen, että opetus ei saa olla ristiriidassa ihmisoikeuksien kanssa. Perusopetuksen laadun hyvä määritelmä on perusopetuslain 2 §:ssä, jonka mukaan perusopetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja.

Muusta koulutuksesta perustuslaki edellyttää, että sitä on olemassa ja että siihen on oltava mahdollisuus osallistua varattomuuden sitä estämättä. Samoin edellytetään mahdollisuutta itsensä kehittämiseen. Säännös antaa pohjaa sekä esiopetukselle että kaikelle perusopetuksen jälkeiselle opetukselle. Erityistä painoa on pantava toisen asteen tutkintotavoitteiselle työelämään ja ammattiin valmistelevalle opetukselle sekä vastaavalle yliopisto- ja muulle korkea-asteen opetukselle. Varattomuuden aiheuttamia esteitä poistetaan mm. pienentämällä koulutuskustannuksia, kun ei peritä lukukausimaksuja, tarjotaan maksuton tai tuettu ruokailu ja tuetaan koulumatkoja. Tämän lisäksi opiskelijoilla on mahdollisuus koulutuksen aikaiseen toimeentulon tukeen. Itsensä kehittämisen mahdollisuuksia luovat muun muassa kirjastolaitos ja laaja vapaa sivistystyö.

Ylimmän opetuksen, tieteen ja taiteen vapauden on oltava turvattu. Ennalta ei ylimmässä opetuksessa eikä tieteen ja taiteen harjoittamisessa voida määrätä, mitä itse kukin tekee, joskin muut perusoikeudet asettavat rajoituksia.

Sosiaaliset perusoikeudet jakautuvat kahteen kokonaisuuteen,

palveluihin ja rahana myönnettävään toimeentuloturvaan. Sosiaalista turvallisuutta voidaan lisätä niin palveluilla kuin rahaetuuksilla, ja monesti on tarkoituksenmukaistakin käyttää molempia sopivana yhdistelmänä.

Perustuslaki edellyttää julkisen vallan turvaavan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistävän väestön terveyttä. Mukana on näin ollen ehkäisevä terveyspolitiikka. Säännös ei sisällä ehkäisevää sosiaalipolitiikkaa. Se ei kuitenkaan tarkoita, etteikö ehkäisevää sosiaalipolitiikkaa voi ja pidä harjoittaa. Ilmaus riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut on ongelmallinen. Ilmaisu suhteellistaa julkiselle vallalle asetetun velvoitteen. Jos palvelut muodostettaisiin subjektiivisiksi oikeuksiksi, johtaisi se todennäköisesti julkistalouden kannalta mahdollittamaan tilanteeseen. Riittävyyttä arvioidaan lähinnä poliittisesti. Se edellyttää ainakin, että väestön välttämättömät ja välittömät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarpeet tulevat täytetyiksi ja että näitä palveluja tarjotaan yhdenvertaisuuden takaavalla tavalla. Yksilöille syntyvät vauriot on voitava korjata siinä määrin kuin yhteiskunnan vauraus, teknis-taloudelliset mahdollisuudet ja asioiden kohtuullinen hoito edellyttävät.

Perustuslaki edellyttää myös tuettavan lapsen huollosta vastuussa olevia perheitä ja muita huoltajia. Tässä suhteessa merkittävä rooli on palveluilla, ennen kaikkea lasten päivähoidolla mutta myös lastensuojelulla ja muilla lapsiin kohdistetuilla palveluilla. Tätä ulottuvuutta on myös mm. nuorisotoimen palveluilla. Lisäksi lapsiperheitä tuetaan taloudellisilla etuuksilla, joista nykyjärjestelmässä tärkein on lapsilisä, mutta tärkeitä ovat myös muut erityisesti vammaisten ja pitkäaikaissairaiden lasten ja yksinhuoltajien tukena olevat järjestelmät.

Taloudellisia perusoikeuksia sääntelee erityisesti perustuslain 18 §. Se edellyttää ensinnäkin jokaisen oikeutta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Toiseksi se edellyttää julkisen vallan edistävän työllisyyttä, ja kolmanneksi se edellyttää julkisen vallan pyrkivän turvaamaan jokaisen oikeuden työhön. Kyseessä on perustavanlaatuisen säännös yhteiskunnan ja yksilön



taloudellisen toiminnan järjestämisen perustasta. Ensisijaista on, että terve aikuinen hankkii itselleen ja huollettavilleen toimeentulon. Säännös julkisen vallan velvollisuudesta työvoiman suojeluun asettaa puolestaan rajoitteen, joka edellyttää työn ohella tarjottavaksi mahdollisuuden lepoon ja virkistykseen.

Perustuslain toimeentulosäännös edellyttää perustoimeentulon turvaamista työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen saamisen ja huoltajan menetyksen perusteella. Tällä säännöksellä katetaan tärkeimmät sosiaalipoliittiset riskit. Lisäksi sosiaaliturvaa maksetaan erilaisiin kustannusten korvauksiin, joilla tuetaan ihmisiä eri elämäntilanteissa. Säännös edellyttää etuuden myönnettäväksi jokaiselle eli etuuksien olevan kattavia. Epäselvempi on käsite perustoimeentulon turva siltä osin, millaista tasoa se edellyttää etuuksilta.

Perustuslain säännös asumisesta edellyttää julkisen vallan edistävän jokaisen oikeutta asuntoon ja asumisensa omatoimiseen järjestämiseen. Säännös sisältää paitsi asumistuen myös julkisen vallan velvoitteet sosiaaliseen asuntotuotantoon erilaisilla asumista edistävillä järjestelmillä.

Perustuslain säännös oikeudesta elämään sisältää paitsi mm. kuolemanrangaistuksen kiellon myös julkisen vallan velvollisuuden ylläpitää elämää silloin, kun se ravintoa ja suojaa tarjoamalla on mahdollista. Perusoikeudet eivät tyydy tähän, vaan perustuslain 19 § edellyttää, että toimeentulo ja huolenpito turvataan tavalla, joka takaa ihmisarvoisen elämän. Toimeentulon takaamisessa kyse on rahamääräisistä etuuksista ja huolenpitoa toteutetaan mm. lastensuojelulla, vanhusten huollolla ja vammaisten suojelulla.

Perustuslaista voidaan hyvin harvoin johtaa suoraan ja välittömästi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien tarkka sisältö. Perustuslaki edellyttää aina sitä tarkentavaa lainsäädäntöä. Subjektivisia oikeuksia perustuslaki sisältää vain kaksi: oikeuden maksuttomaan perusopetukseen ja oikeuden ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslaki ei myöskään takaa mitään nykyistä sosiaali- tai koulutuspoliittista järjestelmää vaan

sen perustan, jolle tavallisella lainsäädännöllä järjestetty toiminta rakentuu. Vielä abstraktimpana mutta tärkeänä taustasäännöksenä on perustuslain 1 §:stä ilmenevä ihmisarvon kunnioittamisen ja yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Ihmisarvo kuvaa meidän kaikkien yhdenvertaisuutta, vapaus (yksikössä!) ja oikeudet kuvaavat niitä odotuksia, joita itse kukin voi toiminnassaan toteuttaa tasa-arvon huomioon ottaen, ja oikeudenmukaisuus sitoo meidät keskinäiseen yhteistoi-  
mintaan. Perustuslaki takaa myös oikeusvaltion ja demokratian alkupykälissään.

### *Hyvinvoinnin uhkia ja kipukohtia*

Sosiaalipolitiikan rahoituksen yhtenä suurena ongelmana pidetään väestön ikääntymistä. Suuret ikäluokat siirtyvät lähivuosina eläkkeelle ja työelämään siirtyvät ikäluokat ovat varsin pieniä. Elatussuhde heikenee. Nykyisin syntyvät ikäluokat ovat historiallisen pieniä, mikä johtuu mm. siitä, että niitä synnyttävät, pääasiassa 1970-luvulla syntyneet ikäluokat ovat historiallisen pieniä. Vanhusten määrän kasvaminen todennäköisesti lisää paitsi eläkemenoja, jotka toki osin on rahastoitu, myös terveydenhuollon ja vanhustenhuollon kysyntää. Alueellisesti erilaistuva Suomi harmaannuttaa erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomea, jossa jo pelätään vanhusten hoitajienkin loppuvan. Samaa aikaan nuoret aloittavat yliopisto-opinnot parin loppuvuoden jälkeen, opiskelevat varsin pitkään ja siirtyvät työelämään myöhään. Merkittävä osa jättää yliopisto-opinnot kesken. Kolmantena elatussuhdetta heikentävänä seikkana on edelleen sietämättömän suuri työttömyys ja alhainen työllisyysaste.

Euroopan unionin jäsenyys on merkinnyt meille luopumista eräistä valmisteveroista. Autoveroa olemme jo alentaneet, ja odotettavissa on alkoholiveron roima alennus. Alkoholivero voidaan tietysti jättää alentamattakin, mutta se merkitsee todennäköisesti alkoholin hankkimista ainakin Etelä-Suomessa eli lähes puolen väestön osalta

ainakin osittain Virosta. Varsinainen ongelma ei ole Suomen EU-jäsenyys vaan Viron EU-jäsenyys. Verotukseen on muitakin poliittisia ja jonkin verran taloudellisiakin paineita. Kuitenkin Suomen sosiaaliturva on keskeisiltä osiltaan rahoitettu verovaroin. Palvelut ja vähimmäisturva ovat lähes kokonaan verorahoitteisia. Yhteensä ne edustavat noin kahta kolmasosaa eli runsasta 20 miljardia euroa sosiaaliturvan kokonaiskustannuksista. Lisänä rahoitusvaikeuksissa ovat valtion velan korkomenot.

Arvio Suomen hyvinvointipolitiikasta on pääosin myönteinen. Väestön valtaosan ja ainakin aikuisväestön tilanne on parantunut, keskimääräinen koulutustaso on noussut, asumisväljyys on kasvanut ja taloudellinen hyvinvointi lisääntynyt. Lasten tilanne näyttää heikentyneen. Ongelmana on työttömyys ja ennen kaikkea pitkäaikaisyöttömyys, joka näyttää olevan portti syrjäytymiseen. Päihteiden käyttö on lisääntynyt ja syrjäytymisriski kasvanut.

Terveydenhuollon ongelmaksi ovat nousseet pitenevät jonot ja se, ettei kohtuullisiin odotuksiin kyetä vastaamaan. Työllisyys ei kohe-ne tavoiteltua tahtia. Työttömyyden aikainen tuki koetaan tasoltaan alhaiseksi ja paljon puhutaan ennen kaikkea työttömiin mutta myös toimeentulotukea saaviin suunnatusta kontrollista. Terveydenhuollon laitospainotteisuutta on muutettu avohoidon suuntaan, mutta ennen kaikkea mielenterveyspalveluissa voimavaroja on kohtuuttoman vähän. Lastenpsykiatrian katsotaan kärsivän melkoista voimavarojen puutetta ja vanhusten laitoshoitoon suunnataan jatkuvasti kritiikkiä. Asunnottomuuden ongelmaa ei ole kyetty poistamaan.

Lapsiperheiden tulonsiirrot muuttuivat 1990-luvulla varsin usein. Vanhemmuuteen liittyviä päivärahoja, lasten kotihoidon tukea ja lapsilisä on muutettu ja niihin on jätetty soveltamatta indeksiä. Myös toimeentulotuen normeja on muutettu lasten ja lapsiperheiden osalta.

Osittain kritiikki ja koetut puutteet johtuvat nousseesta vaatimustasosta, osittain yhteisöllisyyden vähittäisestä rapautumisesta ja osittain siitä, että lapset eivät esimerkiksi toisella paikkakunnalla asu-misen vuoksi voi olla huolehtimassa vanhemmistaan. Tärkeä merki-tys terveydenhuollossa on mm. sillä, että yhä vaikeampia sairauksia

kyetään hoitamaan usein yhä kalliimmin. Ihmisten sairaalassaoloajat ovat toisaalta lyhentyneet merkittävästi, ja moderni teknologia näyttää lisäävän tätä piirrettä.

### *Miten muilla?*

Sosiaaliturvajärjestelmien kansainvälinen vertailu on monella tavalla vaikeaa. Ensimmäinen syy on jo se, että sosiaaliturva ja siihen liittyvät seikat määritellään monella tavalla. Toinen on se, että kulttuuriset, historialliset ja eräiltä osin ideologisetkin tekijät ainakin järjestelmien rakentamisperustan osalta vaihtelevat tavattomasti. Myös muodot ovat kovin erilaisia. Joissakin maissa käytetään merkittävästi verovähennyksiä tai vakuutusjärjestelmiä, kun toiset myöntävät suoraa rahallista tukea. Järjestelmät voivat olla valtiollisia, muutoin julkisia, yhteisöllisiä julkisen vallan tukemia tai yksityisiä, joihin usein liittyy erilainen verotuksellinen tuki.

Tyypillinen vertailuperuste on sosiaalimenojen kansantuoteosuus. Vertailu ei ole kovin yksiselitteistä. Jos etuudet ovat veronalaista tuloa, kuten Suomessa, niiden bruttomäärä on suurempi kuin silloin, kun etuudet eivät ole veronalaisia. Sama seikka vääristää tällöin esimerkiksi veroasteen vertailuja. Verovähennysten kautta tapahtuva tulonsiirtojen kanavointi ei kirjaudu sosiaaliturvaksi. Kun Suomessa vuonna 1994 verotuksen lapsivähennykset korvattiin korottamalla lapsilisiä, nousivat Suomessa sekä veroaste että sosiaalimenot, vaikka lapsiperheille ei olisi tapahtunut yhtään mitään. Tuolloin kuitenkin lapsilisien korotus oli keskimäärin pienempi kuin poistunut verotuki, joten lapsiperheiden kokonaistuki väheni. Toisaalta uudistus tuki erityisesti pienituloisia, joilla verovähennyksiä ei ollut tai joiden kohdalla verovähennysten vaikutus oli pienempi.

OECD:n laskelmissa, joissa on vertailtu a) julkisia ja yksityisiä sosiaalimenoja vähennettynä etuuksista maksetuilla veroilla, b) julkisia sosiaalimenoja vähennettynä etuuksista maksetuilla veroilla ja c) julkisia sosiaalimenoja, saadaan mielenkiintoisia tuloksia. Mm.

Tanskan, Ruotsin ja Suomen julkisilla sosiaalimenoilla laskettu merkittävä kansainvälinen panostus laskee huomattavasti lähemmäksi muiden maiden lukuja, kun maksetut verot vähennetään. Silti luvut ovat kansainvälisesti korkeaa luokkaa. Tällä vertailulla esimerkiksi Saksa ja Belgia ovat samaa tasoa Pohjoismaiden kanssa. Kun lisäksi otetaan huomioon yksityiset sosiaalimenot, kuvaan tulevat mukaan Hollanti, Iso-Britannia ja Yhdysvallat. Näissä vertailuissa taas ei voida ottaa huomioon kattavuutta. Lakisääteinen sosiaaliturva kattaa yleensä koko työssäkäyvän väestön länsieurooppalaisissa järjestelmissä. Yksityisissä vakuutuksissa kyse on myös siitä, kenellä on varaa ottaa näitä vakuutuksia. Tämä on erityisesti Yhdysvaltain järjestelmän ongelma.

Sosiaalimenojen kansantuoteosuutta vertailtaessa on otettava huomioon myös bruttokansantuotteen muutokset. Suomessa laman aikana sosiaalimenojen bruttokansantuoteosuus kasvoi erittäin nopeasti osittain sen takia, että jakajana oleva bruttokansantuote pieneni. Kun samaan aikaan työttömyysmenot lisääntyivät, ei muiden sosiaalimenojen vähenemisestä huolimatta sosiaalimenojen suhteellinen osuus supistunut. Toisaalta laman jälkeen, kun bruttokansantuote kasvoi nopeasti, pieneni myös sosiaalimenojen suhteellinen osuus, vaikka työttömyys ei vähentynyt lainkaan samaa tahtia. Olemmekin sosiaalimenojen bruttokansantuoteosuudessa jo EU:n keskitason alapuolella. Toivoa sopii, että mainitut mittavirheet ja rahankäytön tehokkuus kuitenkin pitävät todellisen tilanteen tätä näyttöä parempana. Suunta on kuitenkin huolestuttava.

Sosiaalimenojen rakenne eri maissa on hyvin erilainen. Tyypillistä on, että alhaisen tulotason maissa eläkemenojen suhteellinen osuus on varsin suuri. Sosiaaliturvaltaan kehittyneemmissä maissa perheiden tulonsiirtojen osuus yleensä kasvaa. Työttömyysmenot heijastavat eräiltä osin kulttuuriperintöä. Tyypillistä on, että jos irtisanomisesta joudutaan maksamaan suuria korvaussummia, on työttömyysturva yleensä alempi tai lyhytkestoisempi. Muita sosiaaliturvan rakenteeseen vaikuttavia ja kansainvälisen vertailun ongelmiin liittyviä näkökohtia ovat mm. väestörakenne, työllisyysaste, sosiaalitur-

van yksilöllisyys ja perhekohtaisuus sekä palvelujen ja tulonsiirtojen keskinäinen suhde. Jossain määrin vertailuja kyetään kansainvälisesti standardisoimaan, mutta aina on kyse enemmän kehityssuunnasta kuin suorasta vertailtavuudesta. Jo Pohjoismaiden kesken on joskus vaikeuksia yksiselitteisen vertailujen tekemisessä.

Oman mielenkiintoisen kokonaisuutensa kansainvälisessä vertailussa muodostaa tuloerojen ja köyhyyden vertailu. Tätä tutkimusta on tehnyt erityisesti Veli-Matti Ritakallio. Tässäkin vertailussa korostuu mm. palvelujen merkitys toimeentulolle. Myös tulot ja käytettävissä oleviin tuloihin perustuvat köyhyyslukujen erotukset ovat liian yksioikoisia koko sosiaalipolitiikan vaikuttavuuden mittariksi. Tulonsiirtojärjestelmien vaikuttavuutta voidaan sen sijaan suhteellisen luotettavasti arvioida.

Ritakallion yhdeksää maata koskevan tutkimuksen mukaan tulonsiirtojen köyhyyttä vähentävät ja tuloeroja tasaavat vaikutukset olivat voimakkaimpia Ruotsissa ja Suomessa. Yleensä Pohjoismaissa tämä vaikutus on vahvin, Keski-Eurooppa on välissä ja Britannia, Kanada ja Yhdysvallat ovat heikoimmat. Yhdysvalloissa tuloerojen taseus on vähäisintä. Suomi on ollut 1980–1990-luvun nousija ja Hollanti putoaja. Tulosten kannalta merkittävä paradoksi on, että köyhyyden poistamiseen keskittyvät tarveharkintaiset mallit toimivat huonosti köyhyyden poistajina.

Väestöryhmittäinen tarkastelu 1990-luvun puolesta välistä kertoo, että vanhusköyhyys on vertailumaista lähes poistettu Yhdysvaltoja lukuun ottamatta. Eläkepolitiikka on siis onnistunut. Yksinhuoltajien köyhyysriskissä on melkoisia eroja maiden ja hyvinvointimallien välillä. Yhdysvalloissa noin puolet yksinhuoltajista elää köyhyydessä, Kanadassa ja Britanniassa kolmannes, ja Keski-Euroopassa yksinhuoltajien köyhyysriski on kasvamassa. Pohjoismaat ovat oma lukunsa. Niissä yksinhuoltajien köyhyysriski on noin viisi prosenttia ja vastaa väestön keskimääräistä riskiä. Tarveharkintamalli lisää lapsiperheiden köyhyysriskiä. Köyhistä on lapsiperheitä Yhdysvalloissa ja Kanadassa noin kolme neljäsosaa. Myös Keski-Euroopassa lapsiperheissä asuvien osuus kaikista köyhistä on kasvussa. Pohjoismais-

sa puolestaan köyhyys keskittyy enemmän yksin asuviin ja lapsettomiin pareihin. Yksin asuvien köyhyysriski koskee nimenomaan yksin asuvia nuoria, mikä on yhteydessä nuorten työttömyyteen ja opiskelun aikaisen toimeentulon heikkouteen.

# Tulevaisuus on täällä tänään

## *Lapset ja lapsiperheet*

Lapset ovat ihania. Lisäksi he ovat yhteiskunnan tulevaisuus ja tuotettava investointi. Lasten hyvinvoinnilla järjestetään paitsi yhteiskunnan tulevaisuutta myös ennen kaikkea lasten tulevaisuutta. Lapselle on ensiarvoisen tärkeää turvallisuuden kokeminen varhaisvuosina. Koko lapsuuden ajan lapsella pitäisi olla aikuinen, johon hän voi luottaa, jonka kanssa voi keskustella ja joka tarvittaessa on tukena.

Lapset aiheuttavat perheelle sellaisia kustannuksia, joita halutaan sosiaalipoliittisista syistä korvata. Useimpien perhepoliittisten tukien tavoitteena on saattaa lapsiperheet yhdenvertaiseen tai yhdenvertaisempaan asemaan samalla tulotasolla olevan lapsettoman perheen kanssa. Tämä perustelee myös sen, että perhepoliittisissa etuuksissa ei yleensä ole perheen tuloihin perustuvaa tarveharkintaa. Se myös perustelee sen, että joihinkin etuuksiin sisältyy lapsikorotus. Näin lapsiperheen asemaa saadaan suhteellisesti parannettua verrattuna vastaavaan lapsettomaan perheeseen. Toisaalta etuuksien lapsikorotus aiheuttaa myös tuloloukkuja, koska vaatimus työllistymisen seurauksena paranevasta tulotasosta kasvaa.

Lähes puolet Suomen väestöstä kuuluu lapsiperheisiin. Lapsiperheväestö eli alaikäiset lapset ja heidän vanhempansa ovat yhteensä noin 2,3 miljoonaa henkeä, joista lapsia on runsaat 1 100 000. Lap-



siperheille on tyypillistä pienituloisuus. Väestön pienituloisimmasta viidenneksestä yli puolet, lähes 600 000 henkeä, kuuluu lapsiperheisiin. Osittain tämä on seurausta laskentatekniikasta, kun perheen tulot jaetaan tietyllä kaavalla perheenjäsenten kesken. Lapsi on tietysti aina myös todellinen kuluttaja. Lapsiperheiden osuus suurituloisimmasta viidenneksestä on selvästi vajaa, ja pienituloisimmissa viidenneksissä ne ovat yliedustettuna.

Lapsiperheiden köyhyysaste riippuu paljon mittaamistavasta. Tavallisimpia mittaamistapoja ovat, että enintään joko 50 tai 60 prosenttia mediaanitulosta saavat lasketaan köyhiksi. Kun perheen tuloja jaetaan perheenjäsenten kesken, käytetään lapsen kulutusasteena kansainvälisesti joko puolta tai kolmannesta aikuisen tarpeesta. Pienimmän köyhyysasteen antaa 50 prosentin mediaanitulon ja lapsen kolmanneksen kulutustarve ja suurimman köyhyysasteen vaatimus 60 prosenttia mediaanitulosta ja lapsen kulutustarpeen laskeminen puoleksi aikuisen tarpeesta. Näin tulkiten saadaan köyhien lapsiperheiden ja perheenjäsenten määräksi vuonna 2000 pienimmillään 22 000 perhettä ja 39 000 lasta ja suurimmillaan 80 000 perhettä ja 180 000 lasta. Kun köyhyys on suhteellinen käsite, voidaan valita mikä hyvänsä luku näiden ääripäiden välillä ja väittää sitä oikeaksi. Joka tapauksessa luku on suuri.

Toimeentulotukea saavien lapsiperheiden määrä on pienentynyt. Viime vuosina toimeentulotukea saavat lapsiperheet ovat olleet runsaat 10 prosenttia kaikista lapsiperheistä ja toimeentulotukea saavien perheiden lapset ovat samoin runsaat 10 prosenttia kaikista lapsista. Jos verrataan toimeentulotukea saavien lapsiperheiden lukumäärää kaikkien toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrään, ovat lapsiperheet siitä noin neljännes.

Heikossa asemassa olevien lapsiperheiden joukko ei ole yhtenäisen. Eräitä piirteitä tästä joukosta voidaan kuitenkin osoittaa. Monessa tapauksessa vanhemmat ovat jääneet vaille koulutusta ja ovat siksi sangen heikossa työmarkkina-asemassa. Myös korkean koulutuksen saaneet pätkätöläiset ja matalapalkkaiset eli epävakaaassa työmarkkina-asemassa olevat ovat merkittävä pienituloisten lapsiperhei-

den ryhmä. Pätkätyöt heikentävät samalla mahdollisuuksia tulevaisuuden suunnitteluun. Tyypillinen heikoilla oleva ryhmä ovat myös pitkään perhevapailla olevat, jotka herkästi jäävät vähimmäistasoisten vanhempainetuuksien varaan. Yksinhuoltajaperheiden osuus on tässä ryhmässä suhteellisesti suuri.

Ylisukupolvinen syrjäytyminen syntyy lapsiperheissä. Syrjäytyneille perheille on tyypillistä yleensä välinpitämättömyys niihin tekijöihin nähden, joilla syrjäytymistä voidaan keskeisesti torjua. Tärkeimpänä on koulutuksen hankkiminen. Vanhemmat saattavat jopa kannustaa lasta koulutuskielteisyyteen tai passiiviseen suhtautumiseen. Myös vanhempien kyky auttaa lasta ja havaita koulutuksen hankkimisessa olevia ongelmia on vähäinen silloin, kun omakin koulutus on vähäinen. Näistä syistä erilaiset lapsiin kohdistettavat tukitoimenpiteet, kuten tukiopetus, erityisopetus, koulukerhot ja iltapäivätoiminta sekä riittävät koulupsykologi- ja -kuraattoripalvelut ovat välttämättömiä. Ne ehkäisevinä ja siksi tehokkaina ja suhteellisesti halpoina toimina ovat ensisijaisia lasten aseman parantamisessa ja ylisukupolvisen syrjäytymisen torjunnassa.

## *Lapsen etu*

Lapsen etu on ehkä hieman epämääräinen mutta periaatteellisesti tärkeä käsite. Sitä on sovellettava mm. kaikkien lasten kanssa tekemisissä olevien julkisten ja yksityisten viranomaisten toimintaan. Lainsäädäntöelinten on otettava työssään huomioon lapsen etu. Lapsen etu määrittää myös lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toiminnan perustan.

Idea lapsen edun arvioinnissa on, että lasta on suojeltava niin muodollisten oikeussuhteiden kuin tosiasiallisen elämänkin heikoimpana osapuolena. Lapsen etu on ristiriitainen käsite siinä suhteessa, että aina ei voida osoittaa epäilyksettä, mikä missäkin tilanteessa on lapsen edun mukaista. Vanhempien ja viranomaisten tai jopa vanhempien keskinäiset käsitykset saattavat erota. Lapsen oma käsitys

omasta edustaan voi myös poiketa vanhempien tai viranomaisten käsityksestä.

Lapsen etua on aina arvioitava tietystä konkreettisessa tilanteessa ja tärkeä näkökulma on lapsen tulevaisuus. Arviointiin on sisällytettävä lasta koskevat psyykkiset, fyysiset ja sosiaaliset näkökohdat. Lasta on kohdeltava tasa-arvoisena yksilönä ja hänelle on annettava ikä ja kehitystaso huomioon ottaen riittävät mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

Lapsen etu määrittellään paitsi kotimaisessa lainsäädännössä myös lapsen oikeuksien sopimuksessa johtavaksi periaatteeksi. Lapsella on kaikki samat perus- ja ihmisoikeudet kuin aikuisellakin. Muutamia oikeuksia, kuten äänioikeus, on sidottu täysi-ikäisyyteen. Sen sijaan lapsella on eräitä vain lapselle kuuluvia oikeuksia. Näitä voidaan sanoa olevan kolme: oikeus osuuteen voimavaroista, oikeus suojeluun ja hoivaan ja oikeus tulla kuulluksi.

Oikeus osuudesta voimavaroihin tarkoittaa sitä, että yhteiskunnan ja periaatteessa myös perheen päätöksenteossa on lapselle aina varattava se osa taloudellisista, henkisistä ja sosiaalisista voimavaroista, joi- ta lapsen etu edellyttää. Lapset ovat tässä suhteessa etuoikeutettuja aikuisiin nähden.

Lapsen oikeus suojeluun ja hoivaan sisältää sen ajatuksen, että lasta ei saa koskaan jättää vaille huolenpitoa. Mitä pienemmästä lapsesta on kysymys, sitä selkeämmin jokaisen aikuisen ja erityisesti lasten kanssa työskentelevien on pidettävä huoli siitä, että lapsi ei vahingoitu fyysisesti, psyykkisesti eikä sosiaalisesti. Lapsi tarvitsee aina leipää ja lämmintä, jossa leipä ja lämmin voidaan tulkita henkisenä, ruumiillisena tai yhteisöllisenä seikkana. Lapsi tarvitsee hyviä ihmisuhteita ja virikkeitä, hän tarvitsee ruokaa, vaatteita ja asunnon ja hän tarvitsee sosiaalisia suhteita myös vertaistensa kanssa, koulutusta sekä hyvää ja kehittävää vapaa-aikaa.

Lapsen osallistumisoikeus sisältää periaatteen, jonka mukaan lasta on aina kuultava, kun tehdään häntä koskevia päätöksiä. Mitä vanhemmasta lapsesta on kysymys, sitä painavampana on pidettävä hänen mielipidettään. Lasta koskevat päätökset tekee yleensä hänen

vanhempansa. Senhän oikeus hoivaankin oikeastaan sisältää. Kysymys on siitä, että huoltaja päättäessään lasta koskevasta asiasta kuu-lee lasta ja viranomainen päättäessään lasta koskevasta asiasta kuu-lee sekä lapsen huoltajaa että lasta itseään.

Lapsen huoltoa yleisesti, myös vanhempia, velvoittava laki lap-sen huollosta ja tapaamisoikeudesta säättää huollon yleiseksi tarkoi-tukseksi turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet ja hänen toivomuksensa. Laki korostaa myös myönteisiä ja läheisiä ihmissuhteita ja erityisesti lap-sen suhdetta vanhempiinsa. Lapsella tulee olla henkisesti ja aineelli-sesti hyvä hoito ja kasvatusta. Häntä on hänen ikänsä ja kehitystason-sa huomioon ottaen valvottava ja hänen tarpeittensa tyydyttämisestä on pidettävä huolta. Lapsen ympäristön on oltava kehityksen kan-nalta tarpeellisia virikkeitä antava ja lapsen on saatava koulutus, joka vastaa hänen taipumuksiaan ja toivomuksiaan. Lapsen alistaminen, ruumiillinen kurittaminen ja muu loukkaava kohtelu on kielletty.

Päivähoidon tavoitteet on määritelty kodin tukemiseksi ja lapsen persoonallisuuden tasapainoiseksi kehittämiseksi. Opetustoimessa puolestaan tavoitteena on tukea lapsen kasvua ihmisyyteen sekä eet-tisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen ja antaa elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Lastensuojelun yleiset yhteiskuntapoliittiset tavoitteet liittyvät lasten kasvuoloihin vaikuttamiseen, huol-tajien tukemiseen sekä lapsen tasapainoiseen ja monipuoliseen ke-hitykseen.

Yhteiskunnan asettamat, lainsäädäntöön otetut kasvatustavoitteet ovat näin ollen varsin yhteneväiset. Ensisijainen on koti. Päivähoito ja koulu tukevat kodin kasvatustehtävää. Tavoitteet eivät periaatteessa eroa yksilöön suuntautuessaan edellä mainituista lapsen huollon ta-voitteista. Huomioon on kuitenkin otettava, että kotikin voi toimia lapsen edun vastaisesti. Tällöin lasta on suojeltava ja esiin astuu las-tensuojelu.

## *Perheet ja työmarkkinat*

Suomalaiselle lapsiperheelle on tyypillistä ja jopa olennaista, että se on kahden palkansaajan perhe. Yhden henkilön palkalla ei yleensä ylläpidetä kasvavan perheen elintaso, minkä lisäksi suomalaisen yhteiskunnan, työelämän ja sosiaaliturvankin malli korostaa yksilön omaa aktiivisuutta ja vastuuta itsestään. Lapsiperheiden isät ja äidit ovat mukana työelämässä useammin kuin miehet ja naiset keskimäärin. Tämä pitää paikkansa siitä huolimatta, että varsinkin naiset käyttävät hyväkseen äitiys- ja vanhempainvapaat sekä erilaiset hoitovapaat. Lapsiperheiden vanhemmat tekevät tutkimusten mukaan myös pitkää työviikkoa. Tämä on vanhemmuuden kannalta ongelmallista, koska lasten henkisen hyvinvoinnin ja kehityksen kannalta merkityksellistä on nimenomaan vanhempien läsnäolo. Työelämä näyttää kuitenkin kehittyvän siihen suuntaan, että jos jommankumman on joustettava, niin se on perhe. Vaikka työajoissa on erilaista joustoa, ei jousto välttämättä palvele perheen tarvetta. Asia on jatkuvasti esillä työmarkkinaneuvotteluissa, mutta suurta läpimurtoa tässä asiassa ei ole saatu aikaan. Osittain läpimurron puute saattaa johtua ongelman luonteesta.

Lasten vanhempien korkea työhön osallistumisen aste onkin asettanut päivähoidon lapsiperheiden palveluiden keskiöön. Subjektii- vinen oikeus päivähoitoon on taannut käytännössä lapsiperheille mahdollisuuden elämänsä järjestämiseen ja antanut mahdollisuuden lasten turvalliseen ja lasta hyödyttävään varhaiskasvatusta antavaan hoitoon. Vaihtoehtoisena järjestelmänä pienemmille lapsille on lasten kotihoidon tuki tai yksityisen hoidon tuki. Päivähoito on joutunut samalla ottamaan huomioon työelämän muutokset. Työajat joustavat pituudeltaan ja rytmiltään ja työtä tehdään varsin vaihtelevina vuorokaudenaikoina, mikä kaikki on muuttanut päivähoidon tarvetta ja vaatii päivähoidolta yhä enemmän. Kuntien taloudellinen ahdinko on puolestaan vaikuttanut päivähoidon ryhmiin ja henkilökuntamitoitukseen, millä on saattanut olla hoidon sisältöä ja varhaiskasvatuksen tuloksia heikentävää merkitystä. Henkilökunnan nopea

vaihtuvuus ei ole lapsen kehitykselle hyväksi, kun pieni lapsi tarvitsee pitkäaikaisia ihmissuhteita.

Lasten ja erityisesti pienten lasten elämänlaadun parantamisessa yksi avainasioita olisi vanhempien ylitöiden vähentäminen. Varsinaista työaikaakin pitäisi voida lyhentää ja luoda osittaisesta hoitovapaasta ja hoitorahasta nykyistä paremmin perhettä tukeva menettely. Työelämän kehittämishankkeissa painopiste olisi asetettava työn ja perhe-elämän yhteen sovittamiseen. Merkittävää voisi olla se, että työelämä voisi tukea myös kodin ja koulun yhteistyötä. Ajateltavissa olisi, että työehtosopimusten perusteella voitaisiin muutamia tunteja vuodessa käyttää siihen, että vanhemmille annetaan mahdollisuus lapsen koulunkäynnin tukemiseen ja yhteyden pitämiseen kouluun.

### *Elämää varten*

Koulun tehtävä on epäilemättä opettaa lapsia tai saattaa heidät oppimaan. Tämän ohella koulun tehtävä on aina kasvatusta. Kasvatusta sisältää arvoja ja tavoitteita. Ne ja niiden sisältö riippuvat merkittävästi osiltaan lapsen vanhemmista, mutta eivät ole riippumattomia ympäröivästä yhteiskunnastakaan. Yhteiskunnan koossa pysyminen edellyttää, että ainakin keskeiset arvot ovat yhteisiä. Perustuslain 1 §:ään on kirjattu tavoitteiksi ihmisarvon kunnioittamisen ja ihmisen vapauden ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Ainakin näitä joidenkin muiden arvojen rinnalla voidaan pitää suomalaisen yhteiskunnan ja yhteisön arvoina, joita epäilemättä voidaan myös koulun kasvatuksessa ja opetuksessa edistää.

Koulutusta tulee tarkastella paitsi yksilöä kehittäväksi ja muokkaavana sekä yksilön mahdollisuuksia lisääväksi tekijänä myös yhteiskunnallisena ilmiönä. Yhteiskunnan intressit ovat eräällä lailla taustalla koko koulutuksessa senkin takia, että yhteiskunnan tavoitteiden saavuttaminen edellyttää koulutusta ja koululaitosta. Koulutuksen yhteiskunnallisina merkityksinä voidaankin pitää sitä, että kou-

lutus tuottaa ammattitaitoista työvoimaa ja siirtää kulttuuria sukupolvelta toiselle, eikä väheksyä voi myöskään yleistä tietojen, taitojen ja asenteiden välittämistä. Koulutuksen tuottama panos yhteiskunnalle on merkittävä. Tietoon, taitoon ja osaamiseen panostaminen on ilmeisesti kaikkein tuottavin investointi lähes toimialalla kuin toimialalla.

Koulutus suuntautuu tulevaisuuteen. Sillä pidetään huolta siitä, että yhteiskunnan ja sen jäsenten kehittyminen on mahdollista. Koulutuksella luodaan sitä henkistä pääomaa, joka on välttämätön tiedon järjestelmälliseksi kehittämiseksi ja hyväksi käyttämiseksi sekä siitä syntyvän uuden luomiseksi. Samalla syntyy vuorovaikutusta, kun yksilöt ovat yhä enemmän riippuvaisia yhteiskunnallisesta tiedosta. Kun lisäksi tieto vanhenee nykyisin yhä nopeammin, on koulutuksen sivistävässä ja tietoa jakavassa tehtävässä korostunut kyky formaaliseen tiedon hankintaan. Tärkeää on tuntee peruskäsitteet ja hallita ne, mutta yhä tärkeämpää on osata käyttää tietoa, jolla pystyy hankkimaan uutta tietoa. Kyse on yleissivistyksen ja tiedonhankinnan tasapainosta. Tämä kytkee toisiinsa myös koulutuksen ja tutkimuksen.

Samaan aikaan koulutuksen tehtävä on aina tuottaa työelämän ja yhteiskunnan tarvitsemaa ammattitaitoista työvoimaa. Lähes kaikkien koulutusjärjestelmän muutosten yhtenä tärkeänä perusteluna on ollut koulutuksen tuotantotehtävän ajanmukaistaminen ja saaminen vastaamaan muuttunutta elinkeinoelämää. Tässä suhteessa muuttunut työelämä, tiedon käsittely ja tieteellisen kehityksen asettamat vaatimukset ovat muuttaneet huomattavassa määrin koulutukselle asetettuja vaatimuksia. Yksilön kannalta koulutuksen ja työelämän vaatimusten hyvä yhteensopivuus merkitsee sitä, että hän voi luottaa koulutuksen tuottamaan mahdollisuuteen menestyä työelämässä ja huolehtia itsestään ja perheestään.

Koulutuksen ammattitaitoisen työvoiman tuottamista koskevassa tehtävässä kyse ei ole pelkästään ammatillisesta koulutuksesta vaan vähintään samassa määrin yleissivistyksestä. Vain hyvä yleissivistys antaa edellytyksiä laaja-alaiselle ammatillisuudelle, joka puolestaan

on välttämätön muuttuvassa työelämässä. Lisäksi yleissivistyksen ja ammattisivistyksen ero on liukuva. Kielitaito on tulkille ammattisivistystä mutta kaikille yleissivistystä.

Koulu siirtää kulttuuria sukupolvelta toiselle. Keskeinen osa tätä ovat yhteisössä vallitsevat normit ja arvot, jotka ovat välttämättömiä yhteisölle ja yhteisössä toimimiselle. Koululaitos on tärkein julkisen vallan ylläpitämä sosiaalistamisen instituutio. Sen veroisia ovat vain epäviralliset instituutiot kuten perhe, toveripiiri ja joukkotiedotus. Koululaitoksen toiminta on kuitenkin suunniteltua ja tavoitteet on asetettu yhteiskunnallisen prosessin tuloksena.

Suomen kansainvälinen menestys perustuu merkittävässä määrin osaamiseen. Menestys taas on pienelle maalle ollut mahdollista ottamalla käyttöön yhteiskunnan kaikki voimavarat. Tärkeää on koko ikäluokan kouluttaminen sekä korkeatasoiseen yleissivistykseen että laaja-alaiseen ammattisivistykseen ammatillisissa oppilaitoksissa, ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa. Vain näin on voitu taata se, että Suomen kilpailuvaltti, laadullinen osaaminen, on voinut tuottaa tuloksia. Tästä perinnöstä on tärkeää pitää kiinni.

Koulutuksen kehittämisessä tärkeää on elinikäisen oppimisen periaatteen muuttaminen todellisuudeksi kaikissa ulottuvuuksissa. Ajatus ei ole uusi: oppia ikä kaikki. Olennaista on myös periaatteen järjestelmällinen soveltaminen. Suomessa toteutettiin esiopetus kansainvälisesti varsin myöhään, ja lisäksi meillä kouluunmenoikä on varsin korkea. Tärkeää olisi saada varhaiskasvatus yhä laajemmin lasten ulottuville.

Asia on esiopetuksella ratkaistu kuusivuotiaiden osalta. Tätä nuoremilla aina kolmivuotiaisiin asti tulee olla mahdollisuus päästä järjestelmällisen varhaiskasvatuksen piiriin. Tällä olisi todennäköisesti erittäin suuria vaikutuksia tulevaan koulumenestykseen ja lasten oireiden varhaiseen diagnostisointiin. Toimiva päivähoitojärjestelmä antaa hyvät mahdollisuudet varhaiskasvatukseen. Lisäpanoksia tarvittaisiin lähinnä haja-asutusalueilla. Tämän asian kanssa rinnakkainen mutta osittain siitä riippumaton olisi oppivelvollisuusiän laskeminen kuuteen vuoteen ja peruskoulun pidentäminen samalla kym-



menvuotiseksi. Käytännössä se merkitsisi nykyisen kunnille pakollisen mutta oppilaille vapaaehtoisen esiopetuksen muuttamista osaksi oppivelvollisuutta. Varhaiskasvatuksessa tärkeää olisi sisällön kehittäminen siten, että lopuistakin lasten varastointiin liittyvistä piirteistä päästäisiin suunnitelmalliseen ryhmämuotoiseen varhaiskasvatukseen.

Peruskoulun ja yhä enemmän myös toisen asteen opetuksen ongelma alkaa olla poikien heikko menestyminen. Lisäksi alueellisesti on ilmeisesti tapahtumassa koulujen eriytymistä, mikä heijastuu erityisesti poikien selviytymiseen ja oppimismotivaatioon. Alueellisten ja sukupuoleen perustuvien erojen vähentäminen on välttämätöntä. Maan osien eriytyminen ei ainakaan merkittävässä määrin ole rahakysymys. On selvittettävä, mistä alueelliset ero johtuvat ja miksi alueelliset erot korostuvat nimenomaan poikien kohdalla. Onko alueellisissa kulttuureissa tai toimintatavoissa sellaisia eroja, jotka selittävät nämä osat, ja ovatko erot omiaan vielä vaikeuttamaan pitkällä aikavälillä aluepoliittisia toimenpiteitä?

Osa ratkaisua on varmasti opetuksen kehittäminen. Murrosikäiset pojat on saatava kiinnostumaan koulusta ja heidän opiskelumotivaatiotaan on voitava nostaa. Se on haaste opetussuunnitelmille, pedagogiikalle ja opettajainkoulutukselle, mukaan lukien opettajien jatkokoulutus, sekä opetusmateriaalien valmistajille. Koulusta ei pidä tehdä viihtymiskeskusta, vaan opetus on saatava asiaksi, joka sinänsä takaa opiskelun ja viihtymisen. Aivan liian suuri osa nuorisosta ei suorita peruskoulun jälkeen ammatillista tutkintoa tai ylioppilastutkintoa. Lisäksi ei riitä, että nuoret suorittavat lukion, vaan lukionkin jälkeen on hankittava ammatilliset tiedot ja taidot. Osalle nuorista lukio on vain tapa lykätä ammatinvalintaa, mitä ei tietenkään voida pitää yksinomaan huonona asiana. Ihmisellä tuskin voi olla liikaa yleissivistystä.

Yhtenä, ja todennäköisesti tehokkaana vaihtoehtona on nuorten koulutustakuu. Koulutustakuu merkitsee järjestelyä, jossa yhteiskunta, käytännössä kunta, takaa nuorelle koulutuspaikan. Samalla on varmistettava nuoren sellainen tukeminen, että koulutus ei keskeydy. Järjestelmä edellyttää laajaa eri viranomaisten yhteistyötä. Keskei-

sessä asemassa ovat koulutusviranomaiset, mutta myös sosiaali-, työ- ja nuorisoviranomaisten tulee olla osa järjestelmän toimeenpanoa. Työmarkkinatuen myöntämisessä on jo toteutettu menettely, jossa alle 25-vuotias ei saa tukea, jos hän ei hakeudu koulutukseen. Tämä osaltaan luo keppilinjalla painetta koulutukseen hakeutumiseen, mutta myös porkkanoita olisi pohdittava. Järjestelmän olisi myös käytettävä hyväksi koko koulutuksen kirjoa. Institutionaalisen koulutuksen ohella on käytettävä myös oppisopimuksia, työssä oppimista ja muita vastaavia menettelyjä. Koulutustakuun seuraava vaihe on nuorille, vailla työ- tai koulutuspaikkaa oleville annettava takuu kolmessa kuukaudessa järjestettävästä työstä tai harjoittelusta. Työttömyyden kierre on katkaistava ennen kuin se edes alkaa.

Yliopistojen ja korkeakoulujen tutkintojen suoritusajat ovat kohtuuttoman pitkiä. Jo koulutuksen aloittaminen lykkääntyy nykyisin tarpeettomasti niin yliopistojen sisäänpääsyjärjestelmien kuin nuorten välivuosikäytännön johdosta. Hälyttäviä ovat tiedot, joiden mukaan noin puolet opiskelijoista ei seitsemän opiskeluvuoden jälkeen ole vielä suorittanut yliopistollista perustutkintoa ja neljännes ei suorita sitä koskaan. Kuitenkin tutkintojen normaalit suoritusajat ovat neljästä viiteen vuotta. Työssäolo opiskeluaikana ei ole hyödytöntä, vaan paremminkin hyödyllistä. On hyvä, että työelämään tuleva on avannut muitakin ovia kuin kodin ja koulun. Liiallinen työssäolo merkitsee kuitenkin sitä, että opiskelijan tiedot ja taidot tulevat tehottomasti ja vajavaisina käyttöön verrattuna siihen, että opiskelu olisi jonkin verran nopeampaa ja työelämään siirryttäisiin valmistuttua. Tässäkin suhteessa on keppiä jo jonkin verran käytetty, kun opintotukikauden kokonaismäärää on rajattu. Ehkä tässäkin asiassa olisi löydettävä porkkanoitakin.

Aikuiskoulutuksessa on välttämätöntä varmistaa työelämässä olevien ammattitaidon ja osaamisen pysyminen työelämän vaatimusten tasolla. Keinoina voidaan käyttää erilaisia institutionaalisen koulutusjärjestelmän ja työnantajan järjestämän koulutuksen muotoja. Motivaation kannalta on varmistettava opiskelijan toimeentulo mm. opintotuella sekä työmarkkinoiden vakuutuspuhjaisilla tuilla. Tärkeää

on myös huolehtia vaille ammattitutkintoa jääneiden työikäisten aikuisten koulutuksen järjestämisestä. Näiden ryhmien työttömyysriski on merkittävä, ja lisäksi näissä ryhmissä myös ylisukupolvisen syrjäytymisen riski on merkittävä. Aikuiskoulutuksen kentässä on taroituksenmukaista väestörakenteen muutos huomioon ottaen selvittää aikuiskoulutuksen tarjonnan vahvistamista, koulutuksen aikaisen toimeentulon järjestämistä ja koulutuksen motivaation luomista. Koulutukseen osallistumisen edellytyksiä olisi kehitettävä tarjoamalla yleissivistäviä oppimisvalmiuksia edistäviä opintoja.

### *Lastensuojelu*

Lastensuojelu voidaan kirjoittaa yhteen tai erikseen. Sen mukaan sillä on myös eri merkitys. Lasten suojelu ilmenee esimerkiksi käsitteessä lapsen etu, jota toki sovelletaan lastensuojelussakin. Lastensuojelu onkin lasten suojelun alalohko. Viranomaistoimintaa lasten hyväksi on monenlaista. Se voidaan jakaa yleiseen lasten kasvuympäristöön vaikuttamiseen, jolla on vahvasti ehkäisevä luonne, ja korjaavaan toimintaan, joka reagoi silloin kun lapsen kasvuedellytykset vaarantuvat. Lastensuojelu pyrkii saattamaan lapsen tilanteen jälleen turvalliselle tolalle.

Lastensuojeluna voidaan pitää varsinaisten lapsiin suunnattujen peruspalvelujen jälkeistä viranomaistoimintaa. Käytännössä neuvoloiden, päivähoidon, koulun, terveydenhuollon, kotipalvelun ja kasvatus- ja perheneuvonnan kautta, joissain tapauksissa muitakin reittejä, valikoidutaan lastensuojeluun, joka puolestaan voidaan jakaa ehkäisevään ja hoitavaan osaan. Lastensuojelun tärkeä voimavara ovat työntekijät, joista keskeisiä ovat avohuollon sosiaalityöntekijät ja lastensuojelulaitosten henkilökunta. Yhteys on tietysti moniin muihinkin viranomaisiin, kuten poliisiin tai nuorisotyöhön. Työssä käyteen omaa persoonallisuutta, ja siksi se on usein raskasta.

Ehkäiseviä lastensuojelun muotoja ovat äitiyden erityinen suojelu, lasten erityispäivähoito, kotipalvelu, tehostettu perhetyö ja kas-

vatus- ja perheneuvonta. Äitiyden erityisessä suojelussa on kyse mm. päihderiippuvaisten äitien tukemisesta sikiölle aiheutuvien vaurioiden välttämiseksi. Se voi myös liittyä äidin puutteelliseen kykyyn huolehtia omasta tai syntymättömän lapsen hyvinvoinnista. Lasten erityispäivähoidossa on kyse erilaisten kehitysviivästymien ja häiriöiden mahdollisimman varhaisesta toteamisesta, korjaamisesta ja hoitamisesta. Kotipalvelun tehostetussa perhetyössä pyritään yhteistyössä perheen kanssa edistämään perheen pyrkimystä elämäntilanteensa hallintaan. Tällöin kyse on monesti eri viranomaisten yhteistoiminnasta. Kasvatus- ja perheneuvonta sisältää perhekasvatusta perustietojen ja -taitojen välittämiseksi lapsen kasvatuksesta, perhevalmennusta erilaisten muutostilanteiden varalta sekä perheterapiaa, joka käsittää tutkimus- ja hoitotyötä, sekä verkostotyötä.

Suomessa lapset voivat paremmin kuin koskaan – paitsi ne, jotka voivat huonosti. Noin kolmanneksella alle 18-vuotiaista menee erittäin hyvin. Vähintään yhdellä neljänneksellä menee huonosti. Se on lähes 300 000 lasta. Joka vuosi pahoinpidellään parituhatta alle 1-vuotiaista lasta. Tuon ikäinen ei varmaan tee kenellekään pahaa tai kiusaa tai ole ilkeä. Lastenpsykiatrit ovat tutkineet, että 12 prosenttia 8-vuotiaista tarvitsee lastenpsykiatrista tukea, tutkimusta tai hoitoa. Mitä on tapahtunut? Onko kulttuurimme muuttumassa sellaisella tavalla, että lapset ovat enemmän häiriö kuin tulevaisuus?

Kun 12 prosenttia 8-vuotiaista tarvitsee psyykkistä tukea, tutkimusta tai hoitoa, on se kaikkiin alle 15-vuotiaisiin suhteutettuna 100 000 lasta tai varhaisnuorta. Tulos ei tarkoita, että 100 000 lasta täytyy saada lastenpsykiatriisiin sairaaloihin vaan että 100 000 lapsen pitäisi saada tukea tai heitä olisi tutkittava tarkemmin. Lastenpsykiatrisen hoidon tulokset ovat hyviä, yli 70 prosenttia paranee, ja ne ovat sitä parempia, mitä varhemmin lapset ja nuoret saadaan hoitoon. Hoitokin on sitä halvempaa ja tehokkaampaa, mitä varhemmin se aloitetaan. Onko meillä varaa odottaa?

Lastenpsykiatrian tilanne näyttää omalla tavallaan lohduttomalta. Lähivuosina lähtee eläkkeelle enemmän erikoislääkäreitä kuin uusia koulutetaan. Koulutusaika on kuusi vuotta, joten vajauksen täyt-

tämisellä on kiire. Alan opetusta on tehostettava. Viidellä professorilla (yksi joka yliopistossa, jossa on lääketieteellinen tiedekunta) ja parilla, osittain tilapäisellä apulaisopettajalla ei lastenpsykiatrian koulutusvajausta täytetä. Nuorisopsykiatriassa on yksi sivuvirkainen professori. Yksi tapa helpottaa lastenpsykiatrien vajausta ja lisätä koulutuspaikkoja on, että otetaan käyttöön sosiaalitoimeen sijoitetut avohoidon voimavarat siellä, missä niitä on.

Palvelujen rakentamisessa on aina olennaista huomata myös palvelujen riippuvuus toisistaan. Riittävät ja osaavat avohuollon palvelut vähentävät erityispalvelujen kysyntää. Esimerkiksi koulukuraattorit ja -psykologit vähentävät painetta sosiaalitoimen lastensuojelutyöhön. Toisaalta riittämättömät palvelut ja niiden jonot johtavat siihen, että osa avun tarvitsijoista jää hoitamatta tai hoidetaan väärissä paikoissa riittämättömin resurssein. Kasvatusneuvolat hoitavat lastenpsykiatrisia lapsia, tai nämä lapset on jopa sijoitettu lastensuojelulaitoksiin.

Lastensuojelussa ovat avohuollon asiakasmäärät lisääntyneet. Sosiaalityön avohuollon mahdollisuudet varsinkin nopeaa toimintaa tarvitsevissa lastensuojelun avohuollon tilanteissa vaihtelevat kunnittain liiaksi. Hädän hetkellä ei kunnassa välttämättä ole mahdollisuuksia tarjota kotipalvelua, ehkäisevää toimeentulotukea, asuntoa tai tukihenkilöä. Heikoimmillaan sosiaalityöntekijän mahdollisuudet ovat yhteydenpidossa, tapahtumien seuraamisessa ja muissa varsin passiivisissa toimissa.

Avohuoltoa raskaampia toimenpiteitä ovat kodin ulkopuolelle sijoittaminen ja huostaanotto. Huostaanotto edellyttää sitä, että lapsen tai nuoren terveys tai kehitys uhkaa vakavasti vaarantua, avohuollon keinot eivät riitä ja huostaanotto ja sijaishuolto ovat lapsen edun mukaisia. Tilanteet ovat koettelevia niin lapselle ja perheelle kuin sosiaalityöntekijällekkin. Osa lasten sijoituksista on sellaisia, ettei lasta edes oteta huostaan. Avohuollon tukitoimina tehtyjen sijoitusten tarkoituksena on tukea ja kuntouttaa perhettä ja palauttaa lapsi asumaan kotiinsa. Tähän menettelyyn on varmasti hyviä perusteita, mutta usein toistuvana se ei voi olla lapsen edun mukaista. Jos yh-

delle lapselle kasautuu paljon sijoituksia, se varmasti vaikuttaa hänen psyykeensä, turvallisuudentunteeseensa ja sitä kautta hänen koko vastaiseen elämäänsä.

### *Lasten ja lapsiperheiden aseman kehittäminen*

Lapsiperheiden aseman kehittämisessä tärkeitä ovat sekä tulotasoa että palveluja koskevat ratkaisut. Vaikka lapsiperheiden vanhemmat ovat keskimääräistä useammin työssä, olisi vaikuttaminen ennen kaikkea heidän työasemansa vakauden lisäämiseen merkittävää. Köyhyyden torjunnassa varsinkin työllisyyden parantaminen olisi ensisijaista.

Paljon puhutaan vanhemmuuden puuttumisesta tai kriisistä. Useimmiten puhe on aika epämääräistä. Luultavimmin kyse on itse asiassa aikuisten ongelmasta, joka on ratkaistava aikuisten toiminnalla. Vanhemmuus tarkoittaa pohjimmiltaan rakkautta ja rajoja. Lapsi on hyväksyttävä, vaikkei lapsen tekoja aina hyväksyisikään, ja lapselle on asetettava rajat. Se tarkoittaa lapsen omaa päätösvaltaa niissä asioissa, joista lapsi pystyy itse päättämään, ja vain niissä asioissa. Vanhemmille kuuluu päätösvalta muissa asioissa, mutta lasta on kuultava niissäkin.

Vanhemmuuden hukassa olon asemesta on usein kysyttävä, onko aikuisuus hukassa. Toimivatko aikuiset yleisesti ja suhteessa lapsiin erityisesti aikuisen tavalla? Miten tilanne on koulussa, päivähoitossa, naapurustossa tai vapaa-ajanvietossa? Merkitseekö vanhemmuuden tai aikuisuuden korostuminen vastuun siirtämistä pois yhteiskunnalta siltäkin osin kuin se pitäisi pitää yhteiskunnalla? Vai tuoko se vasta yhteisen vastuun ja yhteiskunnallisen toiminnan lasten aseman kehittämiseen?

Lapsen tärkein yhteisö on epäilemättä perhe. Päivähoito saattaa tulla lapsen elämän vaikuttajaksi jo yksivuotiaana, viimeistään kuitenkin kolmivuotiaana. Koulun merkitys on huomattavasti suurempi kuin muiden yhteisöjen, suunnilleen sama kuin kodin. Se on myös

pitkävaikutteinen, kun esiopetus mukaan lukien lapset ovat koulussa vähintään kymmenen vuotta ja monesti kolmestatoista viiteentoista vuotta. Näiden kolmen vaikuttajan saumaton yhteistyö yhdistettynä lapsen toveripiiriin, joka usein rakentuu kodin ympäristöstä, koulusta ja usein myös harrastusten parista, esimerkiksi urheilusta, on avain hyvään elämään ja myös aikuisuuteen.

Äitiys- ja lastenneuvolat ovat koeteltua tehokasta lasten hyvinvoinnin kehittämistä. Niiden toiminta on lähellä lapsiperheitä ja kohteja, ja niitä arvostetaan. Keskeinen toiminta-ajatus, neuvonta ja määräaikaiset tarkastukset kaikille – nimenomaan kaikille, jotta toimenpiteillä ei olisi leimaavaa luonnetta – on kestävä. Matti Rimpelä on esittänyt koko perheen hyvinvointineuvolan kehittämistä, jolloin neuvolalle syntyisi jatkumo raskaudesta aina 18 vuoden ikään saakka.

Pienimpien lasten vanhempia olisi tuettava paitsi äidin ja lapsen terveyden ja hyvinvoinnin varmistamiseksi myös parisuhteen ja vanhemmuuden kannalta. Isät tulisi ottaa erityisesti huomioon. Pienen lapsen päivähoitoon siirryttyä olisi mukaan kytkettävä ensin päivähoito ja esiopetus ja sitten kouluterveydenhuolto ja muu oppilashuolto ja myöhemmin myös opiskelijaterveydenhuolto. Näin voitaisiin seurata lapsia täysi-ikäisyyteen asti. Varsinkin lapsuuden alkupuolella tehtäisiin edelleen määräaikaisia tarkastuksia, myös kotiin kodin tukemiseksi jokapäiväisessä ympäristössä, ja hyvinvointiarvioita, joista viimeinen voisi olla aikuisuuden kynnyksellä. Ideana olisi nimenomaan varhainen havaitseminen ja siitä seuraava hoitoon ohjaaminen. Siksi myös vanhemmat on kytkettävä koko toimintaan mukaan. Hyväksi voidaan käyttää myös mielenterveystyön osaamista ja työterveyshuoltoa ja muita terveydenhuollon menetelmiä. Esimerkiksi kodinhoitajat ovat osittain käyttämätön voimavara ongelmien seulonnessa.

Kootusti voidaan todeta, että lasten suojelussa tarvitaan yhteistyötä kodin, perusterveydenhuollon, päivähoidon, kotipalvelun, koulutoimen, sosiaalityön, päihdetyön, aikuispsykiatrian ja mielenterveystyön kesken siten, että tarvittaessa voidaan käyttää niin viranomaisten palveluja kuin vapaaehtoisjärjestöjä.

Lapset tarvitsevat aikuista. Jokaisella lapsella tulee olla oikeus hyvään ja kestäväan, luottamusta antavaan aikuissuhteeseen. Päivähoidon ja koulun työsuhteiden olisi oltava siten pitkäaikaisia ja ryhmien siten pysyviä, että lapsen aikuissuhteiden kesto saadaan paremmaksi. Tämä edellyttää päivähoitoa ja koulun palvelussuhteiden kehittämistä. Pienelle koululaiselle on taattava oikeus päivittäiseen aamu- ja iltapäivätoimintaan, joka tukee lapsen osaamista ja suoriutumista ja antaa onnistumisen elämyksiä. Huomiota on myös kiinnitettävä lasten ja nuorten elämään liittyviin siirtymävaiheisiin kuten esikouluun menoon, peruskouluun menoon, peruskoulun vaihtamiseen ja toisen asteen opetukseen siirtymiseen.

Lastensuojelussa tuntuu kynnyksen kynnys asioihin puuttumiseen nousseen varsin korkeaksi. Osittain kyse on kuntien voimavaroista, mutta sivuuttaa ei voi myöskään yksilöllisyyttä, perheen asemaa ja yksilön koskemattomuutta koskevien arvojen vahvistumista sekä yleistä yhteisöllisyyden heikkenemistä. Kuitenkin lastensuojelulaki edellyttää mm. lasten kanssa ammatikseen työskentelevien ilmoittavan tilanteista, jotka saattavat vaarantaa lasta ja aiheuttaa lastensuojelun tarvetta. Lastensuojelu ei merkitse samaa kuin huostaanotto tai sijoitus. Käytettävissä on monenkirjainen paletti erilaatuisia tukitoimia. Tärkeää olisi osaamisen levittäminen alan kenttään, jotta osattaisiin tehdä oikeita asioita oikeaan aikaan.

Palvelujärjestelmässä tärkeää on päivähoitoa kehittäminen paremmin lapsiperheitä palvelevaksi ja varsinkin siltä osin ja niin kauan kuin työelämän joustot eivät vastaa lapsiperheiden tarpeita. Olenaisinta olisi kuitenkin lapsiperheiden palvelujen kokoaminen sen sijaan, että hoidetaan yhtä lasten ja lapsiperheiden ongelmaa kerrallaan erilaisissa projekteissa. Lapsiperheitä varten tulee sovittaa eri tavoin päivähoitoa, koulun, lastensuojelun, perheneuvonnan, terveydenhuollon, neuvoloiden ja muiden lapsiperheille palveluja tarjoavien viranomaisten toiminta kokonaisuudeksi ja yhteistyössä toimivaksi hyvinvointirakenteeksi. Tärkeää onkin suunnata tarvittavia toimenpiteitä myös vanhempiin. Vanhempien toimeentulovaikeudet, mielenterveysongelmat, päihdeongelmat ja muut vastaavat tekijät



heijastuvat välittömästi lapsiin. Toimeentulopulmissa tehokkainta olisi ilmeisesti asumistuen ja yksinhuoltajien tukien kehittäminen.

Ehkäpä olisi saatava aikaan lapsitakuu: jokainen lapsi saa varttua turvallisissa ja virikkeellisissä olosuhteissa vapaana puutteesta, aikuisen tukemana ja tavoitteena hyvä tulevaisuus.

# Köyhät ja kipeät

## *Kuka on köyhä?*

Köyhyyttä on ainakin kahta lajia. Absoluuttinen köyhyys tarkoittaa sellaista lähinnä taloudellista puutteenalaisuutta, joka vaarantaa ihmisen toimintakyvyn tai jopa olemassaolon. Kyse on usein jo nälkärajan alittamisesta. Suhteellinen köyhyys puolestaan vertaa pienituloisimpien ja varattomimpien elinolojen aineellista tasoa yleiseen tulotasoon, yhteiskunnan yleiseen vaurauteen ja sosiaalisiin oloihin sekä kulttuurisiin tekijöihin. Köyhyys on tässä mielessä aina keskuudesamme, kun absoluuttisesta köyhyydestä voidaan sanoa Suomessa päästyn jo irti.

Syrjäytyminen syntyy useista ongelmallisista elämänolosuhteista, joista syrjäytynyt henkilö kohtaa pahimmassa tapauksessa kaikki. Arviointiperusteena ovat esimerkiksi asuminen, työllisyys, terveys, koulutus, sosiaaliset suhteet, yhteiskunnallinen aktiivisuus ja vapaa-aika. Asumista voidaan arvioida esimerkiksi asumisväljyyden, asunnon hallintamuodon ja asunnon varustelun (vesijohto, viemäri, lämmin vesi, wc jne.) perusteella. Syrjäytyneen asumiselle on tyypillistä ahtaus ja huono varustetaso. Työttömyys tai epävakaa työsuhde sekä lomautukset leimaavat syrjäytymistä. Työttömyydellä ja huonotulaisuudella (köyhyydellä) on myös kiinteä yhteys. Pitkäaikaistyöttömyys

on tärkeimpiä huonotuloisuuden syitä. Terveiden merkitys syrjäytymiselle liittyy usein työmarkkina-asemaan, työttömyyteen ja ennen kaikkea työkyvyttömyyteen. Mielen terveyden ongelmat ovat erityisen leimaa-antava piirre syrjäytymisessä. Pitkäaikaiset sairaudet tai sairauden tai vamman aiheuttama toiminnallinen haitta saattavat vaikeuttaa niin työssäoloa kuin yhteydenpitoa muihin ihmisiin. Koulutuksen puutteet haittaavat tyypillisesti työllistymistä ja ovat yhteydessä pitkäaikaistyöttömyyteen ja alhaiseen tulotasoon. Koulutuksen puute on yksi tärkeimmistä tekijöistä, joilla on selkeä yhteys siihen kokonaisuuteen, josta syrjäytyminen rakentuu.

Sosiaaliset suhteet eli kiinnittyminen yhteiskuntaan ja yhteisöön ovat seikka, jota voidaan mitata mm. perhesuhteilla, läheisten ystävien ja luottamuksellisten ihmissuhteiden määrällä sekä jossain määrin asumisen muodollakin. Perheettömyys tai yksin asuminen luo ainakin sen olettaman, että ystävyssuhteiden ja luottamuksellisten ihmissuhteiden on synnyttävä perheen ja asumisen ulkopuolella. Sosiaalisilla suhteilla on todennäköisesti yhteys myös yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen, jota voidaan mitata esimerkiksi järjestöihin kuulumisen sekä epävirallisen vaikuttamisen kautta. Epävirallisen yhteiskunnallisen vaikuttamisen alueella voidaan arvioida sellaisia seikkoja kuin osallistumista erilaisiin vetoamuksiin, mielenosoituksiin tai lakkoihin taikka yleisönosastoon kirjoittamista. Vapaa-ajan aktiivisuuden mittareina voidaan käyttää mm. median kulutusta.

Syrjäytyminen on edellä mainittujen, osittain päällekkäin menevien elinolojen puutteiden tai heikkouksien kasautumista. Syrjäytyneiden ryhmä ei näin ole sama kuin köyhien ryhmä, eivätkä kaikki köyhät ole syrjäytyneitä. Niin köyhien kuin syrjäytyneiden ryhmään voidaan vaikuttaa sosiaalipolitiikalla. Köyhyyden poistamisessa ensisijaista ovat rahana maksettavat tuet ja palvelut, kun taas syrjäytyneisyydessä tarvitaan usein myös erimuotoista sosiaalityötä. Syrjäytyneisyyden poistamisessa työllistyminen on vaikuttavinta. Myös palvelut ovat usein keskeisemmässä asemassa syrjäytymisen kuin köyhyyden poistamisessa. Osaan asioista, sen kaltaisiin kuin onnellisuus, ei julkisen vallan toimenpitein voida ajatella voitavan vaikuttaakaan.

Tietysti joissain tapauksissa saattaa olla kyse elinolosuhteiden parantamisesta tai esimerkiksi mielenterveysongelmissa auttamisesta.

Niin köyhyyden kuin syrjäytymisen esiintymisessä ja torjumisessa erityisen huolestuttava on tilanne, jossa nämä ilmiöt alkavat olla ylisukupolvisia. Lasten syrjäytymisriskiä koskevissa tutkimuksissa on saatu hälyttävän suuria lukuja, kun kriteerinä on käytetty potentiaalista lastensuojelun tarvetta. Vaaravyöhykkeessä olevista vain pieni osa todella syrjäytyy, mutta siitä riippumatta vaaraa ei voida vähätellä. Ylisukupolvisen köyhyyden ja varsinkin syrjäytymisen ongelma on oppiminen sellaiseen elämäntapaan, joka perustuu yhteiskunnan tuella elämisen kokemiseen luonnolliseksi elämäntavaksi, heikon koulutustason hyväksymiseen omaksi ja lasten elämäntilanteeksi sekä yhteiskunnallisen vaikuttamisen ja aktiivisuuden väheksymiseen tai siihen, ettei niitä edes mielletä muutoksen moottoreiksi. Yhteiskunnan toimenpitein, kuten ennen kaikkea koulutuksella, ei aina kyetä tätä ajattelutapaa murtamaan.

Yhteiskunnan hyväosaisten keskuudessa ylisukupolvisen syrjäytymisen hyväksyvä lähtökohta voi ilmetä kahta eri kautta: Ensimmäkin ylisukupolvista syrjäytymistä tai syrjäytymistä sinänsä voidaan pitää luonnollisena ja jopa hyväksyttävänä, yhteiskuntaan ilman muuta kuuluvana ilmiönä, jota ehkä pyritään torjumaan köyhyysohjelmilla tai erilaisilla syrjäytymisen vastaisilla projekteilla. Oikeampi ja periaatteellisempi lähtökohta syrjäytymisen suhteen on jo ensisijaisilla järjestelmillä ehkäistä syrjäytyminen siten, että yhteiskunnan tuet, työllistämistoimet, koulutus ja muu vastaava toiminta ovat tasoltaan sellaisia, ettei syrjäytymistä tapahdu. Toinen vahingollinen ajattelutapa on antaa syrjäytymisen kasautua ja luoda rakenteita, joita pahimmillaan edustavat slummit. Kun alueen koulu on sellainen, että sitä välttelevät niin opettajat kuin oppilaat, ollaan jo huolestuttavassa tilanteessa. Kun alueen vuokra-asunnot eivät kelpaa tai kun alueen asuntojen hinnat putoavat, ollaan huolestuttavassa tilanteessa. Jo nyt on köyhyys- tai syrjäytymisloukkuja esimerkiksi taloittain tai rapukäytävittäin, mutta tilanne ei vielä ole huolestuttava. Huolestuttavaa on, jos ilmiö hyväksytään, tai vielä huolestuttavampaa, jos jopa

tietoisesti kootaan ongelmia tietyille alueille ongelman ”helpommaksi” hallitsemiseksi.

Tätä ajattelutapaa voidaan soveltaa myös ruokajonoihin. Jos ne hyväksytään osaksi normaalia sosiaaliturvaa, on jotain ratkaisevaa sosiaalipoliittisessa ajattelutavassa menetetty. Myös yhteiskunnan moraalikoodi on silloin pahoin järkkynyt. Ensisijaisella järjestelmällä tulee jo hoitaa riittävä taso ja turva.

### *Köyhyydentorjuntaa*

Perustuslain 19 §:n 1 momentti edellyttää, että jokaiselle taataan ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo ja huolenpito. Valtio ja kunnat eivät voi välttää tätä vastuutaan. Toimeentulolla säännöksesssä ymmärretään lähinnä rahallisia etuja, kun taas huolenpito edellyttää erinäisiä hyvinvointipalveluja. Välttämättömänä huolenpitona voidaan pitää useita vanhustenhuollon, vammaishuollon, lastensuojelun ja terveydenhuollon, erityisesti ensiavun ja akuutin laitoshoidon toimenpiteitä.

Ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo ja huolenpito on taattava jokaiselle. Se tarkoittaa, että jokainen maassa oleskeleva, olipa hän täällä laillisesti tai laittomasti, suomalainen tai ei, kunnan asukas tai ei, on oikeutettu välttämättömään toimeentuloon. Eri asia on, että jälkeenpäin voidaan selvittää sitä, mikä kunta on vastuussa taloudellisesti vai onko mikään. Akuutista tilanteesta voidaan yksinkertaistaen sanoa, että kukaan ei saa kuolla nälkään, kylmään tai verenvuotoon.

Eri kysymys on se, mikä on välttämätön toimeentulo ja mikä on ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo. Nälkään, kylmään tai verenvuotoon kuolemiselta välttyminen ei välttämättömän toimeentulon tasona ole riittävä. Siinä on enemmänkin kyse elämän ylläpidosta. Ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo tai välttämätön toimeentulo on tätä selvästi enemmän. Siihen kuuluu jo monien psyykkisten ja sosiaalisten tarpeiden tyydyttämistä. Yksityiskohtai-

sesti sen arvioiminen, millaisesta rahasummasta on kysymys, on varmasti epätarkoituksenmukaista, koska olosuhteet saattavat vaihdella tavattomasti. Jos on kysymys jonkin laajan katastrofin jälkeisistä toimenpiteistä tai vaikkapa sadastatuhannesta yhtäkkiä maahan ilmestyneestä pakolaisesta, on ihmisarvoinen elämä jotain muuta kuin rauhallisissa oloissa tapahtuva eläminen.

Ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa korkeampi on sosiaalisesti hyväksyttävä toimeentulo. Nykyisen toimeentulotuen on eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioinut vastaavan sosiaalisesti hyväksyttävää toimeentuloa. Sosiaalisesti hyväksyttävä toimeentulo sisältää vielä välttämätöntäkin toimeentuloa enemmän yhteiskunnallisten tekijöiden ja mm. yhteiskunnan vaurauden huomioon ottamista. Se merkitsee periaatteessa sitä, että toimeentulotuella elävälle henkilölle taataan eräässä mielessä ulkoisilta puitteiltaan vastaavantyyppinen toimeentulo kuin kansalaisilla yleisesti on. Se saattaa ehkä joissakin suhteissa olla keskimääräistä niukempaa, mutta se ei voi leimata näitä ihmisiä.

Vielä tätä korkeampi on perustoimeentulon turva, jota perustuslain 19 §:n 2 momentissa edellytetään jokaiselle annettavaksi työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen saamisen ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustoimeentulon turva edellyttää jo lähes keskimääräistä elämisen tasoa. Tämäkin taso on yhtä vaikeasti euromääräisesti arvioitavissa kuin muutkin edellä mainitut tasot, koska ihmisten olosuhteet ovat niin erilaiset.

Usein pohditaan, mikä olisi se rahamäärä, jolla Suomessa voi kohtuullisesti elää. Hyvän pohjan pohdinnalle antaa vaikkapa se, että koettaa vertailla kaupungissa vuokralla asuvan, kaikesta rahalla maksavan tarvitsemaa euromäärää omistamassaan velattomassa mökissä asuvan tarvitsemaan rahamäärään, kun mökkiasuja vielä viljelee itse perunansa ja vähän kalastelee. Yksi oikea summa tuskin on määriteltävissä. Varsinkin asuminen, lastenhuolto ja vammaisuus vaikuttavat suuresti menoihin ja sitä kautta perustoimeentulon turvan euromäärään. Toisaalta niin asumisesta kuin lapsista ja vammaisuudesta-

kin maksetaan sosiaaliturvajärjestelmässä erityisiä kustannusten korvauksia.

Viimesijaisen turvan määrittelyssä on vuosien ja vuosikymmenten kuluessa tapahtunut melkoista muutosta. Aikanaan köyhyyttä pidettiin lähes luonnollisena elämäntilanteena, kun merkittävä osa varsinkin työväestöstä ja maaseudun tilattomasta väestöstä eli nykymittapuiden mukaan jopa absoluuttisessa köyhyydessä. Se oli kuitenkin osa luokkaidentiteettiä eikä johtanut syrjäytymiseen, vaan jopa yhteiskunnalliseen aktivoitumiseen. Huoltoapulain myötä tapahtui siirtymä, jossa aikaisempi avustettavan velvollisuuksia korostanut köyhäinavun tulkinta muuttui yhteiskunnan velvollisuuksia korostavaksi tulkinnaksi. Tästä siirryttiin avustettavan oikeuksia korostavaan tulkintaan siten, että toimeentulotuen katsotaan olevan jo perustuslainakin säännösten nojalla avustettavan oikeus. Huoltoavun aikanaan tapahtuneesta korvaamisesta ja siitä, että se johti laitoshuoltoon, on luovuttu, ja tähän ajatteluun ei enää ole palaamista.

Toimeentulotukea koskeva ajattelu muuttui jälleen 1990-luvun loppupuolella. Nyt on ryhdytty korostamaan jokaisen, myös toimeentulotuella avustettavan vastuuta omasta itsestään ja toimeentulostaan. Tuen saajien huomiota on haluttu kiinnittää heidän omiin mahdollisuuksiinsa ja osittain myös vastuuseensa kustannuksista. Tähän perustuu mm. se, että seitsemän prosenttia asumismenoista luetaan toimeentulotuen perusosalla katettavaksi. Toimeentulotuen saaja pienentäessään asumiskustannuksiaan lisää sitä osuutta, joka toimeentulotuen perusosasta jää hänen käytettäväkseen muihin tarkoituksiin. Perustavammanlaatuista muutosta on kuitenkin merkinnyt se, että toimeentulotuen täysimääräisenä saamisen edellytykseksi on asetettu se, että henkilö on joko työnhakijana tai ns. hyväksyttävästä syystä työmarkkinoiden ulkopuolella taikka on työssä. Jos näin ei ole, alennetaan toimeentulotuen tasoa.

Täysimääräinenkin toimeentulotuen perusosa on niukka. Tuki on tarkoitettu lyhytaikaiseksi, ja sellaisena sen tasoa ehkä voidaan pitää riittävänä. Pitkäaikaistyöttömät joutuvat turvautumaan usein myös toimeentulotukeen, ja näissä tilanteissa työmarkkinatuen tasoa ei

voida pitää riittävänä tai hyväksyttävänä. Suomalaiset köyhät ovat köyhempiä kuin muiden Pohjoismaiden köyhät, jos vertailuperustana pidetään rahamäärää, jolla tulee luokitelluksi köyhäksi. Osittain tätä selittää todella rikkaiden puuttuminen, onhan kyse suhteellisesta köyhyydestä, ja osittain tulonjaon tasaisuus. Ne eivät kuitenkaan selitä kaikkea. Ostovoimalla korjatun köyhyyden perusteella suomalaiset köyhät ovat eurooppalaisittainkin hyvin köyhiä. Ainoa lohduus on köyhien eurooppalaisittain pieni suhteellinen määrä.

Tilanteen korjaamiseksi tuskin on ensisijaista korottaa toimeentulotuen tasoa. Tason korottaminen nostaisi työllistymiskynnystä, ja lisäksi, kun tuki tietyllä tasolla vähenee jokaista ansaittua euroa kohti eurolla, vaikutukset eivät välttämättä olisi pysyviä ja kestäviä. Toimeentulotuessa on pyritty lieventämään jyrkkää kynnystä, jonka mukaan ansaittu euro vähentää etuutta eurolla. Lievennys on toteutettu siten, että ansaitusta eurosta otetaan huomioon vain 80 prosenttia 100 euroon saakka. Järjestely antaakin mahdollisuuden ansaita jonkin verran tuloja jokaisena kuukautena. Järjestelmän heikkous on, että se vain lykkää sitä kynnystä, jonka jälkeen ansaittu euro myös vähenee eurolla. Kun henkilö on saanut 100 euron summan kasaan eli ansainnut 500 euroa, alkavat eurot jälleen vähetä yhden suhteessa yhteen.

Merkittävästi toimeentulotuen tason korottamista vaikuttavampaa toimeentulotukiasiakkaiden elämäntilanteen parantamista olisikin ensisijaisten etuuksien kuten työttömyysturvan sekä sairaus-, äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan vähimmäistason korottaminen. Asumisen tukeminen, ennen kaikkea asuntotuotannon tehostaminen ja asumistuen suuntaaminen erityisesti niihin ryhmiin, joiden tukemisessa tällä hetkellä voidaan osoittaa olevan pahiten vajetta, olisi tehokasta. Palvelujärjestelmän kehittäminen ja erityisesti lastensuojelun tehostaminen ja varhaisempi puuttuminen todennäköisesti helpottaisi perheiden elinoloja.

Kaikkein tehokkainta köyhyyden ehkäisyä on kuitenkin työllisyyden parantaminen ja työttömyyden vähentäminen. Tässä suhteessa koulutus- ja kuntoutustoimenpiteet sekä terveydenhuollon eräiden



osien kuten ehkäisevän kuntoutuksen ja työkykyä ylläpitävän toiminnan tehostaminen ovat tarpeellisia. Lisäksi niihin ei liity vastaavia kannustinongelmia kuin toimeentuloetuuksien tason yksioikoiseen korottamiseen. Hyväksi on käytettävä myös mahdollisuudet sosiaalisten yritysten luomiseen ja työpajoihin, kohdennettuja verotuksellisia toimia ja ehkä myös eläkepolitiikan keinoja. Ns. Taipaleen mallissa on yhteiskunnallisesti vaikeimpien työttömien henkilöhistoriaa selvittämällä luotu edellytyksiä työkyvyttömyyseläkkeen saamiseen henkilöille, joilla on esimerkiksi diagnostisoimattomia lukihäiriöitä tai muita sairauksia tai vammoja, rikkinäinen työhistoria ja yleistä kyvyttömyyttä asioiden hoitamiseen.

Modernin köyhyiden yksi uusi muoto on ylivelkaisuus. Ylivelkaisuus on erityisesti lama-ajalta periytyvä ilmiö, kun yrittäjänä toimineet tai laman aikana yritystoimintaa yrittäneet ovat jääneet tuloihinsa nähden kohtuuttomaan loukkuun. Tämän ryhmän avustaminen osittain velkojen anteeksiannolla ja osittain niiden järjestelyllä on tehokas tapa vähentää köyhyyttä ja syrjäytymistä.

### *Vain yksi luukku?*

Toimeentulotuen normitetun osan siirtämisestä Kansaneläkelaitoksen hoitamaksi käydään jatkuvaa keskustelua. Toimeentulotuen normitettuna osana pidetään perusosaa ja asumiskustannusten kattamiseen käytettävää lisäosaa. Menettelyllä olisi eräitä etuja. Voidaan arvioida, että kansalaisten yhdenvertaisuus lisääntyisi ja käsittelyn yhdenmukaisuus paranisi, kun nykyisten 446 kunnan asemasta asiaa käsittelevät vajeat 300 Kansaneläkelaitoksen toimistoa, joille lisäksi voitaisiin antaa yhtenäisiä ohjeita. Iso osa toimeentulotuen asiakkaista on jo ennestään Kansaneläkelaitoksen asiakkaita, joten heidän toimeentuloturvaansa käsiteltäisiin yhdessä paikassa yhdellä kertaa. Käsittely olisi kokemusten mukaan todennäköisesti myös nykyistä nopeampaa. Kuntien voimavaroja vapautuisi sosiaalityöhön, jota nykyisin rasittaa rahojen käsitteleminen.

Siirrosta olisi myös haittoja. Suurimpina haittoina voidaan pitää kahta asiaa: paikallisen toimeentulovastuun häviämistä ja sitä, että toimeentulotuen normitettu osa olisi tosiasiallisesti uusi etuusmuoto.

Lähes kaikki toimeentuloetuudet ovat valtion kustantamia. Kuntien kannalta ainakin jossain määrin häviää intressi työllistämiseen ja toimeentulon järjestämiseen, jos toimeentulotukikaan ei rasita kuntien taloutta. Kunnan kustantama toimeentulotuki saattaa ylläpitää kunnan kiinnostusta työllistämiseen. Etuudesta muodostuisi myös tosiasiallisesti uusimuotoinen etuus. Pääosin lisäosa ja ehkäisevä toimeentulotuki jäisivät edelleen kuntien harteille, ja kuntien myöntäessä näitä etuuksia niiden tulisi kuitenkin selvittää asiakkaan saamat muut etuudet. Ainakin pitkäaikaisasiakkaiden osalta jatkuisi edelleen toimeentuloasioiden käsittely kahdessa pisteessä.

Nykyisin sosiaalityötä tarvitsevat asiakkaat löytyvät jossain määrin toimeentulotuen kautta. Vaarana on, että sosiaalityötä välttämättä tarvitsevat asiakkaat eivät tulisi sosiaalityön piiriin, kun he voisivat asioida vain Kansaneläkelaitoksessa. Toimeentulotuen siirtoa on koekeltu varsin pienillä tai rajoitetuilla malleilla, ja suurimmissa kaupungeissa, jotka kuitenkin ovat suurimpia toimeentulotuen myöntäjiä, kokeilua ei ole tehty. Selvää on, että jos toimeentulotuki siirretäisiin Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi, vähennettäisiin vastaavassa määrin valtion suorituksia kunnille. Siirtoon tuskin sisältyy mitään suurta ratkaisua tai edes viisautta. Siihen ei sisälly edes vain yhtä luukku.

### *Tavoitteena terveys*

Terveydenhuolto ja yleensä toimintakyvyn edistäminen ovat hyvinvoinnin luomisen keskeisiä kysymyksiä. Tässäkin toiminnassa ehkäisevä työ on erityisen tehokasta ja arvokasta. Jos sairaus kyetään ehkäisemään, asiat ovat jo varsin hyvällä mallilla. Se puolestaan edellyttää yli sektorirajojen kulkevaa yhteistyötä. Tarvitaan terveydenhuollon, sosiaalitoimen, koulutoimen, vapaa-aikatoimen ja monen

muun yhteistyötä alkaen esimerkiksi kouluissa tarjottavasta ravinnosta ja kuntalaisille tarjottavista liikuntamahdollisuuksista aina erilaiseen terveystieteeseen ja -valistukseen. Ehkäisevällä työllä on myös yhteydet perheiden, erityisesti lasten, aseman parantamiseen, mielen- ja keuhko-terveyden edistämiseen ja riskien varhaiseen tunnistamiseen sekä varsinaiseen ehkäisevään terveydenhuoltoon. Avainasemassa ovat neuvolat, koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto, työterveyshuolto ja ympäristöterveydenhuolto. Unohtaa ei myöskään sovi työsuojelua ja tapaturmien torjuntaa eikä päihteiden käytön ja perheväkivallan ehkäisyä ja liikenneturvallisuuden edistämistä.

Suomi käyttää terveydenhuoltoon selvästi vähemmän rahaa kuin OECD-maat keskimäärin. Varainkäyttö on noin seitsemän prosenttia bruttokansantuotteesta, kun OECD-maiden keskiarvo on kahdeksan prosentin tienoilla. Samaan aikaan suomalaiset maksavat käyttömaksuina noin kaksikymmentä prosenttia terveydenhuollon menoista, mikä on selvästi korkeampi taso kuin muissa Pohjoismaissa ja ylittää muutenkin kehittyneiden maiden keskiarvon. Käyttäjämaksut kasvattavat tuloeroja ja siirtävät menoja suhteellisesti enemmän vähävaraisille. Kuitenkin suomalaisen terveydenhuollon tulokset ovat kohtalaisen hyviä ja lapsikuolleisuudessa jopa maailman parhaimmassa päässä. Sydäninfarktipotilaiden hoidossa emme menesty kovin hyvin.

Suomalainen omituisuus on, että meillä on asiallisesti ottaen kaksi sairaanhoitojärjestelmää. Kunnat ylläpitävät julkista terveyskeskuksesta ja erikoissairaanhoidosta koostuvaa järjestelmää, ja samaan aikaan sairausvakuutuksen kautta maksetaan osa lääkärinpalkkioista sekä tutkimus- ja hoitokustannuksista. Sairausvakuutuksen kautta hoidettava osa on suhteellisen pieni. Sairausvakuutuksen käytännön merkitys on suuri eräiden erikoislääkärien kuten silmälääkäreiden ja gynekologien palveluissa. Eräiltä osin tutkimus- ja hoitokulujen korvauskäytäntö on johtanut siihen, että palveluja on ylimitoitetusti ja lisäksi erityisesti yksityiset laboratorio- ja kuvantamispalvelut ovat suhteellisesti kalliita.

Yksi terveydenhuollon hokemista on, että mikään raha ei riitä.

Hoitomenetelmät ja lääkkeet kallistuvat jatkuvasti, ja nykyisin kyetään hoitamaan lukuisia sairauksia, joita aiemmin ei kyetty hoitamaan. Toisaalta tekniikan ja lääkkeiden kehitys on johtanut siihen, että eräissä tapauksissa aiemmin leikkauksen vaatineita sairauksia hoidetaan nykyisin lääkkeillä, ja olemme purkaneet mittavasti mielenterveyden laitoshoidon lääkehoidon ansiosta. Eri asia on, että avohoidossa oleville mielenterveyspotilaille ei palveluja ole riittävästi tarjolla.

Yksi jatkuvista keskustelunaiheista on aivan perustellusti priorisointi. Priorisoinnin ydinkysymys on oikeudenmukaisuus. Mitä perustavanlaatuisemmasta seikasta palvelun tarvitsijan kannalta on kysymys, sitä korkeammalle se tulisi yleensä nostaa priorisoinnissa. Tätäkään ei voi pitää yksioikoisena tulkintaohjeena, koska se johtaa esimerkiksi elämän pitkittämiseen sellaisissakin tilanteissa, joissa inhimillisempää olisi jo myöntää lääketieteen keinojen loppuvan. Järkevä päätöksentekijä arvioi priorisointia myös kokonaisuuden kannalta. Jos lonkkaleikkaus säästää kotipalvelun kustannuksia, se otetaan huomioon, vaikka momentti on kunnan talousarviossa eri hallintokunnalla.

Priorisointiin liittyy kiinteästi myös kysymys (luottamushenkilö)hallinnon ja asiantuntijuuden suhteesta. Poliittinen päätöksentekijä vastaa yleisistä toimintaedellytyksistä ja niiden rahoituksesta. Asiantuntijan tehtävänä pitää olla hänen toimenkuvaansa kuuluvien arvioiden tekeminen. Molemmat saattavat olla varsin eksyksissä toistensa kartalla, mikä heijastuu usein julkisesta keskustelusta. Ammatillinen johtajuus on yhdistettävä luottamushenkilöjohtajuuteen. Keinona voi olla esimerkiksi päätöksenteko siitä, mitä vähintään tehdään ja mitkä ovat sen vaatimat voimavarat, mitä vaatii toimintarakenteen ylläpito sekä miten ja kenen päätöksellä käytetään nämä vaatimukset ylittävät voimavarat. Kaiken takana tulee olla selkeät pelisäännöt, joita myös arvoiksi kutsutaan.

Verorahoitteinen julkinen terveydenhuolto- ja kuntoutusjärjestelmä takaavat yhä tehokkaimmin ja taloudellisimmin yhdenvertaiset ja alueellisesti kattavat terveystaloudet. Vain julkinen järjestelmä ky-

kenee pohjimmiltaan sairauksien ehkäisyyn, terveyden edistämiseen, ympäristöterveydenhuoltoon ja kaikkein vaativimpaan erikoissairaanhoidon.

Tällä hetkellä vannotaan kansallisen terveysprojektin ja siihen liittyvän valtioneuvoston periaatepäätöksen nimeen. Terveydenhuollon kehittämisen kannalta onkin hyvä, että asiasta vallitsee suhteellisen laaja konsensus. Terveydenhuollon ongelmana on jatkuvasti ollut taloudellisten voimavarojen riittäminen. Ongelma on sekä valtion taloudessa että kunnallistaloudessa.

Kansallisen terveysprojektin tavoitteena on mm. vähentää keskeisten kansansairauksien esiintymistä ja niiden aiheuttamaa hoidon tarvetta. Samoin pyritään vähentämään päihteiden käyttöä ja siitä seuraavaa terveyspalvelujen käyttöä. Erityisen tärkeänä kansalaisten kannalta voidaan pitää pyrkimystä taata pääsy julkiseen terveydenhuoltoon kohtuullisessa ajassa. Hoitotakuun mallina on pidetty sitä, että kolmessa päivässä tulee päästä terveyskeskukseen, kolmessa viikossa lähetteellä erikoislääkärin vastaanotolle ja tarvittaessa kolmesta kuuteen kuukaudesta laitoshoidon. Tavoiteajat on hyvä asettaa, kunhan niitä ei tehdä liian jäykiksi ja sellaisiksi, että niiden taakse voidaan perusteettomasti vetäytyä. Kuumeilevan korvasärkyisen lapsen kanssa kolmen päivän odotus on liian pitkä, ja akuutissa tilanteessa hoitoon onkin päästävä nopeammin. Jonkin muun taudin tai vaivan kohdalla saattaa pitempikin aika olla vielä siedettävä ja jopa perusteltavissa. Tärkeää kuitenkin on, että kaikille vaivoille on tietty enimmäisjonoaika, koska muutoin on vaara, että jono liikkuu vain niiden tautien osalta, joissa enimmäisaika on asetettu. Vähintään yhtä tärkeä kuin hoitotakuu terveydenhuollon palvelujen piiriin pääsemiseksi on se, että koko valtakunnassa ja kaikkiin väestöryhmiin sovelletaan suunnilleen yhtenäisiä hoitoon pääsyn kriteerejä. Se takaa osaltaan yksilöiden välistä ja myös alueellista tasa-arvoa ja edellyttää suurin piirtein tasaisen palvelujen laadun ylläpitämistä koko valtakunnan alueella.

Terveydenhuollon palvelujen yhdenvertainen tarjonta edellyttää nykyistä suurempia yksiköitä. Pienet yksiköt eivät pysty käytännös-

sä takaamaan päivystysjärjestelyjä kohtuullisin edellytyksin. Lisäksi laajemmalla asukas pohjalla saadaan monipuolisemmin turvatuksi eri alojen asiantuntemus ja voidaan sopia työnjaosta terveyskeskusten ja aluesairaaloiden välillä ja kesken. Samoin laajempi pohja antaa edellytyksiä mielenterveystyön avopalvelujen ja päihdepalvelujen järjestämiseksi.

Erikoissairaanhoidossa tarvitaan toisaalta yksiköiden yhteistyötä ja toisaalta työnjakoa. Varsinkin lähekkäin sijaitsevien erikoissairaanhoidon yksikköjen toiminnalliset ja hallinnolliset päällekkäisyydet tulee poistaa. Harvinaisten sairauksien hoidon ja eräiden muidenkin toimintojen keskittämistä tulee harkita ottaen huomioon myös niiden yhteydessä mahdollisesti syntyvien komplikaatioiden hoitomahdollisuudet. Samoin olisi selvitettävä, onko tarkoituksenmukaista siirtää erittäin harvoissa paikoissa annettavat kalliit hoidot valtion kustannuksella tapahtuviksi tai laajemmin kuntien yhteisvastuulle esimerkiksi yliopistosairaalapiireittäin.

Yleisesti erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon erottamista ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, koska se voi johtaa pyrkimykseen siirtää toimintoja valtion tai vastaavasti kuntien vastattavaksi. Yksi selkeä tendenssi suurissa kaupungeissa näyttää olevan yksityisen terveydenhoidon laajentuminen. Pahimmillaan se on kermankuorintaa, jossa taloudellisesti kannattavin osa toiminnasta siirtyy maksukykyisillä ja riittävän väestöpohjan alueilla yksityiselle sektorille. Myös julkisen sektorin jonoja purkaessaan tämä toiminta on alaltaan rajoittunutta. Se myös siirtää omat epäonnistumisensa, esimerkiksi vaikeat komplikaatiot, julkiselle järjestelmälle.

Terveydenhuollossa on voitava luoda jatkuva menetelmien arviointijärjestelmä, joka antaa terveydenhuollon yksiköille tietoja niiden heikkouksista ja siirtää tietoja hyvistä käytännöistä muille yksiköille. Samoin mm. sähköiset sairauskertomukset antavat edellytyksiä halventaa kustannuksia ja nopeuttaa palvelua samoin kuin sähköisesti tapahtuva erikoislääkärin konsultointi. Tämänkaltaisilla suorilla ja pienillä hankkeilla voidaan merkittävästi tehostaa voimavarojen käyttöä ja saada siihen uusia ulottuvuuksia.

Terveydenhuoltomme on kansainvälisesti vertaillen korkeatasoista. Taustalla on myös toimiva ja osaava henkilöstö. Suomalaiset ovat suhteellisen tyytyväisiä terveydenhuoltojärjestelmään, joskin ihmisiä huolestuttavat pitkät jonot ja ylikuormitetut sairaalat. Väestöryhmittäisiä alueellisia ja sosioekonomisia eroja terveystaloudessa on voitava vähentää ja kansalaisten välisiä terveydentilan eroja kaventaa.

# Kaikki mukana

**E**urooppalaisen yhteiskunnan vahvoin pohjavireisiin kuuluu yhdenvertaisuus ja tasa-arvoisuus. Yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoisuutta on aina arvioitava kokonaisuutena. Niitä voidaan arvioida yksilöiden keskinäisen aseman kannalta tai alueellisen tasa-arvon kannalta. Yksilöllisessä tasa-arvossahan on kyse sääntöjen soveltamisesta samanlaisissa tapauksissa samalla lailla eri yksilöihin. Alueellinen tarkastelu perustuu aina keskiarvoihin, ja se ei sisällä tietoa mm. siitä, missä suhteessa alueella on hyvin ja huonosti voivia. Tämä osa on kuitenkin hoidettava viime kädessä yksilöllisen tasa-arvon toteuttamisella.

Alueellisen tasa-arvon selvä ilmentymä on se periaatteellisesti perusteltu ja eettisesti kestävä järjestely, jossa kunnan sisällä verotuloilla organisoidaan palveluja kunnan eri osiin, maan sisäisesti siirretään valtionosuusjärjestelmällä ja sosiaaliturvalla varallisuutta maan eri osien hyvinvointia ja varallisuutta tasoittavasti ja myös Euroopan unionin sisällä tuetaan vähemmän kehittyneitä alueita. Kehitysyhteistyö on maailmanlaajuinen ilmentymä alueellisen tasa-arvon tavoittelusta.

## *Kattavuus*

Kattavuus on yksi Pohjoismaissa sovellettavan ns. universaalien sosiaaliturvajärjestelmän avainkäsitteitä. Järjestelmän perusajatus kattavuus-



den suhteen on, että jokainen ihmisolento yksilönä on sosiaaliturvan piirissä. Tätä ilmentää mm. perustuslain sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevien säännösten maininta jokaisesta tai kielto jättää ketään turvan ulkopuolelle. Tällainen jokainen-sanalla ilmaistu määre sisältyy mm. työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen saamisen, huoltajan menetyksen, opiskelun aikaisen toimeentulon ja viimesijaisen välttämättömän toimeentulon määrittelyyn. Perusopetus on taattava jokaiselle samoin kuin mahdollisuus muuhun kuin perusopetukseen ja itsensä kehittämiseen. Koulutukseen oikeutettu henkilöpiiri käsittää esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen, toisen asteen koulutuksen, korkea-asteen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen eri muodot, ja sen voidaan katsoa kattavan myös mm. kirjastotoiminnan, vapaan sivistystyön ja useat liikunta- ja kulttuurilaitokset. Perustuslaki edellyttää sosiaali- ja terveystoimen tarjoavan jokaiselle riittävät palvelut. Asumisessa julkisen vallan velvoite on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea jokaisen omatoimisen asumisen järjestämistä.

Kattavuuden käsite on kaksijakoinen. Toisaalta se tarkoittaa sitä, että potentiaalisesti jokainen yksilö voi olla turvan ja palvelun saajana ja toisaalta sitä, että kaikkien turvan tai palvelun saamisen edellytykset täyttävien ihmisten on myös tosiasiallisesti saatava turvaa. Universaalisuuteen ja ilmaisuun ”jokainen” saattaa kuulua tarveharkintaa, jos sitä taloudellisista syistä pidetään tarpeellisena. Saamis-edellytyksiin voidaan näin ollen kytkeä tarveharkinta, mutta ulkopuolelle saamisperusteen ei ketään saa jättää.

Kattavuuden kriteerinä on yleensä yksilö. Kansainvälisesti on varsin paljon perhekohtaisia etuuksia, ja sellaisia on Suomessakin. Silloin etuus perustuu myös perheenjäsenten keskinäiseen elatusvelvollisuuteen, joka Suomessa on aviopuolisoilla keskenään ja huoltajalla lapseen nähden. Lapsella ei ole elatusvelvollisuutta vanhempaansa eikä periaatteessa avopuolisoilla toisiinsa. Rekisteröidyssä parisuhteessa elatusvelvollisuus vastaa avioliiton elatusvelvollisuutta.

Perhekohtaisista etuuksista tärkeimmät ovat asumistuki, jossa sovelletaan ruokakuntakäsitettä, ja toimeentulotuki. Työmarkkinatuessa

samoin kuin opintotuen asumislisässä tarkastellaan paitsi henkilön itsensä tuloja myös hänen puolisonsa tuloja. Lasten kotihoidon tukea tarkastellaan työttömyysturvan yhteydessä perhekohtaisena tukena.

Perhekohtainen tarkastelu on periaatteellisesti ainoa mahdollisuus silloin kun etuuden logiikka edellyttää perhekohtaista tarkastelua. Asumistukea tuskin olisi mielekästä myöntää henkilökohtaisesti, vaan sen soveltamisessa ruokakuntakohtainen, samassa asunnossa asuvia koskeva tarkastelu on mielekäs. Viimesijainen toimeentulotuki on samantapainen, kun sitä myönnetään tulojen ja varojen puutteen vuoksi. Se mittaa yksilön tarvetta, mutta kokoaa etuuden yhdeksi summaksi. Myös lasten kotihoidon tuessa tarkastelu yhdessä työttömyysturvan kanssa on mielekäs, kun kyse on valinnasta lapsen itse hoitamisen tai työn hakemisen välillä. Sen sijaan työmarkkinatuen tason riippuminen puolison tuloista tai opintotuen riippuminen vanhempien tuloista ei ole sellainen seikka, joka etuuden logiikasta lähtien edellyttäisi perhekohtaista tarkastelua. Perusteltua olisi muuttaa työttömyyttä koskeva etuus täysin yksilölliseksi ja poistaa puolison tuloihin perustuva harkinta. Tämä muutos maksaisi yllättävän vähän, joskaan se ei tietenkään olisi ilmainen. Opintotuen yhteys vanhempien tuloihin on nuorimpien osalta perusteltavissa huoltovelvollisuudella.

## *Kaupunkipolitiikka*

Kaupunkipolitiikkaa voi tarkastella monelta näkökulmalta: aluepolitiikkana, elinkeinopolitiikkana, sosiaalipolitiikkana, väestöpolitiikkana jne. Tässä tarkastelussa fokus on yleisteeman mukaisesti hyvinvointipolitiikassa. Kaupunkipolitiikan harjoittamisen lippulaiva ja oikeastaan ainoa kansainvälisesti merkittävä kaupunkialue on pääkaupunkiseutu. Erityisesti Helsingin historiasta voidaan todeta, että se oli tosiasiallisesti, ei vain symbolisesti, Pitkäsillan jakama työväenluokan ja porvariston kaupunki. Kaupunkirakenne on kuitenkin kas-

vaessaan monipuolistunut ja eheytyntäkin, eivätkä vanhat jaot enää päde.

Väestön voimakas kasvu viime vuosisadalla ja varsinkin sotien jälkeen on muuttanut koko rakenteen. Samalla tilanne on muuttunut siten, että esimerkiksi kaavoituksessa ja ympäristö-, asunto-, liikenne-, elinkeino-, koulutus- ja terveystaloudessa mielekäs tarkastelukulma on pääkaupunkiseutu. Tätä tarkastelua vaikeuttaa alueen jakautuminen neljään kuntaan ja edelleen ympärillä oleviin kehyskuntiin. Kunnallinen jaottelu häiritsee tarkastelua sen takia, että sellaisilakin poliittikalohkoilla, joissa yhteistoiminta olisi välttämätöntä – kuten terveystaloudessa, eräiltä osin koulutustaloudessa ja ympäristöpolitiikassa sekä ennen kaikkea liikennetaloudessa – kullakin kunnalla on omat prioriteettinsa ja toimintapolitiikkansa. Selvimmin tämä näkyy todennäköisesti asuntotaloudessa, jossa Espoo kohtalaisen tietoisinkin kaavoituksellisin ratkaisun on hankkinut veronmaksukykyistä väestöä. Samoin liikennetaloudessa Espoo on vain osittain tukeutunut raideliikenteeseen ja osittain edellyttänyt itse asiassa valtion investointeina tapahtuvaa yksityisautoilun tukemista. Samaan aikaan Helsinki ja Vantaa ovat asuntotaloudellisesti pyrkineet pitämään väestörakenteen monipuolisena. Vantaa on tukeutunut liikennetaloudessa raideratkaisuihin. Raideliikenne on merkittävää Helsingin sisäisessä liikenteessä.

Sosiaali- ja koulutustaloudellisesti on syntynyt kysymys pääkaupunkiseudun mahdollisesta segregatiosta ja polarisoitumisesta. Väestö on tällä hetkellä jakautunut siten, että on selvästi korkeasti koulutettua ja hyvinvoivaa väestön asuttamia alueita, joille myös ennen kaikkea korkean teknologian työpaikat sijoittuvat tai joiden lähistöllä on korkeaa teknologiaa. Pääkaupunkiseudulla tämä tarkoittaa erityisesti Helsingin läntisiä osia, rautatieasemasta länteen, sekä Espoon itäisiä osia. Vähemmän koulutettu ja ”työväestönomaisempi” väestö on sijoittunut Helsingin itäisille alueille ja Vantaalle. Erityisesti itäisessä Helsingissä työpaikkakehitys on ollut heikkoa. Sille haetaan uutta vauhtia satamaratkaisusta. Varsinaiset syrjäytyneiden tai muutoin taloudellisesti ei-aktiivisen väestön keskittymät ovat ainakin vielä tois-

taiseksi yksittäisiä taloja tai rappukäytäviä. Ne sijaitsevat pääosin itäisessä Helsingissä ja Vantaalla.

Seudun alueiden erilaistumiseen Helsinki on vastannut pyrkimällä sekoittamaan asuinalueita. Käytännössä tämä tarkoittaa samaan kaupunginosaan ja kaupunkirakenteeseen – jopa samaan taloon – sijoitettuja omistusasuntoja, vuokra-asuntoja, sosiaalisia vuokra-asuntoja, vanhustentaloja, opiskelija-asuntoloita jne. Pääkaupunkiseudulla tämä tasoittava politiikka on merkinnyt sitä, että varsinkin hyvätuuloiset lapsiperheet ovat lähteneet muille alueille. Samaan aikaan Helsingin korkea hintataso on jonkin verran karkottanut keskiluokkaa, ja lopputuloksena on verotulojen väheneminen. Ongelma liittyy osittain kuntien erilaiseen linjaukseen ja niiden enemmän tai vähemmän itsekkäisiin tavoitteisiin asunto-, elinkeino- ja kaavoituspolitiikassa. Tilanteen päästäminen vapaiden markkinoiden temmellyskentäksi johtaisi todennäköisesti sosiaalisesti varsin vaikeasti hallittavien kaupunginosien syntyyn. Varsinkin nuorten osalta on selvää – he liikkuvat alueellisesti vähemmän kuin aikuisväestö –, että sosiaalisesti homogeenisten alueiden synty merkitsee myös sellaisten alakulttuurien syntyä, jotka saattavat olla vahvasti positiivisia tai negatiivisia. Negatiivisen paikallisen nuorisokulttuurin synty johtaa myös todennäköisimmin sosiaalisiin ongelmiin.

Kokonaan segregoitumista ei voida välttää. Helsingissä on toteutettu ns. positiivisen syrjinnän periaatetta, missä mm. alueen opeustointia on taloudellisesti suosittu ja vahvistettu sellaisten sosiaalisten indikaattorien perusteella, joista mikään ei liity koulutukseen. Näin on pyritty takaamaan koulutuspalvelujen korkeatasoisuus kaikissa kaupunginosissa ja erityisesti myös niissä, joissa sosiaaliset tekijät saattavat olla painamassa kouluosaavutuksia. Tärkeää onkin, että keskeiset alueelliset palvelut, ennen kaikkea koulutus ja terveydenhuolto, pidetään kaikissa tapauksissa korkeatasoisina. Positiiviselle diskriminoinnille on jopa vahvoja perusteita vaaravyöhykealueella, koska se ehkäisevänä toimintana merkitsee itse asiassa jo keskipitkällä aikavälillä vaikeuksien välttämistä.

## *Alueiden Suomi*

Suomi näyttää alueellisesti eriarvoistuvan, jopa jakautuvan. Erot kuntien ja kuntaryhmien elintasossa ja sosiaalisissa ongelmissa ovat viime vuosikymmenellä kasvaneet. Tästä näyttää seuraavan myös tietäntyyppisten ongelmien kasautumista eri tavoin eri kuntiin. Kaupunkikunnat (todelliset kaupungit) näyttävät keräävän toimeliaisuutta, ja väestö näyttää vaurastuvan ja olevan myös terveempää. Samalla niihin kertyy sosiaalisia ongelmia ja pitkäaikaistyöttömyyttä. Kaupunkimaiset kunnat etenevät samaan tapaan. Varsinaisella maaseudulla elintaso saattaa olla matala, mutta myös sosiaaliset ongelmat ovat harvinaisia. Harvaan asuttu maaseutu sen sijaan näyttää keräävän myös sosiaalisia ongelmia. Väestö tarvitsee huomattavasti palveluja ja tulonsiirtoja, mutta tuottavuus on heikko ja elintaso alhainen.

Arvioitaessa esimerkiksi kunnittaisia ja alueellisia eroja on huomattava, että erot ovat yksittäisten ihmisten välisiä, kun alueelliset erot perustuvat keskimääräisiin lukuihin. Yhdessä kunnassa sisäiset erot saattavat olla melkoiset, minkä lisäksi kaikkien kuntien asukkaissa on niin hyvin kuin huonosti voivia, elintasoltaan niin korkealla kuin matalalla olevia ongelmista kärsiviä. Tulonsaajien välisiä eroja usein puolustellaankin talouden dynamiikalla, mutta alueiden välisissä eroissa saattaa olla kysymys maan sisäisestä taloudellisesta epätasapainosta. Epätasapaino luo muuttoliikettä ja toimintojen keskittymistä. Tämäkin tosin ilmentää talouden dynamiikkaa.

Taloudellista eriytymistä ei kuitenkaan tapahdu vain kuntien kesken, vaan mm. tuloerot kasvavat kuntien sisälläkin. Tämäkin murtaa sitä yleiskuvaa, jonka mukaan alueelliset erot olisivat ratkaisevia, kun pohjimmiltaan kyse on kuitenkin yksilöiden, ihmisten hyvinvoinnista. Tuloerot eivät ole suurimpia kaupungeissa, vaan väestömäärältään pienehköt kunnat ovat tuloeroiltaan suurimmat. Poikkeus tässä suhteessa on Helsinki, jossa tuloerot ovat kärjen tuntumassa kunnittaisessa vertailussa. Kuntien erot näyttävät johtuvan paremminkin kasautuvasta kyvystä käyttää hyväksi elintason eri ulottuvuuksia. Elin-

tasoon vaikuttavat mm. kunnan elinkeino- ja ikärakenne ja työllisyys. Suuri asukastiheys ja työikäisten suuri määrä nostavat elintaso.

Historiallisesti kuva on muuttunut. Kun 1930-luvun kotimaisissa filmeissä kaupunki edusti rappiota, sosiaalisia ongelmia, päihteen väärinkäyttöä ja monella muulla tavoin epäilyttävää elämää, on nyt jos ei samoja ongelmia samalla lailla niin kuitenkin ongelmia myös maaseudulla. Nykyinen avoin talous suosii tehokkuutta lisäävää keskittymistä, ja siitä seuraa yritysten sijainnin ja pääomien liikkeen suunta kohti keskittymistä. Erilaiset aluetuet eivät ole tätä kyenneet pysäyttämään, vaikkakin ovat sitä varmaan hillinneet.

Muuttoliike ja väestön epädullinen ikärakenne ovat vaikea kokonaisuus. Hallinnon rakenteiden muuttaminen ja taloudellinen tuki ovat yksi mahdollisuus, mutta olennaisinta on tietysti väestön yleinen hyvinvointi. Vanheneva väestö tarvitsee hoitajansa, ja tiettyyn pisteeseen markkinapainekin näitä hoitajia alueelle tuo. Markkinapaineesta tapahtuva syrjäkylän mummon siirto taajamaan laitoshoittoon saattaa olla moraalisesti epäilyttävää. Vastapainona on kysymys siitä, ulottuuko yhteiskunnan huoltovelvollisuus joka niemeen ja notkoon, ja missä muodossa. Ihmisillä on myös oikeus valita asuinpaikkansa. Joka tapauksessa tarvitaan lisää tutkimusta vaikuttavien toimenpiteiden selvittämiseksi.

Sosiaalipolitiikan osalta voidaan todeta, että lähinnä Kansaneläkelaitoksen maksamat tulonsiirrot ovat yksi suurimpia kehitysalueille siirtyviä rahavirtoja. Sosiaali- ja terveystaloudessa mahdollisuuksia saattaa tarjota myös sosiaali- ja terveystoimen yhteyksien vahvistaminen. Ongelmana on, että sosiaalitoimi on tyypillisesti peruskuntien tehtävää, mutta jo perusterveydenhuollossa, puhumattakaan erikoissairaanhoidosta, kuntayhtymät ovat merkittävät toimijat. Osaamiskeskustoilla on saavutettu melko hyviä tuloksia varsinkin viestinnän, terveysteknologian ja tietoteollisuuden hankkeissa. Osaamiskeskusohjelmaa pidetäänkin merkittävänä tutkimus- ja kehitystoiminnan edistäjänä. Maa tarvitsee moottorinsa, ja niiden joukossa kannattaa pääkaupunkiseutukin pitää.

Palvelutarjontaan kunnat ovat monissa tapauksissa liian pieniä. Vastaukseksi on tarjottu niin kuntien yhdistämistä kuin kuntien yhteistyötä. On varmaan järkevää jättää ratkaisut tässä suhteessa paikallisesti tehtäviksi varsinkin, kun oman kunnan säilyttäminen on usein hyvin emotionaalinen asia. Kuntien yhteistyöllä ja seutukuntaisella toiminnalla voidaan monia asioita ratkaista, vaikka ne ainakin ajoittain merkitsevät jonkinasteista voimavarojen tuhlausta. Ne myös saattavat vaikeuttaa sitä yhteistyötä eri viranomaisten kesken, joka merkitsisi resurssien tehokkaampaa käyttöä ja parempia mahdollisuuksia ehkäisevään ja ennakoivaan hoitoon.

# Mitä kullekin?

## *Palvelut, pohjoismaisen järjestelmän tukiranka*

Julkiset, verovaroilla tuotettavat kunnalliset palvelut ovat pohjoismaisen ja suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan keskeinen tunnusmerkki. Näiden palvelujen idea on nimenomaan se, että ne tuotetaan julkisesti verovaroilla, joskin niitä saatetaan rahoittaa myös käyttäjämaksuilla. Vaihtoehtoinen malli olisivat vakuutusperusteiset palvelut, joissa henkilö maksamalla joko pakollista vakuutusta tai ottamalla vapaaehtoisen vakuutuksen tulisi vakuutustapahtuman satuttua – sairastuttuaan tai tultuaan muutoin toimintakyvyttömäksi – oikeuteksi vakuutusehtojen mukaisiin palveluihin. Julkisten palvelujen, jotka voivat olla niin verorahoitteisia kuin vakuutusperusteisia, olennainen piirre on niiden pakollisuus. Nämä palvelut voivat olla julkisen vallan tai kansalaisjärjestöjen tuottamia. Kaikissa tapauksissa ne on erotettava kaupallisista palveluista, joiden tarkoituksena on tuottaa voittoa. Kaupallisia, voittoa tuottavia palveluja voidaan tukea julkisista varoista, kuten Suomessa sairausvakuutuksen kautta erilaisia lääkärinpalkkio-, tutkimus- ja hoitokustannuksia.

Yhteiset palvelut rahoitetaan käytännössä verovaroin. Kansainvälisesti vertaillen tosin Suomessa kohtalaisen suuri osa sosiaali- ja terveydenhuollon, varsinkin terveydenhuollon kustannuksista rahoit-



tetaan käyttäjämaksuin. Painopistettä on jopa tietoisesti siirretty tähän suuntaan, ja tässä suhteessa näyttääkin pää jo tulleen vetävän käteen. Maksujen jatkuva korottaminen saattaa rapauttaa järjestelmän.

Vakuutusperusteisesti järjestettävät palvelut tuskin olisivat sen halvempia tai helpommin hallittavia. Ainakin yksityiset vakuutukset näyttävät Yhdysvaltain terveydenhuollosta saatavan esimerkin perusteella muodostuvan merkittävän kalliiksi, ja lisäksi yksityisten vakuutusten järjestelmiin jää väliinputoajia. Vakuutusjärjestelmät eivät myöskään sinänsä helpota esimerkiksi hoitoon pääsyn tai vakuutus-tapahtuman arvioinnin kriteerejä. Jos vaikkapa vanhuspalveluja saa vakuutusjärjestelmästä, syntyy vastaavalla tavalla kuin kunnallisessa palvelujärjestelmässä kysymys siitä, onko henkilön elämäntilanne sellainen, että se oikeuttaa vakuutuskorvaukseen.

Palveluissa on erotettavissa järjestämistä vastuu tuottamisvastuusta. Järjestämistä vastuun tulee olla julkisella vallalla, ja julkisen vallan on myös tuotettava palvelut niissä tapauksissa, joissa yksityistä palvelua ei synny. Osa julkisista palveluista on jo luonteeltaan sellaisia, ettei vastaavaa yksityistä tuotantoa voi syntyäkään ja osa on ns. luonnollisia monopoleja. Osa palveluista on taas yhteiskuntapoliittisista syistä pidettävä julkisen vallan tiukassa otteessa, jolloin usein yksinkertaisinta on myös tuottaa palvelut julkisesti. Esimerkkinä tällaisesta on perusopetus.

Hyvinvointiyhteiskunnan rapautumisen torjunta voi tapahtua ainakin osittain julkisen vallan rahoitusjärjestelmien kautta. Valtiovallan on huolehdittava siitä, että maan kaikissa osissa voidaan tarjota keskeiset lakisääteiset palvelut suurin piirtein samantasoisina. Kunnille on tämän jälkeen jäätävä itsehallinnollista aluetta, jossa ne käyttävät kunnallista kansanvaltaa. Samalla niin palvelujen olemassaolo kuin kunnallinen itsehallinto luovat edellytyksiä kannusteiden hyväksikäyttöön sellaisella tavalla, joka myös varmistaa yhteiskunnan tavoitteiden hyväksyttävyyden.

Taloudellisena tosiasiana pidetään sitä, että ainakin yleensä palveluiden suurtuotanto on kustannustehokasta. Ei ole osoitettu, et-

teikö tämä taloudellinen lainalaisuus pätisi myös koulutuksessa, terveydenhuollossa ja kuntien ylläpitämässä teknisen toimen toiminnossa. Merkittävä osa hyvinvointiyhteiskunnan palveluista on sellaisia, että ne ovat toteutettavissa vain julkisen vallan toimintana tai sen täysin rahoittamina. Tyypillisimpiä ovat ympäristönsuojelu, ehkäisevä terveydenhuolto ja monet muutkin ehkäisevät toiminnot, kuten ehkäisevä toimeentulotuki. Niistä ei yleensä edes periaatteessa voi periä yksilötasolla maksua. Vastaavasti tärkeitä ovat varhaiset palvelut, jotka usein ovat myös halvempia.

Terveydenhuollossa tulee yksikkökokoja suurentaa. Muutaman lääkärin terveyskeskus ei voi toimia tehokkaasti, ja se on myös haa-voittuva. Se myös asettaa kohtuuttomia rasitteita esimerkiksi päivystyksen ylläpitämiselle. Pienestä terveyskeskuksesta kaikkoavat ne vähätkin työntekijät. Alueellisesti ja aloittain on yhteistyötä harjoitettava nykyistä runsaammin ja esimerkiksi perus- ja erikoissairaanhoidon organisoimista sekä perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteyttä on vahvistettava. Kansallinen terveysprojekti ja kansallinen sosiaaliprojekti olisi yhdistettävä toiminnalliseksi kokonaisuudeksi, koska tämänhetkissä suunnitelmissa on vaarana saavutetun yhteistoiminnan hajoaminen jälleen.

Koulutuksen laadun parantaminen on tärkeää. Viime vuosina tätä pyrkimystä on edustanut mm. ammattikorkeakoulujärjestelmän luominen. Ammattikorkeakoulujen suurin ongelma eivät ole mahdolliset jatkotutkinnot, vaan opettajien pätevyyden parantaminen, opetusta palvelevien toimintojen kuten kirjastojen ja tietoyhteysien voimavarojen lisääminen ja työharjoittelun laadun varmistaminen. Samat seikat parantavat myös toisen asteen ammatillista koulutusta sekä tiedeyliopistoja. Verkottumisella on saavutettavissa merkittäviä lisäetuja harvaan asutussa maassa. Valtiovalta on merkittävässä määrin rahoittanut tiedettä ja tutkimusta. Suomen tutkimus- ja tuotekehityspanos on kansainvälisesti suuri, ja yritykset ovat mukana rahoittamassa soveltavaa tutkimusta. Huolestuttavaa on, että emme näytä pysyvän mukana elinkeinoelämän tason nousun vauhdissa tutkimus-, tuotekehitys- ja tiedemäärärahojen lisäämisessä. Olemme näissä sei-



kommassa asemassa olevien tilannetta. Myös työllisyyspolitiikan käytön mahdollisuudet heikkenevät.

Toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien taso tulee asettaa sellaiseksi, että jokapäiväisen elämän normaali viettäminen on mahdollista. Etuuksien oikean tason asettaminen ei ole yksinkertaista. Elämänolosuhteet ovat niin erilaisia, ettei yksi tietty taso ole koskaan oikea kaikissa tapauksissa. Lisäksi etuuksien taso voi vaihdella perustellusta, tavoitteita asettavasta syystä. Vähimmäisetuuden tason asettamisessa tulisi tuen tasoa korottavana tekijänä ottaa huomioon esimerkiksi kannustavuus. Kun henkilö pyrkii itse työhön, koulutukseen tai kuntoutukseen, on tason noustava. Kannustustavoite puolestaan edellyttää sitä, että etuudessa on elementtejä, jotka helpottavat harjoitteluun, koulutukseen tai kuntoutukseen suuntautumista. Vähimmäisetuuden on myös oltava yleensä tasoltaan sitä korkeampi, mitä lyhytaikaisemmasta tuesta on kyse. Tällöin henkilölle on edullisempaa olla lyhytaikaisella kuin pitkäaikaisella etuudella ja hänen kannattaa siirtyä ansaitsemaan itse toimeentulonsa.

Vähimmäisetuuden tason asettamisessa etuutta pienentäviä tekijöitä ovat puolestaan henkilön alaikäisyys, koska hän on huollettava, sekä tilanteet, joissa henkilöllä on oikeus maksuttomiin tai voimakkaasti subventoituihin palveluihin. Esimerkkinä ovat maksuttomat ruokailut ja etuuden käyttämiseen liittyvät kuljetukset. Samoin jos etuus on passiivinen suhteessa työhön, koulutukseen tai kuntoutukseen, on perusteltua, ettei tällaisen tuen varassa elämiseen rohkaista, jos kyse ei ole esimerkiksi työkyvyttömyydestä. Henkilön oma mahdollisuus vaikuttaa etuusoikeuden syntymiseen saattaa olla peruste vähentää etuutta. Suhteellisen harvoissa tapauksissa tilanne on kuitenkin tällainen, mutta tällainen piirre sisältyy vanhempainetuuksiin ja koulutusetuuksiin. Toisaalta kun yhteiskunnan tavoitteena on suosia koulutusta ja kun väestö- ja sosiaalipoliittisesti olisi tarkoituksenmukaista suosia lasten hankintaa, saattaa tämän tekijän merkitys olla vähäinen.

Taloudellisin perustein voidaan käyttää tarveharkintaa ja perhesuhteita perusteena etuuden alentamiseksi. Tarveharkinta soveltuu

kuitenkin huonosti suomalaiseen sosiaaliturvajärjestelmään. Erityisen huonosti soveltuu perhekohtainen tarveharkinta lukuun ottamatta niitä etuuksia, joissa etuuden logiikka edellyttää perhekohtaisuutta, kuten asumistuksessa.

### *Etuuksien tason ongelmia ja perusteluja*

Vähimmäisetuuksissa joudutaan jatkuvasti sen kysymyksen eteen, mikä on se perustuslaissakin taattu perustoimeentulon turva. Perustuslaki edellyttää sitä työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen saamisen ja huoltajan menetyksen johdosta. Ensimmäiseksi voidaan tietysti todeta, ettei ole varsinaisesti syytä määrittellä kaikkien näiden tilanteiden perustoimeentulon turvaa samaksi. Järjestelmillä on erilaisia historiallisia perusteita ja rahoitusjärjestelmiä. Myös oikeudenmukaisuusnäkökohtien kannalta tilanteet ovat erilaisia. Perustoimeentulon turva ilmeisesti tarkoittaa tasoa, jolla selviää Suomessa jokapäiväisestä elämästä joutumatta kohtuuttomaan niukkuuteen pidemmälläkään aikavälillä ja jolla voi välttää puutteen. Perustoimeentulon turva voi myös muodostua useammasta kuin yhdestä etuudesta, jolloin voidaan ottaa huomioon mm. esimerkiksi asumisen tuet. Myös lapsilisillä ja muilla perhepoliittisilla etuuksilla on tätä ulottuvuutta.

Eräiltä osin perustoimeentulon turva on vähimmäistasoisena meillä kohtuuttoman matala. Erityisesti tämä koskee äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa sekä muita sairausvakuutuslain päivärahoja. Niukkana voidaan pitää myös orvon ja puoli-orvon eläkettä. Kansaneläke muodostuu kohtuuttoman pieneksi sekä vanhuuseläkkeenä että työkyvyttömyyseläkkeenä niissä tapauksissa, joissa henkilö on asunut vain vähäisen osan elämästään Suomessa eikä saa työeläkettä kotimaasta tai ulkomailta. Kaikissa näissä tilanteissa voidaan pitää perusteltuna toimeentulon vähimmäistason korottamista.

Työmarkkinatuessa sovelletaan tarveharkintaa. Työmarkkinatuen puolison tuloihin perustuva tarveharkinta on erityisen ongelmalli-

nen, eikä sen poistaminen olisi taloudellisestikaan kovin ylivoimais- ta. Tätä on pidettävä ehkä vähimmäistasoisten vanhemmuuteen liit- tyvien päivärahojen ohella tärkeimpänä ja nopeimmin toteutettava- na toimeentuloturvan oikeudenmukaisuuden parannuksena. Henki- lön omiin tuloihin kohdistuva tarveharkinta olisi sekin perusteltua vähitellen poistaa, mutta taloudellisista syistä se lienee mahdollista vain vähittäin ja harkiten.

Opintorahan taso vaihtelee tavattomasti vanhempien kanssa asu- van toisen asteen alle 18-vuotiaan opiskelijan muutaman kympin opintorahasta yliopistossa opiskelevan itsenäisesti asuvan opiskeli- jan liki 260 euron kuukausittaiseen opintorahaan. Erot ovat osittain varsin perusteluja. Alle 18-vuotiaat ovat vanhempiensa huollettavia, ja vanhemmilla on tiettyjä velvoitteita 18 vuotta täyttäneiden opise- kelevien lastensa kustannusten maksamiseen. Eräissä, lähinnä toi- sen asteen, oppilaitoksissa opiskelijoilla on maksuton ruokailu ja he saavat muuta sellaista tukea, joka perustelee opintorahan alemman tason. Opintorahan sinänsä alhaista tasoa perustellaan usein opiske- lun investointiluonteella, jolloin elämistä osittain lainavaroin voidaan pitää oikeudenmukaisena. Toisaalta aikuisopiskelijoilta ei yleensä edellytetä lainavaroilla elämistä: he saavat joko työttömyysturvan vä- himmäismäärää tai ansioon suhteutettua päivärahaa vastaavat etuu- det. Ansioon suhteutettuja etuuksia voidaan perustella osallistumi- sella rahoitukseen. Vähimmäismääräisten etuuksien perusteluna voi- daan pitää sitä, että työttömien kouluttautuminen on koetettava tehdä mahdollisimman houkuttelevaksi, kun taas nuoruusiän koulutuksen pitäisi olla luonnollinen elämänvaihe ja tapahtua ilman erityisiä ta- loudellisia kiihokkeita.

Lapsilisät eivät vastaa lapsista aiheutuvia kustannuksia. Tältä kan- nalta voidaan perustella sitä, että lapsilisän taso nousee lapsimäärän kasvaessa. Kun vanhemmat joutuvat joka tapauksessa joka lapsesta vielä maksamaan oman osuutensa, menettely helpottaa useampilap- sisten perheiden asemaa. Perusteltuna voidaan toisaalta pitää sitä- kin, että kustakin lapsesta maksettaisiin sama etuus. Suomen väes- tökehityksen kannalta monilapsisten perheiden tukeminen on perus-

teltua, jos sillä on vaikutusta perheiden lapsilukuun.

Lasten kotihoidon tuen tasoa kohtaan esitetään jatkuvasti kritiikkiä. Tukea pyritään vertaamaan lasta kohti aiheutuviin päivähoidon kustannuksiin ja vaaditaan tältä osin kotihoidon tuen rahamäärän nostamista lähemmäksi päivähoidon kustannuksia. Tämä kritiikki näyttää päällisin puolin perustellulta, mutta se ontuu eräiltä osin. Yhteiskunnan kokonaistalouden kannalta se ei ensinnäkään ota huomioon sitä, että päivähoitoa käyttävät vanhemmat ovat lähes kaikissa tapauksissa työssä ja ovat työpanoksellaan yhteiskunnallisesti tuottavia. Päivähoitojärjestelmän kustannukset ovat merkittävältä osin palkkakustannuksia, ja päivähoidon työntekijöiden veroina palautuu huomattava osa kustannuksista yhteiskunnalle. Lasten kotihoidon tukikin on verotettavaa tuloa, mutta sen tuottama verotulo on varsin pieni. Kustannusvastaavuutta ei yhteiskunnallisesti voida arvioida suoraan päivähoidon lasta kohti aiheuttamien kustannusten ja lasten kotihoidon tuen euromäärän perusteella.

### *Asuminen on välttämätöntä*

Asuntopolitiikka on suomalaisessa sosiaalipolitiikassa suhteellisen pienelle huomiolle jäänyt kysymys. Pääosalla maan asukkaista asuntoasiat ovat kunnossa. Merkittävä osa suomalaisista asuu kohtuuhintaisessa asunnossa ja alueella, jossa asuntojen tarjonta ylittää kysynnän. Näiden alueiden ongelmat ovatkin usein vähenevässä väestökehityksessä eivätkä asuntopolitiikassa. Vastaavasti muuttovoittokunnissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla asuntotilanne on vaikea. Silti asuntopolitiikka rajoittuu lähes pelkästään erityisryhmiin.

Olosuhteet maan eri osissa ovat erilaiset, eivätkä ne ole yhtenäisellä asuntopolitiikalla ratkaistavissa. Siksi myös päätöksenteon on oltava alueellista. Kunnilla on välineenä kaavoitus- ja maapolitiikka, mutta myös valtiollista asuntopolitiikkaa tarvitaan. Sosiaalinen asuntotuotanto on alennustilassa, ja tyyppillistä on, ettei kuntien kesken tehdä yhteistyötä asuntopolitiikan saralla.

Valtio tukee asumista ja asuntojen rakentamista asumistuella (yleinen asumistuki, opiskelijoiden asumislisä ja eläkkeensaajien asumistuki sekä eräiltä osin myös sotilasavustus), korkotuilla, avustuksilla ja verotuella. Korkotukijärjestelmiä on useita, ja niistä tärkein on aravalainat. Avustuksia myönnetään erityisryhmille ja mm. invalidien ja veteraanien asuntojen korjaustoimintaan. Verotuista keskeisin on asuntolainojen korkojen verovähennys.

Aravalainojen perusideana on lainan koron ja lyhennyksen tasainen kehitys. Ns. vanhoissa aravalainoissa lainojen ehdot ja korko vaihtelevat. Ongelmana näyttää olevan, että aravalainojen korkotasoa on yleiseen korkotasoon nähden korkea, jolloin tosiasiallista tukea annetaan vain ensimmäisinä lainavuosina. Aravavuokra-asunnot ovat kuitenkin erityisesti pienituloisille suunnattu järjestelmä, jossa pitkäjänteisellä kiinteistönhoidolla olisi päästävä tilanteeseen, joka kokonaisuutena tukee asumista pitkällä aikavälillä.

Aravalainan korko voidaan määritellä monella tavalla. Se voidaan sitoa johonkin suhteellisen pitkän aikavälin markkinakorkoon, jolloin korkotasoa ei muutu liian usein. Korko voidaan sitoa myös inflaatioon, jolloin korossa on kiinteä osa ja inflaatioon perustuva osa. Yksi jo lähes ongelmaksi muodostunut kysymys ovat aravalainojen ylimääräiset suoritukset, kun aravalainan korkoa alempi korkotasoa johtaa pyrkimykseen konvertoida aravalainat pankkilainoiksi. Asumisen kannalta tämä on järkevä toimenpide, kun aravalainojen velalliset saavat hyväkseen korkosäästön. Ongelmia saattaa kuitenkin pitkällä aikavälillä syntyä, koska aravavuokrat ovat 30 vuoden ajan sidotut aravalainan rahoitusmenoja vastaaviin rahoitusmenoihin. Mikäli konvertoidun lainan korko ja lyhennys muodostuvat aravalainan laskennallisia rahoitusmenoja suuremmaksi, erotus jää vuokratalon omistajan vastattavaksi. Lainan takaisinmaksu ei myöskään vapauta muista aravalainsäädännön rajoituksista.

Kuntien maa- ja kaavoituspolitiikalla voidaan merkittävästi vaikuttaa asumisoloihin ja antaa myös ihmisille itselleen mahdollisuus vaikuttaa omaan asumiseensa. Kuntien tulisi luovuttaa kohtuuhintaisia tontteja perheille huomattavasti nykyistä enemmän. Yhdyskun-



tarakenteen hajoamista tulee välttää jo ympäristönsuojelun ja kunnallistekniikan kustannusten takia.

Asuntotuotannon on oltava hinnaltaan kohtuullista ja korkealaatuisia. Mahdollisuuksia tähän tarjoaa mm. kilpailuttaminen ainakin asuntomarkkinoiden epätasapainoalueilla. Aravalainojen korkoja on alennettava ja vanhojen lainojen ehtoja kohtuullistettava. Valtion tukemassa asuntotuotannossa on pyrittävä saamaan aikaan alueellinen tasapaino. Se edellyttää alue- ja kuntakohtaisia ratkaisuja, joissa valtion tuet koordinoidaan kuntien omien toimenpiteiden kanssa. Asuntotuotannossa on otettava huomioon myös se, minkä kokosiin asuntoihin kysyntä kohdistuu.

Asuntotuotannon ohella on varmistettava asumisen tukemisen avulla asumiskustannusten kohtuullisuus ja tasapuolisuus. Asumisen tukeminen on ollut suhteellisen tempoilevaa. Asumistukea ja opiskelijoiden asumislisää on viime vuosina muutettu usein. Veromuotoiset tuet ovat pienentyneet lähinnä yleisen korkokannan alenemisen myötä, joskin niihinkin on tehty 1990-luvulla rakenteellisia uudistuksia.

Asuntotuotantoon tarkoitetuille määrärahoille ei ole ollut niiden tarjontaa vastaavaa kysyntää, vaan julkisen vallan, ennen kaikkea kuntien ja yleishyödyllisten asuntoyhtiöiden kiinnostus on ollut vähäistä. Keinoina tuotannon elvyttämiseen voidaan käyttää paitsi itse asumistukijärjestelmiä myös lainajärjestelmien kehittämistä ja verotusta. Valtion hinta- ja laatuohjauksella voidaan tuottaa myös vapaarahoitteisia kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja takausmenettelyä käyttämällä.

Muuttotappioalueella tyhjenevät vuokra-asunnot tuottavat ongelmia niin vuokrataloyhtiöille kuin kunnillekin. Myös näillä alueilla on asuntomarkkinoiden tasapainoa edistettävä ja luotava edellytyksiä mm. tarpeellisille omistusjärjestelyille.

Oman erityisen ongelmaryhmänsä muodostavat asunnottomat ja kodittomat. Asunnottomuus ja kodittomuus eivät välttämättä ole sama asia. Asunnoton on ainakin henkilö, jolla ei ole lainkaan asuntoa tai joka asuu niin heikoissa oloissa, ettei tila ole ihmisasunnoksi

kelpaava. Kodittomuus voi olla ihmisen kyvyttömyyttä käyttää hyväkseen normaaleja instituutioita, jolloin ihminen on koditon, vaikka hänellä on asunto. Asunnottomuuteen auttaa asuntotuotanto eri muodoissaan, kun taas kodittomuuden vähentäminen edellyttää muita tukitoimia. Asunto on kuitenkin kodin välttämätön edellytys.

Asunnottomissa voidaan osoittaa eri ryhmiä. Vaikein ryhmä ovat ulkona, porrashuoneissa, autoissa tai vastaavissa majoilevat. Huomatava määrä ihmisiä asuu asuntolassa tai majoitusliikkeessä, useimmiten sosiaalitoimen maksusitoumuksilla. Erilaisissa laitoksissa kuten kuntoutusyksiköissä, asumispalveluyksiköissä ja sairaaloissa on ihmisiä myös asunnon puutteen vuoksi. Vapautuvien vankien varsin yleinen ongelma on asunnon puute. Suurimman ryhmän asunnottomia muodostavat ilmeisesti tilapäisesti sukulaisten ja tuttavien luona majoilevat henkilöt. Asunnottomina täytyy pitää myös perheitä, joiden jäsenet asuvat erillään asunnon puutteen vuoksi.

Asunnottomuus on suurten kaupunkien ja kasvukeskusten ilmiö. Varsinaisista ulkona asuvista ilmeisesti pääosa asuu Helsingissä. Asunnottomuus on miesten ongelma. Noin viidennes asunnottomista on yksinäisiä naisia. Aiemmin asunnottomuutta leimasi päihteiden käyttö, työttömyys ja irtolaisuus. Tällä hetkellä nämä tunnusmerkit koskevat lähinnä ulkona ja muissa tilapäissuojissa asuvia.

Asunnottomuuden poistamiseen tähtäävät hankkeet ovat osin edenneet, mutta osin jääneet syystä tai toisesta tehottomiksi. Asuntojen vuosituotantoa ei ole saatu käyntiin riittävässä määrin. Ongelmana on ollut niin tonttipula kuin ainakin osittain kuntien haluttomuus rakentaa tarvittavantyyppisiä asuntoja. Asuntojen uustuotannolla halutaan usein saada hyviä veronmaksajia. Asumistuen normeja on jonkin verran muutettu, mutta vuokrataso on karannut vaikeimmilla alueilla, erityisesti Helsingissä, eikä vuokralaisilla ole varaa maksaa normitason ylittävää vuokrien osuutta. Moniongelmaisten ihmisten asuntojen tuotannolle on pyritty hankkimaan eri keinoin rahoitusta, mutta tulokset ovat vähäisiä. Samaan aikaan on todettava, että nykyisistä asuntoloista osa on erittäin huonossa kunnossa ja asuntolatoiminnasta puuttuvat laatusuosituksset.

## *Perustulo tai kansalaispalkka, täysi vai osittainen*

Toimeentuloturvan mutkikkuuden ongelmaan tarjotaan usein ratkaisuksi perustuloa tai kansalaispalkkaa. Toisinaan puhutaan myös negatiivisesta tuloverosta. Kaikki merkitsevät suurin piirtein samaa asiaa. Erittely voidaan tehdä siten, että perustulolla tarkoitetaan jokaiselle maassa asuvalle annettavaa rahasummaa, johon ei liity mitään velvoitteita. Kansalaispalkassa edellytetään henkilön joko olevan työssä tai osallistuvan johonkin hyödylliseen kansalaistoimintaa, jollei kyse ole sairaasta tai muutoin työnteosta estyneestä. Ja negatiivinen tulovero perustuu ajatteluun, jossa henkilölle maksetaan ikään kuin veronpalautusta silloin, jos hänellä ei ole riittävästi tuloja elämiseen.

Ajatus on omalla tavallaan tavattoman kiehtova. Valtava määrä byrokratiaa voitaisiin purkaa, olisihan tarpeen vain ylläpitää listaa siitä, ketkä ovat elossa ja mikä on heidän pankkitilinsä numero.

Keskustelussa puhutaan usein myös osittaisesta perustulosta tai kansalaispalkasta. Tällöin ideana on se, että maksetaan jokin summa, joka yksinään ei riitä elämiseen mutta jonka saamiseksi ei kuitenkaan vaadita mitään erityisiä selvityksiä. Lisäksi näkee selvityksiä perustulosta, jota annetaan vain esimerkiksi työttömille. Näissä tutkimuksissa ja selvityksissä puuttuu se perusoivallus, että silloin on myös selvitettävä, kuka on työtön. Kyse on itse asiassa yhdenlaisesta työttömyysturvasta. Voidaan tietysti ajatella, että työttömäksi voi vain julistautua, mutta silloin perustulo annetaan vähintäänkin jokaiselle halukkaalle, joka ei ole työssä.

Perustulon ja kansalaispalkan ero ei taloudellisessa mielessä ole kovin suuri. Ideologisesti ja moraalisesti ne toki eroavat merkittävästi toisistaan. Jos kansalaispalkan saamisen edellytyksenä on jokin yleishyödyllinen työsuoritus, on sen velvoittavuus olennaisesti toinen kuin pelkkä velvollisuus ilmoittaa pankkitilinsä numero. Toisaalta yhteiskunnalle syntyisi tällaisessa tilanteessa velvollisuus osoittaa tätä yleishyödyllistä toimintaa kaikille niille, jotka eivät itse sitä keksi tai löydä. Negatiivisen tuloveron ongelma olisi löytää ne henkilöt, joille korvausta olisi maksettava. Korvaus olisi kuitenkin maksettava juuri

niinä kuukausina, joina riittävää tuloa ei synny. Kuukautta myöhemmin maksettava korvaus ei paljon lämmitä, jos on jo edellisessä kuussa kuollut nälkään. Silloin etuus edellyttäisi joko hakumenettelyä tai jotakin ilmoitusmenettelyä, jolloin se itse asiassa jo lähenee toimeentulotukea tai suorastaan on sama asia. Olemmeko siis jo toteuttaneet negatiivisen tuloveron?

Osittainen perustulo tai kansalaispalkka olisi tietysti julkiselle vallalle huomattavasti halvempi kuin elämisen takeet antava täysimääräinen perustulo. Ongelmana vain on se, että silloin kun henkilö työttömyyden, sairauden, vanhemmuuden, työkyvyttömyyden tai vanhuuden vuoksi tarvitsee elääkseen enemmän kuin osittainen perustulo on, joudutaan selvittämään, kuka on näissä elämäntilanteissa. Järjestelmästä ei olisi mitään hyötyä verrattuna nykytilanteeseen, jossa joudutaan nämä samat asiat selvittämään ja sen jälkeen maksetaan – tai ainakin tarkoitus on maksaa – elämiseen riittävä toimeentulo. Byrokratiaa ei ainakaan osittaisella perustulolla vähennetä. Sen sijaan osittainen perustulo saattaisi johtaa järjestelmään, jossa itse asiassa kilpailtaisiin alenevilla palkoilla, kun kaikilla olisi tuloja, jotka tukevat pienemmälläkin palkalla elämistä. Periaatteellisesti on kuitenkin tärkeää, että terve aikuinen voi elää kokoaikaisesta työstä saamallaan palkalla. Osittain työllistyneet saavat nykyisin soviteltua työttömyysturvaa.

Osmo Soininvaara on useissa yhteyksissä puhunut osittaisesta perustulosta, viimeksi laajemmin teoksessaan Täystyöllisyyteen ilman köyhyyttä. Hänen perusväittäämänsä on, että palkkarakenne on väärä. Yritykset eivät palkkaa tappiokseen henkilöitä, joiden työ tuottaa vähemmän kuin heille on maksettava. Osalla työntekijöistä on yksinkertaisesti liian heikko tuottavuus, ja siksi rakenteellinen työttömyys on suurta. Soininvaara ei kuitenkaan halua lisätä tuloeroja. Niinpä, kun työnantajan kannalta olennaista on työvoiman hinta ja työntekijän kannalta nettoansiot, on väli katettava osittaisella perustulolla. Työnantaja maksaa vain tuottavuuden mukaan, ja työntekijä saa kuitenkin paremmat tulot. Työn hintaerot kasvavat mutta tuloerot eivät. Järjestelyyn liittyy tietysti myös verotusratkaisuja.

Muita vaihtoehtoja pohdittuaan Soininvaara käsittelee myös perustuloa. Perustulon perusteluja hän esittää neljä. Ensimmäinen on ajatus kansalaisosingosta. Yhteiskunnan vauraus tuottaa kerääntyneen tiedon, osaamisen ja infrastruktuurin kautta tuloa, joka tulisi jakaa kaikille kansalaisille tasan. Toinen on sosiaaliturvan virtaviivaistaminen, joka perustuu lähinnä Milton Friedmanin ajatteluun. Ajatukseen on tukien päällekkäisen käytön estäminen ja kannustimien vaaliminen. Kolmas on ajatus vapaudesta, jossa vastikkeeton perustulo tuottaa vapauden ja yksilön vastuun. Neljäs on pragmaattinen rakenteellisen työttömyyden torjuntaan perustuva ajattelu. Soininvaara itse sitoutuu lähinnä pragmaattisiin perusteisiin.

Soininvaaran esitys perustuloksi vuonna 1999 oli 1 700 markkaa, jonka voisi nykyisin ajatella olevan noin 300 euroa kuukaudessa. Hän asettaa tällöin marginaaliveron 50 prosenttiin, joka maksettaisiin kaikista ansioista. Vero sisältäisi sekä valtion että kunnallisveron. Veroa maksettaisiin muista tuloista kuin perustulosta. Tällä verotuksella julkinen talous jäisi jokseenkin omilleen. Järjestelmä olisi myös tavallaan progressiivinen, koska perustulo, ensimmäiset 300 euroa, ei olisi verotettavaa tuloa.

Soininvaara ei suoraan sano, mitä perustulo korvaisi. Sen sijaan hän sanoo, että se ei korvaisi ansiosidonnaisia tuloja ja että se vaatisi lisäksi asumistuen. Hän toteaa, että harkinnanvaraista toimeentulotukea tarvitaan aina. Perustulo ei myöskään ylittäisi toimeentulotuen tasolle, ja hän pohtiikin mahdollisuutta liittää subjektiivinen oikeus tehdä muutama tunti viikossa töitä kunnalle, jollei muuta työtä löydy. Tuloloukut häviäisivät.

Perustulo tarjoaisi mahdollisuuden elää tyydyttävästi myös pienillä ansiotuloilla. Pienet muut tulot lisäisivät nettotuloja, ja esimerkiksi työttömillä olisi tarve ja mahdollisuus johonkin tuottavaan tai muuten hyödylliseen työhön. Soininvaaran arvion mukaan tämä vähentää syrjäytymisvaaraa olennaisesti. Se ei tee huono-osaisista hyväosaisia mutta pysäyttää syrjäytymiskierteen. Soininvaara myöntää, että osa ihmisistä saattaisi valita niukan elämän, osa-aikaisen työn tai helpohkon freelance-ammatin, mutta se ei

varmaankaan olisi ongelma. Erilaiset elämänmuotoammatit tulisivat mahdollisiksi, ja maaseudulle saattaisi syntyä elämänmuotoasumista. Ehkäpä taantuvat teollisuuspaikkakunnatkin virkistisivät.

Mutta, mutta... Säilyisivätkö kansaneläkkeen vanhuuseläkkeet ja työkyvyttömyyseläkkeet, vai miten työkyvytön tulisi toimeen perustulollaan? Olisiko hän aina harkinnanvaraisen toimeentulotuen varassa? Edellyttäisiinkö kansaneläkkeen täyttävä vanhuuseläkettä saavalta työpanosta hänen tultuaan vanhaksi vai oletetaanko, että jo aktiiviaikana heikottasoinen perustulo on vaatinut työhönmenoa ja työeläkettä on karttunut? Eikö kyseessä olisi pohjimmiltaan kaikkein köyhimpien lisäköyhtyminen?

Lisäksi osittainen perustulo todennäköisesti alentaisi palkkakustannuksia, kun työnantajat tietäisivät palkansaajalla aina olevan 300 euron tulot. Ainakin aikaa myöten työkykyiset ja -haluiset voisivat ottaa työn vastaan 300 euroa alle tuottavuutensa ainakin niissä tapauksissa, joissa työnantajalta saisi kuitenkin elämiseen tarvittavan tulon. Kunkin palkka ei lainkaan välttämättä ole sama kuin hänen tuottavuutensa, vaan joillekin maksetaan nykyisinkin enemmän ja joillekin vähemmän muista kuin taloudellisista syistä. Palkkaa saatetaan maksaa koulutuksen tai aseman arvostuksesta, hyvästä kyvyistä myydä itsensä työmarkkinoille ja monesta muusta vastaavasta seikasta, joita ei suinkaan välttämättä mitata tuottavuudella. Se että jonkun palkka on hänen tuottavuuttaan suurempi, korvautuu sillä, että joku muu myy jo nyt työvoimansa tuottavuuttaan huonommalla palkalla. Lisäksi yritysten voitohan ovat kaikki periaatteessa pitkällä aikavälillä osoitus siitä, että työntekijät ovat saaneet palkkaa vähemmän kuin heidän tuottavuutensa on. Ajatusta ei muuta se, että pääomakin tuottaa jotain. Pääomakin on pohjimmiltaan kasaantunutta työtä. Se on syntynyt mahdollisesti aivan toisessa yrityksessä tai toisessa yhteiskunnassa, mutta se on syntynyt kuitenkin työstä.

Seppo Sallila on laskenut Osmo Soininvaaran esittämän perustulomallin kustannukset. Sallilan laskelma perustuu budjettineutraalisuuteen. Suhteelliseksi veroasteeksi hän saa tällöin runsaat 51 pro-

senttia vuonna 1999 olleen 36,6 prosentin asemesta. Hän poistaa perustulomallin avulla 30 miljardin markan edestä tulonsiirtoja ja tarvitsee 48 miljardia markkaa lisää rahaa.

Soininvaaran perustulomalliin sisältyi myös lisätuki, jolla korvattiin asumistukea, toimeentulotukea ja työttömyysturvaa. Tämän lisätuen huomioon ottaminen muuttaa kuvaa jonkin verran. Nykyjärjestelmän asumistuki vastaisi suunnilleen lisätukea, mutta toimeentulotuki ei yhtä suoraviivaisesti. Työttömyysturvaa korvattaisiin lisätuella, ja se sitoisi työttömyysturvaa saavat nykyistä vahvemmin muiden kotitalouden jäsenten ansioihin. Tarveharkinta lisääntyisi.

Lopputuloksena Sallilan laskelmasta on, että noin puolella kotitalouksista perustulojärjestelmän vaikutus on varsin pieni. Kun vertailu tehdään OECD:n kulutusyksikköä kohti, noin viidennes kotitalouksista joko voittaa tai häviää yli 100 euroa kuukaudessa kulutusyksikköä kohti. Laskelma on suhteellisen monimutkainen. Sen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että osittaisen perustulojärjestelmän maksajia ovat lapsettomat parit ja lapsiperheet ja hyötyjiä yksinäiset. Sosioekonomisen aseman mukaan hyötyjiä näyttävät olevan erilaiset yrittäjät mukaan lukien maatalousyrittäjät sekä opiskelijat ja eläkeläiset. Maksajia olisivat palkansaajat ja pitkäaikaistyöttömät. Tämä perustulomalli tasaa jonkin verran tulonjakoa ja alentaa köyhyyttä, mutta tätä tapahtuu suhteellisen vähän. Yleisesti ottaen Soininvaaran perustulomalli lisää vapaita tuloja pienillä ansiotuloilla, mutta 54 000 markan (9 000 euron) tuloilla aikuista kohden vuodessa tulot pienenevät. Tuloloukut vähenevät. Keskimäärin vaikutukset ovat pienet, mutta ryhmittäin vaikutukset ovat osittain varsin suuria. Yleisesti suurituloisissa on enemmän menettäjiä ja pienituloisissa enemmän voittajia.

Kannattaisikohan osittainen perustulo miettiä vielä pari kertaa?

Täyttä perustuloa pohdittaessa ensimmäisiä kysymyksiä tietysti on, mikä olisi perustulon suuruus. Jos sitä verrataan nykyiseen sosiaaliturvaan, omalla tavallaan luonteva ratkaisu olisi kansaneläkkeen taso, 450 euroa kuukaudessa. Alaikäisille voitaisiin tietysti maksaa vähemmän. Jos tyydyttäisiin ensimmäisestä lapsesta maksettavan lap-

silisän tasoon, summa olisi noin 100 euroa. Laskelmissa voitaisiin käyttää vaikkapa 150 euroa, joka vastaa kolmannelta lapsesta maksettavaa lapsilisää. Vähälapsisissa perheissä lapsilisät nousisivat hiukan ja monilapsisissa pysyisivät karkeasti ottaen ennallaan.

Mainituilla summilla voidaan laskea perustulon kustannukset. Karkeasti ottaen meillä voidaan sanoa olevan 4,1 miljoonaa 18 vuotta täyttäneitä kansalaista ja noin 1,1 miljoonaa alle 18-vuotiasta. 4 miljoonalle aikuiselle 12 kuukautena maksettava 450 euron perustulo merkitsisi noin 22,1 miljardin euron vuotuisia kustannuksia ja alaikäisille maksettava 150 euroa noin 2 miljardin euron kustannuksia, eli yhteensä kustannuksia kertyisi hieman alaspäin pyöristettynä noin 24 miljardia euroa.

Perustulo tietysti myös vähentäisi nykyisiä sosiaaliturvamenoja. Olettamuksena voitaneen pitää, että palvelujärjestelmä ei muuttuisi. Jos palveluista alettaisiin perustulon seurauksena periä käypä hinta, hupenisi kuukauden perustulo jo muutaman päivän sairaalassaoloon, ja teho-osastolla kyse olisi tunteista. Rahamääräisiin sosiaaliturvatuksiin kuuluu monia sellaisia kustannusten korvausjärjestelmiä, joiden asema pitää erikseen pohtia. Varmaan lääkekorvaukset tai sairausvakuutusten matkakustannusten korvaukset on järkevää säilyttää. Samoin varmaan kustannusten korvausten listalla säilyisivät asumistuki, eläkkeensaajien asumistuki ja opiskelijoiden asumislisä josakin muodossa. Kaikilla perustulon kaavailijoilla on ollut jokin asumiskustannuksia tasaava järjestelmä, ja helppouden vuoksi voimme arvioida, että se ainakin kustannuksiltaan vastaisi suurin piirtein nykyistä tasoa.

Suureksi kysymykseksi jää se, säilyttäisimmekö erilaiset ansioon suhteutetut järjestelmät kuten työeläkkeet, ansioon suhteutetun työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen, kuntoutuksen ja koulutuksen tukijärjestelmät jne. Jos lähdemme siitä, että ansiojärjestelmiä ei säilytetä vaan kaikki eläkeläiset, työttömät, sairaat, koulutuksessa olevat ja muut vastaavat saavat nykyistä kansaneläkettä vastaavan tulon, saattaisi perustulojärjestelmä olla suhteellisen yksinkertainen toteuttaa. Nykyinen rahamääräinen toimeentuloturva riittäisi suun-



nilleen täyden perustulon turvaamiseen ja nykyisiin kustannusten korvauksiin. Eri asia on sitten, olisiko tällainen järjestelmä poliittisesti toteutettavissa eli haluaisivatko ihmiset tällaista järjestelmää. Sehän merkitsisi sitä, että lähes kaikkien eläkeläisten eläke pienenesi, suurimmalla osalla työttömistä työttömyysturva putoaisi 450 euroon kuukaudessa, sairaiden ja vanhempainvapailla olevien kuukausiansio olisi 450 euroa siten, että osalla tuki kasvaisi ja pääosalla vähenisi, ja lähes kaikkien opintorahan saajien tuki lisääntyisi. Samoin lapsilisät nousisivat lähes kaikilla. Nykyisestä toimeentuloturvasta syntyneet säästöt maksettaisiin perustulona terveille työssä oleville aikuisille. Jos taas näille ei maksettaisi perustuloa, palat-taisiin nykyiseen toimeentuloturvajärjestelmään vähimmäisetuuk-sien tasolla.

Ansioon suhteutettujen järjestelmien purkaminen olisi tietysti mahdollista, kunhan oikeudenmukaisuudesta huolehdittaisiin. Lähin-nä työeläkejärjestelmässä olisi ongelma, kun siinä sitoumukset on teh-ty vuosikymmeniksi. No, jos tämä ongelma voitaisiin ylittää, voitai-siin järjestelmät purkaa. Ehkä kuitenkin realistisempaa on laskea, miten järjestelmä etenisi, jos ansiojärjestelmiä ei purettaisi, vaan vain perustuloa vastaava osa nykyisistä etuuksista siirrettäisiin perustulo-järjestelmään.

Ensimmäiseksi voidaan todeta, että tällainen järjestely ei eläke-läisten osalta merkitsisi mitään. Ensimmäiset 450 euroa eläkkeestä olisivat perustuloa ja loppu olisi ansioon suhteutettua etuutta. Edel-lä esitetystä perustulon laskelmasta voidaan poistaa eläkeläiset eli noin 1,2 miljoonaa henkeä, mikä tarkoittaa noin 6,5 miljardia euroa.

Työttömät saavat periaatteessa vähintään noin 450 euroa kuukau-dessa tosin verotettavana tulona. Valtio maksaa suurin piirtein vä-hintään tämän summan kuukaudessa kustakin työttömästä, joten säästö olisi sama kuin valtion työttömyysturvamenot. Loppuosan työttömyysturvasta maksavat työnantajat ja työntekijät palkkaan si-dotuilla maksuilla. Järjestäytymättömät työttömät osallistuvat jon-kin verran kustannuksiin, mutta tämä osuus voidaan suurin piirtein korvata sillä osuudella, jolla työmarkkinatukea on tarveharkinnan

vuoksi alennettu. Samoin voidaan menetellä työttömyyden johdosta ylläpidettyjen koulutusjärjestelmien osalta. Kokonaisuutena menosäästö on noin 2 miljardia euroa.

Sairauspäivärahoista säästyisivät kokonaan ne päivärahamenot, jotka ovat alle 450 euroa kuukaudessa. Säästöä syntyisi näin ollen alle 18 euron päivärahat kokonaisuudessaan ja sen ylittävät päivärahat 18 euroon saakka. Sama koskee vanhemmuuden johdosta maksettavia päivärahoja sekä kuntoutusrahoja. Säästö sairauden ja vanhemmuuden johdosta maksettavista päivärahoista olisi noin 0,5 miljardia euroa. Perhe-eläkkeet, niin yleiset kuin työeläkejärjestelmässä maksetut, merkitsisivät lähes kokonaan säästöä. Tapaturma- ja liikennevakuutuksen ja muiden vastaavien vakuutusjärjestelmien säästöksi voidaan arvioida noin 0,4 miljardia euroa.

Lapsilisät (1,4 miljardia euroa) ja lasten kotihoidon tuki (0,4 miljardia euroa) sekä eräät pienemmät perhepoliittiset tuet kuten sotilasavustus merkitsevät yhteensä noin 1,8 miljardin euron säästöä. Opintotuen opintoraha olisi kokonaisuudessaan 0,4 miljardin säästö.

Kuntien toimeentulotukimenot eivät olisi kokonaan säästöä, koska toimeentulotuen lisäosaa pitäisi todennäköisesti edelleen rahoittaa. Säästöksi voidaan arvioida esimerkiksi kolme neljäsosaa toimeentulotuen kustannuksista eli 0,3 miljardia euroa.

Kun perustuloajattelun perusidea on, että perustulolla voi elää, ei julkista työllitystä enää tarvittaisi. Näin ollen voitaisiin lopettaa työllityksen, työvoiman liikkuvuuden, työvoiman koulutuksen ja työllisyystöiden tukeminen eli säästöä syntyisi ehkä miljardi euroa. Tämä on tietysti mahdollista vain sillä edellytyksellä, ettei työllistymistä enää pidetä tärkeänä. Maatalouden tuista voitaisiin vapauttaa maatalousyrittäjien lukumäärää (noin 120 000) vastaava perustulon summa eli 0,6 miljardia euroa. Loppuosa maatalouden tuesta voidaan katsoa kustannusten korvaukseksi tai muuksi perustelluksi rahoitukseksi. Sosiaaliturvan hallintoon käytetään vuosittain vajaa miljardi euroa. Jos ansiojärjestelmä säilytetään, hallinnosta syntyvä säästö on varsin pieni sen ohella, että palvelujärjestelmä tietysti vaatii hallintoa. Ylimoitettuna voidaan pitää sitä, että esimerkiksi kolmas-

osa hallinnosta voitaisiin purkaa. Lasketaan säästökseksi silti 0,5 miljardia euroa.

Jos perustulo on verotonta tuloa, nykyisin verotettavien eri sosiaalietuuksien verotuksen poistuminen aiheuttaisi julkiselle vallalle noin 2,2 miljardin euron tulojen vähenemisen.

Tällä laskelmalla perustulon kustannukset ovat 24 miljardia euroa ja verotulojen vähentyminen lisäksi 2,2 miljardia euroa. Säästöt nykyisessä sosiaaliturvassa ja muissa menoissa ovat 14 miljardia euroa, eli lisärahoitustarve on 12,2 miljardia euroa. Tuolla euromäärällä on lisättävä verotusta. Jos se kerätään yksityisiltä henkilöiltä valtionverotuksena, se merkitsee joko valtion tulo- ja varallisuusveron tai arvonlisäveron kaksinkertaistamista.

Laskelmat olettavat, että ihmisten käyttäytyminen ei muutu. Pääosin niin ei varmaan tapahtuisikaan, koska aika harva haluaa elää 450 eurolla kuukaudessa. Sen sijaan järjestelmä tarjoaisi nuoruusiässä, elämänuran etsimisen vaiheessa, aloitteleville taiteilijoille ja monille muille mahdollisuuden viettää osan elämänsä toimeentulohuolista vapaana.

Työttömyys ei järjestelmässä olisi määritelmällisesti ongelma, koska perustulolla tulee toimeen. Tämä saattaisi samalla merkitä jakautumista A- ja B-kansalaisiin, kun niistä, jotka eivät työtä löydä tai saa, yhteiskunnan ei tarvitsisi välittää sen enempää. Jos nykyisin väitetään ihmisten tietyissä tilanteissa leimautuvan, tässä tilanteessa leimautuminen olisi vähintään yhtä todennäköistä.

Myös ajatus siitä, että perustulo jotenkin vapauttaisi työstä ja työvoimansa myymisen pakosta, on jossain määrin illusorinen. Ensinnäkin se edellyttäisi elämistä 450 euron kuukausitulolla. Toiseksi työntekijöiden neuvotteluasemat heikkenisivät, koska aina voitaisiin katsoa, kuka tulee halvimmalla töihin 450 euron perustulon lisäksi. Jotta näin ei kävisi, olisi ainakin ammattiyhdistysliikkeen oltava edelleen vahva.

Jos perustulo merkitsi laajamittaista siirtymistä joutilaisuuteen tai erilaiseen julkiselle vallalle tuloja tuottamattomaan toimintaan, romahtaisi järjestelmä taloudellisesti varsin nopeasti. Erikseen on vie-

lä kysymys moraalista. Mikä olisi keskinäinen solidaarisuus, kansalaismoraali tai työmoraali tällaisessa järjestelmässä? Syntyisikö syytöksiä järjestelmän siivellä eläjistä vai elettäisiinkö onnellisen tyytyväisinä yhteisvastuun aikaa? Näihin kysymyksiin en osaa vastata.

Haluammeko tätä?

# Trendikästä?

## *Kannustavuus*

Kannustavuus on ollut viime vuosina voimakkaasti esillä hyvinvointikeskustelussa. Se sisältää myös yhteiskunnallisen arvovalinnan. Yhteiskunta koettaa patistaa ansaitsemaan itse toimeentulonsa siitä riippumatta, mikä on yksilön oma valinta. Perustuslain 18 § tavaltaan johtaa tähän ajatukseen, mutta kannustavuus ei saa viedä siihen, että vain työllistäminen on tärkeää, ei yksilöiden toimeentulo ja hyvinvointi.

Kannustavuuden merkitys hyvinvointiyhteiskunnalle on monenlaatuista. Yksilön kannalta se sisältää sen, että luodaan kiihokkeita parantaa itse hyvinvointiaan. Ponnistuksista tulee palkkio. Yhteiskunnan kannalta tarkasteltuna kannustavuuteen voi liittyä turvaverkkojen ylläpitämistä, jotta parempaan pyrittäessä otettujen riskien toteutuessa säilyy kuitenkin riittävä elämisen taso.

Kannustusloukut eivät enää ole suuri ongelma. Pula on työpaikoista. Teoreettiset laskelmat, joissa kasataan kaikki mahdolliset tuet ja tuen tarpeet ja verrataan tulosta verotettavasta palkasta saatavaan tuloon, eivät vastaa todellisuutta. Yleensä ei löydy sellaisia kotitalouksia, joita laskelmat edellyttävät, tai niiden määrä on marginaalinen.

Kun yksilöä kannustetaan, sisältyy siihen paitsi työelämään kan-

nustaminen myös kannustaminen koulutukseen osallistumiseen, ympäristönsuojeluun ja terveisiin elämäntapoihin. Sosiaaliturvan kannustamisongelmat kohdistuvat erityisesti pienituloisiin lapsiperheisiin ja työmarkkinatukea saaviin perheisiin. Periaatteessa kannustavuudella pyritään tilanteeseen, jossa itse ansaittu tulo lisää nettotuloa. Kannustavuutta syö usein päällekkäinen progressio esimerkiksi, kun verotus ja päivähoitomaksu nousevat samanaikaisesti tai kun asumistukeen sisältyy tuloharkintaa. Selkeänä periaatteena tulee olla, että pyrkimys oman elämän olosuhteiden parantamiseen myös johtaa siihen. Esimerkiksi koulutuksen aikaisen toimeentuloturvan tarjoaminen ja sen takaaminen, että koulutus myös johtaa tulevaisuudessa taloudellisesti tai muutoin parempaan elämään, lisää halukkuutta koulutukseen. Terveiden elämäntapojen edistämiseksi saattavat taloudelliset ja tiedolliset kiihokkeet olla tarpeellisia. Tupakkalainsäädännöllä on voitu ohjata väestön asenteitakin. Ympäristönsuojelussa voidaan kehittää taloudellisia kiihokkeita alkaen maatalouden tuista ja päätyen virvoitusjuomapullojen pantteihin. Myös verotus on usein tehokas tapa ohjata toimintaa haluttuun uomaan.

Yhteiskunnan kannalta kannustamisen merkitys syntyy toivotusta käyttäytymisestä. Jos haluttua käyttäytymistä ei saada aikaan, murentuu myös yhteiskunnallisten tavoitteiden hyväksyttävyyks ainakin pitkällä aikavälillä mahdollisesti hyvinkin haitallisella tavalla. Jos esimerkiksi nuoret eivät yleisesti voi havaita hyötyä siitä, että hankkivat koulutuksen, ei yhteiskuntakaan pitkällä aikavälillä menesty.

### *Aktiivinen sosiaalipolitiikka*

Aktiivisella sosiaalipolitiikalla pyritään samantapaiseen lopputulokseen kuin kannustavuudella. Sen lisäpiirteenä on se, että sosiaaliturva on ainakin osittain vastikkeellista. Sosiaaliturvaa voi saada vain, jos sitoutuu tiettyihin toimenpiteisiin ja myös toteuttaa nämä toimenpiteet. Tällainen vastikkeellisuus on erotettava sosiaaliturvan eräällä tavalla välttämättömistä ehdoista kuten siitä, että työttömän

edellytetään hakevan työtä tai kuntoutuksen etuuksien saamisen edellytyksenä on kuntoutukseen osallistuminen. Vastikkeellisuudessa on kyse välillisemmin sosiaalietuuteen liittyvästä asiasta, kuten koulutuksesta tai kuntoutuksesta työttömyysturvan saamiseksi tai jopa toimeentulotuen saamiseksi. Vastikkeellisuuden kannalta tärkeä näkökanta on, että henkilöltä edellytetyn toiminnan on kuitenkin aina liityttävä siihen sosiaalietuuteen, jonka saamisen ehtona se on ja sen on parannettava henkilön edellytyksiä siirtyä pois sosiaaliturvan käytöstä. Toinen tärkeä edellytys on, että jos vastikkeellisuus edellyttää joitakin viranomaisen toimenpiteitä, on viranomaisen myös pidettävä omista velvoitteistaan kiinni, ja jos se ei pidä, ei etuuden saajalta voida tästä syystä etuutta vähentää tai poistaa.

Yksi tärkeä aktivointiin tai vastikkeellisuuteen liittyvä järjestelmä Suomessa on alle 25-vuotiaiden työmarkkinatuen ehto, jonka mukaan tuen saamisen edellytyksenä on ainakin pyrkiminen koulutukseen. Pitkäaikaistyöttömiltä taas edellytetään osallistumista työnhakusuunnitelman laatimiseen ja toteuttamiseen. Kuntouttavassa työtoiminnassa kyse on erityisen aktivointisuunnitelman laatimisesta. Suunnitelma sisältää erilaisia kuntouttavia työmarkkinakelpoisuutta lisääviä toimia. Maahanmuuttajille tarkoitettuun kotoutumistukeen liittyy kotoutumissuunnitelma, joka sisältää useimmissa tapauksissa suomen kielen opiskelua. Toimeentulotukeenkin on liitetty aktivoiva elementti. Jos henkilö hakee passiivisena toimeentulotukea, hänen tukeaan yleensä vähennetään.

Aktiivisen sosiaalipolitiikan vaikutuksista on toistaiseksi vähän tutkimustietoa. Myös arviot järjestelmien piiriin tulevien henkilöiden määrästä ovat olleet virheellisiä. Aktivointipolitiikkaa on kuitenkin jatkettu ja laajennettu. Aktivointipolitiikan onnistumisen olennainen osa on työpaikkojen, koulutusmahdollisuuksien ja kuntoutustoimenpiteiden riittävyys. Se puolestaan riippuu taloudellisista edellytyksistä ja suhdanteista.

Vastikkeellisuus koskee käytännössä lähes aina vähimmäisetuuksia. Tämä on yksi niiden ongelma, kun ne samalla sisältävät sanktio-tyyppistä ajattelua. Se myös johtaa kattavuusongelmiin, kun henkilö

ei syystä tai toisesta täytä vastikkeeksi vaaditun toiminnan ehtoja. Ongelman ratkaisun pitää kuitenkin olla sellainen, että henkilöllä on aina perusoikeuksien mukaisesti toteutettu oikeus toimeentulon turvaan.

Vastikkeellisuuden lisääntyminen näyttää toimeentuloturvan järjestämisen periaatteelliselta muutokselta. Taustalla on jonkinlainen yhteiskuntasopimusajattelu, jossa työttömältä, kuntoutujalta tai toimeentulotuen saajalta edellytetään vastasuoritusta muodollisesti sopimuksen näköisellä mutta tosiasiallisesti varsin yksipuolisella velvoitteella. Työttömyys ei ikään kuin olekaan työpaikan puutetta vaan työttömän kvalifikaation puutetta. Kuntoutujalta edellytetään aktiivista pyrkimystä kuntoutua ja työllistyä. Toimeentulotuen saajalta edellytetään muitakin syitä kuin tulottomuus tai varattomuus sekä aktiivista työllistymispyrkimystä. Sosiaalipoliittisessa keskustelussa ei tätä siirtymää ole kovin laajasti käsitelty. Kuitenkin kyse on siirtymisestä oikeudesta velvollisuudella rajoitettuun oikeuteen. Vastikkeellisuuteen liittyy hyvin herkkä ja arvostuksenvarainen raja, jonka jälkeen etuus ei enää täytä niitä perus- ja ihmisoikeuksien vaatimuksia, jotka yhteiskunnassamme on toimeentulon turvaamiselle asetettu. Tässäkin kyse on sosiaalipoliittisesta tasapainosta, jossa vaakakupeissa ovat yhtäältä yksilön velvoittaminen ja oman toimeentulon järjestämiseen pyrkiminen ja toisaalta yhteiskunnan vastuu.



# Yhteiset ja omat rahat

**S**osiaalipolitiikan hyväksyttävyyden on tärkeä asia. Tärkeintä on se, että väestö yleisesti ottaen hyväksyy harjoitetun hyvinvointipolitiikan. Se edellyttää mm., että etuudet koetaan oikean tasoisiksi ja palvelut riittäviksi ja korkeatasoisiksi. Rahoitusjärjestelmää pidetään oikeudenmukaisena, ja hyötyjä ja haittoja yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta arvioitaessa painopiste on hyötyjen puolella. Hyväksyttävyyden suppeammassa mielessä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että etuuksista on päätetty lainmukaisessa järjestyksessä tai että järjestelmän väärinkäytökset ehkäistään ja korjataan tehokkaasti.

## *Rahoitus on osa legitimizeettä*

Ansioon suhteutetut etuudet tulee rahoittaa työnantajien ja palkan-saajien palkkasidonnaisilla maksuilla. Tällä voidaan myös perustella se, että etuus on suhteutettu ansioon. Suomessa näin tapahtuukin lähes aukotta. Työeläkejärjestelmä kustannetaan merimieseläkkeiden muodostamaa pientä poikkeusta lukuun ottamatta kokonaan työnantajien palkkasummaperusteisilla maksuilla ja työntekijöiden maksuilla. Tällöin voidaan myös perustellusti väittää, että työnantajan suorittamat maksut ovat osa palkkaa ja eläkkeet ovat myöhemmäksi siirrettyä palkkaa. Yrittäjäeläkkeiden maksamiseen veronmaksajat

osallistuvat jossain määrin, eniten maatalouseläkkeiden. Maatalouseläkkeiden tilanne on kuitenkin siten poikkeuksellinen, että alalla on enemmän eläkkeensaaajia kuin eläkkeen maksajia, joten yhtälö järjestelmän omilla maksuilla toimeen tulemiseksi on mahdoton. Oikeudenmukaisuusnäkökohdilla voidaan perustella maatalousyrittäjien eläkkeiden tukemista verovarolla.

Ansioon suhteutettu työttömyysturva ja työelämään liittyvät ansioon suhteutetut koulutusetuudet rahoitetaan ansio-osaltaan työnantaja- ja työntekijämaksuin. Verovarolla sen sijaan rahoitetaan peruspäivärahaa vastaava runsaan 450 euron osuus myös ansioon suhteutetuista päivärahoista. Tätä perustellaan sillä, että vastaavat etuudet, peruspäiväraha ja työmarkkinatuki, joita ei ole suhteutettu ansioihin, maksetaan kokonaan verovarolla. Vastaavaa perustelua ei käytetä eläkejärjestelmässä. Perustelun käyttäminen eläkejärjestelmässä merkitsisi huomattavaa verovarojen käyttöä työeläkkeisiin. Samalla järjestelmä lähenisi muiden Pohjoismaiden työeläkejärjestelmiä.

Sairauspäivärahassa, vanhempainetuksissa ja kuntoutuksen tukemisessa ansioon suhteutettu järjestelmä rahoitetaan työnantajien palkkasidonnaisilla maksuilla ja vakuutettujen maksuilla. Eläkeläiset eivät voi saada sairausvakuutuksen päivärahaa, mutta he saavat kuitenkin sairausvakuutusjärjestelmästä erilaisia kustannusten korvauksia, ja esimerkiksi lääkekorvausten osalta he ovat sairausvakuutuksen suuri käyttäjäryhmä. Kaikki maksajat myös saavat etuuksia, mutta vastaavuutta ei ole saatettu kovin tarkaksi. Suunnitelmat eriyttää sairausvakuutus toimeentulovakuutukseksi ja kustannusten korvauksia koskevaksi vakuutukseksi johtaisi rahoituksellisesti tarkempaan tulokseen mutta saattaisi aiheuttaa muita legitimitteettiongelmia, jos myös eri kustannusten korvausjärjestelmien käyttöastetta ryhdyttäisiin tarkastelemaan.

Vähimmäisetuudet puolestaan rahoitetaan lähes aina verovaroin. Poikkeuksen tässä suhteessa muodostaa kansaneläkejärjestelmä, jossa työnantajat historiallisista syistä osallistuvat palkkaperusteisella maksulla kansaneläkkeen kustannusten maksamiseen. Järjestelmä tulisi periaatteessa korjata, mutta käytännössä se on rahoitukselli-

sesti varsin suuri siirto. Työnantajien maksuosuus supistuu vähitellen, kun kansaneläkkeiden merkitys pienenee työeläkejärjestelmän laajentuessa.

Toinen kohta, jossa palkkaperusteisesti rahoitetaan vähimmäisetuuksia, on työttömyysturvan peruspäiväraha. Kaikki palkansaajat maksavat palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua, mutta työttömyyskassaan järjestäytymättömät peruspäivärahan saajat eivät saa ansioon suhteutettua etuutta. Heidän maksamansa maksu palauteaan likimääräisen arvion perusteella Kansaneläkelaitokselle ja tätä kautta rahoitetaan peruspäivärahaa. Peruspäivärahan saajiin ei sovelleta työmarkkinatuen tarveharkintaa, joten peruspäivärahan saajat saavat tätä kautta hyvitystä maksamistaan työttömyysvakuutusmaksuista.

Muut vähimmäistoimeentuloetuedet, kuten sairausvakuutuksen ja vanhemmuuteen liittyvien päivärahojen vähimmäismäärät, opintotuki ja toimeentulotuki, maksetaan verovaroista. Samoin pääosa kustannusten korvauksista, tärkeimpinä lapsilisä, asumistuki ja vammaistuet, ovat verorahoitteisia. Kokonaisuutena rahoitusjärjestelmää voidaan pitää hyväksyttävänä, vaikkakin se sisältää vähäisiä kauneusvirheitä.

Etuuksien oikea tai oikeudenmukainen taso on vaikea kysymys. Työeläkejärjestelmässä eläkkeen määrä riippuu henkilön työhistorias- ta eikä eläkkeelle ole ylärajaa eli kattoa. Työttömyysturvassa ja sairausvakuutuksessa on omaksuttu aikaisempiin ansioihin nähden prosenttiosuudeltaan taittuva järjestelmä, jossa alkuosassa tulojen korvausprosentti on suurempi ja se pienenee vähitellen siten, että suurituloisimmilla korvausprosentti tulojen ylimmästä osasta on varsin pieni ja kokonaisuutena korvausprosentti alenee. Tätäkään järjestelmää ei ole merkittävästi kritisoitu. Välttämätöntä onkin, että tämän- tyypisille päivärahoille ei ole kattoa, koska myöskään maksuille ei ole kattoa.

Oikeudenmukaisuusnäkökohdilla usein perustellaan sitä, että eläkkeille tai päivärahoille olisi määrättävä yläraja. Kansainväliset kokemukset eivät rohkaise tähän. Kattoja asettaneissa maissa ne on

jatkuvasti puhkaistu yksilöllisillä tai kollektiivisilla vakuutuksilla, jolloin on siirrytty lakisääteisestä vakuutuksesta yksityiseen vakuutukseen. Yksityisiin vakuutuksiin ei sisälly niitä turvaavia elementtejä, joita lakisääteiset järjestelmät sisältävät. Lisäksi tulonjaon tasaisuuden kannalta yksityiset vakuutukset johtavat paremminkin eriytyvään tulokehitykseen kuin yhtenäistävät sitä. Yksityiset tai kollektiiviset vakuutukset eivät yleensä tyydy siihen korvauslinjaan ja prosenttiin, jota lakisääteisissä vakuutuksissa noudatetaan. Kattojen asettaminen edellyttäisi oikeudenmukaisuussyistä katon asettamista myös maksuille, kuten kattoja asettaneissa maissa on tapahtunut. Näin ollen katon asettaminen ei tuo myöskään rahoituksellista etua. Kollektiivisopimuksella kattoja puhkaistaessa myöskään työnantajan kustannukset eivät pienene.

Hyvinvointijärjestelmän legitimitietin kannalta on tärkeää, että kaikki maksajat eli kaikki veronmaksajat voivat tuntea olevansa etuuden saajia tai potentiaalisia etuuden saajia. Toisaalta heillä täytyy olla myös halua käyttää julkisia järjestelmiä. Tästä syystä on tärkeää, että koulutus ja terveydenhuoltopalvelut ovat korkeatasoisia, jotta myös varakkaat ovat halukkaita niitä käyttämään eivätkä ryhdy hankkimaan yksityisiä, näennäisesti tai todellisesti korkeampitasoisia palveluja. Vastaavasti eräät rahamääräiset etuudet, kuten lapsilisä, ovat tärkeitä ansioon suhteutettujen järjestelmien lisäksi.

## *Verotus*

Verotuksen yhteys sosiaaliturvaan on kahtalainen. Toinen näkökulma on etuuksien verotettavuus ja toinen verotus sosiaaliturvana. Etuudet voivat olla verottomia. Sosiaalipoliittisin perustein voidaan myöntää vähennyksiä tuloista tai verosta. Kolmas muoto on verotuksella toteutettu työllisyyspolitiikka, joka myös parantaa yksilöiden elinoloja.

Toimeentuloturvaetuuksia esitetään aina silloin tällöin verottomiksi. Verovapaus merkitsee sosiaaliturvan maksajan kannalta kus-

tannusten kohoamista, koska siltä jää saamatta tuloja. Etuuksien verottomuus ei ole mikään taikatemppu etuuksien tason korottamiseksi. Sen sijaan on monia perusteita, miksi nimenomaan toimeentuloturvaa merkitsevien etuuksien tulee olla verotettavia. Toimeentuloturvaa merkitsevät etuudet rinnastuvat lähinnä palkkatuloon. Verotus sovittaa yhteen toimeentuloetuudet palkkatulon kanssa vuositasona. Henkilö saattaa vuosittain saada sosiaaliturvaetuutta vaihtelevan ajan, yhdestä päivästä koko vuoteen, ja tällöin on tarkoituksenmukaistakin, että muu tulo tulee tätä kautta sovitetuksi yhteen toimeentuloetuuden kanssa. Lisäksi veroton toimeentuloetuus muodostaisi helpposti tuloloukun ja nostaisi toimeentulokynnyksen varsin suureksi ja osittain arvaamattomalla tavalla. Harvaa etuutta eläkkeitä lukuun ottamatta saadaan kokonainen kalenterivuosi. Ansioon suhteutettu työttömyysturva on pisimmillään 500 päivää, ja tämä jakso ajoittuu kyllä kahdelle tai kolmelle eri kalenterivuodelle mutta ei välttämättä sisällä kokonaista kalenterivuotta. Vastaava vaikutus on sairausvakuutuksen päivärahalta ja yleensä myös vanhemmuuteen liittyvillä etuuksilla.

Kustannusten korvausten tulee olla verottomia, ja pääasiassa ne ovatkin. Kustannusten korvauksella maksetaan takaisin verotetulla tulolla maksettua kustannusta. Perusteltua onkin sairausvakuutuksen erilaatuisten korvausten, koulutuksesta maksettavien korvausten, asumistuen ja vammaisuuden johdosta maksettavien erilaisten tukien verottomuus. Keskustelua on herättänyt runsaasti lapsilisien verottaminen.

Lapsilisien verottamishdotusten tavallisin peruste on, että näin voitaisiin lapsilisiä ikään kuin porrastaa, kun suurituloiset maksaisivat etuuksista suuremman veron. Tämä muuttaisi lapsilisenä luonnetta lapsista aiheutuvien kustannusten korvauksesta toimeentulojärjestelmäksi. Jos lapsilisiin halutaan tulojen mukaista tarveharkintaa, on verotus tietysti suhteellisen käyttökelpoinen keino verrattuna hallinnolliseen tarveharkintaan, joka edellyttäisi perheen tulojen tarkkailemista jopa kuukausittain. Verotuksella toteutettu tarveharkinta ei kuitenkaan näytä tarkoituksenmukaiselta, koska siitä syntyvät haitat

ovat melkoiset. Lapsilisän verotuksessa olisi mm. päätettävä, kumman puolison tuloksi lapsilisä lasketaan. Suurempituloisille laskettaessa progressio olisi kovempi, ja näin ollen se tarjoaisi yhden vaihtoehdon. Samalla se edellyttäisi sitä, että perhe ei voisi valita, kummalle vanhemmista etuus maksetaan. Jos taas tätä pyrittäisiin välttämään esimerkiksi puolittamalla lapsilisä, syntyisi yksinhuoltajan kannalta epäoikeudenmukainen tilanne, kun lapsilisä vaikuttaisi hänen verotettavaan tuloonsa koko painollaan. Lapsilisien verollepanon seurauksena niitä olisi korotettava keskimääräisen verotuksen määrällä.

On myös huomattava, että lapsilisää saatetaan maksaa myös muulle henkilölle kuin lapsen vanhemmalle, mm. muulle huoltajalle, lapsesta tosiasiallisesti huolehtivalle henkilölle tai eräissä tapauksissa jopa lapselle itselleen. Kuntakin saattaa saada lapsilisän käytettäväksi lapsen elatukseen. Verotettava lapsilisä vaikuttaisi kaikkiin niihin etuuksiin ja maksuihin, joissa käytetään pohjana verotettavaa tuloa. Nykyisin lapsilisä on useissa järjestelmissä etuoikeutettu siten, että sitä ei oteta huomioon muita etuuksia määriteltäessä. Ongelma olisi osittain tekninen, kun muita järjestelmiä olisi muutettava ottamaan huomioon lapsilisä joko sellaisenaan tai osana verotusta. Verotettavan lapsilisän etuoikeuttaminen olisi kuitenkin ongelmallista.

Sosiaaliavun muoto, jonka verottaminen olisi ongelmallista, on toimeentulotuki. Toimeentulotukea myönnetään sen johdosta, että henkilöllä ei ole käytettävissään tuloja eikä varallisuutta. Jos tällainen etuus tehdään verotettavaksi, joudutaan etuutta myöntämään myös verotuksen osuudelta. Käytännössä tällaiset henkilöt maksavat useimmiten kunnallis- ja kirkollisveroa sekä sairausvakuutusmaksua, joten kunnat myöntäisivät toimeentulotukea näihin kustannuksiin ja valtio valtionosuutta näiden verojen maksamiseksi. Periaatteessa toimeentulotukea maksetaan lyhytaikaisesti, eikä sen sovittaminen vuositasolla yhteen muiden tulojen kanssa ole välttämätöntä vastaavassa mielessä kuin varsinaisten toimeentuloetuuksien. Toimeentulotuki on luonteeltaan eräiltä osin jopa verrattavissa kustannusten korvaukseen. Sillä korvataan niitä vähimmäiskustannuksia, joita elämisestä aiheutuu.

Pitkäaikaiseen toimeentuloetuuteen, tärkeimpänä eläkkeisiin, voidaan soveltaa verovapautta. Ansioeläkkeissä verovapaus ei ole perusteltu siitä syystä, että eläke on aikanaan maksettu verotuksesta vapautetuilla tuloilla, kun työeläkemaksun saa vähentää verotettavasta tulosta. Ansioeläkettä voidaan verrata lähinnä lykättyyn palkkaan. Kansaneläkekään ei ole veroton. Kansaneläkkeen saattaminen eläketulovähennyksellä käytännössä verottomaksi ei kuitenkaan merkittävästi väärennä tulovaikutuksia eikä aiheuta kannustusongelmia, koska kansaneläkkeeltä ei yleensä palata työelämään. Verorahoitteisena etuutena se ei myöskään ole ansaittu etuus vaan sosiaaliavustus.

Opintoraha on etuus, joka myös on käytännössä veroton opintorahavähennyksen johdosta. Samoin sotilasavustus, joka vertautuu lähinnä toimeentulotukeen, on veroton. Veroton on myös elatustuki, jota maksetaan verottoman elatusavun asemesta tai korvauksena.

Verovähennysten merkitys on edellä mainittuja eläketulo- ja opintorahavähennyistä sekä valtion- ja kunnallisverotuksessa myönnettävää ansiotulovähennystä lukuun ottamatta pieni. Muita verovähennyksiä ovat valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen invalidivähennys, valtionverotuksen elatusvelvollisuusvähennys ja kunnallisverotuksen perusvähennys.

Verovähennysten ongelmana on, että ne antavat sosiaalipoliittisesti väärän tuloksen silloin kun niitä myönnetään progressiivisesta valtionverotuksesta. Suurempituloinen saa myös suuremman vähennyksen. Jakoverotukseen perustuva kunnallisverotuskaan ei ole ongelmaton, koska kaikkein pienituloisimmilla ei ole verotettavaa tuloa, jolloin heille ei ole hyötyä verovähennyksistä sen paremmin valtion- kuin kunnallisverotuksessaan. Kunnallis- ja valtionverotuksen eläketulovähennyksellä saattaa olla merkitystä siinä suhteessa, että kansaneläkkeen työkyvyttömyyseläke nousee nettomääräisesti suuremmaksi kuin esimerkiksi kuntoutuksen etuudet, joiden pitäisi kuitenkin sosiaalipoliittisista syistä olla ensisijaisia eläkkeeseen verrattuna.

Kunnallisverotuksen ja valtionverotuksen invalidivähennys vastaavat osittain kustannusten korvausjärjestelmiä. Ongelma on, että ne

eivät edellytä todellisia kustannuksia vaan vain todettua invaliditeettia. Sosiaalipoliittisesti tarkoituksenmukaisempaa ja paremmin tukemisen tavoitetta toteuttavaa olisikin muuttaa invalidivähennys suoraksi taloudelliseksi tueksi, jolloin sitä voitaisiin myös säädellä tuen tarpeen mukaan. Käytännössä tämä merkitsisi vammaistuen, eläkkeensaajien hoitotuen ja lapsen hoitotuen tasokorotusta.

Valtionverotuksen elatusvelvollisuusvähennyksen tavoitteena on tukea elatusapunsa maksavaa henkilöä. Verotuksen kautta asiaa säätelemällä on voitu varmistua siitä, että vähennyksen verosta saa vain henkilö, joka todella on maksanut elatusapunsa.

Sosiaalipoliittisesti merkittävä vähennys on kunnallisverotuksen perusvähennys. Se tukee kaikkein pienituloisimpia. Kunnallisverotuksen verotettavan tulon alaraja määräytyy käytännössä kunnallisverotuksen perusvähennyksen perusteella. Valtionverotuksen verotettavan tulon alaraja on huomattavasti korkeammalla kuin kunnallisverotuksen. Perusvähennyksen tasolla voidaankin sosiaalipoliittisesti tarkoituksenmukaisella tavalla säädellä pienituloisimpien toimeentuloa. Perusvähennyksen tason korottamisesta hyötyisivät kaikkein pienituloisimmat, useimmiten työttömyysturvan pienintä päivärahaa saavat, opiskelijat, osa-aikatyöllistetyt ja osan vuodesta työllistetyt, joilla ei ole muuta tuloa. Verotulojen menetys olisi kuitenkin suhteellisen suurta.

Kunnallisverotuksen perusvähennyksen tason korottaminen samassa yhteydessä, kun veroja alennetaan, olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista. Veronalennusvaran käyttäminen 5–10 prosentin osuudelta kunnallisverotuksen perusvähennyksen korottamiseen merkitsisi käytännössä ehkä 10–20 euron nettotulon lisäystä monille pienellä tuloa saaville. Osa julkisen vallan tulonmenetyksistä tulisi takaisin toimeentulotuen säästöinä. Perusvähennyksen korottamisen seurauksena kunnat, seurakunnat ja Kansaneläkelaitos menettäisivät tulojaan. Niille menetys voitaisiin korvata valtiosuusjärjestelmässä ja muina tulojen tasoituksena. Valtion kannalta osa veronalennuksen myötä menetetyistä tuloista muuttuisi valtiosuusmenoksi, ja tuki suuntautuisi pienituloisimmille veronmaksajille. Viime vuosien



kannustusperusteisen sosiaaliturvan kehittämisen aikana vastaavan-tyyppistä vaikutusta on haettu verotuksen ansiotulovähennyksen korotuksella, jolla on voitu saada työntekoa sosiaaliturvaa kannattavamaksi. Kuitenkin sosiaaliturvankin verotuksen kautta saatava tasokorotus on tarkoituksenmukainen ja mahdollinen varsinkin nyt, kun palkkatulon ja sosiaaliturvana saadun tulon verotukseen on jo syntynyt ero palkkatulon hyväksi.

Verotusta käytetään välillisesti sosiaalipolitiikkaan myös siten, että sen avulla pyritään luomaan työllisyyttä. Palkansaajaan kohdistettuna tämä menettely liittyy tuloloukkoihin. Työnantajien verotuskohdelun tavoitteet ovat puolestaan työllistämisen edellytysten luomista. Juuri nyt on ajankohtainen mm. ajatus pienten palkkojen työnantajamaksujen alentamisesta. Ajatus on halventaa pienten palkkojen (eli usein työnantajan kannalta kannattamattoman työn) aiheuttamia kustannuksia ja näin saada aikaan työllistymistä. Ongelmana on toimenpiteen hinta. Alentaa pitäisi myös nyt jo maksettavien pienten palkkojen työvoimakustannuksia. Tämä alennus menee tavallaan hukkaan, koska se annetaan kustannuksiin, jotka työnantaja on halukas maksamaan tai jotka ovat työnantajalle kannattavia. Rahan käyttö on pohjimmiltaan tehotonta. Esityksen aiheuttama ongelma on saman sukuinen kuin osittaisen perustulon aiheuttama. Hyvä puoli on tuen suuntaaminen työllistyviin. Rahaa kuluu hukkaan vähemmän kuin osittaisessa perustulossa. Yksi mahdollinen haitta olisi, että työsuhteita saatettaisiin pyrkiä osa-aikaistamaan.

## *Maksut*

Maksuja peritään hyvinvointipalveluissa lähinnä sosiaali- ja terveysturvassa, joskin myös koulutuksen, varsinkin aikuiskoulutuksen maksut ovat lisääntyneet. Palvelujärjestelmä on perustaltaan verorahoitteinen, ja maksujen merkitys vaihtelee palveluittain. Kaikkiaan maksujen merkitys on koko palvelujärjestelmän rahoituksessa siinä määrin vähäinen, ettei niillä voida merkittävästi rahoittaa järjestelmää.

Maksuilla on enemmän merkitystä palvelujen ohjausjärjestelmänä. Niillä voidaan ohjata ihmisiä tiettyihin palveluihin tai käyttämään palveluja tietyssä järjestyksessä. Eräissä tapauksissa niillä voidaan rajoittaa palvelujen käyttöä. Maksut eivät kuitenkaan saa ehkäistä palvelujen käyttöä. Maksupolitiikan tulee olla sellainen, että ihmiset varallisuudesta riippumatta voivat käyttää palveluja.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on palveluja ja toimenpiteitä, joista maksua ei voida periä. Tällaisia ovat ehkäisevät toimenpiteet, kuten ympäristöterveydenhuolto, sekä toimenpiteet, joissa kustannus on niin vähäinen maksusta saatavaan hyötyyn verrattuna, ettei maksun asettaminen ole tarkoituksenmukaista. Samoin eräisiin toimenpiteisiin on ihmisten osallistuminen siinä määrin toivottavaa ja niistä saatava kustannushyöty niin suuri, että palvelu kannattaa tarjota maksuttomana. Selkein esimerkki tästä ovat rokotukset. Eräät toimenpiteet ovat luonteeltaan sellaisia, että maksu epätarkoituksenmukaisesti ehkäisisi toimenpiteitä, tai palvelusta on vaikea ajatella perittäväksi maksua sen johdosta, että henkilö paremminkin vastustaa toimenpidettä. Selkein esimerkki tällaisesta on lastensuojelu.

Maksupolitiikan toisen periaatteellisen rajanvedon muodostaa kysymys tasamaksuista ja ansioon suhteutetuista maksuista. Tasamaksuilla pyritään yleensä asettamaan vähäinen kynnys palvelun käytölle silloin, kun henkilö itse voi arvioida palvelun käytön tarvetta, kun pyritään tasa-arvoisuuden edistämiseen erityispalvelujen ja yleispalvelujen kesken tai kun pyritään ohjaamaan henkilöä avopalveluihin laitospalveluiden asemesta. Terveyskeskusmaksut, sairaaloiden poliklinikkamaksut ja vaikeavammaisten kuljetuspalveluista perittävät maksut (jotka on yleensä sidottu paikallisen julkisen liikenteen maksuun) sekä kotisairaanhoidon ja lyhytaikaisen laitoshoidon maksut ovat esimerkkejä maksujen kynnys-, tasa-arvo- ja ohjausperusteesta.

Tasamaksujen tason tulee olla sellainen, että ne eivät estä palvelujen käyttöä ja että ne porrastavat oikein palvelujärjestelmän sisääntuloon. Maksut eivät saa aiheuttaa toimeentulotuen tarvetta. Tärkeää on, että maksu muodostaa vähäisen kynnyksen mutta ei kuitenkaan sellaista kynnystä, että varhainen hakeutuminen hoitoon tai

palvelun piiriin tästä syystä estyy. Varhaisen hakeutumisen etuna varsinkin terveydenhuollossa on usein kalliimpien hoitokustannusten välttäminen.

Ansioon suhteutettua maksua pitäisi käyttää tilanteissa, joissa palvelujen käyttö on pitkäaikaista ja toistuvaa, palveluilla luodaan edellytyksiä tulojen hankinnalle tai palvelu on siinä määrin kattava, että henkilö saa täyden ylöspidon. Esimerkkeinä ensin mainitusta on usein toistuvan kodinhoidon maksu, joka on sidottu käyntikertoihin ja käytettyyn aikaan. Päivähoidolla luodaan edellytyksiä ansiotulojen hankkimiseen, ja maksu on sidottu ansiotasoon. Pitkäaikaisen laitoshoidon maksulla katetaan henkilön elinkustannuksia joitakin vähäisiä henkilökohtaisia tarpeita lukuun ottamatta. Varsinkin ansioon suhteutetuilla maksuilla pyritään joskus rajoittamaan palvelun käyttöä. Maksun periminen johtaakin todennäköisesti palvelun käytön kriittiseen harkintaan. Laitosmaksujen yksi ongelma ilmenee silloin, kun suurempaa eläkettä saava puoliso joutuu hoitoon. Toiselle puolisolle jää käyttöön kohtuuttoman pieni osuus yhteisistä tuloista, ja esimerkiksi vuokra saattaa syödä liian suuren osan tuloista.

Ansioon suhteutetut maksut tulee yleensä määritellä prosentteina tuloista ilman portaita. Tällöin ne eivät synnytä tuloloukkuja eivätkä aiheuta useampikertaista progressiota. Toisaalta maksujen on oltava hallinnollisesti siten yksinkertaisia, ettei jatkuvasti jouduta selvittämään tuloja maksujen perustaksi. Tulojen määrittelyn ajanjakson on oltava riittävän pitkä ja määrittelyssä on siedettävä ainakin tulojen vähäiset muutokset. Prosentuaalisen maksun etu on, että se ei ole periaatteessa pienituloisellekaan kohtuuton maksurasitus. Jos maksulle asetetaan enimmäismäärä, on sen oltava riittävän suuri, jotta maksulla on myös suurituloiselle merkitystä. Ehdottoman periaatteellisen maksun ylärajan muodostavat kuitenkin palvelun todelliset kustannukset.

Tärkeää on se, kuinka määritellään tulo, jonka perusteella ansioon suhteutettu maksu määrätään. Tulot on tarkoituksenmukaista määritellä bruttotuloina, koska tätenkin voidaan riittävästi selvittää maksumukky. Nettotulojen käyttö johtaa todennäköisesti suurempiin on-

gelmiin, koska niiden selvittäminen on hankalampaa ja niiden käyttö aiheuttaisi useammin tuloloukkuja. Erilaisista verovähennyksistä johtuva, muutoin samassa asemassa olevien perheiden erilainen käyttäytyminen johtaa myös erilaisiin maksuihin. Nettotulojen tarkastelu ei edistäisi oikeudenmukaisuutta.

Koulutuksen maksujen osalta merkittävä on perustuslain 16 §:n säännös, jonka mukaan koulutuksen on oltava mahdollista varattomuuden sitä estämättä. Maksuttomaksi on perustuslain nojalla säädetty vain perusopetus. Käytännössä myös toisen asteen koulutus ja yliopistojen perustutkintokoulutus ovat maksuttomia. Tämä on perusteltua siitäkkin syystä, että yhteiskunnan kannalta kaikkalainen ohjaaminen koulutukseen on tavoiteltavaa ja kannattavaa.

Koulutuksesta perittävien maksujen säätely on tarkoituksenmukainen keino koulutuskustannusten alentamiseksi. Tärkeää olisikin, etteivät opintojen kustannukset ole millekään väestöryhmälle este hankkia ainakaan sellaista koulutusta, jolla on merkitystä työllistymiselle ja toimeentulon hankkimiselle. Erityisesti aikuisten kesken jääneiden opintojen, vanhentuneiden opintojen ja uuden teknologian hyödyntämiseen tähtäävän koulutuksen on oltava sellaista, ettei aseteta esteitä koulutukseen hakeutumiseen. Ainoa peruste korkeamman koulutuksen maksuille voisi olla tarve kannustaa opiskelijat valmistumaan nopeammin. Tällöinkin tarkoituksenmukaista olisi enintään maksun periminen normaalin opiskeluajan selvästi ylittävältä koulutusajalta. Samalla olisi pidettävä huoli siitä, ettei järjestely johda opiskelun keskeyttämiseen.

Pahiten maksujen asetanta on vinossa terveydenhuollossa, jossa tavoitteeksi on otettava potilasmaksujen pienentäminen. Maksujen kohtuullinen taso takaa riittävän varhaisen hakeutumisen hoitoon kaikissa tuloryhmissä. Myöskään paljon sairastavien hoitoon hakeutumisen kynnyks ei saa nousta liian korkeaksi. Ehkäisevän terveydenhuollon kaltaiset kokonaan maksuttomat palvelut on säilytettävä. Maksukatto on käypä väline ja sitä on kehitettävä. Kunnallisen terveydenhuollon ja sairausvakuutuksen maksukattojen yhdistämisen tarkoituksenmukaisuus olisi selvitettävä. Sairausvakuutuksen matka-

kustannusten yläraja palvelee erityisesti haja-ajatusalueita, kun taas lääkkeiden maksukatto auttaa lääkkeiden pitkäaikaiskäyttäjiä. Kunnallisen terveydenhuollon maksukatot palvelevat paljon sairastavia. Eri maksukatoilla on selvästi eri funktio, ja ne kohdistuvat eri ryhmiin. Jos maksukatot yhdistetään yhdeksi maksukatoksi, tulee siitä kustannussyistä sen verran korkea, että nykyistä harvemmat hyötyvät siitä. Siksi tarkoituksenmukaisin on sellainen yhdistelmä, jossa on sekä kustannusryhmittäinen katto että kokonaiskatto.

# Oikeudenmukainen niukkuus

**N**ykysukupolven takaraivossa on tieto lamasta. Taas puhutaan niin valtion kuin kuntienkin talouden kriisiytymisestä tai vähintäänkin uudistamisvaran kapenemisesta. Tällöin nousee keskiöön se, millä perusteilla ja miten julkisessa taloudessa säästetään.

Laman aikana voidaan sanoa sovelletun kolmea strategiaa, jotka edelleen ovat käytettävissä. Menoja voidaan vähentää, toimintaa tehostaa ja tuloja voidaan pyrkiä lisäämään.

Menojen vähentämiseen on pyritty mm. yksityistämällä. Yksityistäminen periaatteessa vähentää julkisia menoja, mutta ei välttämättä. Monessa tapauksessa yksityistetyinkin toiminnan menot kiertävät lopulta julkisen vallan maksettaviksi. Yksityistäminen saattaa auttaa eniten itse asiassa menojen lykkäämisessä. Pahimmillaan yksityistäminen ehkä auttaa talouden ahdingossa, mutta siirtää julkiselle vallalle tuloja tuottavan toiminnan pois sen ulottuvilta. Lisäksi yksityistäminen saattaa hävittää julkiselta vallalta tiedon tosiasiallisista kustannuksista, vaikka se maksaa kustannukset. Jos yksityistä toimintaa pyritään hoitamaan mahdollisimman voittoa tuottavasti, saattaa se johtaa esimerkiksi sellaisiin toiminnan supistuksiin, jotka periaatteessa olisivat julkisessakin toiminnassa tehtävissä, mutta julkisena toimintana herättäisivät melkoisen kritiikin.

Toinen menojen vähentämiseen käytetty strategia on kilpailuttaminen. Se on siinä suhteessa sukua yksityistämälle, että se edellyt-

tää useita toimijoita, mitä julkisessa toiminnassa ei yleensä ole olemassa. Kilpailuttamalla voidaan löytää tehokkuutta. Jos kilpailuasetelma on aito, menettely on käypä. Kilpailuttaminen tulee kuitenkin järjestää sellaisella tavalla, että toiminnan varsinainen tavoite, esimerkiksi hyvinvoinnin tuottaminen, liikenneyhteydet tai muu vastaava tavoite, toteutuu ajatellulla tavalla. Kilpailuttamisessa voi olla eri aseteita, samoin kuin yksityistäminen voi kohdistua vain osaan toimintaa. Tärkeintä kilpailuttamisessa näyttää kuitenkin olevan huolellinen analyysi siitä, mitä oikeastaan halutaan kilpailuttaa ja onko kyseinen asia aidosti kilpailtavissa myös työntekijöiden kannalta kohtuullisin ehdoin.

Kolmas menojen vähentämisen keino on toimintojen supistaminen. Se voidaan tehdä joko lakkauttamalla vähiten tarpeellisia tai sellaisina pidettyjä toimintoja tai edellyttämällä entistä toimintaa vähemmällä voimavaroilla. Kun supistaminen hoidetaan ns. juustohöylämenetelmällä, leikataan kaikesta toiminnasta määräosuus. Järjestelmää voi pitää oikeudenmukaisena, mutta toisaalta silloin oletetaan kaikki toiminta yhtä tärkeäksi ja toteutetuksi yhtä löysin tai kirein budjetein. Kohdennetut leikkaukset pakottavat pohtimaan oikeudenmukaisuutta ja tehokkuutta. Silloin tehdään todellisia arvovalintoja ja priorisoidaan toimintoja. Silloin tarkastellaan sitä, käytetäänkö rahaa oikeissa paikoissa oikeisiin asioihin.

Niin kilpailuttaminen kuin kohdennetut leikkaukset liittyvät tehokkuusstrategiaan. Niissä erityisesti joudutaan pohtimaan rahojen oikeaa käyttöä. Tehokkuuden toinen puoli on tuottavuuden lisääminen, jota voidaan saada aikaan muillakin kuin taloudellisilla tekijöillä. Esimerkiksi henkilöstön kouluttaminen, työrutiinien muuttaminen tai muut vastaavat seikat saattavat lisätä palvelutuotantoa aiheuttamatta lisämenoja.

Tulostrategiassa eli tulojen lisäämisessä voidaan osoittaa kolme keinoa: verotulojen, maksutulojen ja lainatulojen lisääminen.

Verotulojen lisääminen palvelutuotantoa varten merkitsee käytännössä kunnallisen veroprosentin nostamista. Jossakin määrin kunnilla on muitakin veroja, tärkeimpänä kiinteistövero. Veroilla on kun-

tien välisen kilpailun kannalta kenties merkitystä silloin, kun ns. työpaikkapendelöinti on mahdollista. Toisaalta palvelutasolla on myös kilpailumerkitystä, joten yksioikoisesti ei voida olettaa niiden kuntien menestyvän asukkaiden hankinnassa, joiden veroaste on alin. Kiinteistövero siirtää veropainetta asumiseen ja tuotannolliseen toimintaan. Osa tuotannollisesta toiminnasta, kuten maa- ja metsätalousalueet, on kiinteistöverotuksen ulkopuolella. Metsään kohdistuvan kiinteistöveron maksaisivat pääosin muut kuin metsästä merkittävän osan elantoansa saavat. Keino olisi käytettävissä viimeistään sitten, kun siirtymävaihe pinta-alaverotuksesta tuoton verotukseen on päättynyt.

Maksutulojen lisääminen siirtää kustannusta palvelun käyttäjälle. Kunnallisen palvelujärjestelmän rahoituksessa maksut eivät näyttele kokonaisuuden merkittävää osaa, mutta niiden merkitystä ei voi kokonaan kieltääkään. Maksujen suurin merkitys on luultavasti niiden ohjausvaikutuksessa, kun niillä voidaan siirtää ihmisiä esimerkiksi laitospalvelujen käyttämisestä avohuollon palveluihin ja avohuollossa pyrkiä oikeansuuntaiseen palvelujen käyttöön.

Lainat ovat käyttökelpoinen menettely tulojen lisäämiseksi, mutta ne merkitsevät aina kuitenkin myöhemmin syntyviä menoja. Lainojen käyttö edellyttää näkemystä siitä, että arvioitavana aikana taloudellinen tilanne kohenee tai lainoilla voidaan tehdä tuottavia investointeja.

Kuntien kannalta periaatteellinen tulojen lisäämismahdollisuus on myös valtionosuuksien lisääminen, mutta yleisen yhteiskunnallisen taloudellisen ahdingon aikana sillä ei liene merkitystä. Yhden kunnan taloudellisten ongelmien kannalta tämä saattaa kuitenkin olla käyttökelpoinen keino.

Varsinainen priorisoinnin ja oikeudenmukaisuuden kysymys on kuitenkin se, mihin erityisesti suunnataan varsinkin menojen supistamista ja tulojen lisäämistä. Kysymys on oikeudenmukaisuudesta ja moraalista. Perustuslain 1 §:n mukaan tavoitteena on mm. oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Tulonsiirroissa ja palveluissa oikeudenmukaisuus liittyy nimenomaan priorisointiin. Kyse



on myös luottamuksen suojasta. Ihmisillä on perusteltu syy edellyttää, että muutokset ovat ainakin hitaita ja ennakoitavissa.

Priorisoinnissa itsestään selvä oikeudenmukaisuuteen liittyvä näkökohta on, että vaikeimmissa ja haavoittavimmissa oloissa elävien etuuksista ei tingitä. Nämä ryhmät eivät yleensä pysty poliittisesti tai taloudellisesti puolustamaan itseään, ja heidän hyvinvoinnistaan on jo yleisen inhimillisyyden perusteella yhteinen vastuu. Toinen seikka ovat yhteiskunnan arvoperustaan liittyvät näkökohdat. Perusoikeuksien suojaamisen julkisen vallan toimintojen tulee olla ensisijaisia suhteessa muihin toimintoihin. Taloudellisessa ahdingossa on kuitenkin aina otettava huomioon se, että tärkeintä on hyvinvoinnin edellytysten turvaaminen pitkällä aikavälillä. Näin ollen rankkojen taloudellisten tilanteiden ylittäminen edellyttää varmasti myös yhteiskunnan hyvinvointiosioon puuttumista, koska nykyisessä julkisessa taloudessa hyvinvointi näyttää erittäin suurta taloudellista osaa. Tällöin olennaista on supistuksissa, lisäkustannusten kansalaisille säilyttämisessä ja muissa toimissa se, että ne tehdään aiheuttaen mahdollisimman vähän vahinkoa ja kohdistuen niihin henkilöihin, jotka parhaiten kykenevät taloudellisesti ja muissa suhteissa rasitukset kantamaan.

# Organisointi on tarkoituksenmukaisuuskysymys

## *Valtion ja kuntien suhteet*

Valtion ja kuntien suhteita pitää ensisijaisesti tarkastella siltä kannalta, että molemmat ovat olemassa asukkaitaan varten. Kysymys on perusoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumisesta riittävän yhdenvertaisella tavalla maan kaikissa osissa. Samalla on huomattava, että julkinen valta on kokonaisuus. Valtion ja kuntien tulee täydentää toisiaan ja toimia yhdensuuntaisesti. Pahinta on, jos ne kilpailevat toistensa kanssa, puhumattakaan toistensa harhauttamisesta. Luottamuksen valtion ja kuntien kesken on oltava luja.

Tärkeämpää kuin kuntien keskinäinen tasavertaisuus on kansalaisten yhdenvertaisuus. Tässä on julkisella vallalla erityinen tehtävä. Vain se voi pohjimmiltaan taata hyvinvoinnin alueellisesti tasaisen jakautumisen.

Kansalaisyhteiskunta voi erinomaisella tavalla täydentää valtiota ja kuntia mutta ei voi korvata niitä. Kansalaisyhteiskunta toimii kuitenkin aina tietyllä tavalla marginaalissa, ja taloudellisilta voimavaroiltaan se on aina julkista valtaa heikompi. Kun esimerkiksi yhteisten palvelujen vuotuinen arvo on noin 12 miljardia euroa, ovat samaan aikaan Raha-automaattiyhdistyksen avustukset kansalaisyhteiskunnalle noin 302 miljoonaa euroa. Vapaaehtoisjärjestöjen voittoa

tuottamaton palvelutuotanto toimiikin mainiosti erityispalvelujen ja pienten marginaalisten palvelujen tuottajana ja uutta innovoivana järjestelmänä.

Kansalaisyhteiskunnan perustavanlaatuisin arvo hyvinvoinnin luomisessa ei ole palvelujärjestelmän ylläpitämisessä vaan yleisen vaatimuksen luomisessa, tuen antamisessa ja verkostojen rakentamisessa. Julkinen toiminta toteuttaa kansalaisyhteiskunnan luomaa ohjelmaa sen tuella ja hyväksymänä.

Valtion ja kuntien keskinäinen tehtävienjako on nykyisellään toimiva. Suhteellisen johdonmukaisesti kunnat järjestävät palvelut ja valtio toimeentuloturvan. Valtion palvelujärjestelmään kuuluu eräitä pakkovaltaa käyttäviä palvelujärjestelmiä, kuten vankimielisairaalat, ja kunnilla on elatusavun ja toimeentulotuen yhteydessä toimeentuloturvan luonteisia tehtäviä. Niiden siirtäminen valtiolle ei välttämättä paranna järjestelyä. Sen sijaan kustannusvastuussa on tarkistamisen varaa. Kuntien rahoitusjärjestelmä on liian herkkä muutoksille ja vaikeuttaa ennakointia. Myöskään neuvottelujärjestelmä valtion ja kuntien kesken ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla.

Hallinnollisia rajoja kuntien kesken olisi madallettava luomalla lisää mahdollisuuksia kuntien keskinäiseen yhteistoimintaan ja kuntarakennetta kehittämällä. Yhteistoiminnan tulisi olla elävää myös asiakohtaisesti esimerkiksi sosiaalitoimessa, terveydenhuollossa ja erikoissairaanhoidossa. Ammatillinen koulutus on erityisen tärkeää. Vastaavasti myös valtion hallinnonhaarojen rajoja olisi madallettava ja lisättävä yhteistoimintaa niiden välillä. Yhteistoimintaa ja hallinnollisia innovaatioita tarvitaan myös asiakohtaisesti ja varsinkin valtiontalouden ja kuntatalouden kokonaisuutta tarkasteltaessa. Valtion tulee myös luoda edellytyksiä kuntarakenteen järjeistämiseksi. Ehkä olisi joskus harkittava pakkoliitoksiakin.

Kuntien talous olisi saatava varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen osalta tasapainoon ja vakaalle pohjalle. Tässä tarkoituksessa on kansantalouden sekä valtion ja kuntien talouden asettamissa rajoissa voitava arvioida palvelujen ja niiden rahoituksen tarvetta ja rahoitusedellytyksiä. Kuntien järjestämisvastuulla ole-

vien palvelujen rahoitusta on tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena, jossa myös kaikki asianomaiset ministeriöt ovat mukana. Tällainen käsittely tulee tehdä huolellisesti, ja kaikkien osapuolten tulee sitoutua siihen. Tiedossa olevat muutokset tulee ottaa huomioon, toimia pitkäjänteisesti ja sitoutuneesti sekä reagoida myös muutoksiin järjestäytyneesti ja riittävän ajoissa esimerkiksi rahoitustilanteen tai palvelujen kehittämisen muuttuessa. Näin voidaan saada kansalaisten kannalta vakaa, yhdenvertaiset palvelut tarjoava ja hyvinvointia edistävä kokonaisuus, joka on myös kuntien toteutettavissa ja julkisen vallan rahoitettavissa.

### *Yksityinen vai julkinen?*

Suomen valtionhallintoa on 1980-luvun puolivälistä alkaen ravisteltu melkoisesti. Leimaa-antavaa on ollut useiden toimintojen siirtäminen valtion liikelaitoksille ja yhtiöittäminen. Valtionyhtiöitä on myös myyty yksityisille, mikä tavallaan on yksityistämisen pääteppite. Merkittäviä osia keskusvirastojen kaupallistettavasta toiminnasta on liikelaitostettu, kuten valtion metsät, tai yhtiöitetty, kuten Posti ja Valtionrautatiet. Viimeksi mainituissa on kuitenkin osakkeet tai osake-enemmistö pidetty valtiolla. Yksityistämisessä on eri asteita. Joskus vain esimerkiksi kiinteistöjen omistaminen ja ylläpito yksityistetään, joskus viranomaistoimintona pidetään vain pakkovallan käyttö, kuten rikemaksujen määrääminen ja periminen. Myös kunnallista toimintaa on vastaavasti yksityistetty.

Perusteluna on usein arvio yksityisen toiminnan halpuudesta tai tehokkuudesta suhteessa julkiseen toimintaan. Sinänsä ei ole olemassa mitään syytä, miksi yksityinen toiminta olisi halvempaa tai tehokkaampaa. Lähinnä nämä ajatukset perustunevat siihen, että yksityisessä toiminnassa päätöksenteko on usein nopeampaa, siitä on vähemmän valitusmahdollisuuksia ja se on nopeammin toimeenpantavissa – ei ole demokratiahidasteita. Toisaalta toimintojen yksityistäminen, vaikkapa rautateiden, postitoiminnan tai autokatsastuksen,

on johtanut siihen, että on täytynyt kuitenkin perustaa viranomais-toimintaa varten viranomainen. Vielä ei sentään ole vaikkapa ajoneuvojen rekisteröintiä tai ajokorttien myöntämistä siirretty yksityiseksi toiminnaksi. Toiminnan yksityistämisestä on jäänyt entistä pienempi mutta kuitenkin olemassa oleva valtion virasto.

Osa valtion keskushallintotoiminnoista on muutettu asiantuntijavirastoiksi, kuten sosiaalihallitus ja lääkintöhallitus, jotka ensin yhdistettiin ja sitten muutettiin Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi Stakesiksi. Tässäkin tapauksessa tosin tarvittiin viranomaisia, joita ovat Lääkelaitos, Terveydenhuollon oikeus-turvakeskus, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus ja eräässä mielessä Säteilyturvakeskus. Neljä viranomaista.

Julkisella ja yksityisellä toiminnalla on molemmilla hyviä ja huonoja piirteitä. Julkinen toiminta on demokraattisessa kontrollissa. Julkisen toiminnan hyvänä puolena voidaan pitää – yllättävää kyllä – byrokratiaa. Byrokratiahan alkuperäisessä merkityksessään tarkoitti sitä, että mielivalta kiellettiin, viranomaisilta edellytettiin tarkkaa sääntöjen noudattamista ja esteettömyyttä ja pidettiin välttämättömänä, että he ovat riittävästi koulutettuja. Byrokratian kielteinen ulottuvuus onkin syntynyt näiden piirteiden liiallisesta korostamisesta. Oikein ymmärrettyä byrokratia merkitsee kansalaisen kannalta oikeusvarmuutta, tietoa siitä, että asiat ratkaistaan asiantuntevasti, säännösten mukaisesti ja yhdenvertaisesti siten, että ketään ei hänen laillisessa oikeudessaan sorreta.

Julkisessa toiminnassa on mahdollista ottaa huomioon koko yhteiskunnan etu. Julkiselta laitokselta voidaan edellyttää kannattamatonta toimintaa esimerkiksi postin jakelussa tai rautatieliikenteessä. Nythän kannattamaton rautatieliikenne on ratkaistu siten, että valtio ostaa VR Oy:ltä tiettyjen rataosien liikennettä. Käypä mutta kei-notekoinen ratkaisu. Yksityinen toiminta, valtion osakeyhtiökin, arvioi toimintaansa vain voiton kautta.

Eräät toiminnot, myös ja ennen kaikkea hyvinvointitoiminnot, ovat luonteeltaan sellaisia, että ne ovat ajateltavissakin vain julkisena tai muutoin yhteisesti hallittuna toimintona. Kyse on ns. luon-

nollisista monopoleista. Vesijohto tai viemäriverkko, rautateiden rakentaminen ainakin Suomen olosuhteissa, vastuu katujen ja teiden ylläpidosta ja monet muut vastaavat asiat on vaikea kuvitella muuksi kuin monopoliksi. Silloin herää myös kysymys, miksi ne olisivat muuta kuin julkisia. Teiden kunnossapito yksityisenä toimintana on täysin yhteisillä varoilla maksettua. Englannin kokemukset rautateistä eivät varsinaisesti rohkaise kilpailun yrittämiseen silläkään alalla.

Muita julkisen ja yksityisen eroja on mm. se, että julkinen toiminta on yleensä myös nimensä mukaisesti julkista, joskin siinäkin on ei-julkisia tai salaisia osia. Yksityinen toiminta on periaatteessa julkista, mutta sitä rajoittaa usein liikesalaisuus. Liikesalaisuus on taloudellisperusteista, ei luottamuksen suojaa rakentavaa.

Julkinen toiminta edellyttää hallintomenettelyn muotojen noudattamista. Tähän liittyy mm. neuvontavelvollisuus, mahdollisuus poistaa puutteita, oikeus käyttää asiamiestä ja avustajaa, asianosaisen kuuleminen, päätöksen perusteleminen ja usein myös viranomais-ten selvittämisvelvollisuus. Yksityisen toiminnan puolella rajoitteet ovat kauppaa ja kuluttajansuojaa koskevia säännöksiä kuten kohtuuttomien ehtojen kieltö, erilaiset kilpailurajoitukset tai kilpailurajoitusten kiellot sekä myynti- ja markkinointitoiminta. Julkinen päätös on usein pakolla täytäntöön pantavissa, kun taas yksityinen voi lähinnä kieltäytyä palvelun tarjoamisesta tai toimeenpanemisesta.

Julkiseen toimintaan liittyy mahdollisuus hakea oikaisua ja valittaa. Yksityisen toiminnan mahdolliset virheet ovat tuomioistuinnestelyssä muutettavissa vain alioikeudessa. Toisaalta yksityistä toimintaa koskee myös kuluttajansuoja, tietosuoja ja kilpailuviranomais-ten valvonta. Sopimuksella yksityinen toiminta voidaan aina järjestää toisin kuin alun perin on ajateltu. Muutoksenhakuun liittyy sekin, että hallinto-oikeudellinen valitus on mm. sosiaalasioissa ilmainen, kun taas oikeudenkäynnissä saattaa joutua maksamaan vastapuolen kulut. Toisaalta hallintovalituksessa vastapuoli tai valtio korvaa oikeudenkäyntikuluja vain harvoin, mutta vähävarainen voi saada tuomioistuinkulunsa katetuiksi oikeusaputoiminnalla.

Kielilainsäädäntö koskee julkista toimintaa ja eräissä tapauksissa

yksityistä toimintaa. Yksityisessä toiminnassa merkitsevempiä ovat tässä suhteessa kuitenkin kaupalliset näkökohdat. Julkista toimintaa valvovat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, yksityistä toimintaa puolestaan kuluttaja- ja kilpailuviranomaiset. Vastaavasti julkisyhteisöjen talouden valvonta ja tarkastus on julkista, kun yksityisessä toiminnassa kyse on yhtiön tai yhteisön tilintarkastuksesta ja siinä mielessä sisäisestä toiminnasta. Julkisessa toiminnassa on virkavastuu. Yksityisessäkin toiminnassa on virkavastuu, jos siinä käytetään julkista valtaa, mutta muissa suhteissa tätä vastuuta ei ole. Vahingonkorvausvastuu on sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa. Virkamiehen vastuu on yleensä laajempi kuin työntekijän yleinen vastuu. Yksityisessä toiminnassa on tuotevastuu, mitä julkisella toiminnalla ei yleensä ole.

Sitä, haluammeko toiminnan olevan julkista vai yksityistä, voi arvioida mm. edellä mainittujen näkökohtien perusteella. Samalla on muistettava, etteivät yksityinen ja julkinen ole yksiselitteisesti erilaisia. Yksityisten toimeenpanema julkinen toiminta vastaa useinkin esimerkiksi menettelysäännöksiltään täysin julkista toimintaa. Vastaavasti julkiset liikelaitokset toimivat varsin samantapaisesti kuin yksityiset. Tietysti asian voi ratkaista täysin ideologisestikin. Viime aikojen keskusteluissa on usein korostettu järjestelyjen erottelua siten, että järjestämistä on julkisella vallalla, mutta palvelut tuottaa yksityinen. Tällöin julkisen vallan on tuotettava palvelu ainakin silloin, jos se ei saa ketään yksityistä sitä hoitamaan. Julkinen valta ei saa kieltäytyä toimeenpanemasta palvelua eikä myöskään perustelematta antamasta palvelua.

Yksityistäminen saattaa olla tapa tehostaa toimintaa, mutta pahimmillaan se saattaa johtaa siihen, että viranomainen ei kykene enää kontrolloimaan esimerkiksi toiminnan hintaa, jos toiminta ei ole kilpailutettavissa ja jos vastaavaa julkista toimintaa ei ole olemassa. Tasapainon löytäminen on yksityistämisen erityisen tärkeää.

## *Subjektiiiviset oikeudet*

Subjektiiivisella oikeudella tarkoitetaan viranomaisten harkinnasta tai määrärahojen riittävydestä tai mistään muustakaan perusteesta riippumatonta oikeutta saada tietty palvelu, rahasumma tai toimenpide julkiselta vallalta. Tyypillisiä subjektiiivisiä oikeuksia ovat esimerkiksi eläkkeet ja useimmat muutkin rahasuoritukset. Julkisissa palveluissa subjektiiivisiä oikeuksia on paljon vähemmän. Niitä ovat peruskoulu, päivähoito, akuutti laitoshoido ja lääkäriapu eli suurin piirtein ensiapu, eräät vammaispalvelut ja eräät lastensuojelupalvelut. Subjektiiivisiä oikeuksia tarjotaan usein ratkaisuksi ongelmiin. Niiden etu onkin se, että subjektiiivinen oikeus varmistaa palvelun saatavuuden kansalaisen kannalta ja periaatteessa lisäksi yhdenvertaisella tavalla. Subjektiiivinen oikeus myös määrittelee keskeiset yhteiskuntapoliittiset tavoitteet ja niihin liittyvät oikeudet täsmällisesti. Toisaalta tämä tapa myös luo juristeriaa, tilkkutäkkilainsäädäntöä, kun määritellään yksityiskohtaisesti subjektiiivisen oikeuden sisältö. Joissakin tapauksissa subjektiiivisen oikeuden olemassaolon havaitseminen on yksinkertaista, kuten seitsenvuotiaan oikeus peruskouluun, mutta joissakin tapauksissa varsin monimutkaista, kuten vammaisen oikeus kuljetuspalveluihin.

Subjektiiivinen oikeus sitoo toteuttavan organisaation, tavallisimmin kunnan, voimavaroja ja on siltä kannalta valtionosuuslainsäädännön periaatteiden vastainen. Yleisenä tavoitteenahan on, että kunta voi varsin pitkälle itse päättää niin omien voimavarojensa kuin valtiolta saamiensa varojen käytöstä. Subjektiiivinen oikeus varmistaa myös sen, että siltä osin kuin Suomella valtiona on kansainvälisiä sitoumuksia jonkin asian toimeenpanemiseksi esimerkiksi ihmisoi-keuksien kautta, nämä sitoumukset tulevat täytetyiksi.

Subjektiiivisen oikeuden haittana voidaan pitää myös sitä, että sen epätasaistaa eri hyvinvointipalvelujen kehitystä. Kunta ei voi asettaa ensisijaiseksi omalta kannaltaan tärkeää palvelua. Kun kunnan on toimeenpantava päivähoitopalvelut, saa merkittävä osa kunnan asukkaista tarvitsemansa palvelun. Vanhusvoittoisessa kunnassa tätä si-



dottua voimavaraa ei ehkä pidetä yhtä tärkeänä. Selvää on, että eri väestöryhmät joutuvat eri asemaan. Kunnallinen itsehallinto supistuu tältä osin, ja samalla myös murenee se periaate, että päätösvaltaa ei sidota tarpeettomasti. Toisaalta voidaan todeta, että subjektiivisen oikeuden idea on nimenomaan sitoa kunta ja poistaa siltä harkinta tärkeänä pidetyn asian vuoksi.

### *Avoim koordinaatio*

Euroopan unionilla on lainsäädäntövaltaa niissä asioissa, joissa jäsenvaltiot ovat sen sille siirtäneet. Unioni käyttää myös taloudellista ohjausta. Unionin soveltama avoimen koordinaation menetelmä on ns. informaatio-ohjausta. Informaatio-ohjauksen käytön syynä on lainsäädäntöjärjestelmän sekavuus, hitaus ja vaikeus. Avointa koordinaatiota on myös käytetty aloilla, joilla unionilla ei ole toimivaltaa ja joilla jäsenvaltiot eivät ole halunneet sitä unionille siirtää. Menetelmästä on sovittu ns. Lissabonin strategian toteuttamisessa. Sosiaalipolitiikka on yksi lohkoista, joilla avointa koordinaatiota sovelletaan. Alun perin sitä käytettiin työvoimapolitiikan alueella, josta se laajeni sisältämään työnteon kannattavuuden, kestävän eläkejärjestelmän, syrjäytymisen torjunnan ja laadukkaan terveydenhuollon.

Avoimen koordinaation hyödyistä saadut kokemukset ovat vielä vähäisiä. Avoin koordinaatio siirtää tosiasiallisesti päätösvaltaa jäsenvaltioilta komissiolle. Muodollisesti järjestelmä on sellainen, että sosiaalisen suojelun komiteassa on virkamiesedustus jäsenmaista ja heidän tekemänsä linjaukset viedään sosiaaliministereiden neuvostoon ja eräiltä osin myös valtiovarainministerien neuvostoon. Tarvittaessa asiat ratkaistaan huippukokouksissa, joissa valtionpäämiestasolla sitoudutaan tavoitteisiin. Kuten arvata saattaa, lähinnä kiistanalaiset asiat menevät päämiesten tasolle. Heillä taas ei välttämättä ole tietoa yksityiskohdista. Valtioiden katsotaan kuitenkin varsin pitkälle sitoutuneen avoimen koordinaation järjestelmään, vaikka sen muodollinen sitovuus on heikko. Tästä syystä avoimessa koordinaatiossa

ei tulisi lähteä kovin pitkälle ainakaan jäsenvaltion strategisen linjan vastaisiin sitoumuksiin.

Tällä hetkellä avoin koordinaatio muodostaa jo jäsenvaltioiden sosiaaliturvaa koskevan EU-tason toiminnan ytimen. Samalla vaarana on, että eri toimielinten toiminnan tasapaino järkkyy. Menetelmä ohittaa myös EU:n varsinaisen päätöksentekojärjestelmän, tosin jäsenvaltioiden suostumuksella. Jäsenvaltioiden kannalta avoimen koordinaation ongelma on, että toimivaltaa siirtyy tosiasiallisesti unionille asioissa, jotka eivät sille perussopimusten mukaan kuulu. Parhaimmillaan valtiot voivat oppia toistensa kokemuksista ja hyvistä käytännöistä ja myös virheistä ja epäonnistumisista. Avoin koordinaatio saattaa myös tarjota ratkaisuja, jotka eivät asianomaisen maan järjestelmään sovi mutta joita yhtenäisyyden pohjalta ajetaan. Valtiovarainministerien vahva asema erällä sosiaalipolitiikan lohkoilla vaikuttaa tähän suuntaan. Erityisesti ongelmat saattavat koskea Pohjoismaita, joiden sosiaaliturvajärjestelmän perusratkaisut poikkeavat jäsenmaiden pääosan ratkaisuista.

Avoin koordinaatio saattaa myös vaatia perustelemaan ratkaisut paremmin. Tältä osin sen vaikutukset ovat myönteisiä. Se saattaa kiinnittää huomiota kysymyksiin, joita ei muuten tultaisi ottaneeksi huomioon, ja toisaalta myös saattaa aiheuttaa tarpeetonta huomion kiinnittämistä asioihin, jotka nousevat väärällä tavalla keskeiseen asemaan. Esimerkiksi köyhyyden torjunnassa tarvitaan erillisiä suunnitelmia sen sijaan, että jo ensisijaisella järjestelmällä pidettäisiin huolta siitä, ettei köyhyyttä synny.

Avoin koordinaatio vaatii vahvaa kansalaiskeskustelua ja tietoisuutta yhteiskuntapolitiikan ja erityisesti sosiaalipolitiikan tavoitteista. Se vaatii myös tarkkuutta ja valppautta eri EU-elimissä sekä päättäjien pitämistä hyvin informoituina heidän ottaessaan kantaa avoimen koordinaation menetelmällä määriteltäviin tavoitteisiin ja indikaattoreihin. Muutoin on vaarana, että ikään kuin hiipivästi muutetaan perustavanlaatuisiakin tavoitteenasetteluja.

## *Henkilöstö*

Palvelujärjestelmässä toimivan henkilöstön määrä on varsinkin kunnallisella sektorilla erittäin suuri. Niin sosiaalitoimen ja terveydenhuollon kuin koulutuksenkin henkilöstön määrä kasvoi merkittävästi erityisesti 1970-luvulla. Lamavuosina alkanut ja viime vuosiin jatkunut henkilöstön määrän supistaminen, julkisen sektorin tuottavuuden nousun vaatimus (kansantalouden laskelmassa julkisen talouden tuottavuuden muutos on aina nolla) ja tehokkuuden vaatimus ovat johtaneet tilanteeseen, jossa henkilöstön jaksamisen raja tulee näkyviin kasvavina sairastumislukuina, varhaisena eläkkeelle siirtymisenä ja jonkinlaisena turhautumisena tai kynnisytenä. Julkisen sektorin työntekijöiden ikärakenne on myös sellainen, että runsaan kymmenen vuoden aikajänteellä on odotettavissa alan työvoimapula.

Tämäntyyppisiin asioihin on varauduttava ajoissa. Alan koulutus on lisättävä, teknologiaa on kasvavassa määrin voitava käyttää hyväksi ja on myös varauduttava hallittuun maahanmuuttoon, jossa esimerkiksi alalla heikollakin kielitaidolla työskentelemään kykenevät voisivat saada halutessaan työluvan soveltuviin tehtäviin. Samalla on varauduttava maahanmuuttajien ja heidän lastensa koulutukseen ja luotava maahanmuuttajille sellaiset olosuhteet, että heidän ponnistuksensa tulevat palkituiksi niin palkkana kuin sosiaaliturvana.

Työvoimavaltaisilla kunnan palveluilla kuten terveydenhuollossa, päivähoidossa ja opetuksessa ammattitaitoisen työvoiman saannin turvaaminen on lähivuosien keskeisiä haasteita. Siksi on tärkeää huolehtia kuntien kilpailukyvyistä työnantajana. Se vaatii sekä taloudellisia resursseja että työolojen kehittämistä. Kohtuuton kuormitus on voitava torjua henkilöstön määrää lisäämällä ja palvelussuhteiden on perustettava lähtökohtaisesti kokoaikaisiin ja pysyviin työsuhteisiin. Vaikka työssä ollaan ensisijaisesti tekemässä työtä, on työolojen oltava sellaiset, että työssä voi viihtyä, että työtehtäviin ja niiden toimeenpanoon voi vaikuttaa, työssään voi kehittyä ja työn voi kokea mielekkääksi. Julkisessa hallinnossa ongelmana on usein luottamus-  
henkilöhallinnon ja asiantuntijaorganisaation välinen ristiriita. Lää-

käri kokee työtään rajoitettavan, kun määrärahat eivät riitä, ja luottamushenkilö ei pidä perusteltuina kaikkia tarpeita.

Eläkeikää lähestyvien henkilöiden työoloihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Pyrkimyksenä tulee olla heidän jatkamisensa työsäään. Erilaiset järjestelyt, esimerkiksi lyhennetyt työpäivät, rajatut tehtävät tai muut vastaavat on voitava käyttää hyväksi sellaisella tavalla, joka ei vaaranna työntekijöiden eläkettä.

Suomessa on enemmän lääkäreitä ja hoitajia kuin koskaan ennen. Terveyskeskusvirat eivät kuitenkaan houkuttele lääkäreitä. Yksityisellä tienaa paremmin, ja sinnekin virtaa sairausvakuutuksen kautta julkista rahaa. Valtaosa lääkäreistä on sekä julkisessa virassa että hoitaa yksityisvastaanottoa. Syrjäseuduille ei saada lääkäreitä, ja kasvukeskuksissakin lääkärit saattavat tehdä mieluummin lyhytaikaisia päivityksiä, koska se on taloudellisesti kannattavampaa. Moraalিতonta ja hädänalaisen tilan hyväksikäyttämistä ovat esimerkiksi viikonloppupäivitystysten sellaiset hinnat, että niillä kunnan oikeastaan pitäisi voida palkata lääkäri koko kuukaudeksi. Lääkäreiden määrän lisääminen ei välttämättä tähän auta. Parempi olisi lääkäreiden työpanoksen suuntaaminen siten, että heidän koulutuksensa tulee täysipainoisesti hyödynnettyksi.

Kansallisen terveysprojektin suunnitelmien mukaan lääkärikoulutusta on kuitenkin tarkoitus lisätä. Mm. lääkäreiden ja hammaslääkäreiden erikoistumiskoulutusta koskevilla järjestelyillä voidaan ratkaista alueellistakin lääkäripulaa. Myös muun terveydenhuoltohenkilöstön koulutusta on tarkoitus lisätä suunnitelmallisesti.

# Epilogi

Suomen hyvinvointijärjestelmä nauttii kansalaisten kannatusta. Toistuvasti tutkimustuloksena on, että kansalaiset asettavat toimivat korkeatasoiset palvelut veronalennusten edelle. Erityisesti korostetaan terveys- ja koulutuspalveluja. Samanaikaisesti esiintyy myös tyytymättömyyttä varsinkin terveyspalvelujen jonoihin ja eri etuuskien tasoihin. Työttömyyden todetaan yleisesti olevan edelleen sietämättömän korkealla tasolla. Julkiseen valtaan luotetaan palvelujen tuottajana ja järjestäjänä. Hyvä osoittaja hyvinvointijärjestelmän arvostuksesta on kansalaisyhteiskunnan tuki, joka ilmenee voittoa tavoittelemattomien yleishyödyllisten yhdistysten laajana jäsenistönä ja niiden arvostuksena palvelujen tuottajina.

Yksi hyvä esimerkki kyvystä ja halusta kehittää maamme hyvinvointia on maaliskuussa 2002 mietintönsä jättänyt Somera-toimikunta. Toimikunnassa olivat edustettuina kaikki sosiaaliturvan kannalta keskeiset viranomaiset ja järjestöt: sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, työministeriö, Suomen Kuntaliitto, Kansaneläkelaitos, Eläketurvakeskus, Työeläkevakuuttajat, Stakes, SAK, STTK, Akava, TT, Palvelutyönantajat, Suomen yrittäjät ja MTK. Toimikunnan mietintö – tosin korkealla abstraktiotasolla – oli yksimielinen. Tehtävänä oli kuitenkin arvioida sosiaaliturvan toimintaympäristön muutosta, arvioida voimassa olevan sosiaaliturvajärjestelmän kykyä vastata yhteiskuntapolitiikan tavoitteisiin pitkällä ja keskipitkällä

aikavälillä, laatia viitekehys toivottavan sosiaaliturvan, talouden ja työllisyyden kehityksen kuvaamiseksi sekä laatia eri oletusten perusteella sosiaalimenolaskelmia suhteessa tavoitteisiin.

Toimikunnan sosiaaliturvalle, taloudelle ja työllisyydelle asettamat yleiset tavoitteet korostavat taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen yhteenkuuluvuutta, pitävät kehittämisen lähtökohtana pohjoismaista hyvinvointimallia sekä asettavat tavoitteeksi vähentää köyhyyttä ja syrjäytymistä ja turvata kaikille kattava sosiaaliturva ja palvelut. Keinoina toimikunta mainitsee toimintakyvyn kohentamisen, elatussuhteen nousun hidastamisen, työllisyyden parantamisen, verotuksen kehittämisen taloudellista kannustavuutta ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta silmällä pitäen sekä sopeutumisen ja vaikuttamisen kansainväliseen kehitykseen.

Analysoituaan lähivuosisikymmenien haasteita ja ratkaisuvaihtoehtoja toimikunta päätyy esittämään yhtenä kokonaisuutena arvioitavat periaatteelliset kannanotot ja kymmenen suositusta. Pohjoismaista hyvinvointimallia pidetään sosiaaliturvan kehittämisen perustana. Muutokset keskittyvät rahoitukseen, kansainvälistymiseen ja väestön ikärakenteen muutokseen. Sosiaaliturvan kehittämisessä on pidettävä huolta varautumisesta muutokseen toimintaympäristössä ja kansalaisten luottamuksesta sitoumuksiin. Kattavan ja tasoltaan riittävän sosiaaliturvan ylläpitäminen on mahdollista, kun talouskasvu turvataan mm. nostamalla työllisyysastetta, parantamalla työn tuottavuutta koulutusta lisäämällä, tehostamalla perhepolitiikkaa sekä hoitamalla maahanmuuttopolitiikka hyvin. Tällöin päästään myös tasapainoon työllisyyden, veroasteen ja sosiaaliturvan rahoituksen kesken.

Toimenpidesuosituksukset ovat seuraavat:

- 1) Työ- ja toimintakyvyn edistäminen otetaan sosiaaliturvan keskeiseksi periaatteeksi.
- 2) Elinaikaista työaika pidennetään vähintään kolme vuotta.
- 3) Etuuksien ja ansioiden suhde mitoitetaan oikein.
- 4) Eläkemaksujen nousu pidetään mahdollisimman tasaisena.
- 5) Vähimmäisturvan tason on oltava riittävä.

- 6) Tuetaan perheen perustamista ja lasten varhaisvuosien elämää.
- 7) Palvelujen saatavuutta parannetaan, muutetaan rahoitusta ja tehostetaan toimintatapoja.
- 8) Valtion, kuntien ja palvelujen tuottajien välisen ohjaussuhteen toimivuutta parannetaan.
- 9) Rahoituksen selkeyttä, läpinäkyvyyttä ja kannustavuutta parannetaan.
- 10) Sosiaaliturvan toimenpiteiden kustannuksia ja vaikuttavuutta on arvioitava säännöllisesti ja pitkäjänteisesti.

Edellä mainitut periaatteet ja toimitasuositukset ovat varsin yleisluonteisia. Niiden toimeenpano ja pukeminen lainsäädännöksi, rahoituspäätöksiksi ja käytännön toimenpiteiksi on vielä monen neuvottelun ja kädenväännön takana. Yhteinen tahto ja kehittämisen suunta ovat kuitenkin selvillä. Hyvinvoinnin perustaan ei noiden tavoitteiden ja suositusten perusteella tarvita remonttia. Analyysi katsoo paitsi hyvinvoinnin tavoitteet myös yhteisen käsityksen rahoituksen mahdollisuuksista ja niistä taloudellisista ja verotuksellisista ja työllisyyteen liittyvistä seikoista, joilla tempu tehdään.

Suomalainen yhteiskunta on ollut sata viime vuotta menestystarina. Aikakauteen liittyy itsenäistyminen, kolme sota, yksi sisällissota, useita laskukausia, joista yksi todella paha lama, ja kansainvälisen toimintaympäristön perustavanlaatuisen muutos. Samanaikaisesti Suomi on noussut maatalousvaltaisesta köyhästä Euroopan takapihasta eturivin hyvinvointiyhteiskunnaksi, joka kansainvälisissä mitauksissa toistuvasti poimii kärkisijoja olipa kyse koulutuksesta, ympäristöstä, kilpailukykyistä tai korruption vähäisyydestä. Sosiaaliturva on tasoltaan Euroopan unionin keskitasoa mutta kärkisijoilla keuholtaan. Palvelujärjestelmä tuottaa kohtuullisin kustannuksin laadultaan kilpailukykyisiä palveluja, vaikka niissäkin on aina parantamisen varaa. Tutkimuksella ja tuotekehityksellä pyrimme pitämään itsemme myös talouden kärkijoukoissa. Se onkin välttämätöntä hyvinvoinnin ylläpitämiseksi. Sosiaalinen pääoma on korkealla tasolla. Yhteiskunta on rauhallinen. Menetystarina voi jatkua. Se on tahdon asia. Tulevaisuus on tänään täällä.





# Kirjallisuutta

- Anttonen, Anneli–Sipilä, Jorma: Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere 2000.
- Bardy, Marjatta–Salmi, Minna–Heino, Tarja: Mikä lapsiamme uhkaa? Suuntaviivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun. Raportteja 263 Stakes.
- Heikkilä, Matti–Karjalainen, Jouko: Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros. Helsinki 2000.
- Julkunen, Raija: Suunnanmuutos. Tampere 2001.
- Kantola, Anu–Kautto, Mikko: Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000-luvulla. Helsinki 2002.
- Kiander, Jaakko–Lönnqvist, Henrik: Hyvinvointivaltio ja talouskasvu. Vantaa 2002.
- Lahtinen, Ilpo: Perustulo. Kansalaisen palkka. Tampere 1992.
- Soininvaara, Osmo: Täystyöllisyyteen ilman köyhyyttä. Helsinki 1999.
- Somera-toimikunnan mietintö. Sosiaali- ja terveysministeriö, komiteamietintö 2002:4.
- Törrönen, Marita (toim.): Lapsuuden hyvinvointi. Yhteiskuntapoliittinen puheenvuoro. Vantaa 2001.



*Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet*

- 1 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola  
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen  
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas, Jorma Sipilä,  
Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)  
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen  
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari  
HENKILÖSTÖPOLITIikka PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen  
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen  
EIPÄJOKI  
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaisen kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski  
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISSYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä  
MUUTOSKIRJA  
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki  
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto  
KAUPUNKI JA MAASEUTU  
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa  
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth  
MILLAISIA OLEMME?  
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen  
OPETTÄJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen  
LIITOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi  
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää  
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis  
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen  
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA  
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg  
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus  
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN  
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola  
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen  
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen  
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

- 31 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö  
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola  
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen  
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie  
KUNTA VAI MAAKUNTA?  
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola  
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ  
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään (2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä  
TULISIELU  
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru  
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen  
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg  
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen  
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki  
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari  
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN? (2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi  
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)



Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa: *Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme [www.kaks.fi](http://www.kaks.fi).

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, (09) 6226 5730

Tutustu kotisivuihimme ([www.kaks.fi](http://www.kaks.fi))!

