

TEPPO ESKELINEN
JOONAS PENNANEN

MIKSI PERUSTURVAA TARVITAAN?

Filosofinen jäsenys perusturvan
roolista ja oikeutuksesta

SOSTE

SOSTEn julkaisuja 1/2018

© SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, 2018

Kuvat: Veikko Somerpuro, Jaani Föhr
Taifto: Taina Leino

ISBN 978-952-6628-26-4 (nid.)

ISSN 2489-2483 (nid.)

ISBN 978-952-6628-27-1 (pdf)

ISSN 2489-3137 (pdf)

Grano Oy, Kuopio

Sisällys

Esipuhe	5
JOHDANTO	9
1 TAUSTA JA HISTORIA	15
1.1 Perusturvan nousu yhteiskuntapoliittiseksi ja yhteiskuntafilosofiseksi kysymykseksi	15
1.2 Mihin Suomessa viitataan puhuttaessa perusturvasta?	16
Perusturvan sisältö	17
Mitä perusturva ei ole	17
Monimutkainen järjestelmä	18
Etuuksien tasoja	19
1.3 Perusturvan absoluuttinen vs. suhteellinen kehitys Suomessa	20
Perustulo suhteessa ansioturvaan ja kansainvälisesti	20
Perusturvan viimeaikainen kehitys	21
Onko perusturvan rahoitus ongelma?	22
1.4 Viimeaikaisia perusturvamalleja	23
2 PERUSTURVA ELÄMÄN PERUSTANA	29
2.1 Henkilökohtainen hyvinvointi ja turva	30
Sosiaaliset riskit ja normaalitilanne	31
2.2 Kaikille tärkeät hyvät asiat ja sosiaalinen minimi	33
Oikeudenmukaisuus reiluutena, sosiaalinen minimi	33
Ansio ja vapaamatkustajuus	34
Tietämättömyyden verho	35
Oikeudenmukaisuuden periaatteet	36
Perusta vai uudelleenjako?	37
Eroperiaatteen sovellettavuus	38
Resurssivaje ja kompensatio	39
2.3 Perusturva ihmis- ja kansalaisyhteisyydenä	40
Ihmisoikeuksien julistuksen merkitys	40
Ihmisoikeudet ja perusturva	41
Kansalaisyhteisyydet ja perustuslaki	42
TSS-oikeudet	43
TSS-oikeuksien kritiikki	44
3 YHTEISKUNNASSA TOIMIVA IHMINEN	49
3.1 Hyvinvointiin johtavat toiminnot sekä toimintakyvyt ja -edellytykset	50
Demokratia edellyttää toimintakykyä	50

Toimintakykyteoria	51
Vapauksien lisääntyminen	52
Perusturva ja toimintakyvyt	52
Oikeus toimintakykyihin	53
Raha ja toimintakyvyt	54
3.2 Suhteellinen köyhyys ja tarpeiden arviointi	56
Tarpeiden arviointi	57
3.3 Tunnustussuhdeteoreettinen näkökulma perusturvaan	59
Tunnustuksen merkitys	59
Resurssit ja tunnustus	60
Valtion kohtaaminen	61
Häpeä ja leimaavuus	63
Kannustus ja ”patistaminen”	64
3.4 Yksilön vastuu ja yhteiskunnan vaatimukset	65
Vapaus ja autonomia	65
Oma vastuu vs. vastikkeellisuus	66
Aktivointi	68
Aktivointi, tunnustus ja toimintakyky	70
Työehtoisesta perusturvasta	71
4 SYITÄ JA TAPOJA KEHITTÄÄ PERUSTURVAA	77
4.1 Yhteiskunnan vakaus ja resilienssi	77
Turvallisuus ja yhteiskuntasopimus	78
Perusturva ja vakaus	80
4.2 Utilitarismi ja kollektiivinen rationaalisuus	82
Hyöty ja tarkoituksenmukaisuus	83
Sosiaalisen minimin kritiikki	84
Voimavarojen yhteisyys ja kollektivismen kritiikki	85
Kollektiivinen rationaalisuus	86
4.3 Sosiaaliset investoinnit, hyvän kehä ja tulevaisuusperspektiivi	87
5 YHTEENVETO, JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET	93
Normatiivisen analyysin rooli	93
Perusturvan tason perustelu	94
Kriteerit ja sovellutukset	95
Yksilöllisyys ja suhteellisuus	97
Lopuksi: Perusturvan valintoja	98
LÄHDELUETTELO	101

Esipuhe

SOSTE SUOMEN SOSIAALI JA TERVEYS RY pyrkii strategiansa mukaisesti vaikuttamaan eriarvoistumiskehitykseen. SOSTEn visiona on Yhdessä tehty hyvä elämä kaikille. Tavoitteena on, että sosiaalisista ja terveydellisistä haasteista riippumatta kaikilla on riittävä toimeentulo ja sitä kautta mahdollisuudet inhimillisesti arvokkaaseen elämään. Tärkeää on myös se, että erilaisissa elämätilanteissa olevilla ihmisillä on mahdollisuus osallistua yhteiskuntaan. Perusturvalla ja laajemmin sosiaaliturvalla on tässä keskeinen rooli.

SOSTE pyrkii aktiivisesti vaikuttamaan perusturvan kehittämiseen oman työnsä kautta, kuten mm. oman perusturvamallin kehittämistyöllä ja osallistumalla aktiivisesti yhteiskunnalliseen keskusteluun ja kehittämistyöhön mm. TOIMI-hankkeen kautta. Tämä raportti kytkeytyy osaksi SOSTEn oman perusturvamallin kehittämistyötä.

Perusturvaa koskevassa keskustelussa ajaudutaan usein tilanteeseen, jossa keskitytään teknisiin yksityiskohtiin tai esimerkiksi jäädään pohtimaan etuuksien lyhyen aikavälin taloudellisia kustannuksia tai pelkästään kannustinvaikutuksia. Keskustelussa unohtuvat moraalifilosofiset ja normatiiviset lähtökohdat. Usein unohdetaan, miksi perusturva on perusteltua ja tarpeellista. Myös keskustelun taustalla olevat arvoalinnat ja tausta jäävät usein hämärän peittoon joko tietoisesti tai tiedostamatta.

Ajattelun perusteiden selventäminen on tärkeää ja filosofista analyysia tarvitaan perusturvaa ja sen uudistamista koskevan keskustelun jäsentämisessä. Siten on mahdollista kirkaammin ymmärtää, miksi ja millä tavoin perusturva on välttämätön osa oikeudenmukaista ja hyvinvoivaa yhteiskuntaa.



Vertti Kiukas
pääsihteeri
SOSTE



Johdanto



Johdanto



VUONNA 1993 ILMESTYNEEN hyvinvointivaltion arvopohjaa ja oletettua kriisiytymistä tarkastelevan teoksen *Hyvinvointivaltio ristiaallokossa: arvot ja tosiasiat* esipuheessa todetaan:

”Hyvinvointivaltion itsestään selvänä pidetty arvopohja on viime aikojen mullistuksissa joutunut kriittisen arvioinnin ja uudelleentulkinnan kohteeksi. Tasa-arvon, oikeudenmukaisuuden ja solidaarisuuden ohella on yleisessä keskustelussa ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa korostettu omavastuuta, vapautta, kilpailua ja sääntelyn purkamista. Ilahduttavasti vilkastunutta arvokeskustelua on kuitenkin ajoittain haitannut jäsentymättömyys ja keskustelijoiden ”toistensa ohi puhuminen”. Ilmeinen syy tähän lienee, paitsi mielipiteitä kärjistävä talouskriisi, myös käsitteiden sekaannus” (Andersson ym. 1993, 9).

Reilut 20 vuotta myöhemmin saman voisi toistaa melkeinpä sanasta saan. Onko käsitteiden sekaannukselle tehtävissä mitään? Päivitelläänkö samaa asiaa edelleen 20 vuoden päästä? Mahdollisesti, jopa luultavasti. Tämä ei kuitenkaan vähennä yhteiskunnallisten päätösten perusteiden jatkuvan uudelleenarvioinnin ja artikuloinnin tarvetta. Myös vaikeissa tilanteissa tulisi pystyä vetoamaan arvoperusteisiin koettujen pakkojen sijaan.

Tässä raportissa paneudumme hyvinvointivaltion yhteen keskeiseen pilaariin, perusturvaan, yhteiskuntafilosofisesta ja erityisesti normatiivisesta näkökulmasta. Emme analysoi perusturvan eksakteja muotoja tai kehitystä tai siihen liittyviä kokemuksia, vaan sen periaatteellista oikeutusta.

Perusturvan lavea ja pääasiallisesti funktionaalinen määritelmä voidaan alustavasti esittää seuraavasti: perusturvalla pyritään takaamaan turva, jota ihmisillä ei heidän sen hetkisessä tilanteessaan ja tiettyjen sosiaalisten riskien, kuten esimerkiksi työttömyyden tai sairauden, realisoituessa muutoin olisi¹. Riittävät turvan takeet mahdollistavat säällisen elämän yhteisön täysivaltaisena ja tasaveroisena jäsenenä sekä edesauttavat yksilön sosiaalista ja

1 'Perusturva' voidaan määritellä eri tavoin, mikä käy myös selvästi ilmi käsittelymme edetessä. Perusturvan liian kapea määrittelyminen voi johtaa laajempien normatiivisten näkökulmien sivuuttamiseen, mikä ei ole toivottavaa. Kaikissa käsittelyissä operoidaan, implisiittisesti tai eksplisiittisesti, aina joillakin käsittelyn kulkua ohjaavilla määritelmillä, mistä systä käytelyn määritelmän esittäminen on tarpeen.

taloudellista toimintakykyisyyttä. Perusturva on osa yhteiskunnan institutionalisoitunutta perusrakennetta. Siksi sen saamat muodot ovat seurausta yhteiskunnallisista prosesseista ja valinnoista, ja siten myös erilaisin normatiivisin perustein puolustettavissa ja kritisoitavissa. Filosofisessa analyysissä etsitään parhaita perusteita. Näin ollen perusturva filosofisena kysymyksenä tarkoittaa pyrkimystä löytää perusteita perusturvan takaamiseen.

Mitä perusturva on ja mikä merkitys sillä on yhteiskunnassa? Millainen järjestely olisi moraalisesti oikeutettu? Mitä syitä on ylipäättään turvata ihmisten viimesijainen ja riittävä toimeentulo? Vastaukset näihin kysymyksiin nojaavat lukuisiin ajattelun traditioihin. Useimmat ihmiset vetoavat niihin arkiajattelussaan rinnakkain ja ristikkäin, usein ajattelemta ajatustensa taustaa. Käytettyjen perusteiden selventäminen on siksi aina paikallaan.

Yhteiskuntafilosofiassa voidaan muodostaa *ideaaliteorioita*, joissa hahmotetaan mahdollisimman oikeudenmukaista yhteiskuntaa. Toisaalta todellisen maailman keskellä hyödynnetään usein *ei-ideaaliteorioita*, joissa lähtökohtana on se, että yhteiskunnassa vallitsee merkittäviä epäkohtia, ja pyritään löytämään parhaita ratkaisuja nämä epäkohdat huomioon ottaen. Perusturvan arviointi edellyttää molempia. *Käsiteanalyysillä* voidaan puolestaan pyrkiä muun muassa käytetyn käsitteistön sisäisen koherenssin lisäämiseen sekä käsitteistön ja terminologian käytön johdonmukaisten seurausten selvittämiseen.

Perusturvan roolin ja oikeutuksen filosofisessa arvioinnissa hyödynnetään edellä mainittuja käsitteellistämisen tapoja. Tässä raportissa olemme kuitenkin pyrkineet välttämään toisinaan raskastakin filosofista käsitteistöä ja metodologiaa siinä määrin kuin se on ollut tarkoituksenmukaista. Oikeudenmukaisuutta koskevissa näkökannoissa ei ole viime kädessä tärkeintä esitettyjen argumenttien looginen pakottavuus vaan näkökulmien mahdollistamat moraaliset ja eettiset havainnot, jotka voivat informoida arkielämän valintoja ja päätöksiä.

→ *Politiikka olisi syvempää ja mielenkiintoisempaa, jos vaikkapa etuuksista päätettäessä argumentaatiossa kaikuisivat normatiiviset taustat teknisen toteutuksen ohella.*

Politiikka olisi syvempää ja mielenkiintoisempaa, jos vaikkapa etuuksista päätettäessä argumentaatiossa kaikuisivat normatiiviset taustat teknisen toteutuksen ohella. Oikeudenmukaisuuskäsitysten artikulointi vahvistaa yhteiskunnan legitimitettä: päätökset ovat selvästi vahvempia, jos ne nojaavat ymmärrettävään ja uskottavaan normatiiviseen perusteluun. Aivan syystä esitetään usein huoli politiikan teknokratisoitumisesta ja ekonomisoitumisesta: päätökset uhkaavat menettää yhteytensä oikeudenmukaisuutta

koskeviin käsityksiin². Perusturvalla on huomattava yhteiskunnallinen merkitys, ja olisikin suotavaa, että sitä koskevat päätökset olisivat mahdollisimman hyvin informoituja myös oikeutusperusteiden kannalta.



Teppo Eskelinen

YTT, filosofi,
yhteiskuntapolitiikan dosentti



Joonas Pennanen

YTM, filosofi,
väitöskirjatutkija

2 Poliittiset päätökset eivät voi perustua suoraan tosiasioille, jotka olisivat eri asiantuntijoiden todennettavissa. Tosiasiatiedosta voidaan parhaimmillaan johtaa ehdollisia toimitus suosituksia – “[j]os haluamme A:ta ja uskomme olevamme tilanteessa B, meidän on tehtävä X” – eli ns. teknisiä normeja (Niiniluoto 1993, 102–103).



1

Tausta ja historia



1 Tausta ja historia

1.1 Perusturvan nousu yhteiskuntapoliittiseksi ja yhteiskuntafilosofiseksi kysymykseksi

Kaikissa ihmisyhteisöissä on aina ollut sekä syvästä köyhyydestä kärsiviä ihmisiä että moraalisia ja institutionaalisia järjestelyjä heidän tilanteensa helpottamiseksi. Nykyisenkaltainen valtiiovallan organisoima universalistinen sosiaaliturva on sen sijaan varsin tuore ilmiö, osa teollis-byrokraattista modernia järjestystä. Esiteollisissa yhteisöissä työkykyisen ihmisen voitiin olettaa kykenevän elättämään itsensä työtä tekemällä. Tuen tarve koski erityisesti tilanteita, joissa ihminen ei ruumiillisen kuntonsa takia pystynyt työn tekoon. Sosiaalipolitiikan esiasteet olivat tyypillisesti paikallisyhteisöjen ja esimerkiksi kirkon työn varassa.

Rahatalouden laajenemisen, työnjaon syvenemisen ja urbanisaation myötä syntyi uudenlainen tilanne: vastentahtoinen työttömyys. Myös työkyvyttömyyteen johtavat uudenlaiset työtapaturmat yleistyivät. Uudet ongelmat herättivät keskustelua uudenlaisen sosiaalipolitiikan tarpeesta. Keskustelu yhteiskunnan takaamasta perustoimeentulosta kiihtyi.

Keskustelua kiihdytti osaltaan sosiaalidarwinististen ajatusten heikkeneminen. 1800-luvulla vahvassa asemassa olleen ajatustavan mukaan kilpailu on yhteiskuntaa ja ihmisiä jalostava voima (Malthus 1998 [1798]). Tilalle pikkuhiljaa noussut ajatustapa oli yhdistelmä sosialismia, sosiaalikontrolia ja uudenlaisia riskin hallinnan teknologioita. Sosialistiset ajatukset korostivat taloudellista tasa-arvoa. Sosiaalipoliittisten myönnytysten avulla haluttiin rauhoitella arvaamatonta ja vallankumouksellista kaupunkeihin pakkautuvaa teollisuusproletariaattia. Modernien riskin hallinnan menetelmien kehittämisen myötä myös vakuutusajattelu yleistyi. Ongelmiin ryhdyttiin varautumaan todennäköisyyksien arvioinnin ja vakuutuspoolien avulla.

Aluksi riskien pehmentämisen välineinä olivat lähinnä työntekijöiden yhteisrahastot (Rodgers 1998), mutta sosiaalisten riskien varalle vakuuttaminen alkoi näyttäytyä luontevimmin valtion tehtävänä. Tärkeä lähtökohta

oli universalismi: valtion tulisi taata vähimmäistoimeentulo kaikille. Universalismi merkitsi myös sosiaalipolitiikan tehostamista. Sosiaalipolitiikan tavoitteet vaikutetaan saavutettavan paremmin, kun sitä ei organisoida tarkkarajaisesti köyhille suunnattuna ”köyhyyspolittikana” (Hiilamo ja Saari 2008, 63–64; Kuivalainen ym. 2005; Kuivalainen ja Niemelä 2009).

Hyvinvointivaltion kehittyessä perusturva ryhdyttiin näkemään myös osana yleisempää modernisoitumista. Suomessa Pekka Kuusen kaltaiset teoreetikot siirsivät sosiaalimenoja koskevan keskustelun painopisteen menoista investointeihin (Kuusi 1961). Kuusen mukaan rahan käyttäminen sosiaalimenoihin merkitsi olemassa olevan inhimillisen potentiaalin saamista käyttöön ja samalla paikallisen kulutuksen lisäämistä. Hyvinvointivaltion tärkeitä perustoja rakennettiin erityisesti 1950–60-luvuilla: virstanpylväitä olivat erityisesti kansaneläkelaki, työttömyyskorvauslaki sekä asumistuen käyttöön-otto.

Viime vuosikymmeninä universalismi ja ajatus perusturvasta investointina ovat taas jääneet taka-alalle, kun hallitsevaksi sosiaaliturvan suunnitteluperiaatteeksi on tullut ekonomistinen kannustaminen. Sosiaaliturvaa koskevassa ajattelussa on kiinnitetty huomiota entistä enemmän perusturvan riittävyys sijaan päällekkäisten tukimuotojen aiheuttamiin ”kannustinloukkuihin”. Viime aikoina jopa perusturva itse on usein leimattu ensi sijassa kannustinongelmaksi. Ihmisten toivotaan ”aktivoivan” itsensä työelämään.

→ *Eri ihmiset voivat pitää perusturvaa hyvänä järjestelynä täysin eri syistä.*

Perusturvan taustalla on näin havaittavissa runsas määrä erilaisia ideologioita lähtökohtia. Eri ihmiset voivat pitää perusturvaa hyvänä järjestelynä täysin eri syistä. Perusturvan merkityksestä ei ole myöskään yleistä määritelmää, vaan se on vaihdellut paitsi tieteellisessä kirjallisuudessa, myös esimerkiksi hallitusohjelmissa (Särkelä ja Eronen 2007, 8–12). Eri hallituksilla ja eri puolueilla on voinut olla poliittiseen agendaan liittyviä syitä määritellä perusturva hieman eri tavoin. Toisaalta perusturvaan on myös hyvinvointivaltioissa sikäli totuttu, että sen perusteita artikuloidaan harvoin. Hallinnollinen ja valtionaloudellinen puhetapa jyräävät muut näkökulmat.

1.2 Mihin Suomessa viitataan puhuttaessa perusturvasta?

Perusturvan arviointiin vaikuttaa merkittävästi näkökulma. *Yksilön näkökulmasta* perusturvaan nojaaminen on (toivon mukaan) väliaikaista ja tässä mielessä vain ”turvaverkon hyödyntämistä”. Toisaalta on aina joukko ihmisiä,

joille perusturva on hyvinkin pitkäaikainen ratkaisu. Lyhyt- ja pitkäaikaisilla perusturvan tarvitsijoilla voi olla luonnollisesti hyvinkin erilainen käsitys perusturvan luonteesta, eivätkä heille automaattisesti sovi samanlaiset ratkaisut samoista syistä. *Yhteiskunnan näkökulmasta* asianmukaiselle ja toimivalle perusturvajärjestelmälle on puolestaan jatkuva tarve. Toimiva ja riittävä, ihmiset elämäntilanteissaan oikein huomioiva perusturva on tärkeä osa oikeudenmukaista yhteiskuntaa.

Käsitlemme seuraavassa joitakin tapoja määritellä ja hahmottaa perusturvan merkitystä yhteiskunnallisesti. Mahdollisia tapoja on ensinnäkin perusturvan muodostavien tukimuotojen listaaminen, toisaalta määrittely erotuksena muista tulonsiirtojen muodoista.

Perusturvan sisältö

Suomalaisessa järjestelmässä perusturva ei ole yksittäinen kategoria, vaan joukko elämäntilanteiden mukaan määräytyviä tulonsiirtoja. Perusturvaan kuuluvia etuuksia ovat kansaneläke, yleinen perhe-eläke, opintoraha, asumistuki, työttömien peruspäiväraha ja työmarkkinatuki sekä sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahat ja vähimmäismääräiset vanhempainpäivärahat. Osalle väestöstä maksetaan vielä erikseen toimeentulotukea, kun perusturvaan kuuluvat tulonsiirrot eivät riitä minimitoimeentulotason saavuttamiseen.

Perusturva muodostaa monimutkaisen kokonaisuuden sekä yhteiskunnan että yksittäisen ihmisen näkökulmasta. Tukea saadaan kohdennetusti erilaisissa elämäntilanteissa. Toisaalta perusturvaetuuksia on tavallista nauttia päällekkäin ja limittäin. Erityisesti asumistuen saaminen muun etuuden lisäksi on hyvinkin yleistä.

Tutkimuskirjallisuudessa perusturvan käsitettä on käytetty hieman vaihtelevalla tavalla suhteessa esimerkiksi siihen, lasketaanko joitakin palveluita osaksi perusturvaa. Tyypillisesti sillä viitataan rahallisiin tulonsiirtoihin, jotka saattavat perustua tiettyyn tarpeeseen, mutta jotka eivät ole sinänsä korvamerkittyjä. Usein perusturvaan lasketaan kuuluvaksi myös erilaisia korotuksia ja lisiä. Laajimmillaan perusturva ymmärretään ”perustoimeentuloon vaikuttavien tekijöiden kokonaisuutena”, kuten perusturvaa arvioitaessa on tehty (THL 2015).

Mitä perusturva ei ole

Perusturva määritellään ennen kaikkea suhteessa *ansiosidonnaiseen toimeentuloturvaan*, eli työelämän ulkopuolella olevien ja ansiosidonnaisten etuuksien piiriin kuulumattomien henkilöiden pääasialliseksi toimeentuloturvaksi. Suomalaisessa järjestelmässä merkittävimmät tulonsiirrot tapahtuvat

ansiosidonnaisen turvan kautta, mutta ansiosidonnaiset toimeentuloturvan muodot eivät kata koko väestöä. Usein tulonsiirroista keskusteltaessa erotetaan nimenomaan pääoman ja työn välinen ”ensijako”, eli palkanmuodostus, ja toisaalta tulonsiirrot, jotka maksetaan verottamalla pääomaa ja työtä. Ansiosidonnaisen turvan ensisijaisuus muistuttaa siitä, että myös tulonsiirrot heijastelevat usein palkanmuodostusta.

Lisäksi perusturva toisinaan erotetaan vielä *vähimmäisturvasta*, millä tarkoitetaan käytännössä toimeentulotukea. Vähimmäisturvaa voi pitää määritelmänä tasosta, jonka alle kenenkään elintason ei tulisi laskea. Yleinen tulkinta perusturvasta on, että sen tulisi olla tasoltaan ainakin hieman korkeampi kuin välttämättömän toimeentuloturvan takaama vähimmäisturva (Tuori 2004).

Lisäksi hyvinvointivaltio tarjoaa palveluja, jotka voivat olla köyhyydessä eläville tärkeitä ja myös laskennalliselta rahalliselta arvoltaan merkittäviä, mutta jotka eivät määritelmällisesti kuulu perusturvan piiriin. Voidaankin todeta, että perusturva muodostaa kokonaisuuden yhdessä palveluiden kanssa. Toisaalta yksilön kokonaisyhyvinvoinnin kannalta ei välttämättä ole paljoakaan väliä, saako hän riittävät toimintaedellytykset rahallisen korvauksen (perusturva) vai arvokkaiden palveluiden kautta. Toisaalta ”keskimääräisesti riittävä” perusturva ei ole tosiasiallisesti riittävä, mikäli palvelujärjestelmässä on puutteita tai se aiheuttaa käyttäjilleen huomattavia kustannuksia.

Monimutkainen järjestelmä

Perusturvan oikeutuksen pohtiminen olisi suoraviivaisempaa, jos kyse olisi yhdestä kategoriasta. Perusturva kuitenkin koostuu lukuisista eri elämäntilanteisiin kuuluvista tuista, joilla vastataan erilaisiin sosiaalisiin riskeihin. Hyvinvointivaltion rakentamiselle on ollut ominaista, että erilaisia sosiaalisia riskejä on pyritty tunnistamaan kattavasti ja rakentamaan turvajärjestelmiä kyseisten riskien torjumiseksi (Hiilamo ja Saari 2008)³. Tämän hyvän tarkoituksen tahaton kääntöpuoli on ollut järjestelmän muuttuminen ”tilkkutäkiksi” (Särkelä ja Eronen 2007, 33). Riskit ovat kuitenkin muuttuvia ja tilanteet usein tulkinnanvaraisia, minkä lisäksi ihmiset voivat kuulua väliinputoajakategorioihin: osittain työttömiä, osittain työkykyisiä, alityöllistyneitä ja niin edelleen.

3 Hyvinvointivaltion käsitteestä ja erilaisista määritelmistä, ks. esim. Yeung ym. 2007, 11–13. ’Hyvinvointivaltio’ voidaan myös korvata haluttaessa termillä ’hyvinvointiyhteiskunta’, etenkin mikäli tarkoituksena on korostaa kolmannen sektorin ja kuntien roolia sosiaalipolitiikassa.

→ *Hyvän tarkoituksen tahaton kääntöpuoli on ollut järjestelmän muuttuminen ”tilkkutäkiksi”*

Vaikka Suomen lainsäädäntö määrittelee, että jokaisen tulee saada perusturvaa, se ei edellytä, että perusturva tulisi samasta järjestelmästä. Järjestelmien väliin ei kuitenkaan saisi jäädä aukkoja (Sakslin 2009, 38). Syyperustaisen perusturvan aukkoihin on otettu kantaa perustuslakivaliokuntaa myöten. ”Lähes jokaiseen perusoikeussäännökseen sisältyvä vaatimus oikeuden turvaamisesta jokaiselle ilmentää yhdenvertaisuutta siinä mielessä, etteivät poikkeukset perusoikeuksien suojassa tai välinputoamiset niiden toteuttamisessa ole sallittuja” (Arajärvi ja Sakslin 2007, 49). Perusturvan repaleisuuteen ja eritasoisuuteen on kiinnitetty huomiota vuosikymmenten ajan (Särkelä ja Eronen 2007; 144–147).

Perusturvan tilkkutäkkiluonnetta korostaa välinputoamisen riskin lisäksi se, että keskeiset perusturvaetuudet eivät ole tasoltaan keskenään yhteneviä. Lisäksi muut politiikkatoimet, kuten verotuksen muutokset, vaikuttavat perusturvan varassa elävien ihmisten tosiasialliseen tulotasoon.

Etuuksien tasoja

Vuonna 2018 perusturvaetuuksista korkein on takuueläke, joka on noin 775 euroa kuukaudessa (tämä ja luvut tästä eteenpäin ovat bruttotuloja). Peruspäiväraha ja työmarkkinatuki ovat pienempiä eli 697 euroa kuukaudessa. Vähimmäismääräinen sairauspäiväraha on edelleen selvästi peruspäivärahaa alempi, noin 530 euroa. Yhdestä alle 3-vuotiaasta lapsesta maksettava kotihoidon tuki täyden hoitolisän kanssa (519 €/kk) ja toimeentulotuen perusosa (491 €/kk) ovat taasen selvästi alempia kuin vähimmäismääräiset päivärahat ja takuu- ja leskeneläke. Opintoraha on selvästi näitä matalampi. Opiskelijoilla on kuitenkin lisäksi oikeus opintolainan valtiontakaukseen.

Matalimmillaan perusturva on asumiskustannusten jälkeen vuokralla asuvilla yksinasuvalla työmarkkinatuen tai vähimmäissairauspäivärahan saajalla 486e/kk (luvut vuoden 2015 tason mukaan). Työttömällä pariskunnalla on tuloja 825–842e/kk, yhden lapsen yksinhuoltajalla käytännössä saman verran. Yksinasuvan takuueläkeläisen tulot asumiskulujen jälkeen ovat 595 euroa. Suhteellisesti tarkasteltuna matalin tulotaso suhteessa keskipalkkaan on työttömällä tai vähimmäissairauspäivärahan saajalla pienessä kunnassa. Pääkaupunkiseudun korkeat asumiskustannukset tasaavat eroja hieman. Asumismenojen jälkeen katsottuna suuren ja pienen kunnan välillä ei ole merkittäviä eroja. (THL 2015.)

1.3 Perusturvan absoluuttinen vs. suhteellinen kehitys Suomessa

Suomessa perusturva on perinteisesti noudattanut keskieurooppalaistyyllistä ”kansanvakuutuksen” mallia. Tämä tarkoittaa kollektiivista riskeiltä vakuuttamista ja ajatusta perusturvasta oikeutena (Hellsten ja Helne 2004; Särkelä ja Eronen 2007, 11, 46–47). Viime aikoina Suomen järjestelmä on kuitenkin muuttunut joillakin olennaisilla tavoilla.

Muutoksista keskeisimpinä voidaan nostaa esiin seuraavat. Jo 1990-luvulta asti näkyvä ideologinen linja on ollut *kannustinjattelun vahvistuminen*. Suomessa 1990-luvun lama edusti suurta taitekohtaa, jonka jälkeen perusturva alkoi jäädä systemaattisesti jälkeen palkkatason kehityksestä. Sosiaalipolitiikan kielellä tuolloin siirryttiin ”kansanvakuutusmallista ansioturvamalliin”. Kollektiivisen riskien hallinnan sijaan sosiaalipolitiikassa keskeiseksi kysymykseksi nousi se, miten varmistetaan, ettei perustuva uhkaa ihmisten työskentelymotivaatiota.

Yleisesti perusturva on myös *yksilökohtaistunut* sikäli, että puolison tulojen vaikutus myönnettäviin tukiin on asteittain vähentynyt. Suomessa enää yleinen asumistuki ja toimeentulotuki ovat ruokakuntakohtaisia etuuksia. Samalla erityistarpeisiin vastaaminen on pikkuhiljaa *rahallistunut* tai rahallistumassa. Suunta on ollut kohti palveluseteljä ja henkilökohtaista budjetointia. Tämä heijastaa markkinoistumista ja subjektiivisen valinnanvapauden kasvua. Perustulokeskustelun voi katsoa olevan myös yksi esimerkki samoista tendensseistä.

Perustulo suhteessa ansioturvaan ja kansainvälisesti

Perusturvan tason suhteelliseen arviointiin on kaksi ilmeistä keinoa: tason arvioiminen suhteessa palkkatasoon, ja perusturvan tason kansainvälinen vertailu. Suomessa perusturva oli *suhteellisesti* korkeimmillaan ennen 1990-luvun lamaa. Peruspäivärahan huippu suhteessa keskiansioihin saavutettiin vuonna 1991. Täysi kansaneläke suhteessa palkkatasoon oli taas huipussaan vuonna 1984. 1990-luvun lamassa tehtiin hyvin merkittäviä leikkauksia sosiaaliturvaan, ja leikkaukset nimenomaan perusturvaan kovenivat vuosikymmenen lopussa. (Särkelä ja Eronen 2007, 32–36.)

→ *Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean huomautusten mukaan alimpien etuuksien taso Suomessa ei vastaa Euroopan Neuvoston sosiaalisen peruskirjan edellytyksiä.*

Kansainvälinen vertailu taas on varsin vaikeaa eri maiden erilaisten mallien takia. Voidaan silti todeta, että Suomi ei eurooppalaisessa vertailussa kuulu

erityisen avokätisen sosiaaliturvan maihin (THL 2015). Suomen sosiaaliturvaetuuksien vähimmäistaso on kansainvälisesti todettu riittämättömäksi: Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on antanut Suomelle kaksi kertaa (vuosina 2015 ja 2017) huomautuksen asiasta. Huomautusten mukaan alimpien etuuksien (sairauspäiväraha, äitiyspäiväraha, kuntoutusraha, takuueläke, työttömyysturvan peruspäiväraha) taso Suomessa ei vastaa Euroopan Neuvoston sosiaalisen peruskirjan edellytyksiä.

Suomen järjestelmässä on myös tiettyjä erityispiirteitä, kuten asumistuen hyvin merkittävä osuus. Asumistuki Suomessa on käytännössä keskeinen osa työttömien perusturvaa (Särkelä ja Eronen 2007, 64). Tätä voidaan pitää osoituksena siitä, että asumista ei katsota niinkään preferenssiksi, vaan oikeudeksi (mikä ei tarkoita, etteikö Suomessa olisi myös asunnottomia). Lisäksi suomalaisen järjestelmän erityispiirteeksi on muodostunut periaatteessa viimesijaiseksi toimeentulon lähteeksi tarkoitettun toimeentulotuen laaja-alainen käyttö.

Perusturvan viimeaikainen kehitys

Viime vuosikymmenen aikana tapahtunutta sosiaaliturvan kehitystä leimaa poukkoilevuus. Vuodesta 2015 alkaen leikkaukset ovat kohdistuneet selvimmin pienituloisiin (Honkanen 2018, 25). Tätä ennen perusturvaan on tehty joitakin tasokorotuksia. Tarkasteluvälillä 2005–2015 nopeimmin nousivat vähimmäisvanhempainraha/sairauspäiväraha, takuueläke ja peruspäiväraha. Toimeentulotuen perusosan kehitys on pysynyt vakaampana. Vuonna 2012 myös nostettiin työttömyysturvantasoa noin 100 eurolla kuukaudessa, mikä oli merkittävä korotus. Samalla nostettiin toimeentulotuen perusosaa. Kenties merkittävin muutos oli aiemmin indeksisuojaaja vailla olleiden perusturvan osien (lapsilisät, vähimmäismääräiset sairauspäivärahat, kotihoidon tuki ja opintoraha) sitominen kansaneläkeindeksiin, käytännössä elinkustannusindeksiin, 2010-luvun alussa. Tällöin käytännössä kaikki perusturvan osat olivat indeksiin sidottuja (THL 2015).

Heti tämän jälkeen kuitenkin lapsilisät ja opintoraha on taas irrotettu indeksistä. Indeksijäädytyksiä voidaan tehdä poliittisin perustein koska tahansa, ja vuosille 2018–19 se onkin tehty lähes kaikki kansaneläkeindeksiin sidottuihin etuuksiin. Tämä on ollut valitettavan yleinen keino huomaamattomaan säästämiseen. Perusturvaa on leikattu myös esimerkiksi toteuttamalla indeksisidonnaisten etuuksien leikkaus 2016–2017 (0,4% ja 0,85%). Tällä hetkellä perusturvan ostovoima kaikkineen heikkenee.

Perusturvan varassa elävät ovat myös kärsineet muista eräänlaisista piilo-leikkauksista. Esimerkiksi vuoden 2016 alusta lääkkeiden peruskorvausta on laskettu 42 prosentista 35 prosenttiin ja sairaskorvauksesta korvattavien

matkojen omavastuuta nostettu 9,25 eurosta 11,25 euroon. Vertailluna eurooppalaiseen tasoon Suomessa on jo valmiiksi matalat lääkekorvaukset. Myös sosiaali- ja terveystalvelujen asiakasmaksut aiheuttavat paljon palveluja tarvitseville ja pienituloisille ihmisille toimeentulo-ongelmia. Suomessa asiakasmaksut ovat kansainvälisesti verrattuna korkeat ja niitä on korotettu merkittävästi vuosina 2015–2016.

Tilastokeskuksen (2016) viimeisimmän tiedon mukaan kokonaan perusturvan varassa on 4,7% väestöstä. Perusturva koskee eri tavoin eri ryhmiä. Yleisin perusturvan varassa oleva asuntokuntatyyppi on nuorten aikuisten ja pienten lasten muodostama. Toisaalta pisimpään perusturvan varassa olevissa asuntokunnissa keski-ikäiset ja iäkkäät, usein yksinasuvat ovat yleisin ryhmä (THL 2015, 102–103).

Onko perusturvan rahoitus ongelma?

Julkisessa keskustelussa toistetaan usein kysymystä siitä, kuinka avokätiseen hyvinvointivaltioon on varaa. Kysymykset perustoimeentulosta kytkeytyvät näin keskusteluihin valtiontaloudesta, kilpailukyvystä, verotuksesta, ja niin edespäin. On kuitenkin huomattava, että perusturvan rahoitustarpeet eivät ole valtavia. Toisin kuin populaarit mielikuvat toisinaan antavat ymmärtää, itse perusturva on nykyistä korkeammallakin tasolla varsin vaivatta rahoitettavissa. Sen osuus valtion menoista on kohtuullinen, laskutavasta riippuva mutta joka tapauksessa alle viidennes kokonaismenoista. Voidaan varsin turvallisesti ajatella, että kyse on poliittisista valinnoista eikä niinkään rahoituksen paineista.

Ei ole myöskään selvää, että perusturvan rahoittaminen olisi taloudellinen taakka. Toki viime aikojen julkista keskustelua on dominoinut näkökulma, jonka mukaan järjestelmä ei voi olla yhtä aikaa ”työhön kannustava, riittävän turvan takaava, tai julkisen talouden kannalta kestävä” (Sutinen 2017). Kuitenkaan perusturvan tason ja talouskasvun välistä selvää yhteyttä ei ole onnistuttu osoittamaan, ainakaan niin että korkea perusturva olisi talouden hidaste (Kangas 2002; Särkelä ja Eronen 2007, 16). Pohjoismaissa vahvaan sosiaaliturvaan on perinteisesti yhdistynyt vahva talouskasvu.

Taloudellinen argumentti on syytä asettaa omalle paikalleen. Vaikka talous luo joitakin reunaehtoja (olkoonkin että usein väitettyä joustavampia), hyvän yhteiskunnan ensisijainen arvo ja tavoite on oikeudenmukaisuus. Oikeudenmukaisuuteen tulee pyrkiä huolimatta siitä, että ”se tekee kipeää” tai esimerkiksi kaventaa joidenkin taloudellisia mahdollisuuksia: jos hyvinvointipolitiikka ei (rajallisten resurssien maailmassa) rajoita kenenkään tekemisiä mitenkään, voidaan kysyä, onko se onnistunut tarkoituksenmukaisessa perustehtävässään taata riittävät hyvinvoinnin edellytykset *kaikille*? (Lehto 2007, 153).

Taloudelliset syyt ja perustelut voivat ylipäättään palvella, ja niitä tosiasiallisesti käytetään usein palvelemaan, mitä moninaisimpia (ryhmä-)intressejä. Intressien suojeleminen ei ole lähtökohtaisesti paheksuttavaa. Oikeudenmukaisuus kuitenkin vaatii puolueettomuutta, vastavuoroisuutta ja riistosta pidättäytymistä, mikä hillitsee erityisintressejä. Oikeudenmukaisuusperusteet luovat vastapainoa erityisintresseille ja vahvojen eturyhmien juntukselle.

Perusturvan oikeutuksen normatiivisten perusteiden selventäminen voi myös tukea keskustelua julkisen rahoituksen priorisoinnista tai siitä, minkälaisten toimintojen rahoittaminen on toivottavaa. Näkökulmat eivät näin ajatellen ole kilpailevia. Vasta perusteet antavat rahankäytölle mielen, riippumatta käytettävissä olevan varallisuuden määrästä. Pelkkä keskustelu siitä, ”onko varaa”, kadottaa näkyvistä koko julkisen rahoituksen perimmäiset syyt.

1.4 Viimeaikaisia perusturvamalleja

Viime aikoina perusturvasta on käyty vilkasta keskustelua, jonka tuloksena on ollut myös konkreettisia perusturvamalleja. Nämä mallit voidaan jakaa perustuloaloitteisiin ja muihin malleihin. Perustuloaloitteita ovat esittäneet Vasemmistoliitto ja Vihreät, sekä perustulon puolesta toimivat järjestöt ja verkostot. Perustulon jonkinlaisena finanssoituna versiona voidaan pitää ajatuspaja Liberan perustulialoitetta. Perustuloaloitteiden ohella perusturvan uudistamisen malleja ovat esittäneet mm. Demarinuoret (”yleisturva”) ja Kristillisdemokraatit (”kannustava perusturva”), minkä lisäksi Helsingin yliopiston tutkijat ovat hallituksen tilauksesta kehittäneet ns. osallistumistulomallia.

Näissä malleissa voidaan nähdä selviä yhtäläisyyksiä, tulkinnasta riippuen joko heijastumina sosiaaliturvan ilmeisistä ongelmista tai muodikkaista ratkaisutavoista. Kaksi merkittävää yhtäläisyyttä ovat kannustus työntekoon sekä perusturvan muotojen yhdistäminen. Näistä perusturvan muotojen yhdistäminen ja laajemmin perusturvan selkeyttäminen ovat tavoitteita, joita asiantuntijat ovat jo pitkään kannattaneet. Tosin tässäkin asiassa on eri mallien välillä hajontaa: perustulon ajatellaan korvaavan kaikki etuudet paitsi asumistuen ja toimeentulotuen, perustilin ja kannustavan perusturvan sanaan korvaavan kaikki etuudet; yleisturvan kaikki paitsi eläkkeet, lapsilisät ja kulukorvaukset. Asioista saatetaan myös puhua eri käsitteillä. Joka tapauksessa taustalla voidaan nähdä pyrkimys ajatella perusturvaa vähimmäistasona, joka ei tee nykyisen vertaa eroa eri syyperustaisten tilanteiden välillä.

Käytännössä vaikeita asioita on kaksi: suhde ansioturvaan ja asumistuen asema. Perus- ja ansioturvan välisen sopivan tasapainon löytäminen on

suomalaisen sosiaaliturvan pitkäaikaisimpia jännitteitä. Asumistuesta on taas tullut vakiintunut osa perusturvalla elävien ihmisten toimeentuloa niin, että se on käytännössä muodostunut sen lähes erottamattomaksi osaksi. Asumistuen asema vahvistaa ajatusta asumisesta oikeutena. Sen muutokset kohdistuvat myös hyvin eri tavalla maan eri osiin ja erilaisille seuduille. Perusturvamallin kannalta olisi kuitenkin toivottavaa, että asumistuen suhteellinen rooli olisi vähäisempi.

→ *Perus- ja ansioturvan välisen sopivan tasapainon löytäminen on suomalaisen sosiaaliturvan pitkäaikaisimpia jännitteitä.*

Kannustus työntekoon on taas kyseenalaisempaa. Mikäli se tarkoittaa sosiaaliturvan ”byrokraattisten ansojen” torjumista, vaikutus voi olla tosiasiasa hyvinkin erilainen kuin jos lähtökohdaksi otetaan työvoiman tarjonta, vaikka päällisin puolin ero voi olla semanttinen. Ensimmäinen tulkinta lähtee perusturvalla eläjän elämän hallittavuudesta ja tulojen ennustettavuudesta. Jälkimmäinen taas heijastaa oletusta siitä, että työllistymisen esteenä on usein kannustinjärjestelmä, tarkemmin sanottuna työttömän asenne suhteessa tähän järjestelmään. Kannustimien kautta ajateltu perusturva on haavoittuvaisempi sellaisille poliittisille muutoksille, jossa arviointia tehdään nimenomaan ”kannustinloukkujen” torjumisen näkökulmasta ihmisten toimintakyvyn sijaan.

Näistä lähestymistapojen eroista johtuen ”työntekoon kannustamisen” voidaan ajatella tapahtuvan hyvinkin erilaisin tavoin. Tämä voi tapahtua porrastamalla perusturvaa osoitetun aktiivisuuden mukaan (yleisturvan aktiivituloporras, osallisuustulo) tai yksinkertaisesti tekemällä työn vastaanottamisesta taloudellisesti kannattavampaa (perustulo, perustili). Nämä mallit heijastelevat myös tarveharkintaisuuden suhdetta ihmisten autonomiaan: ovatko tarveharkintasysteemit kannustavia toimintakykyä vahvistavassa vai heikentävässä mielessä? On myös huomattava, että koko kannustinajattelu lähtee makrotalousteoriasta, jonka mukaan työvoiman tarjonnan taso viime kädessä määrittää työllisyysasteen. Tämä teoria on kiistanalainen ja siten potentiaalisesti virheellinen. Virheellisen teorian nojalla tehtyjen toimenpiteiden seuraukset voivat olla vakavia niin ihmisten jokapäiväisen elämän kuin työllisyystavoitteidenkin saavuttamisen näkökulmasta.



2

Perusturva elämän perustana



2 Perusturva elämän perustana

Yksinkertaisimmillaan perusturva tarkoittaa sitä, että vakavasti otettavaan ideaan tasa-arvosta liittyy tiettyjä materiaalisia taustatekijöitä. Niinpä esimerkiksi poliittinen tasa-arvo on sisällöllisesti ontto käsite, ellei se sisällä myös ajatusta elämän materiaalisten minimiedellytysten takaamisesta. Tämä havainto voidaan ilmaista monenlaisten käsitteiden avulla, kuten oikeuksien, toimintakykyjen ja oikeudenmukaisuuden.

Ihmiset eivät myöskään aloita yhteiskunnallisesti ”puhtaalta pöydältä” tai samanlaisista asemista. Minimiturva myös omalta osaltaan tasoittaa pelkän hyvän ja huonon onnen vaihtelun tuottamia lähtökohtien vaihteluja. Hyvä tai huono onni on usein riippumatonta ihmisen omasta toiminnasta: alun perin ”jaetut kortit” ratkaisevat. ”Mahdollisuuksien tasa-arvo” edellyttää aktiivista tulontasausta. Perusturvan arvioinnissa ei ole kuitenkaan kyse pelkästä distributiojärjestelmästä eli siitä, kuinka paljon tulonsiirroilla tulisi siirtää rahaa ihmisryhmiltä toisille. Laajemmin kyse on hyvän yhteiskunnan ideasta.

Filosofisesti kysymys ”miksi perusturvaa tarvitaan” kääntyy kysymykseksi, miksi ihmiset ovat oikeutettuja perusturvaan, ja millainen tuon perusturvan tulisi olla täyttääkseen erilaiset tarkoituksensa. Perusturvan tarkoituksenmukaisen roolin ja tason määrittelyssä on ennen kaikkea kyse *oikeudenmukaisuudesta*⁴. Vaikka anteliaisuus ja lähimmäisenrakkaus ovat kiitettäviä ominaisuuksia, joiden motivoimat teot voivat joskus olla ratkaisevia huonosaisimpien toimeentulon turvaamiseksi, kysymys perusturvasta on toisella tapaa moraalinen: mitä ihmiset ovat velkaa toisilleen saman yhteiskunnan tai poliittisen yhteisön jäseninä? Siinä missä anteliaisuus johtaa yksittäisiin tekoihin, joiden kohteet ovat vaihtelevissa määrin sattumanvaraisia, oikeuden-

4 Termillä ”perusturva” ei jatkossa viitata yhteen tietynlaiseen, esimerkiksi suomalaiseen, perusturvamalliin tai -järjestelyyn ellei toisin todeta. Viittaaminen konkreettisempiin perusturvamalleihin tai -järjestelyihin käy ilmi kontekstista ja erilaisista tarkentavista lisämääreistä (”suomalainen perusturva”, ”erityiset perusturvajärjestelyt” jne.).

mukaisuus vaatii puolueettomuutta, vastavuoroisuutta ja haavoittuvien suojelemista (Yeung ym. 2007, 13–15).

Oikeudenmukaisuudessa on viime kädessä kyse pyrkimyksestä rajoittaa mielivaltaa tai epäoikeudenmukaista suosimista yhteiskunnallisissa järjestelyissä (vrt. Mill 2000 [1861], 70; Niiniluoto 1993, 119). Näin siis on, vaikka yhteiskunnallisessa oikeudenmukaisuudessa ei olisikaan suoranaisesti kyse ihmisten vuorovaikutusta koskevasta korrektiivisestä oikeudenmukaisuudesta vaan pikemminkin kunnian ja varallisuuden jakamisesta. Oikeudenmukaisuutta voidaan pitää yhteiskunnallisten instituutioiden tärkeimpänä hyveenä, sillä se ei ole alisteinen muille tavoitteille, kuten vaikkapa tehokkuus on. (Yeung ym. 2007, 9, 13).

2.1 Henkilökohtainen hyvinvointi ja turva

Perusturva tarjoaa yksilöille ja heidän läheisilleen säällisen elämän vaatimia materiaalisia resursseja, erityisesti rahaa. Sanonnan mukaan tärkeimpiä asioita elämässä ei rahalla saa. Se ei kuitenkaan täsmälleen pidä paikkansa. Joitakin tärkeimpiä asioita ei saa *ilman* rahaa tai niiden ei voi ajatella realistisesti olevan yksilön ulottuvilla. Perusturvasta seuraaviksi hyödyiksi tulisi lukea yksilön turvan takeet, turvallisuus ja yhteiskunnan vakaus sekä resilienssi. Ne pohjustavat muita perusturvan tärkeitä lisähyötyjä: pidemmän aikajänteen sosiaalista hyvinvointia laajasti ymmärrettyinä ja yhteiskunnan jäsenten henkilökohtaisia ja kollektiivisia tulevaisuusnäkömiä.

→ *Riittävä ja vakaa henkilökohtainen toimeentulo mahdollistaa ihmiselle suuntautumisen tulevaisuuteen: nimenomaan tulevaisuusperspektiivin katoaminen esiintyy toistuvasti erilaisissa köyhyyskertomuksissa.*

Riittävä ja vakaa henkilökohtainen toimeentulo mahdollistaa ihmiselle suuntautumisen tulevaisuuteen. Nimenomaan tulevaisuusperspektiivin katoaminen esiintyy toistuvasti erilaisissa köyhyyskertomuksissa. Henkilökohtaisen talouden ja rahankäytön suunnittelu, mahdollisuus kehittää itseään esimerkiksi kouluttautumalla ja kyky muodostaa pidempiaikaisia sosiaalisia suhteita (tai säilyttää entiset) vaativat kaikki turvattua ja jatkuvaa toimeentuloa, vaikka vähäisempääkin. Jotta ihminen voi olla sosiaalisesti kyvykäs, tulee hänen pystyä suunnittelemaan omaa tulevaisuuttaan.

Perusturvalla pyritään takaamaan kaikille yhteiskunnan jäsenille turvaa sosiaalisten riskien varalta, jota heillä ei muutoin olisi. Tällaisia riskejä ovat muun muassa työttömyys, sairaus ja eläkkeelle siirtyminen. Perusturvan

kattamien riskien tapauksessa kyse on nimenomaan aiheutuvien haittojen vähentämisestä. Riittävät turvan takeet ovat ratkaisevan tärkeitä yksilön hyvinvointiin johtaville toiminnoille ja perusturva tarjoaa resursseja, joita kukin voi hyödyntää toimintakykijensä puitteissa. Mikäli realisoituvien riskien haittoihin ei puututa riittävässä määrin, yksilölliset ongelmat voivat pahentua ja monimutkaistua huomattavasti aiheuttaen kokonaan uudentyyppisiä riskejä.

Sosiaaliset riskit ja normaalitilanne

Perusturvan katsotaan usein olevan vakuutus sosiaalisia riskejä vastaan. Ajatukseen ”sosiaalisista riskeistä” sisältyy käsitys normaalitilanteesta. Ihmisten oletetaan olevan pääsääntöisesti terveitä ja työssäkäyviä, jolloin realisoituva sosiaalinen riski on väliaikainen tila. Toisaalta eläketurva osana perusturvaa on omiaan kiinnittämään huomiota siihen, että perusturvan puitteissa ihmisille annetaan turvan takeita sellaisten tilanteiden varalta, jotka ovat seurausta usein täysin normaaleista asiantiloista.

Ihmiset syntyvät, kasvavat, ovat työssä ja työttöminä, toisinaan sairastuvat (joskus pysyvästi), vanhenevat ja heikkenevät sekä lopulta kuolevat. Tällaiset sosiaaliset ”riskit” kuuluvat luonnollisena osana ihmisen elinkaareen, jonka aikana turvan tarve on jatkuva, vaikka aivan kaikki yksilöt eivät päätyisikään tarvitsemaan erityisiä perusturvajärjestelyjä. ”Riskien normaaliuden” korostaminen voisi auttaa vähentämään perusturvan leimaavuutta, millä puolestaan voi olla positiivisia kerrannaisvaikutuksia yksilön sosiaaliseen toimintakykyyn ja henkilökohtaiseen hyvinvointiin.

Vaikka ”sosiaaliset riskit” voivatkin olla normaaleja elämäntapahtumia, eri riskit koskettavat ihmisiä eri tavoin ja elämänkaaren eri vaiheissa. Sukupolvien välillä näkyy voimakasta jakautumista kautta Euroopan: työttömyys on erityisesti nuorten ongelma, kun taas eläkeratkaisut näyttävät suosivan nykyisiä eläkeläisiä tulevien kustannuksella (Sisäministeriö 2017, 22). Kansalaisten välinen oikeudenmukaisuus vaatii, että eri väestöryhmiä kohdellaan tasaveroisesti heidän elämänkaarensa eri vaiheissa.

Asialla on aivan erityistä merkitystä, mikäli työn taloudellinen ja tulo- jaollinen merkitys muuttuu tulevaisuudessa merkittävästi. Huomattavia yhteiskunnallisia jännitteitä voi ilmetä niin sukupolvien välillä kuin myös eri toimeentulojärjestelmien piirissä olevien ihmisten kesken. Esimerkiksi nuorisotyöttömyyden ollessa korkealla ei voida koskaan tietää varmasti, että nykyisten nuorisotyöttömien taloudellinen asema kompensoituu elinkaaren aikana. ”Poikkeus” voi aina olla ”uusi normaali”. Lisäksi normaaliin elinkaareen kuuluvat varsin tavanomaiset tilanteet, joissa perusturvaa tarvitaan, tulisi kaikille kansalaisille universaalisti kuuluvina erottaa niistä toimista, joilla

pyritään puolestaan ”palauttamaan” yksilön mahdollisesti menettämää toimintakykyä⁵.

Suomalaisen nykyjärjestelmän näkökulmasta normin mukaisena ihanne-tilanteena voidaan pitää sitä, että kullakin kansalaisella olisi sosiaalisten riskien tai eläkkeelle siirtymisen yhteydessä ”vakuutus”, jonka he ovat itse ”hankkineet” tai ”ansainneet” esimerkiksi aiemman työhistoriansa perusteella. Kyse ei kuitenkaan ole markkinaehtoisesta (tai yksityisestä) vakuutuksesta, mikäli yhteiskunta subventoi merkittävästi vakuutusjärjestelmän maksamien korvausten tasoa.

Subventoiminen voi olla yhteiskunnan näkökulmasta monella tapaa järkevää. Esimerkiksi ansiosidonnaisuuteen perustuvalla runsaalla vakuutuksella voi olla funktio kannustimena, joka tähtää toivotunlaiseen käyttäytymiseen työmarkkinoilla. Sellaisella perusturvalla, jolla pyritään takaamaan perustoimeentuloa ja turvaa sosiaalisten riskien varalta, ei lähtökohtaisesti ole vastaavaa kannustinluonnetta.

Perusturva (yhdessä viimesijaisten tukimuotojen kanssa) määrittää sosiaaliturvan pohjatasoa. Jotta perusturvan korvaavilla ansiosidonnaisilla tukimuodoilla tai vakuutuksilla saavutetaan positiivisia kannustinvaikutuksia, tulee kyseisten tukimuotojen tason olla tietenkin perusturvan pohjatasoa korkeampi. Vähemmän itsestään selvää on, tulisiko perusturvaa muuttaa aiempaa vastikkeellisemmaksi tai riippuvaisemmaksi tuensaajan henkilökohtaisesta toiminnasta tai aktiivisuudesta.

Ansiosidonnaisten ja tasamääräisten tukimuotojen kokonaisuus heijastaa yhteiskunnallisia arvostuksia. Mikäli sosiaaliturvan perustasoa muutetaan kannustinvaikutusten saavuttamiseksi esimerkiksi porrastamalla tukimuotojen perustasoa tuen saamisen keston mukaan, työttömyydestä rangaistaan ja työllistymisestä mahdollisesti palkitaan. Kokonaisjärjestelmässä ei tällöin ole enää luontevasti kyse perusturvan takaamisesta normaaliin elämään kuuluvien sosiaalisten riskien realisoituessa. Pikemmin sosiaalisten riskien realisoitumisen viestitetään heijastavan henkilökohtaista epäonnistumista. Tällainen lähestymistapa voidaan helposti kokea painostavaksi ja syyllistäväksi, mikä voi johtaa henkilökohtaisen hyvinvoinnin vähenemiseen ja toimintakykyisyyden alenemiseen.

5 Esimerkiksi pääministeri Sipilän tammikuussa 2017 asettama eriarvoisuusryhmä on ryhmitellyt eriarvoisuuskehityksen pysyttämiseksi tähtäävät ehdotuksensa neljään kokonaisuuteen, joita ovat turvaavat, palauttavat, tehostavat ja pelastavat toimenpiteet (Valtioneuvoston kanslia 2017).

2.2 Kaikille tärkeät hyvät asiat ja sosiaalinen minimi

Oikeudenmukaisuus reiluutena, sosiaalinen minimi

John Rawlsin kirja *A Theory of Justice* (1999 [1971]), suom. *Oikeudenmukaisuusteoria* 1988) on muodostunut klassiseksi esitykseksi yhteiskunnallisten resurssien oikeudenmukaisesta jakamisesta. Rawlsin käsityksessä, jota hän kutsuu oikeudenmukaisuudeksi reiluutena (*justice as fairness*), ilmenevät vastavuoroisuus, puolueettomuus ja haavoittuvien suojeleminen, joita voikin pitää sosiaalipolitiikan oikeudenmukaisuuden periaatteina (Yeung ym. 2007, 15–19). Oikeudenmukaisessa yhteiskunnassa ei ainoastaan avusteta niitä, jotka kohtaavat elämässään vaikeuksia ja onnettomuuksia, vaan ihmisten tulisi voida hoitaa omia asioitaan sosiaalisesti ja taloudellisesti tasa-arvoisista lähtökohdista (Rawls 2001, 136–40).

Ihmisillä on erilaisia elämänpäämääriä ja käsityksiä hyvästä elämästä. Rawlsin mukaan voidaan kuitenkin tunnistaa joukko kaikille tärkeitä asioita, eli ensisijaisia hyviä (*primary goods*). Nämä ovat hyviä, joita kaikki voivat hyödyntää, joita kaikki tarvitsevat ja joihin kaikilla on oikeus. Tällaisia ensisijaisia hyviä ovat perusoikeudet ja vapaudet, kuten esimerkiksi ajattelun- ja omantunnon vapaus sekä yhdenvertaisuus lain edessä, sekä muut erityisen tarpeelliset asiat, kuten liikkumisen ja ammatinvalinnan vapaus, tulot, varallisuus ja itsekunnioituksen sosiaalinen pohja. (Rawls 1999.) Kysymys yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta voidaankin nähdä kysymyksenä siitä, kuinka ensisijaiset hyvät tulisi jakaa. Näin muodostuu *sosiaalinen minimi*.

Sosiaalinen minimi on taso, jonka voidaan olettaa kuuluvan jokaiselle ihmiselle pelkän ihmisyyden perusteella. Sitä ei siis tarvitse ansaita. Se on myös suomalaista perusturvaa ja viimesijaista toimeentuloturvaa laajempi käsite, joka kattaa yhteiskuntajärjestyksen mahdollistamien sosiaalisten ja taloudellisten edellytysten lisäksi myös oikeudellispoliittiset edellytykset. Olennaista on, että minimitoimeentulo ei ole irrotettavissa sosiaalisesta minimistä: se on osa samaa kokonaisuutta kuin vaikkapa oikeusjärjestyksen tarjoama suoja.

Sosiaalista minimiä ei tule sekoittaa vähimmäisturvaan. Sosiaalinen minimi koostuu riittävästä määrästä ensisijaisia hyviä, joita voi käyttää muiden, toissijaisten hyvien tavoitteluun⁶. Minimitaso ei myöskään ole sama asia kuin tulonsiirtojen oikeutus. Merkittävä osa hyvinvointiyhteiskunnan tulon-

6 Toimintakykyteorian (ks. luku 3) näkökulmasta sekä ensisijaisia hyviä että toissijaisia hyödykkeitä käytetään hyvinvointia lisääviin toimiin. Ensisijaisten hyvien yhteys keskeisiin toimintakykyihin ja -edellytyksiin on toissijaisia hyviä läheisempi, kun ensisijaiset hyvät on tunnistettu oikein.

siirroista on *elämänkaaren sisäisiä* tulonsiirtoja. Aikuisuuden aktiivisissa elämänvaiheissa ihmiset ovat nettomaksajia ja elämän alku- ja loppupäässä sekä poikkeustilanteissa nettosaajia. Myös sosiaalisen oikeudenmukaisuuden yleiset vaatimukset ja sosiaalisen minimitason turvaamisen perusteet ovat eri asioita, vaikka sosiaalisen minimin takaaminen onkin keskeinen osa sosiaalista oikeudenmukaisuutta (White 2015, 52). Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vaatimukset ovat myös laajempia kuin julkisen vallan toiminnan kenttä.

Ansio ja vapaamatkustajuus

Rawlsin mukaan yhteiskunta tulisi nähdä ennen kaikkea *yhteistoimintajärjestelmänä*. Ensisijaiset hyvät ovat ihmisten hyödynnettävissä olevia resursseja mutta samalla yhteistoimintajärjestelmän tuotteita. Kenelläkään ei tulisi olla niiden käyttöön etuoikeutta⁷. Rawls myös korostaa, ettei huono-osaisimpia tulisi pitää epäonnisina hyväntekeväisyyden, myötätunnon tai varsinkaan säälin kohteina vaan henkilöinä, joihin suhtaudutaan vastavuoroisuuden vaatimusten mukaisesti.

→ *Ensisijaiset hyvät ovat yhteistoimintajärjestelmän tuotteita, joihin kenelläkään ei ole automaattista etuoikeutta.*

Siinä missä sosiaaliturvan ja muiden tulonsiirtojen varassa elävät ihmiset usein leimataan vapaamatkustajiksi, joita muut kansalaiset ”elättävät”, oikeudenmukaisuus reiluutena haastaa ja syventää tätä käsitystä. Koska resurssien perusta on merkittävässä määrin yhteistyössä, myöskään hyväosaisten ei tulisi kerätä kohtuutonta osaa yhteistoimintajärjestelmän eduista ja yhteisestä hyvästä. Yhteiskunnan jäsenten ”tuottamat” ensisijaiset hyvät, joita niin köyhät kuin rikkaatkin hyödyntävät, eivät typisty yksinomaan taloudellisiin seikkoihin: kaikki kansalaiset osallistuvat oikeudenmukaisen yhteiskunnan ylläpitämiseen moninaisin tavoin (mm. kunnioittamalla toisten oikeuksia).

Yhteistoimintajärjestelmän ajatus syventää myös populaaria ajatusta ihmisten erilaisista ”ansioista”. Vaikka rikkaus ja puute voivat pinnallisesti näyttää ihmisten ponnistelun ja valintojen seurauksilta, Rawlsin mukaan taloudelliset asemat eivät tosiasiaassa ole koskaan pelkästään yksilöiden aikaansaannosta, vaan ansioiden ja lähtökohtien yhteisvaikutusta. ”Lähtökohta” viittaa tässä toisaalta yhteiskunnallisiin lähtökohtiin, kuten vanhempien varakkuuteen ja koulutustaustaan, toisaalta kykyihin. Ihmiset eivät lähtö-

7 Rawlsilaista näkemystä, jossa yhteiskunta yhteistoimintajärjestelmänä yhdistyy käsitykseen synnynnäisten kykyjen ansiottomuudesta, voitaneen tietyin varauksin pitää yhtenä liberaaliegaliitaristisena muunnelmuna sosialistisesta ajatuksesta, joka tiivistyy teesiin ”kultakin kykynsä mukaan ja kullekin tarpeensa mukaan”.

kohtaisesti ”ansaitse” älykkyyden kaltaisia kykyjä, joiden johdosta pärjäävät elämässään paremmin kuin toiset.

Tätä voidaan pitää myös vahvana argumenttina voimakkaan perusturvan puolesta. Kun kaikki ansaittu on osittain seurausta lähtökohdista tai onnesta, yhteiskunnan takaama perusturva merkitsee sitä, että tulonjako heijastelee paremmin todellisia ”ansioita”. Jos parempi taloudellinen ja sosiaalinen asema perustuu henkilön omiin kykyihin, joita hän ei ole ansainnut, hän ei ole samassa mielessä myöskään ansainnut taloudellista ja sosiaalista asemaansa. Mikä tärkeämpää, sama pätee huonompiosaisten suhteen.

Ydinkysymys ei olekaan, minkä verran jonkun ihmisen toiminta näyttää tuottavan arvoa annetuissa institutionaalisissa puitteissa, vaan se, minkälaiset institutionaaliset puitteet palkitsevat ponnisteluja oikein. Näin esitettynä ei kuitenkaan voida väistää kysymystä siitä, minkälaisia tekoja yhteisö pitää arvokkaina: ”panostus” on sikäli aina arvovalinta ja poliittinen kysymys. Arvokasta voidaan tällöin arvioida vaikkapa jonkinlaisella ”sosiaalisen arvon” kriteerillä (esim. Lawlor, Kersley ja Steed 2009), joka huomioi yhteiskunnallisia hyötyjä taloudellista arvoa laajemmin.

Näkökulmaa, jossa korostetaan sitä, että ihmisten taloudellisten ja sosiaalisten asemien tulisi seurata satunnaisten tekijöiden sijaan heidän vastuullisista päätöksistään, kutsutaan yleisemmin sattumatasa-arvo-opiksi (*luck egalitarianism*). Karusta onnesta (*brute luck*), kuten genetiikasta ja monista onnettomuuksista, aiheutuvat haitat on syytä erottaa tietoisesta riskinotosta. Yksilöä voidaan pitää vastuussa omista valinnoistaan ja mieltymyksistään, mutta juuri rajanveto mieltymysten ja esimerkiksi sosiaalisesta taustasta tai kasvuympäristöstä johtuvien seuraamusten välillä on vaikeasti tulkittava (vrt. Rawls 1999, 13–14, 88–89, 273–277)⁸. Yhteiskuntafilosofiseksi kysymykseksi muodostuu täten yksilön ”oman ansion” määrittely sekä yhteiskunnallisten hyvien jakaminen tämän todellisen ansion mukaan.

Tietämättömyyden verho

Tunnetuin rawlsilainen argumentti oikeudenmukaisuuden periaatteiden puolesta on hyvin yksinkertainen ajatuskoe: millaiset yhteiskuntaa ohjaavat periaatteet valittaisiin, jos ihmiset eivät tietäisi paikkaansa yhteiskunnassa? Alkuasemaksi (*original position*) kutsutussa hypoteettisessa tilanteessa joukko

8 Oikeudenmukaisuuden reiluutena ei ole tarkoitus sysätä muita eettisiä katsantokantoja sivuun. Vaikka huono-osaisuus johtuisikin vain omista valinnoista, voi se vaatia tukea jo yleisen inhimillisyyden nimissä, vaikka asialla ei olisiakaan reiluuden näkökulmasta erityistä relevanssia. Lisäksi rajanvedon käytännöllisistä vaikeudesta seuraa, että konkreettisisissa tapauksissa lienee reilumpaa ”erehtyä” yksilöä suosivampaan suuntaan sen sijaan, että asiassa syyllistytäisiin mahdollisesti merkittävän ihmisjoukon moraalisten oikeuksien systemaattiseen rikkomiseen.

ihmisiä pyrkii yksimielisyyteen yhteiskuntaa ohjaavista periaatteista⁹. Nämä ”valitsijajaksilöt” eivät kuitenkaan tiedä ominaisuuksiaan: sukupuoltaan, etnisyyttään, sosiaalista ja taloudellista asemaansa, henkilökohtaisia kykyjään, omia elämänsuunnitelmiaan tai muitakaan omakohtaisia intressejä, jotka vaikuttaisivat arvioinnin puolueettomuuteen¹⁰.

Tällaisen ”tietämättömyyden verhon” (*veil of ignorance*) takana asiaa pohvivien ihmisten kannattaa valita sellainen ensisijaisten hyvien jakauma, joka mahdollistaa kaikille heidän omien elämänpäämääriensä tavoittelun kyseisten päämäärien sisällöstä huolimatta. Alkuasema-argumentti edellyttää, että valitsijoiden tulisi pystyä sitoutumaan valittuihin periaatteisiin siinä määrin, että he voisivat hyväksyä tulevan elämänsä koko elämänkaarensa aikana myös yhteiskunnan huono-osaisimpina (Rawls 1999, §29). Toisin sanoen alkuaseman valitsijajaksilöt edustavat sekä yhteiskunnan eri ryhmiä että eri sukupolvia. Ihmisten huomioidessa vastavuoroisesti ja puolueettomasti toistensa pyrkimykset tavoitella hyvää elämää yhteiskunta järjestetään siten, että ihmisiä kohdellaan reilusti asemasta riippuen ja huono-osaisimmista pidetään mahdollisimman hyvää huolta (Yeung ym. 2007, 14–5).

Oikeudenmukaisuuden periaatteet

Rawls korostaa kahta oikeudenmukaisuuden periaatetta. Ensimmäisen periaatteen mukaan jokaisella on oikeus mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen yhtäläisten perusoikeuksien järjestelmään. Hieman yksinkertaistaen tämä tarkoittaa, että vapaudet ja perusoikeudet jaetaan tasan muista seikoista, kuten yhteiskunnan varallisuudesta, riippumatta.

Toisen periaatteen mukaan sosiaalisten ja taloudellisten erojen (a) tulee olla yhteydessä asemiin ja virkoihin, jotka ovat tasapuolisesti ja reilusti avoimia kaikille; ja (b) niiden on oltava suurimmaksi eduksi yhteisön huono-osaisimmille¹¹. Ensimmäisen periaatteen alaiset perusoikeudet koskevat kaikkia ja ihmisillä tulee myös olla aito mahdollisuus hyödyntää niitä. Toisen periaatteen jälkimmäistä osaa kutsutaan *eroperiaatteenksi* (*difference principle*). Sen on tarkoitus toimia yleisenä ohjeena status- ja varallisuuseroihin suhtautumisessa oikeudenmukaisessa yhteiskunnassa.

9 Ajatus alkuasemassa tehtävästä sopimuksesta on suoraa jatkumoa liberalistiselle yhteiskuntasopimus-traditiolle. Tietämättömyyden verhon on tarkoitus peittää sellaiset seikat, joilla ei katsota olevan merkitystä yhteiskunnan perusrakenteen oikeudenmukaisuutta arvioitaessa (erityisesti: kun ihmiset ymmärretään lähtökohtaisesti vapaiksi ja tasa-arvoisiksi).

10 Vrt. Suomen perustuslaki, 6 § 2 momentti.

11 Rawls muotoili oikeudenmukaisuuden periaatteita vuosien varrella useita kertoja uudelleen. Viimeisin muotoilu esitettiin vuonna 1993 kirjassa *Political Liberalism* (Rawls 2005, 291) ja tässä olemme hyödyntyneet Mäkisen ja Saxenin käännöstä ja tulkintaa (Mäkinen ja Saxen 2013).

Yhteiskuntaan kuuluu kilpailu varallisuudesta ja asemista, tai ylipäätään erilaisten taloudellisten mahdollisuuksien hyödyntäminen, vaikka tämä aiheuttaakin sosiaalisia ja taloudellisia eroja ihmisten välille. Olennaista kuitenkin on, että kilpailu ja asemien tavoittelu tapahtuvat mahdollisuuksien tasa-arvon (*equality of opportunity*) vallitessa, ja koituvat huono-osaisimpien suurimmaksi mahdolliseksi eduksi. Näin yhteiskunnan huono-osaisimpien sosiaalisesta ja taloudellisesta asemasta pyritään tekemään mahdollisimman hyvä. Tämä vaatii yhteiskunnallisen suojaverkon rakentamista tavalla, jonka tyyppillisesti katsotaan melko hyvin vastaavan pohjoismaisten hyvinvointiyhteiskuntien mallia (Lagerspetz ja Räikkä 2007, 39).

Perusta vai uudelleenjako?

Rawlsin teoria houkuttelee myös pohtimaan, minkälaisia asioita on syytä pitää jälkikäteenä ”uudelleenjakona” ja mitä osana yhteiskunnan taloudellisoikeudellista ”perusrakennetta”. Perusturvan käytännölliset ratkaisut houkuttelevat ajattelemaan sitä uudelleenjakona, jossa kertaalleen tienattua palkkatuloa siirretään verotuksen ja etuuksien kautta vähäosaisille. Näin ajateltuna lähtötilanne, johon yhteiskunta lähtee puuttumaan, on ”ensijaon” jälkeinen tilanne, eli tilanne, jossa palkka- ja pääomatulot on jo saatu.

Asiaa voi kuitenkin lähestyä rehellisemmin siitä näkökulmasta, että elämisen perusedellytysten turvaaminen kuuluu yhteiskunnan perusrakenteseen aivan kuten vaikkapa omaisuutta suojeleva lainsäädäntö. Rahavälitteisyyden lisääntyessä perusrakenteen ominaisuudeksi on vakiintunut tietyn perustoimeentulotason takaaminen. Lisäksi perustoimeentulo voi olla perusrakenteen ominaisuus sikäli, kun se on välttämätöntä yhteiskunnan vakaudelle. Kysymys voidaan siis esittää muodossa, minkälaista yhteiskunnallista tilaa on syytä pitää ”alkutilana”, johon lähdetään tekemään interventioita? Ei ole mitään syytä olettaa, että omistusoikeudet takaava, työvoiman myymisen ja palkkaneuvottelun jälkeinen mutta tulonsiirtoja tekemätön tila olisi kovinkaan luonteva ”alkutila” (Murphy ja Nagel 2002; Pogge 1989).

Rawlsilaisen yhteiskuntafilosofian lähtökohdat näyttävätkin hieman toisenlaisilta kuin nykyisten tulonsiirtojen lähtökohdat. Siinä missä tulonsiirtojärjestelmässä ansiosidonnaista työttömyysturvaa voidaan pitää lähtökohtana, jonka aukkoja tuetaan perusturvalla, oikeudenmukaisuudessa reiluutena perusturva on lähtökohta, jonka lisäksi voidaan hyväksyä eroperiaatteen mukaiset taloudelliset erot. Toisaalta perusturva voidaan nähdä mekanismina, joka eroperiaatteen mukaisesti tasaa yhteiskunnan jäsenten mahdollisuuksia tavoitella omia elämänpäämääriään (oikeudenmukaisten instituutioiden puitteissa).

Eroperiaatteen sovellettavuus

Eroperiaate on vahva normatiivinen kriteeri sosiaalisten ja taloudellisten resurssien jakamiseen. Kuitenkin eroperiaatteen soveltaminen käytännön politiikkaan voi olla mutkikasta. Esimerkiksi Juho Saari huomioi, että Rawls puhuu yhteiskunnan vähäosaisista liki pitäen homogeenisena joukkona eikä huomioi riittävästi todellisten vähäosaisten keskinäisiä eroja ja siten heidän todellisia tarpeitaan (Saari 2015). Tarkoittaako ”huono-osaisempien eduksi koituminen” tulonjakoa vai esimerkiksi täsmätoimia asunnottomuutta vastaan?

Joskus eroperiaate voidaan kyseenalaistaa taloudellisiin reunaehtoihin soveltumattomana. Ville Päivänsalo (2013) kiinnittää huomiota eroperiaatteen soveltumattomuuteen OECD-maiden viime vuosikymmeninä kohtaamissa haasteissa. Yhtäältä veronkevennykset johtavat valtion käytettävissä olevien ja jaettavien resurssien pienenemiseen, toisaalta veronkevennyksistä luopuminen voisi tarkoittaa huonompaa asemaa globaalissa taloudellisessa kilpailussa. Tästä seuraavan talouden näivettymisen voi pelätä lopulta koituvan huono-osaisien vahingoksi. (Päivänsalo 2013, 177.) Eroperiaate voi siis joissain tilanteissa olla soveltumaton tai epäinformatiivinen.

Tilanteen kehystys on kuitenkin tärkeää. Jos keinovalikoimaa rajoitetaan jo lähtökohtaisesti tai muita reunaoletuksia ei kyseenalaisteta, eroperiaate voi päällisin puolin näyttää suosittavan ainoastaan ”huonoja vaihtoehtoja”. Tämä kertoo kuitenkin enemmän vaihtoehtottomaksi tulkituista järjestelyistä kuin oikeudenmukaisuusperiaatteista. Eroperiaate voi jopa motivoida laaja-alaisempaa kritiikkiä kyseisenlaista järjestystä kohtaan (ks. esim. Rawls 2001, 136–40).

Kritiikistä huolimatta on erittäin uskottavaa, että Rawlsin alkuaseman valitsijat pyrkisivät takaamaan tavalla tai toisella säälliseen elämään vaadittavan sosiaalisen minimitason myös huono-osaisimmille (White 2015, 2.4.1). Tulevasta yhteiskunnallisesta asemastaan epätietoiset ihmiset järjestävät yhteiskuntansa niin, että oikeudenmukaisuus ja reiluus toteutuvat kunkin koko mahdollisen elämänkaaren ajan. Tämä tarkoittaa sosiaalisen minimitason takaamista elämän eri vaiheissa tai kulloistenkin sosiaalisten riskien kohdatessa. Asian huomioiminen on tärkeää arvioitaessa sosiaalisen minimin tai perusturvan normatiivista oikeutusta.

Ylipäätään riittävän perustoimeentulon oikeutus on mahdollisesti vahvempi kuin toimeentulon tasoa koskevien tarkempien kriteerien, kuten esimerkiksi eroperiaatteen. Yhtäältä oikeudenmukainen yhteiskunta voisi pyrkiä huomioimaan asian esimerkiksi niin, että vaatimus riittävän toimeentulon takaamisesta vahvistetaan perustuslailla. Perustuslaki tällöin ohjaa ja rajoittaa poliittista prosessia, jonka puitteissa tarkemmasta resurssien jaosta päätetään. Toisaalta vaatimukset lisätä huono-osaisimpien resursseja

enemmän kuin mitä säälliseen elämään vaaditaan eivät välttämättä velvoita moraalisesti yhtä vahvasti kuin vaatimus sosiaalisen minimitason turvaamisesta.

Resurssivaje ja kompensatio

Ensisijaisiin hyviin keskittyvää resurssiperustaista käsitystä oikeudenmukaisuudesta voidaan täydentää huomioimalla henkilökohtaiset kyvykkyydet. Tällöin kyvyttömyys osallistua yhteiskuntaan tasaveroisesti muiden kanssa ymmärretään *resurssivajeeksi*, joka vaatii tasa-arvoisuuden, vapauden ja yleisen inhimillisyyden nimissä riittävää *kompensatiota*. Esimerkiksi vammautuneella henkilöllä on ei-vammautunutta henkilöä vähemmän resurssija käytössään, vaikka heillä molemmilla olisi yhtä paljon tuloja ja varallisuutta (Dworkin 2000, luvut 1–2). Kuitenkin vaikka vammaisuuden tuottamat konkreettisia vaikeudet ja kompensation tarve eivät ole järin kiistanalaisia, moniin muihin tapauksiin liittyy rajanveto-ongelmia. Esimerkiksi moninaiset kognitiivisten kykyjen alenemat abstraktissa ajattelussa tai tilan hahmottamisessa voivat olla vaikeampia hyväksyä kompensatiota vaativaa resurssivajetta aiheuttaviksi.

Kaikissa resurssivajeissa on kuitenkin pohjimmiltaan kyse toimintakyvystä tietyssä (toiminta)ympäristössä, jolloin ympäristön yksilöille asettamien todellisten mahdollisuuksien ymmärtäminen ja selvittäminen on tärkeää. Liikuntarajoitteisten toimintamahdollisuuksia pyritään reiluuden nimissä parantamaan lisäämällä pyörätuoliluisia ja hissejä, mikä auttaa heitä liikkumaan ja suoriutumaan paremmin päivittäisessä elämässä. Keliakikkojen aiemmin saama ruokavaliokorvaus voidaan nähdä juuri keliakiasta seuraavan resurssivajeen tasaamisena.

Myös työkyvyttömyyttä on luontevaa ajatella samaan tapaan. Henkilön, joka ei pysty vastaanottamaan ja tekemään työtä, tulee saada kompensatiota resurssivajeeseensa. Mikäli työkyvyttömyys on aiheutunut esimerkiksi fyysisen onnettomuuden seurauksena, ei kompensaatiossa ole kyse niinkään juuri kyseisen fyysisen onnettomuuden varalta vakuuttamisesta, vaan aiheutuneen työkyvyttömyyden huomioimisesta.

Suomalaisen perusturvan tarkoitus on suojata ihmisiä työttömyyden kaltaisilta sosiaalisilta riskeiltä. Yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa työ ei välttämättä enää toimi entiseen tapaan tulonjakoa tasaavana mekanismina, voidaan lisäksi kysyä, missä määrin perusturvan tulisi tasata työn ja talousjärjestelmän luonteen muuttumisesta seuraavaa resurssivajetta. Tällaisessa tilanteessa yksilöllä voi olla varsin rajallisesti keinoja mahdollisen (esim. suhteellisesta köyhyydestä aiheutuneen) resurssivajeen kiinnikuromiseen. Jonkinlainen kompensatio on epäilemättä oikeutettu.

2.3 Perusturva ihmis- ja kansalaisyhteisyydenä

Ihmisoikeuksien julistuksen merkitys

Perusturva voidaan myös nähdä universaalina ihmisoikeutena, joka nojaa erityisesti luonnonoikeusajatteluun. Luonnonoikeusajattelun mukaan ”on olemassa inhimillisistä katsomuksista riippumattomia, universaalisti päteviä ja velvoittavia oikeudenmukaisuusperiaatteita” (Yeung ym. 2007, 9). Ihmisoikeuksien keskeinen arvopohja on ihmisten kunnioittaminen vapaina, tasa-arvoisina ja yhtäläisen järjen omaavina riippumatta heidän sukupuolestaan, kansallisuudestaan, etnisyydestään ynnä muista satunnaisiksi katsottuista seikoista.

Vuoden 1948 *Ihmisoikeuksien julistuksessa* todetaan perusturvaan liittyen seuraavaa:

”Jokaisella on yhteiskunnan jäsenenä oikeus sosiaaliturvaan sekä oikeus kansallisten toimenpiteiden ja kansainvälisen yhteistyön kautta kunkin maan järjestelmä ja voimavarat huomioon ottaen, nauttia hänen ihmisarvolleen ja hänen yksilöllisen olemuksensa vapaalle kehitymiselle välttämättömiä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia.” (22. artikla)

”Jokaisella on oikeus elintason, joka on riittävä turvaamaan hänen ja hänen perheensä terveyden ja hyvinvoinnin ravinnon, vaatetuksen, asunnon, lääkintähuollon ja välttämättömän yhteiskunnallisen huollon osalta. Jokaisella on myös oikeus turvaan työttömyyden, sairauden, tapaturman, leskeyden tai vanhuuden sekä muun hänen tahdostaan riippumatta tapahtuneen toimeentulon menetyksen varalta.” (25. artikla)

Ihmisoikeuksien julistuksella on ennen kaikkea symbolista ja kenties myös poliittista arvoa. Vaikka julistus ei sellaisenaan sovi normatiivisen analyysin lähtökohdaksi, sen avulla voidaan jäsentää yksilöllisten oikeuksien, elinmahdollisuuksien ja hyvinvoinnin kannalta tärkeitä erotteluita, joiden avulla kysymystä perusturvan oikeutuksesta voidaan johdonmukaisesti käsitellä. Julistus ilmentää myös arvopohjaa, joka on ihmiskunnan valtaosan hyväksyttävissä, vaikka käytännön toteutuksessa onkin ilmeisiä puutteita. Ihmisten oikeus hyvän ja ihmisarvoisen elämän edellytyksiin ei siis välttämättä sinänsä ole erityisen kiistanalaista: vaikeudet alkavat määrittäessä sitä, mitä noiden edellytysten tulisi olla, kun ne pyritään myös takaamaan yhteisvastuullisesti.

Oikeuksina ihmisoikeudet tuottavat vastuita ja velvollisuuksia muille. Kyseisten oikeuksien kunnioittamista, turvaamista tai niiden toteutumisen

edesauttamista ja konkreettista mahdollistamista voidaan siis vaatia. Ihmisoikeudet ovat myös *universaaleja*: ne koskevat kaikkia, eikä niistä voi luopua. Ne eivät ole riippuvaisia paikallisesta moraalista, kulttuurista tai politiikasta. Ihmisoikeudet eivät välttämättä ole absoluuttisia. Käytännössä esimerkiksi rikollisten vangitseminen edellyttää heidän liikkumavapautensa rajoittamista.

Ihmisoikeudet ja perusturva

Ihmisoikeuksien julistus puhuu vahvasti sen puolesta, että ihmisille tulisi taata perusturvan minimitaso ihmisyyden nojalla. Tässä se eroaa proseduraalisesta oikeutuksesta ja oikeudenmukaisuuskäsityksestä selvästi (ks. luku 3). Julistuksen muotoilu on kuitenkin hyvin minimalistinen. Minimalistisuudesta ei kuitenkaan seuraa, että ihmisoikeudet olisivat tulkittavissa tai laajennettavissa kuinka tahansa. Eri ihmisoikeuksien toteutumista tulee arvioida rinnakkain ja kokonaisuutena. Ihmisoikeuksien julistuksen ensimmäisen artiklan ilmentämät yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjinnän kielämisen arvot ovat perustava lähtökohta ihmisoikeuksien tulkittamiseksi. Ne määrittävät kaikkien muiden perus- ja ihmisoikeuksien sekä velvollisuuksien toteuttamista¹² (Arajärvi ja Sakslin 2007, 48).

→ *Perusturvan minimitaso tulisi taata jo ihmisyyden nojalla.*

Tulkintaan tulee kiinnittää huomiota myös käytännön sovelluksissa. Esimerkiksi mikäli riittävä perusturva on ei-ehdollinen ihmisoikeus, perusturvan vastikkeellisuuteen vaaditaan erityisen hyvät perustelut. Ristiriidan välttämiseksi tulisi vähintäänkin artikuloida selvästi, missä määrin yhteiskunnassa jo muilla tavoin taataan ihmisoikeuksien vaatima turvan minimitaso, ja missä määrin vastikkeellisten tukimuotojen voidaan nähdä täydentävän kyseistä minimiturvaa.

Kaiken kaikkiaan yleisluontoiset muotoilut vaativat tulkintaa, mikä voi johtaa vastuun epämääräisyyteen: kenen tai minkä tahojen tulisi edesauttaa ja ennen kaikkea mahdollistaa ihmisoikeuksien sisällöllinen toteutuminen ja millä ”välttämättömällä”, ”riittävällä” tai ”maan voimavarat huomioonottavalla” tavalla? Erilaisilla yhteiskunnilla voidaan nähdä myös erilaisia tavoitteita ja päämääriä, joita valtioiden yhteisesti ja yleisesti hyväksymät ihmisoikeudet eivät käytännössä voi kattaa. Toiset kannattavat sisällöllisesti mahdollisimman ohuita ihmisoikeuksia siinä missä toiset puhuvat sen

12 Arajärvi ja Sakslin toteavat, että ”[k]aikki Suomea sitovat merkittävät ihmisoikeussopimukset sisältävät vaatimuksen yhdenvertaisuudesta tai syrjinnän kiellon” (Arajärvi ja Sakslin 2007, 50; myös listaus kyseistä sopimuksista artikkelineen).

puolesta, että ihmisoikeuksien tulisi lisäksi koskea myös yksityiskohtaisempia hyvinvoinnin vaatimuksia.

Kansalaisyhteisöt ja perustuslaki

Poliittiset *kansalaisyhteisöt* eroavat yleisluontoisemmista ihmisoikeuksista. Niiden avulla voidaan määrittää vastuita ja velvollisuuksia ihmisoikeuksia yksityiskohtaisemmin. Suomalaisen perusturvan kaikille Suomessa asuville kuuluvana laajana kansanvakuutuksena määrittelee viime kädessä perustuslaki. Perustuslain nojalla vähimmäisturvaa tulee saada erityistilanteissa, kuten vanhuus, sairaus, työttömyys, työkyvyttömyys, lapsen saaminen, tai huoltajan menetys (Särkelä ja Eronen 2007, 60).

Kun perusturva taataan kansalaisyhteisöiden nojalla, täytyy vielä tarkentaa, toteutuuko perusturva, ja perustellaanko sitä oikeutena, vakuutuksena vai vastikkeellisena tukena. Perusturvan mahdollinen vastikkeellisuus vaatii selviä perusteluja sille, miksi ihmisillä tulisi olla velvoite vastikkeeseen nauttiakseen heille joka tapauksessa kuuluvasta oikeudesta. Riskinä on, että kaikkia kansalaisia koskemaan tarkoitettu tai sellaisena perusteltu politiikka-toimi tosiasiallisesti kohtelee jotakin väestönryhmää toisia huonommin.

Suomen perustuslaissa puhutaan sekä ”ihmisistä” että ”kansalaisista”. Näin ollen kansallisen perustuslain roolina perusturvan minimitasoa määrittäessä voidaan pitää joko ihmisoikeuksiin nojalla kaikille kuuluvan turvan minimitason vahvistamista tai taata tuota minimiä korkeamman tason taakamista.

Perustuslain 19 §, oikeus sosiaaliturvaan, kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti: ”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.”

Myös perustuslain 16 §:n toisessa momentissa todetaan, että ”[j]ulkisen vallan on turvattava (...) jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä”. Lisäksi perustuslain 7 §:ssä kielletään ihmisarvoa loukkaava kohtelu ja 19 §:ssä taataan välttämätön toimeentulo ja huolenpito niille, jotka eivät itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen

elämän edellyttämää turvaa – ihmisarvo sisältää myös julkisen vallan aktiivisen toiminnan ulottuvuuden (Scheinin 1999, 225 Arajärven ja Sakslinin 2007, 51–52 mukaan).

Perusturvaa ei toki välttämättä nähdä oikeutena tiettyyn tulotasoon, vaan oikeutena yhteiskunnalliseen vakuutukseen. Vakuutus ei välttämättä ole vastakkainen esimerkiksi oikeusnäkökulmalle, koska on mahdollista ajatella, että perusturvan kaltainen ”vakuutus” on jokaisen kansalaisen oikeus. Ajatus vakuutuksesta ei välttämättä kuitenkaan nojaa oikeudelliseen oikeuteen. Ansiosidonnainen työttömyysturva vastaakin ajatusta perusturvasta vakuutena huomattavasti paremmin kuin varsinainen suomalainen perusturva (yhdessä tai ilman viimesijaista toimeentulotukea), joka kiinnittyy vahvemmin perusoikeudelliseen kehykseen.

TSS-oikeudet

Suomen Hallitusmuodon II lukua uudistettiin vuonna 1992. Ehdotuksen valmistellut perusoikeuskomitea esitti, että perusoikeuksia laajennettaisiin hyvinvointivaltioon kuuluville keskeisillä taloudellisilla, sosiaalisilla ja sivistyksellisillä (TSS) oikeuksilla. Näihin kuului oikeus toimeentulon perusturvaan sekä monia muita kattavan sosiaalipolitiikan saavutuksia. Tähän ohjasivat YK:n ja Euroopan neuvoston hyväksymät ihmisoikeussopimukset. Eduskuntakaan ei saisi normaaliolosuhteissa kajota näihin oikeuksiin.

Osa TSS-oikeuksista muotoiltiin subjektiivisina oikeuksina ja osa julkista valtaa koskevinä velvollisuuksina. Komitea myös ehdotti, että perustuslain ensimmäiseen pykälään lisättäisiin uudeksi oikeushyväksi oikeudenmukaisuuden edistäminen, joka komitean mukaan viittaa erityisesti yhdenvertaisuuteen sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin. Oikeudenmukaisuuden edistäminen ”liitettiin pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon ja demokraattiseen oikeusvaltioon sekä julkisen vallan velvollisuuteen käytännön toimin huolehtia oikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta” (Arajärvi ja Sakslin 2007, 51).

Oikeuskanslerin lausunnossa kiinnitettiin huomiota valtion todellisiin kykyihin toteuttaa kyseisiä oikeuksia (ml. niiden aiheuttamat lisäkustannukset) sekä säilyttää poikkeuslakimahdollisuudet (Oikeuskanslerin lausunto 1992). Myös perusoikeustyöryhmä päätyi omassa mietinnössään vuonna 1993 perusoikeuskomiteaa heikompiin muotoiluihin koskien esimerkiksi subjektiivisia oikeuksia, joihin eivät siten kuuluisi sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelut vaan ainoastaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Perustuslakia lukiessa käy hyvin ilmi, että tässä suhteessa perusoikeuskomitean esitys on päässyt niskan päälle. Ihmisoikeus-oikeusajattelun

pohjalle rakentuviin kansalaisten perusoikeuksiin on lisätty kansalaisten subjektiivisia, sosiaalisia oikeuksia ja niitä vastaavia valtion velvollisuuksia (ks. myös Yeung ym. 2007, 13). Perustuslain takaamien yhteiskunnallisten järjestelyjen, joilla tähdätään yhteiskunnan jäsenten hyvinvointiin, eivät rajoitu ihmisoikeuksien, tai Ihmisoikeuksien julistuksen, vaatimalle minimitasolle¹³.

Perustuslain voi nähdä turvaavan etenkin perusopetuksen jälkeisen jatkokoulutuksen saatavuuden henkilön varallisuudesta riippumatta, mutta näkökulmaa voitaneen laajentaa koskemaan myös itsensä kehittämistä ja omien tietojen päivittämistä osana elinikäistä oppimista ja pyrkimystä sivistää itseään. Yhteiskunta voi taata sivistykselliset oikeudet käytännössä monin tavoin: maksuttomat, saatavilla ja ajan tasalla olevat kirjastopalvelut sekä paikallisen kulttuurielämän ja taiteen tukeminen ovat epäilemättä tarpeellisia keinoja tavoittaa laajempia väestöryhmiä.

Sivistyksellisestä oikeudesta tulee kuitenkin vain lain tyhjä kirjain ilman riittäviä henkilökohtaisia turvan takeita ja säälliseen elämään vaadittavaa perustoimeentuloa. Materia ei sivistä ketään, mutta ilman materiaa ei voi sivistyä. Lisäksi hyvinvoinnin käsitteen voi katsoa tarkoittavan ”elämisen korkeaa laatua, henkistä ja aineellista vaurautta” (Niiniluoto 1993, 114), jolloin ”henkinen vauraus” muodostuu hyvinvoinnin keskeiseksi komponentiksi, so. toiminnoksi, joka tulee yksilöille mahdollistaa.

TSS-oikeuksien kritiikki

TSS-oikeuksista ei kuitenkaan olla yksimielisiä. *Libertaristit* peräänkuuluttavat yksilöiden oikeutta rajoittamattomaan omistuksien hankkimiseen ja vaihtamiseen. Robert Nozickin (1974) mukaan kaikki oikeudet tulisi ymmärtää negatiivisiksi, so. oikeuksien sisältö kertoo, mitä yksilölle ei saa tehdä tai miten hänen elämänsä ei saa puuttua. Näkemyksen taustalla on nähtävissä ajatus siitä, että ihmisten voi ajatella omistavan absoluuttisesti (vrt. Cohen 1995, 68) sekä itsensä että kykyjensä puitteissa tuottamansa asiat¹⁴.

Nozick kritisoi erityisesti kyseisten yksilöllisten oikeuksien kaavamaista ja järjestelmällistä rikkomista (esim. verotus) erilaisten sosiaalisten tavoitteiden, kuten ihmisten hyvinvoinnin, saavuttamiseksi. Yksilön oikeudet muodostavat toiminnalle rajoittavat puitteet (*side constraints*) siten, että kaikki

13 Filosofinen kysymyksenasettelu perusturvan ei ole kuitenkaan sidottu yksittäisiin julistuksiin tai lakiteksteihin. Tai: positiivinen oikeus ja moraalinen oikeudenmukaisuus eivät välttämättä käy yksiin, eikä perusturvan oikeutusta arvioitaessa ole mitään erityistä syytä pitäytyä pelkästään näistä yhden puitteissa.

14 Nozickin käsitys ei perustu ajatukseen yhteiskuntasopimuksesta, vaikka sen taustalla onkin lockelainen ajatus ihmisen oikeudesta oman työnsä tuloksiin. Nozickia on kritisoitu siitä, ettei hän esitä kunnollista ja uskottavaa moraaliteoriaa tai perustaa käsitykselleen oikeuksista (esim. Nagel 1975; ks. myös Mack 2014).

toiminta kyseisten oikeuksien puitteissa on oikein. Yksilöiden toiminnan ja kanssakäymisen kautta oikeuksien piiri voi kaventua tai laajentua, ja erityisesti näin tapahtuu yksilöiden tekemien vapaiden sopimusten kautta. Tästä seuraa, että ihmiset ovat oikeutettuja kaikkeen, ja vain siihen, mikä on reilusti ja oikealla tavalla hankittu tai mistä on vapaasti ja pakottamatta sovittu muiden oikeutettujen haltijoiden kanssa. (Nozick 1974; Mack 2014.)

Nozickilaisen libertarismien voi siis nähdä tuomitsevan kaikki keinot, joilla ihmisen omistuksen ja varallisuuden suhteita muutetaan yhteiskunnassa (Niiniluoto 1993, 117) – lukuun ottamatta Nozickin oikeudenmukaisen omaisuuden haltuunottoa koskevan argumentin implikoimaa minimitasoa, jonka ei voi katsoa vastaavan mitään sellaista perusturvan tasoa, joka riittäisi säälliseen elämään (tai aina edes hengen säilyttämiseen) moderneissa yhteiskunnissa (White 2015, 2.2). Oikeuskäsityksenä se on vahvasti vastakkainen Suomen perustuslain sisällölle, jossa TSS-oikeudet (ml. perusturva) taataan perustuslailla.

Libertarismien näkökulmasta valtion pyrkimykset edistää ihmisten hyvinvointia näyttäytyvät parhaimmillaan holhouksena ja huonoimmillaan huomattavana epäoikeudenmukaisuutena. Kyseessä on kuitenkin joko tahaton tai tarkoitushakuinen sekaannus: hyvinvointivaltiossa negatiivisiin oikeuksiin lisätään TSS-oikeuksia, ”joiden antamat elämän laadun takeet tähtäävät myös vapautteen positiivisessa mielessä: kansalaisten perusoikeudet ja julkiset palvelut eivät ole pakkovaltaa, vaan antavat ihmisille valinnan ja toiminnan mahdollisuuksia” (Niiniluoto 1993, 117). Tämä koskee tietenkin myös oikeutta toimeentulon turvaan.



3

Yhteiskunnassa toimiva ihminen



3 Yhteiskunnassa toimiva ihminen

Edellisessä luvussa jäsensimme perusturvaa yksilön oikeutena varsin tiukassa mielessä. Käsittelyssä oli tällöin perustavin materiaallinen turva, sosiaalinen minimi ja perustuslain takaamat keskeiset oikeudet sekä kansalaisoikeudet. Materiaalisen tason, joka on kaikkien joustamaton oikeus, hahmottaminen tällä tavoin on tärkeää. Todellisessa elämässä materiaallisen minimin ilmaiseminen on kuitenkin vasta alkua. Sen lisäksi on tutkittava yhteiskunnallisia toimintakykyisyyden ehtoja ja muita sosiaalisen toiminnan minimiedellytyksiä. Tässä luvussa jäsenämme perusturvaa siitä näkökulmasta, mitä ihminen tarvitsee ja voi olettaa saavansa ollakseen toimintakykyinen yhteiskunnan jäsen.

Yhteiskunnassa toimiminen on toimintaa toisten ihmisten kanssa tai suhteessa toisiin ihmisiin. Yksilöitä ei tällöin tule nähdä yksittäisiksi ja irrallisiksi toimijoiksi, joiden tosiasiallisia mahdollisuuksia voitaisiin arvioida yksinomaan heidän henkilökohtaisten kykyjensä ja oikeuksiensa puitteissa. Useat arkipäiväiselle elämälle ja yksilön hyvinvoinnille ensisijaisen tärkeät toiminnot mahdollistuvat ainoastaan osana sosiaalisten suhteiden verkostoa. Sosiaalisen toiminnan muodot, jotka ovat hyväksyttäviä tai ylipäättään mahdollisia, määrittävät yhtäältä erilaisten sosiaalisten ja kulttuurillisten normien mukaan, toisaalta yhteiskunnalliset materiaaliset olosuhteet vaikuttavat hyvin konkreettisella tavalla ihmisten mahdollisuuksiin toimia. Yksilöllä tulee olla niin sosiaalisia kuin materiaalisiaakin edellytyksiä toimintoihin, jotka mahdollistavat hänen henkilökohtaisen ja hänen lähipiirinsä hyvinvoinnin. Perusturvalla on ilmeinen roolinsa kyseisten edellytysten turvaajana.

3.1 Hyvinvointiin johtavat toiminnot sekä toimintakyvyt ja -edellytykset

Demokratia edellyttää toimintakykyä

Perusturvan tason määrittelyssä voidaan nähdä kahden vahvan oikeutusperustan törmäys. Ensimmäinen on edellä käsitelty vaatimus perustarpeiden ja yhteiskunnallisen toimintakyvyn kaikille kuuluvasta *minimitasosta*. Toinen on ajatus *proseduraalisesta oikeudenmukaisuudesta*. Konkreettisin esimerkki yhdenlaisesta proseduraalisesta oikeudenmukaisuudesta on ajatus siitä, että demokraattinen prosessi tuottaa oikeudenmukaisia päätöksiä. Jos demokraattisesti valittu hallitus päättää normaalissa lainsäädäntöprosessissa laskea perusturvaa, eikö tämä ole oikeudenmukaista?

Demokratiaa voidaan kuitenkin myös ajatella kysymyksenä demokraattisen prosessin edellytyksistä: ollakseen demokraattisesti oikeutettu, päätöksen täytyy olla sellaisen prosessin tulos, johon kaikilla on ollut asianmukainen mahdollisuus osallistua. Tämä ”asianmukainen mahdollisuus” ei tarkoita ainoastaan muodollisia proseduureja kuten äänestämistä tai lain tarjoamia valitusmekanismeja, vaan myös kaikkien ihmisten *yhteiskunnallista toimintakykyä*. Esimerkiksi oppivelvollisuuden katsotaan usein olevan välttämätön tällaisen toimintakyvyn takaamiseksi.

Perusturvaa voidaan ajatella samasta näkökulmasta: ilman tiettyjä materiaalisia toimintaedellytyksiä ihminen ei pysty osallistumaan riittävällä tavalla demokraattisiin prosesseihin. Näihin materiaalsiin edellytyksiin voidaan laskea elämän perusedellytykset (asunto, ruoka) sekä demokraattisen toiminnan mahdollistavat kyvyt (tiedon saaminen esimerkiksi mediasta, sosiaalinen kanssakäyminen ja sen edellyttämä liikkuminen).

Perusturvan tasolla voi olla myös merkitystä proseduraalisen demokratian kannalta, esimerkiksi mikäli tietoverkkoyhteyksiä edellyttäviä sähköisiä äänestys- ja vaikutusmuotoja ja -kanavia otetaan käyttöön. Riittävän tiedon saamiseksi yhteiskunnallisista asioista henkilöllä tulee olla mahdollisuus seurata mediaa ja uutisointia. Lisäksi kuulluksi yhteiskunnallisissa asioissa tuleminen voi vaatia deliberatiivisen demokratian paikallisia muotoja, ja sosiaalisen kanssakäymisen toimintaedellytykset voivat vaatia erilaisia (joukko)liikkumisen tukimuotoja, kuntoutukseen tähtäävää tai syrjäytymisen ehkäisevää toimintaa, ja niin edelleen.

Perusturvan tasoa voidaan näin ajatella kysymyksenä demokraattisen päätöksenteon *ehdoista*, eikä *lopputuloksista*. Tämän tapainen ajatus artikuloidaan usein myös virallisen politiikan tasolla. Esimerkiksi Sisäministeriön mukaan ”--- demokratian ja osallisuuden toteutumisen kannalta olennaisia ovat hyvinvointi, tasa-arvo, luottamus, koulutus, sosiaalinen pääoma, toimivat

instituutiot, työllisyys ja talous.” (Sisäministeriö 2017, 21). Nykyfilosofiassa taas esimerkiksi yhdysvaltalaisfilosofi Nancy Fraser on korostanut ”osallistumisen yhdenvertaisuutta” (parity of participation) keskeisenä oikeudenmukaisuuden periaatteena (Fraser 2000; Fraser ja Honneth 2003). Oikeudenmukaisuus ei siis ole demokratian vastavoima, vaan sen tavoittelu edellyttää sellaisen yhteiskunnallisen tilan luomista, jossa ihmiset eroistaan (myös varallisuuseroistaan) huolimatta voivat toimia vertaisina osallistuessaan yhteiskunnan toimintaan ja päätöksentekoon.

Toimintakykyteoria

Paikallisissa sosiaalisissa ja poliittisissa yhteisöissä toimiminen, ja siten tyydyttävä ja omanarvontuntoinen elämä, vaatii lähes aina enemmän resursseja kuin mitä elämän ylläpitäminen vaatii. Oikeudet ilmaisevat lähinnä suojatun toiminnan tilan, eivätkä niinkään ihmisten todellisia mahdollisuuksia toteuttaa haluamiaan päämääriä. Filosofissa ja yhteiskuntateoriassa *toimintakykyteoria* on syntynyt korjaamaan tätä puutetta (Sen 1999, 2009; Nussbaum 2000, 2006)¹⁵. Toimintakykyteoriassa pyritään huomioimaan keskinäiset erot yksilöllisissä toimintakyvyissä (*capabilities*), joiden puitteissa erilaiset hyvinvointiin olennaisesti liittyvät toiminnot tai toiminnallisuudet (*functionings*) käyvät mahdollisiksi. Toiminnot sisältävät ”olemista ja tekemistä” (*beings and doings*) siten, että hyvinvoinnin tekijöiksi voidaan nähdä lukuisia käytännöllisiä asioita, kuten riittävä ravitsemustaso tai sosiaaliset suhteet mahdollistavat liikkumisjärjestelyt (ks. Sen 1992, 39).

Esimerkiksi perusterve nuori aikuinen ja lonkkavaivoista kärsivä vanhus pystyvät samoilla käytettävissä olevilla resursseilla saavuttamaan hyvin erilaiset liikkumismahdollisuudet, mistä voi seurata merkittäviä hyvinvointieroja. Hyvinvointiin olennaisesti liittyviin toimintoihin, joita perusturvallakin pyrittään mahdollistamaan, vaikuttavat fyysisten eroavaisuuksien lisäksi myös monet muut muuntotekijät (*conversion factors*); sosiaaliset ja ympäristölliset tekijät tulee huomioida yksilöllisiä toimintakykyjä ja -edellytyksiä arvioitaessa.

Yksilölliset toimintakyvyt voidaankin nähdä käytettävissä olevien resursien sekä henkilökohtaisten ja laajassa mielessä ympäristöllisten muuntotekijöiden summana, joka määrittää yksilön aidot valinnanmahdollisuudet elämän eri vaiheissa. Hyväosaisuus ymmärretään tällöin tärkeiden toimintakykyjen laajuudeksi ja käytettävyydeksi (White 2015, 1.1). Huono-osaisuutta voidaan puolestaan vähentää eri tavoin. Keinoihin kuuluvat sosiaali-

15 Hyvänä yhteenvedona toimintakykyteorian keskeisistä käsitteistä, ks. Robeyns 2005. Toimintakykyteoriaa hyödynnetään aktiivisesti myös erilaisissa hyvinvointivertailuissa, joista tunnetuin lienee YK:n kehitysohjelman (UNDP) Inhimillisen kehityksen raportti.

turvan minimitason takaaminen, muu hyvinvointiin vaikuttava lainsäädäntö (ml. poliittisten vapauksien ja oikeuksien, kuten mielipiteenvapaus, turvaaminen), sekä toimivat yhteiskunnalliset instituutiot (koulutus, terveydenhuolto, puolueettomat tuomioistuimet jne.) ja monet julkishyödykkeet (esim. julkiset ja ilmaiset kirjastot). Osa huono-osaisuutta vähentävistä toimista voidaan katsoa hyvinvoinnin materiaalisiksi resursseiksi, osa sosiaalisiksi muuntotekijöiksi ja osa molemmiksi. Joissakin tapauksissa kyse on lisäksi ympäristötekijöistä.

Vapauksien lisääntyminen

Toimintakykyteoria täydentää muita normatiivisia näkökulmia perusturvan oikeutusta arvioitaessa. Sitä voidaan toisaalta käyttää myös yhteiskunnallisen kehityksen kokonaisvaltaiseen normatiiviseen arviointiin. Arvion lähtökohdaksi tulisi Amartya Senin (1999) mukaan ottaa ihmisten reaalisten vapauksien kasvu. Kehityksessä on näin ajateltuna kyse siitä, että ihmisten tieltä poistetaan mahdollisuuksia ja valinnanvaraa heikentäviä esteitä. Esteitä on hyvin monenlaisia, eikä asiassa tule keskittyä pelkästään taloudellisiin indikaattoreihin. Vapaus on arvokasta ja tavoiteltavaa niin itsessään kuin välineenäkin yhä suurempien vapauksien saavuttamiseen. Jälkimmäisessä tapauksessa tulee kiinnittää huomiota erilaisten vapauksien empiirisiin yhteyksiin, erityisesti niiden keskinäisriippuvuuteen.

Sen jakaa vapaudet viiteen kategoriaan: 1) poliittiset vapaudet (poliittisen osallistumisen muodot ml. kansalaisoikeudet); 2) taloudelliset tilaisuudet (talousjärjestelmän puitteissa tapahtuva vaihdanta, kasvu ja distributio- tarpeet); 3) sosiaaliset mahdollisuudet (yksilön sisällöllisiä vapauksia lisäävät yhteiskunnalliset järjestelyt, kuten koulutus ja terveydenhuolto); 4) läpinäkyvyyshäkeet (yhteiskunnallinen luottamus ja toiminnan avoimuus); 5) turvan takeet (*protective security*; sosiaalinen turvaverkko, joka suojaa haitallisilta muutoksilta materiaalisessa toimeentulossa, sisältäen myös työttömyysturvan ja lakisääteisen tulon vähävaraisille). (Sen 1999, 38–40.)

Nämä vapauden muodot tulisi nähdä toisiaan täydentävinä ja vahvistavina. Ihmisiä, joiden toimintakykyä pyritään erilaisin toimenpitein vahvistamaan, ei tulisi kuitenkaan ymmärtää toimenpiteiden (passiivisiksi) kohteiksi, vaan aktiivisiksi toimijoiksi, joille pyritään antamaan riittävät toiminnan edellytykset. Näin ajateltuna perusturvan tehtävä on *poistaa toimintakyvyn esteitä*.

Perusturva ja toimintakyvyt

Riittävään toimeentuloon tarvittavat perushyödykkeet tai muut sosiaaliset minimiedellytykset ovat avainasemassa yksilöllisten toimintakykyjen mahdol-

listajina, mikä puhuu sosiaalisen turvaverkon tai perusturvan puolesta. Kun tavoitteena on, että ihmiset omaehtoisesti kohentavat asemaansa, tulee heillä olla riittävät edellytykset toimia niin. Myös ihmis- ja kansalaisoikeudet voidaan samaistaa joukoksi yksilöllisiä toimintakykyjä, jotka tulee taata kaikille.

Suomalaisella perusturvalla pyritään ennen kaikkea antamaan yksilöille riittävät turvan takeet. Senin vapauksien ryhmittelystä käy hyvin ilmi, että erilaiset vapaudet muodostavat kokonaisuuden, mikä antaa vihjeitä myös käytettävistä yleisistä keinoista. Esimerkiksi toimivat yhteiskunnalliset instituutiot ja riittävät poliittiset vapaudet tukevat myös taloudellisia mahdollisuuksia, mikä mahdollistaa entistä paremman perusturvaverkon luomisen, mikä puolestaan helpottaa ihmisten yritteliäisyyttä (ja vähentää siihen liittyvää henkilökohtaista riskiä) sopivissa yhteiskunnallisissa puitteissa – ja niin edelleen.

→ *Perusturvassa tulee kiinnittää erityistä huomiota toimintakykyjen ja -edellytysten sekä hyvinvointiin johtavien toimintojen väliseen yhteyteen.*

Perusturvaa ajateltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota toimintakykyjen ja -edellytysten sekä hyvinvointiin johtavien toimintojen väliseen yhteyteen. Riittäviä turvan takeita esimerkiksi tasapuolisen laillisen kohtelun muodossa ei voi yksioikoisesti saavuttaa vain yhdellä käytettävissä olevalla resursilla kuten rahalla, vaikka raha onkin nyky-yhteiskunnassa keskeinen resurssi. Rahan rooli korostuu silloin, kun rahaa on vähän, ja rahan puute voi vaarantaa perushyvinvoinnin kannalta tärkeät toiminnot. Rahan määrä ei kuitenkaan suoraan sanele toimintakykyä. Pienituloiselle vähäpätöiseltä vaikuttava tulojen kasvu voi olla toimintakykyjen kannalta ratkaisevan tärkeä. Korkealla tulotasolla taas huomattavatkään lisätulot eivät olennaisesti lisää toimintakykyisyyttä. Asia tulisi ottaa huomioon erityisesti arvioitaessa varallisuuden epätasaisen jakautumisen vaikutusta hyvinvointieroihin¹⁶.

Oikeus toimintakykyihin

Martha Nussbaum on kehittänyt toimintakykyteoriaa Senin näkökulmaa kokonaisvaltaisemmaksi käsitykseksi sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Nussbaumin mukaan ihmiset ovat perustavanlaatuisesti oikeutettuja (*fundamental entitlements*) heidän vapaudelleen ja hyvinvoinnilleen tärkeimpiin

16 Tulevaisuudessa mahdollisuudet hyvinvointierojen tasoittamiseen työtulojen tai tulonsiirtojen kautta voivat heikentyä (Kiander 2007). Tuolloin perusturvan rooli perushyvinvoinnin mahdollistajana ja syrjäytymisen ehkäisijänä korostuu entisestään.

toimintakykyihin (*central capabilities*) (Nussbaum 2000, 78–80)¹⁷. Näistä voidaan mainita ruumiillinen terveys, inhimillinen tunne-elämä, leikki ja vapaa-aika, sekä mahdollisuus vaikuttaa yhtäläisesti muiden kanssa omaan materiaaliseen varallisuuteen muun muassa omistusten ja työnteon kautta.

Nämä toimintakyvyt¹⁸ ovat kynnysarvoisia: mikäli ihmiset eivät järjestelmällisesti saavuta riittävää kynnysarvoa kullakin osa-alueella, on kyseessä sekä epäoikeudenmukainen että traaginen tilanne, johon julkisen vallan tulee puuttua (Nussbaum 2000, 71). Keskeisten toimintakykyjen mahdollistamissa aktiviteeteissa ei ole kyse ”ainoastaan” elämisen arvoisesta elämästä, vaan vieläkin perustavammin inhimillisen elämän sisällöstä.

Käytännössä Nussbaumin luettelemat tärkeimmät toimintakyvyt kattavat ns. ensimmäisen sukupolven oikeudet, eli poliittiset ja kansalaisoikeudet, sekä toisen sukupolven oikeudet, eli taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet (Nussbaum 2006, 52). Nussbaumin mukaan oikeuksien ajattelemisen toimintakykyinä antaa kriteereitä sille, mitä oikeuksien turvaaminen jollekulle itse asiassa vaatii. On selvää, että sekä materiaalista että institutionaalista tukea tarvitaan sen sijaan, että vain annettaisiin vapaat kädet toimia (Nussbaum 2006, 54).

Toimintakykyteoria korostaakin sitä, että reaalisilla vapauksilla tulee olla positiivinen ulottuvuus, ja ihmisillä tulee olla aito mahdollisuus toimia. Pelkät negatiiviset vapaudet ja abstraktit oikeudet julistuksissa ja juhlapuheissa eivät riitä. Toimintakykyteorian avulla voidaan kiinnittää huomiota siihen, että oikeuksien efektiivinen kunnioittaminen ja turvaaminen vaativat lähes aina paljon enemmän kuin pelkän lain kirjaimen.

Raha ja toimintakyvyt

Sosiaaliseen minimitasoon oikeutetusti kuuluvien resurssien määrittely on tärkeää. Toimintakykyteoria kuitenkin muistuttaa, että kaikki ihmiset eivät kykene käyttämään resursseja samalla tavalla (Sen 1999, 72–73; Saari 2015). Jo pelkästään yksilöiden välisillä terveyseroilla on huomattava vaikutus. Toimintakykyteorioiden näkökulma johtaa sosiaalisen minimitason sisällölliseen määrittämiseen (White 2015, luku 1.2). Olisikin syytä ajatella, että perusturvan on tarkoitus taata ihmisille nimenomaan riittävät hyvinvoinnin

17 Amartya Sen ei suosi toimintakykyjen listaamista ennalta siksi, että hän haluaa jättää tilaa yhteiskunnalliselle päätöksenteolle etsiä erilaisia tapoja ihmisten elämänlaadun ja hyvinvoinnin parantamiseksi. Myös Nussbaum katsoo jättävänsä riittävästi tilaa demokraattisille prosesseille sekä historiallisille variaatioille (Nussbaum 2006, 59–60) eikä siis usko rajoittavansa vaihtoehtoja liiaksi ennalta.

18 Senin ja Nussbaumin terminologia eroaa toisistaan hieman ja on myös vaihdellut vuosien varrella (ks. Robeyns 2005, 100–1), mutta siihen ei ole tarvetta nyt puuttua tarkemmin; asia lienee joka tapauksessa käsitteellisesti riittävän selkeä.

mahdollisuudet, joihin tarvitaan tiettyjä resursseja, sen sijaan, että keskityttäisiin ensisijaisesti jakamaan resursseja, joista hyvinvointi seuraa enemmän tai vähemmän jälkiajatuksena.

Suhteellinen rahallinen köyhyys voi tarkoittaa toimintakykyjen ja -edellytysten *absoluuttista* heikkoutta. Heikon sosiaalisen aseman ja erilaisten sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien välillä on selvä yhteys, mikä voi johtaa muun muassa eliniän huomattavaan lyhenemiseen. Suhteellinen köyhyys voi konkreettisesti haitata tai estää osanottamista yhteisölliseen elämään, koska köyhällä ei ole varaa ylläpitää samoja toimintakykyjä varakkaammilla. Hänen liikkumismahdollisuutensa voivat olla huonommat tai kenties hänellä ei ole varaa pukeutua yhtä siististi tai sosiaalisen tilanteen vaatimalla tasolla (esim. työpaikkahaastatteluissa, vanhempainilloissa, lapset koulussa jne.).

Raha ja suhteellisen vapaa rahankäyttö on lisäksi tietystä mielessä jo itsessään vapautta (Sen 1999). Näin on myös siksi, että se antaa yksilölle tunteen, että hänen elämänsä on hänen omaansa – arkielämän vapailla valinnoilla esimerkiksi ruokaostoksia tehtäessä voi olla yllättävän suuri merkitys. Itseluottamus ja itsekunnioitus ovat toimintakykyjä, jotka luovat pohjaa liki pitäen kaikella muulle sosiaaliselle kanssakäymiselle. Itsekunnioituksen ja suhteellisen kulutuksen välinen yhteys, joka vaikuttaa yksilön toimintakyvykkyyteen, on hyvä peruste sille, että perusturvan minimitason tulisi olla sidoksissa keskimääräiseen tulo- ja kulutustasoon. Asia voidaan käsitteellistää elämisen ja säällisen elämisen väliseksi eroiksi, olkoonkin, että säälliseen elämiseen kuuluu tietenkin paljon muutakin kuin asianmukainen kulutustaso.

Vapaasti käytettävissä olevan rahan merkitys myös korostuu sitä mukaa kuin erilaisia veroilla tai veroluonteisilla maksuilla rahoitettuja palveluja ja hyödykkeitä karsitaan tai jätetään markkinaehtoisten toimijoiden tuotettavaksi. Esimerkiksi monet osallistujilleen ilmaiset kulttuuripalvelut ja -tapahtumat saavat merkittävää yhteiskunnallista tukea ja niiden markkinaehtoisuutuminen voi viedä kyseiset palvelut perusturvan varassa olevien ulottumattomiin, mikä voi merkittävästi heikentää heidän sosiaalisia toimintamahdollisuuksiaan ja vahvistaa tunnetta ”toisen luokan kansalaisuudesta”.

Ihmis- ja kansalaisoikeuksien sekä toimintakykyteorian pohjalta voidaan johtaa perusturvaa koskeva yleinen, ehdollinen toimintasuositus: Hyvinvoinnin perusedellytysten turvaaminen ihmis- ja/tai kansalaisoikeuksia vastaavalla tavalla edellyttää kaikille riittävää perusturvaa, joka mahdollistaa yhteiskunnan jäsenille riittävät toimintakyvyt ja -edellytykset, joiden puitteissa he voivat vapaasti elää haluamansa laista hyvinvoivaa ja onnellista elämää. Mikäli yhteiskunnan jäsenet voivat pahoin, on arvioitava, missä toimintakyvyissä on puutteita tai minkä muuntotekijöiden vallitessa yksilöt eivät kykene aktivoimaan toimintakykyjään ja aktualisoimaan edellytyksiään hyvinvointiin johtaviksi toiminnoiksi.

Asia voidaan muotoilla myös selvemmin nimenomaan seniläisen lähestymistavan näkökulmasta ja sitä soveltaen: Mahdollisimman vapaa elämä edellyttää sellaista perusturvajärjestelyä, joka lisää eniten yksilöiden siällöllisiä ja reaalisesti hyödynnettävissä olevia sosiaalisia, taloudellisia ja poliittisia vapauksia tai jossa näiden vapauksien toteuttamiskelpoinen ja keskinäisriippuvainen summa olisi kunkin yksilön kohdalla mahdollisimman suuri.

3.2 Suhteellinen köyhyys ja tarpeiden arviointi

Koska jokainen perusturvan varassa elävä ihminen toimii osana yhteiskuntaa ja muodostaa toimintakykijään sen vaatimusten ehdoilla, THL:n vetämä arviointiryhmä linjasi vuonna 2011 (THL 2011), että perusturvan tulee mahdollistaa sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso, joka ei poikkea liiaksi väestön keskimääräisestä elintasosta. Vaikka tämän ”liiallisen” tarkempi määrittely onkin arvovalinta, lähtökohta on periaatteellisesti tärkeä. Paitsi että perusturva on oikeus, se voi myös olla *suhteellisesti* liian matala.

Ajatusta suhteellisen köyhyden ongelmallisuudesta myös kritisoidaan usein. Jos elämän materiaallinen perusta on turvattu, eivätkö muut vaatimukset kerro lähinnä odotuksista turvan tarpeen sijaan? Suhteellinen köyhyys ei näin näyttäyty ”aitona” köyhytenä, vaan ainoastaan odotusten kuiluna. Usein kuullun kritiikin mukaan esimerkiksi yleisesti käytetty köyhyysraja, 60 prosenttia mediaanituloista, ei kerro niinkään köyhyydestä vaan yhteiskunnan yleisestä vauraudesta.

→ *Köyhyys on aina suhteellista, koska kyse on yhteiskunnallisesta ilmiöstä*

Köyhyys on kuitenkin *aina* suhteellista, koska kyse on yhteiskunnallisesta ilmiöstä. Yhteiskunnan vaurastuminen ei vaikuta ainoastaan odotusten nousuun, vaan myös absoluuttisen köyhyden määritelmään: esimerkiksi käsitteet asumisen ja syömisen vähimmäistasosta voivat muuttua. Suurilla tuloeroilla on myös absoluuttisesti mitattavia kielteisiä vaikutuksia esimerkiksi terveyteen, turvallisuuteen ja ylisukupolvisen liikkuvuuteen (Wilkinson ja Pickett 2009; Therborn 2014).

On lisäksi syytä erottaa kaksi ”suhteellisen” köyhyden merkitystä pelkän odotustason nousun lisäksi. Ensinnäkin suhteellinen köyhyys voi viitata yleisesti tiedostettuun *sosiaaliseen normiin*. Vaikka ihmisillä voi joissakin tilanteissa olla halua ja kykyä toimia normien vastaisesti, köyhyydessä kyky toimia normin mukaan on yleinen toive, joka tähtää sosiaalisen stigman välttämiseen.

Jo Adam Smith kirjoitti, että on yksi köyhyyden muoto, ettei voi esiintyä julkisesti ilman pellavakangaspaitaa, vaikkei se olekaan tiukasti ottaen elämän edellytys (Smith 2015 [1776]). Nykyisissä köyhyystutkimuksissa korostuu usein myös vanhemmuudesta seuraava normi: stigma liittyy siihen, ettei ole tarjota lapsille mahdollisuutta sosiaalisen normin mukaiseen elämään.

Toiseksi suhteellinen köyhyys voi tarkoittaa sitä, ettei henkilöllä ole pääsyä yhteiskunnassa toimimisen kannalta välttämättömiin hyödykkeisiin tai palveluihin. Kyse ei tällöin ole ainoastaan tai niinkään normista vaan kyvystä toimia yhteiskunnassa. Jokaisessa yhteiskunnassa on *sosiaalisia* välttämättömyyksiä, jotka eivät liity tiukasti perustarpeiden tyydyttämiseen, mutta joita ilman toimiminen on äärimmäisen vaikeaa. Esimerkiksi internetiin pääsy on nyky-yhteiskunnassa useiden palveluiden saamisen täysin välttämätön edellytys. Syrjäisillä alueilla autolla voi olla vastaavanlainen rooli. Kyse on tällöin siitä, minkälaisen sosiaalisten välttämättömyyksiä varaan yhteiskunta on rakennettu. Sosiaalisten välttämättömyyksiä kentällä tapahtuu myös koko ajan muutosta: minkä verran vaikkapa pesutupia täytyy olla poistettu taloyhtiöistä, että peruskoneen voidaan sanoa olevan välttämättömyys? Ihmisten perustava toimintakyky voi olla kiinni tällaisista hyödykkeistä. Rahataloudessa tarpeiden tyydyttämiseen ei myöskään ole mitään automaattista järjestystä: ihmiset eivät hanki ruokaa ”ensin”, jos jokin sosiaalinen välttämättömyys tuntuu ohittamattoman tärkeältä.

Vaikka mikä tahansa odotus ei voikaan olla tuen määrätymisen perusta, on olennaista ottaa huomioon suhteellisen köyhyyden yleinen merkitys yhteiskunnallisen toimintakyvyn kannalta. Yllämainittujen tekijöiden lisäksi yhteiskunnat voivat olla hyvin vaihtelevia siinä, minkä verran ne tarjoavat maksuttomia tiloja sosiaaliseen kanssakäymiseen.

Tarpeiden arviointi

Yleisimmin käytetty tapa elämälle välttämättömien asioiden arviointiin ja perusturvan tason ”testaamiseen” perustuu niin sanottuihin viitebudjetteihin. Kuluttajatutkimuskeskuksen määritelmän mukaan viitebudjettien avulla määritellään kohtuullisen minimin mukainen kulutustaso, jolla ihminen tulee toimeen ja pystyy osallistumaan yhteiskunnalliseen toimintaan. Määritelmän tarkoituksena on välttää köyhyyden määrittely pelkän biologisen elossapysymisen kautta ja toisaalta täysin subjektiivisten tulkintojen varaan jättäytyminen. Viitebudjetit kuvaavat arkipäivän elämässä tarvittavia hyödykkeitä ja kotitalouden toimintamahdollisuudet nyky-yhteiskunnassa taakavaa kulutustasoa (Lehtinen ym. 2010; Lehtinen ja Aalto 2014).

Viitebudjetit ovat tarkoituksella tiukaksi mitoitettuja (Lehtinen ym. 2010): suurin osa viitebudjetin menoista on (poikkeuksetta kotona valmistettavaa)

ruokaa. Tämän vuoksi voidaan varsin turvallisesti arvioida, että tulotason jääminen viitebudjetin alapuolelle merkitsee kohtuuttomassa köyhyydessä elämistä. THL:n perusturvan riittävyttä selvittäneen raportin mukaan yksin elävällä ihmisellä työttömän peruspäiväraha ja sairauspäiväraha kattavat vain noin 70 prosenttia viitebudjetista. Lapsiperheissä päästään paremmin viitebudjettien summiin lapsiperheiden erityisten tukien ansiosta.

Aina voidaan kysyä, miten hyvin viitebudjetit heijastavat – ja miten hyvin niiden tulisi heijastaa – ihmisten erilaisia elämäntilanteita. On erikoista, ettei viitebudjettilaskenta reagoi esimerkiksi lääkekuluihin. Perusturvan voi katsoa epäonnistuneen, jos se pakottaa ihmiset valitsemaan ruoan ja lääkkeiden väliltä. Toisaalta viitebudjeteissa pyritään heijastamaan esimerkiksi sukupuoleen liittyviä normeja arvioimalla naisten vaate- ja hygieniatarvikkeiden kulut miehiä suuremmiksi.

Normit vaativat asioidentilojen tunnistamista tavoiteltaviksi. Biologisista tai fyysisistä asianteiloista ei vielä suoraan seuraa normeja, jotka otettaisiin yksiselitteisesti huomioon esimerkiksi juuri viitebudjeteissa. Tarve lääkekulujen kattamiseen on elämän välttämättömyys, mutta perusturvan kannalta relevanttien tekijöiden määrittäminen edellyttää käytännössä aina jonkinlaisten arvovalintojen tekemistä. Tällöin vallitsevat sosiaaliset normit saavat ratkaisevan aseman.

Viitebudjetit heijastavat joitakin kulttuurisia normeja, mutta kaikkia sosiaalisia välttämättömyyksiä (kuten autoilu syrjäseuduilla) ja kulttuurisia normeja (kuten lasten koulukuvat) ei ole laskettu niihin. ”Kohtuullisen elämän minimibudjetti” ei toki voi sisältää kaikkia tunnistettuja normeja. Sosiaalisten välttämättömyyksien kategorian voisi kuitenkin ajatella olevan ensisijainen. Perusturvan saaja ei ole vastuussa siitä, että normaali toiminta yhteiskunnassa edellyttää tiettyjen hyödykkeiden käyttöä tai omistamista. Erillinen kysymys on sekin, pystyykö viitebudjetti tunnistamaan kasautuvia riskejä – selkälaiseen sitä ei ole tarkoitettu.

Jotkut toimintakykyyn vaikuttavat asiat voisi aina nähdä toisinkin. Voiko auto olla välttämättömyys sosiaalisen toiminnan ylläpitämiseksi? Entä tulisiko lasten menoissa huomioida sosiaalisen normin ja stigmatisoitumisen merkitystä nykyistä enemmän? Tarpeiden arvioinnissa myös oletetaan yleinen toimintakykyisyys. Kuitenkin osa ihmisistä tarvitsee erityistukea, ja on esimerkiksi tavalla tai toisella sairaita. Viitebudjettimenetelmä voi päätyä hyvästä tarkoituksestaan huolimatta toistamaan olettamaa normaalista toimintakyvystä ja näin tekemään näkymättömäksi tilanteet, joissa turvaa ja tukea tarvitaan kipeimmin. Usein erityistarpeet eivät tuo välttämättömiä kuluja ainoastaan ihmiselle itselleen vaan myös tai ennen kaikkea läheisille. Tällaista keskustelua on käyty esimerkiksi vammaisten lasten vanhempien (esim. Baldwin 1985) ja omaishoitajien kohdalla. Voidaan siis hyvin

esittää, että perusturvan täytyisi ottaa paremmin huomioon erilaiset tilanteet, erityisesti sellaiset joissa ihminen poikkeaa toimintakyky- ja terveysolettamasta.

3.3 Tunnustussuhdeteoreettinen näkökulma perusturvaan

Yllä on todettu, että ihmisten toimintakyvyn mahdollistama materiaallinen taso on käytännössä aina korkeampi kuin materiaallinen minimitaso. Mutta sopivan materiaallisen tason lisäksi ihmiset sosiaalisina olentoina tarvitsevat myös *sosiaalisia hyviä*. Elämäkokemuksen kannalta on ratkaisevan tärkeää, että ihmisellä on mahdollisuus itsekunnioitukseen ja kokemus täysivaltaisuudesta ja toimintakykyisyydestä yhteiskunnassa. Toimivan ja tarkoituksenmukaisen perusturvamekanismin tulisi vastata myös tähän haasteeseen tehokkaasti. Perusturvamallin oikeutus edellyttää, että se kykenee huomioimaan ihmisten *tunnustustarpeet* ja takaamaan ihmisille edellytyksiä sosiaaliseen kanssakäymiseen, jossa positiivisen tunnustuksen saaminen ja antaminen mahdollistuvat. Tämä lisää osaltaan sekä inhimillistä hyvinvointia että yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta.

Tunnustuksen merkitys

Tunnustussuhdeteorioiden lähtökohtana on, että tunnustuksen (eng. *recognition*, saks. *Anerkennung*) saaminen on ”elintärkeä inhimillinen tarve” (Taylor 1994, 26), joka vaikuttaa ratkaisevasti ihmisen psykologiseen kehitykseen itsevarmaksi ja tasapainoiseksi toimijaksi ja persoonaksi. Tunnustus merkitsee sosiaalisten statuksien julkista identifiointia ja vahvistamista. Tunnustetuksi tuleminen on subjektiivinen kokemus, intersubjektiivinen prosessi ja universaali inhimillinen ominaisuus. Sekä tunnustetuksi tulemiseen että sen subjektiiviseen kokemukseen vaikuttavat merkittävästi niin yksilön kuin sosiaalisen yhteisön normatiiviset odotukset (McBride 2013).

Tunnustus on keskeinen sosiaalisen toimintakyvyn edellytys, ja yhteiskuntajärjestelmä institutionalisoi tunnustuksen muotoja (Fraser and Honneth, 2003, 138). Tästä syystä kyseessä on perusturvan tavoitteiden ja tarkoituksen näkökulmasta tärkeä tekijä, vaikka yhteiskunnan oikeudenmukaisuus ei välttämättä määräykään ensisijaisesti tunnustuksen kautta (vrt. Honneth ja Fraser 2003).

Tunnustussuhdeteoriaa olennaisesti kehittänyt filosofi Axel Honneth (esim. 1995) erittelee kolme tunnustuksen muotoa: fyysisiin tarpeisiin vastaavan ja henkilökohtaisissa lähisuhteissa keskeisen rakkauden (joka ilmentyy esim. välittämisenä ja tukemisena), sosiaalisissa ja yhteistoiminnallisissa suhteissa

ilmenevän erityispiirteiden arvostuksen (esim. hyvänä työntekijänä), ja yleiseen inhimillisyyteen ja legaaliin sfääriin liittyvän kunnioituksen (esim. tasaveroisena kansalaisena). Koska kaikki kolme tunnustuksen muotoa ovat välttämättömiä hyvän elämän kannalta, kansalaistensa hyvinvoinnista välittävän yhteiskunnan tulisi pyrkiä mahdollistamaan niiden saaminen ja antaminen niin pitkälle kuin vain on mahdollista.

Resurssit ja tunnustus

Sosiaaliset ja taloudelliset resurssit vaikuttavat selvästi tunnustuksen toteutumiseen. Yhteiskunnan jakamiin ensisijaisiin hyödykkeisiin tulisikin lukea myös ”sosiaalisen kunnioituksen perustekijät” (*social bases of respect*), jotka mahdollistavat osaltaan kunkin tärkeinä pitämien elämänpäämäärien tavoittelun (Rawls 1999, 386–391). Oikeudenmukaisessa yhteiskunnassa huono-osaisimmillekin pyritään turvaamaan itsekunnioituksen perusta.

Esimerkiksi suhteellinen köyhyys voi konkreettisesti haitata tai estää osanottamista yhteisölliseen elämään. Riittävien resurssien puuttuessa yksilö alkaa rajoittamaan toimintaansa välttääkseen häpeää: tunnustuksen näkökulmasta tällainen käyttäytyminen kumpuaa pyrkimyksestä välttää tilanne, jossa toiset päätyisivät tunnustamaan yksilön aseman väärin tai epätoivottulla tavalla (*misrecognition*) tai jättäisivät hänet kokonaan huomiotta (*non-recognition*)¹⁹. Toisaalta riittävä ja asianmukaiseksi koettu positiivinen tunnustus voi vähentää esimerkiksi köyhyyden kokemuksesta seuraavia haittoja. Mikäli henkilön lähipiiri tai yhteisö arvostaa hänen sosiaalista panostaan, on käytettävissä olevien materiaalistien resurssien vähyyks helpompaa sietää, mikä vähentää koettua epävarmuutta²⁰.

Perusturvaan liittyvää tunnustusproblematiikkaa voidaan karkeasti tarkastella sekä antajan että saajan näkökulmasta. Honnethilaista tunnustuksen kolmijakoa soveltaen jonkinlainen perusturva on tarpeen/välttämätöntä (a) riittävän vakaan elinympäristön edellytysten turvaamiseksi niin aikuisille kuin myös aivan erityisesti heidän kanssaan samassa taloudessa eläville lapsille, joiden turva- ja läheisyystarpeet ovat aikuisten vastaavia suurempia²¹;

19 Arkipuheessa pyrkimykset välttää häpeää aiheuttavista tilanteista samaistetaan usein psykologiseksi defenssiksi.

20 Arvostettuina sosiaalisina kontribuutioina voidaan pitää esimerkiksi aktiivista osallistumista paikalliseen kulttuurielämään, vapaaehtois- ja hyväntekeväisyystyöhön tai vaikkapa aktiivista opiskelusta.

21 Petteri Niemi jäsentää tunnustusta sosiaalityön ammattilaisten mutta myös asiakkaiden näkökulmasta artikkelissaan ”The Professional Form of Recognition in Social Work” (Niemi 2015). Hän huomioi, että siinä missä honnethilaisen kolmijakon mukainen rakkaus tai välittäminen varsinaisesti kuuluvat ainoastaan henkilökohtaisiin läheissuhteisiin, voidaan sosiaalityöntekijöiden asiakkaistaan välittävää asennoitumista kutsua heidän hyvinvoinnistaan välittämiseksi (*care*) (Niemi 2015, 177), jota voidaan perustellusti pitää henkilökohtaisen persoonien välisen tunnustuksen ammattillisena muotona. Niemi myös esittelee ja kommentoi aiheeseen läheisesti liittyvää kirjallisuutta sekä empiiristä tutkimusta.

(b) jotta sitä tarvitsevat kansalaiset voivat kokea olevansa kansalaisyhteiskunnan jäseniä, joiden kontribuutiota sosiaaliseen elämään arvostetaan heidän elämäntilanteestaan huolimatta; (c) jotta perusturvaa tarvitsevia kunnioitetaan ihmisinä ja kansalaisina, jotka nähdään poliittisen yhteisön täysivaltaisiksi jäseniksi: perusturva ja sen myöntämisen kriteerit itsessään voivat edustaa yleisempiä oikeuksia ja sitä, kenelle niiden katsotaan kuuluvan (vrt. Niemi 2015, 175).

Valtion kohtaaminen

Heikki Ikäheimon (2017) mukaan tunnustus määritellään tavallisimmin persoonien väliseksi horisontaalisesti suuntautuneeksi toiminnaksi (jossakin erityisessä kontekstissa), mutta on myös mielekästä puhua siitä, kuinka valtio tunnustaa kansalaisensa tai kansalaiset valtion. Tällainen vertikaalinen tunnustus suuntautuu siis joko ylöspäin tai alaspäin. Julkisessa keskustelussa on viime vuosina puhuttu paljon esimerkiksi ”ihmisten hyppyyttämisestä kassalta toiselle” keskeisenä sosiaaliturvajärjestelyjen ongelmana. Tunnustuksen näkökulmasta onkin olennaista, että ihmiset kokevat tulevansa tunnustetuiksi ”oikeina ihmisinä”.

Vertikaalisen tunnustuksen akselin lisäksi huomio voidaan myös kiinnittää henkilötason horisontaaliseen kanssakäymiseen, erityisesti mitä tulee sosiaaliturvajärjestelyjen toteutustapoihin ja sosiaalityöntekijöiden suhtautumiseen asiakkaisiinsa. Persoonien väliselle tunnustukselle ei ole juuri lainkaan sijaa tai tarvetta mekaanisessa korvaus- ja tukihakemusten käsittelyssä, mutta asia korostuu osana laajempia sosiaaliturvapalveluita. Suomalaisen perusturvan tapauksessa asialla on merkitystä erityisesti työvoimapoluissa ja niiden puitteissa tapahtuvissa kohtaamistilanteissa.

→ *Koettu välittämisen puute merkitsee valtion epäonnistumista välittää tuentarvitsijasta.*

Petteri Niemi on jäsentänyt tunnustusta sekä sosiaalityön ammattilaisten että asiakkaiden näkökulmasta (Niemi 2015). Sosiaalityöntekijöiden asiakkailleen antama horisontaalinen tunnustus edustaa valtion antamaa vertikaalista tunnustusta. Koettu välittämisen puute merkitsee valtion epäonnistumista välittää tuentarvitsijasta. Sosiaalityöntekijöiden ja heidän asiakkaidensa välisessä kanssakäymisessä tunnustus on pääsääntöisesti institutionaalisesti välittynyttä (asiakkaalla on oikeuksia ja työntekijällä on velvollisuuksia asiakasta kohtaan), jolloin ylöspäin suuntautunut vertikaalinen sosiaaliturvainstituution tunnustaminen merkitsee usein valtion epäsuoraa tunnustamista. Asiakas puolestaan tunnustetaan alaspäin suuntautuneesti

alkaen jo aivan perusseikoista, kuten henkilön tunnustamisesta asiakkaaksi ottamalla hänen asiansa käsittelyyn.

Sosiaalityöntekijältä on syytä odottaa aitoa välittämistä asiakkaastaan (ihmisenä) juuri siksi, että asiakkaan hyvinvointiin kontribuoivat tunnustustarpeet tulevat tällöin (paremmin) täytetyiksi. Asiakkaan tunnustustarpeet tulee tietenkin täyttää mahdollisimman hyvin, koska sosiaaliturvan tarkoituksena tulisi olla asiakkaan kokonaisyhyvinvoinnin parantaminen sen sijaan, että hänen asiansa vain käsiteltäisiin lain vaatimien byrokraattisten järjestelyjen puitteissa.

Esimerkiksi jos koettu ongelma on kasvottomuuden kokemuksessa, josta voi lisäksi seurata tunne olemisesta tuntemattomien ja vieraiden voimien riepotelavana, on luontevaa ajatella, että mahdollisimman aito inhimillinen kohtaaminen olisi mahdollistettava eri tavoin. Keinoina voi olla vaikkapa tunnustukseen liittyvien seikkojen parempi huomioiminen sosiaalityöntekijöiden koulutuksessa, resurssien lisääminen/uudelleenkohdentaminen asiakaskohtamisiin ja ylipäättään sosiaalityöntekijöiden työolosuhteiden kohentaminen tai työpaikkakulttuurin kehittäminen. Instituution tunnustuseikkoja koskevilla tai sivuavilla käytännöillä on taipumus tuottaa tunnustuksenantoon liittyviä asenteita työntekijöissä, niin positiivisia kuin negatiivisiakin (Niemi 2015, 179).

Perusteellisen puntaroinnin jälkeen monet yksilöön kohdistetut yhteiskunnalliset toimet ja vaatimukset voivat osoittautua kohtuuttomiksi, etenkin kun huomioidaan toimien kohteiden heikompi sosiaalinen asema. Joka tapauksessa säännölliset tai laajamittaiset kokemukset kunnioituksen tai tunnustuksen puutteesta kielivät ongelmista sosiaalisissa rakenteissa, vaikka ongelma ei koskisikaan yksiselitteisesti juuri perusturvan järjestämisen tapaa. Ongelmat ovat usean tekijän yhdessä aikaansaamia, joten keinoja epäkohtiin puuttumiseksi tulisi myös arvioida monipuolisesti.

Raha on nyky-yhteiskunnassa epäilemättä yksi tärkeä väline tunnustuksen antamiseksi, ja sellaisena se useimmiten liitetään sosiaaliseen arvostukseen ja ansioiden palkitsemiseen. Silti on lähtökohtaisesti vaikeaa nähdä, että perusturvan tapauksessa rahallisen korvauksen suuruudella voitaisiin lähtökohtaisesti kumota muiden mahdollisten epäkohtien seuraukset mitä tunnustetuksi tulemiseen tulee. Annetun tuen laatu ja muoto ovat sen sijaan ratkaisevia. ”Väärinkohdistetut, ei-yksilölliset, byrokraattiset ja pakottavat aktivointitoimet edustavat väärintunnustamista pahimmillaan” (Niemi 2015, 184).

Mikäli tuensaajan implisiittinen tai eksplisiittinen kohtelu on omanarvon-
tuntoa alentavaa, pelkkä tuen korotus tuskin riittää kokemukseen yhteisön
arvostetusta jäsenyydestä. Tällainen kohtelu voi tarkoittaa esimerkiksi tun-
teen tuottamista, ettei tuensaaja ole ansainnut saamaansa tukea (sosiaalinen

arvostus tunnustuksena), tai ettei kyseisen tuen tulisi jostain muusta syystä kuulua hänelle esimerkiksi oikeutena muiden joukossa (kunnioitus tunnustuksena).

Häpeä ja leimaavuus

Henkilökohtainen kamppailu toimeentulosta voi johtaa sosiaaliseen syrjäytymiseen. Pienituloisuus ja tulevaisuudennäkymien puuttuminen yhdessä tunnustuksen puuttumisen kokemuksen kanssa ovat tuhoisa yhdistelmä, josta voi seurata ongelmien negatiivinen kierre. Jotkut perustoimeentulon parantamiseen tähtäävät tukimuodot voidaan kokea myös suoranaisesti nöyryyttäväksi tai henkilökohtaisia häpeän tunteita aiheuttaviksi. Näin on epäilemättä laita monien hyvää tarkoittavien epävirallisten tukitoimien, kuten leipäjonojen, kanssa.

Universaalit tukimuodot, joiden tarveharkinta on mahdollisimman automaattista, ovat tässä suhteessa helpommin hyväksyttävissä, siinä missä selvemmin yksilöivät toimenpiteet ovat leimaavampia. Leimaavuus on kulttuuririippuvainen asia, jolla on omat konkreettiset vaikutuksensa. Käytännön tason oikeudenmukaisuusarvostelmissa tulee kiinnittää huomiota järjestyksen tai mahdollisten uudistusten haluttavuuteen, joka oikeudenmukaisuusarvioinnin lisäksi riippuu empiiristen oletusten totuudesta (Lagerspetz ja Räikkä 2007, 35).

Joidenkin tukimuotojen koettu leimaavuus voi johtaa myös haluttomuuteen hakea kyseistä tukea. Seurauksena voi olla esimerkiksi viimesijaisen toimeentulotuen alikäyttö. Alikäyttö on ongelma, koska toimeentulotuen tarkoitus on muun muassa ehkäistä syrjäytymistä säällisen perustoimeentulon mahdollistamalla. Asia on tärkeä myös tarkemmin rajatun (suomalaisen) perusturvan tapauksessa. Jos esimerkiksi työttömyyskorvaus ja asumistuki eivät kata henkilön elinkustannuksia ja henkilö jättää viimesijaisen toimeentulotuen hakematta sen leimaavuuden vuoksi, tuloksena on toimintaedellytysten huomattava kapeneminen.

Tunnustuksen näkökulmasta katsottuna ihmisille pitäisi pystyä takaamaan sellaiset turvan takeet, joihin he voisivat tarvittaessa myös tukeutua itseskunnioituksensa säilyttäen. Ei voida pitää toivottavana, että perusturvaan tehtävät muutokset johtaisivat tilanteeseen, jossa entistä suurempi ja mahdollisesti alati kasvava määrä ihmisiä joutuisi säällisen toimeentulon saadakseen turvautumaan sellaisiin tukimuotoihin, jotka monet heistä kokevat nöyryyttäväksi (turvatun elintason suuruudesta riippumatta).

”Luukkujen vähentäminen” ja muut vastaavat toimet, joilla vähennetään huono-osaisen kokemaa riittämättömyyden tunnetta, ahdistusta ja häpeää tilanteessa, jossa oma kontrolli on rajallinen, ovat erityisen perusteltuja toimia

tunnustusteoreettisesta näkökulmasta katsottuna. Ne myös edesauttavat yksilön jaksamista ja sosiaalista toimintakykyä.

Kannustus ja ”patistaminen”

Tunnustussuhdeteorian näkökulma on vastakkainen ennen kaikkea nykykeskustelussa entistä vahvemman sijan saaneelle ekonomistiselle ”kannustamiselle”. Rankaisumuotoisten taloudellisten kannustimien idea on, että sosiaaliturvan varassa olemisesta tehdään huomattavan epämukavaa, mikä saa ihmiset pyrkimään tilanteesta pois. Ekonomistipuheessa tämä näyttää usein vaatimuksena yhdistää riittävään perusturvan tasoon ”kova patistaminen” (Sutinen 2017). Näin ajateltuna perusturva tulisi mitoittaa niin, ettei se ole epäkannustavaa suhteessa työntekoon – ajatus on varsin kaukana perusturvasta vakuutuksena, turvana tai oikeutena. Nykykeskustelu on jatkoa jo 1990-luvulla syntyneeseen huoleen ”kannustinloukuista”.

Kannustinajattelun lähtökohtana ei ole perusturvan riittävyys, vaan perusturvan muotoilu siten, että ihmiset tahtovat pois sen varasta. Ajatus-tapa nojaa perusturvan luonteeseen, mutta kääntyy helposti tarpeiden näkökulmasta nurinkuriseksi: taloudellinen kannustaminen pois perusturvalta merkitsee, että pitkään perusturvan varassa olleiden taloudellista asemaa heikennetään.

Ajatusmallin ongelmat, kuten ajatus helposta työllistymisestä, työn kysynnän lisääntymisestä tarjonnan myötä sekä yksioikoinen motivaatiokäsitys, ovat olleet runsaasti esillä. Olennaista tässä yhteydessä on kuitenkin myös se, että perusturvalta pois ”patistaminen” tarkoittaa lähes määritelmällisesti tunnustuksen edellytysten viemistä ihmisiltä, jotka joutuvat olemaan pitkiä aikoja perusturvan varassa. Se voidaan kokea nöyryyttäväksi, loukkaavaksi tai suorastaan ihmisarvoa alentavaksi; hyvin usein tällaisten toimien katsotaan myös heijastavan ymmärtämättömyyttä kohteidensa todellisuudesta (julkista keskustelua esim. Kukkonen 2018; Nurmi 2018). Tämä voi olla toimintakykyä alentavaa, mikä vaikeuttaa perusturvan varasta poistumista, minkä lisäksi turvan tarve on tyypillisesti suurempi, kun perusturvan tarve pitkittyy.

Sanktioivassa ”kannustamisessa” on kyse pelotevaikutuksesta. Sosiaaliturvaan ja hyvinvointipolitiikkaan kyseinen *modus operandi* sopii kuitenkin huonosti. Pelko on keho perusta sosiaaliselle toimintakykyisyydelle, joka rakentuu päivittäin turvallisuuden (tunteen) varaan. Ihmisten todellisten toimintakykyjen ja tarpeiden huomiotta jättäminen ja heidän kaavamainen sanktioimisensa asioista, joihin he eivät voi vaikuttaa, johtaa oletettavasti myös yhä lisääntyvään syrjäytymiseen. Yleisesti ottaen vähiten vaikutusmahdollisuuksia on niillä, jotka verrattain huono-osaisina ovat jo lähtökohtaisesti

heikommassa asemassa ja siten alttiimpia syrjäytymiselle. Perusturvaa tulisikin kehittää ja siihen tulisi panostaa siten, että edellä mainitun kaltainen ”epäreilu epäsuora kohdistuminen” voidaan välttää etenkin huono-osaisimpien kohdalla.

Tässä osiossa esitettyjen tunnustusteoreettisten ja soveltavien huomioiden pohjalta voidaan päätyä seuraavanlaiseen ehdolliseen toimintasuositukseen. Ihmisten sosiaalisen kanssakäymisen ja psykologisen hyvinvoinnin tukeminen edellyttää, että jos perusturvajärjestelyn jotkut elementit vaikeuttavat yksilön tunnustetuksi tulemista, tulee perusturvan mekanismit uudistaa niin, ettei niitä koeta epäinhimillisiksi, nöyryyttäväksi tai leimaaviksi.

3.4 Yksilön vastuu ja yhteiskunnan vaatimukset

Vapaus ja autonomia

Kaikissa aiemmin käsitellyissä näkökulmissa perusturvan oikeutukseen on kyse materiaalistien ja henkisten perustarpeiden lisäksi ennen kaikkea yksilöiden sosiaalisesta toimintakyvystä ja sen mahdollistamisesta oikeudenmukaisesti ja yksilöiden autonomisuuden huomioiden. Toisinaan sosiaalinen toimintakyky ja itsemäärääminen nähdään kuitenkin vastakkaisiksi hyvinvointivaltion tavoitteiden kanssa. *Liberalistisen* ajatustavan mukaan yksilön vapauksia ei tule rikkoa hänen itsensä tai yhteiskunnan hyvinvoinnin vuoksi. Kun kansalaisella on oman elämänsä ja elämänpäämääriensä suhteen mahdollisimman paljon sananvaltaa, yhteiskunta ei myöskään holhoa häntä. Henkilö voi siis itse valita, kuinka hän pyrkii käytettävissä olevia voimavarojaan hyödyntämään ja häntä voidaan pitää vastuullisena mielityyksistään tai riskinotostaan.

Pääpiirteissään (tai abstraktisti) yksilön vapaus ja autonomia vaikuttavat tänä päivänä melko kiistattomilta ja laajalti jaetuilta arvoilta suomalaisessa yhteiskunnassa. Näihin arvoihin vedoten voidaan kuitenkin päätyä hyvin erilaisiin lopputulemiin. Libertaristisen ajattelun mukaisesti yksilön vapauden ja autonomian hyväksyminen aikaansaa yksilön negatiivisten oikeuksien sfäärin (ks. edellä), jolloin kaikki vastuu omasta hyvinvoinnista lepää yksilöllä itsellään. Sen sijaan egalitaristinen yhteiskunta, joka pyrkii mahdollistamaan jäsentensä hyvinvoinnin, on velvoitettu turvaamaan hyvinvoinnin tavoittelun riittävät ja kohtuulliset edellytykset ja saattaa hyvinvointiin tarvittavat resurssit yksilön ulottuville. Lähtökohtana on, että näiden edellytysten varmistaminen on nimenomaan vapauden ja autonomian tukemista.

Vapaus tehdä henkilökohtaisia valintoja omien mielityksien mukaan on tärkeää, mutta monet sosiaaliset seikat heikentävät yksilön kykyä toimia

oman etunsa tai hyvinvointinsa mukaisesti. Esimerkiksi monet epäterveelliset elämäntavat, kuten tupakointi ja liiallinen alkoholinkulutus, korreloivat merkittävästi matalan sosioekonomisen aseman kanssa. Yksilön vastuuttaminen niin, että häntä sanktioitaisiin suoraan tai välillisesti ankarastikin tehdystä valinnoista – esimerkiksi takaamalla vain sellainen perusturvan taso, joka ei riitä ”turhuuteen” – on usein älyllisesti epärehellistä ja liki pitäen aina moralisoivaa.

Äärimmillään tekojen valintaluonteen korostaminen johtaa huomattavaan moraaliseen, sosiaaliseen ja jopa epäinhimilliseen herkkyyden puutteeseen. Liiallista takertumista liberalistiseen ja aivan erityisesti libertaristiseen yksilöiden oikeuksia ja vapaita valinnanmahdollisuuksia korostavaan ajattelukehykseen tulisikin välttää useassa hyvinvointiin ja aivan erityisesti perusturvaan liittyvässä kysymyksessä. Henkilökohtaista vastuuta valinnoista voi korostaa vain, jos yksilöllä on riittävät reaaliset vapaudet hyvien valintojen tekemiseen.

Oma vastuu vs. vastikkeellisuus

Kysymys henkilökohtaisesta vastuusta on relevantti myös perusturvan vastikkeellisuuden tarpeellisuuden arvioinnissa. On nähtävissä, että ”ihmisten oma vastuu, ei niinkään tarpeet, näyttää määrittelevän ihmisten auttamishalukkuutta” (Saari ja Yeung 2007, 133). Tämä rajoittaa niiden ihmisten joukkoa, joita voidaan hyväntekeväisyyteen nojaavilla tai muilla avunantajaa merkittävästi sitovilla järjestelyillä tehokkaasti auttaa. Tämä vaikuttaa myös siihen, mitkä hyvinvointivaltion toimet ovat ihmisten laajasti hyväksymiä, ja korostaa entisestään tärkeyttä arvioida yksilön vastuun/kyvykkyyden rajoja niin empiirisesti kuin normatiivisestikin.

Tarkkoja kriteerejä yksilön henkilökohtaisen vastuun sisällölle ei ole. Voidaan ainoastaan vedota yleisiin oikeudenmukaisuuskäsityksiin ja siihen, mikä kussakin tapauksessa on kohtuullista ja järkeenkäypää. On kuitenkin selvää, ettei yksilöä tule vastuuttaa asioista, jotka eivät ole hänen vallassaan (ks. esim. Kant 2013, A548/B576). Monet hyvinvoinnin perusedellytykset ovat ilmiselvästi yksittäisten ihmisten vaikutusmahdollisuuksien tuolla puolen, mikä tekee niistä kollektiivisesti järjestettäviä asioita. Tällaisia ovat esimerkiksi yleinen turvallisuus, kaikkien hyödynnettävissä oleva perusinfrastruktuuri ja tasapuolinen lakijärjestelmä.

Myöskään yhteiskunnan ja yksilön vastuun alueiden rajanvedolle ei ole itsestään selvää kriteeriä. Vallitseva asiantila voidaan yrittää saada *normin*-mukaiseksi, mutta on aivan *normaal*ia, että kaikki eivät kykene täyttämään kaikkia normeja, koska yksilöiden aktuaaliset toimintakyvyt ja vaikutusmahdollisuudet voivat erota huomattavan paljon.

→ *Jos säällisen elämän perusedellytykset ovat subjektiivinen oikeus, ei kyseisen oikeuden turvaamisessa tulisi olla kyse vaihtokaupasta.*

Oman vastuun korostaminen ei suoraan puolla turvan vastikkeellisuutta. Perusoikeudellinen näkökulma on suorastaan vastakkainen. Jos säällisen elämän perusedellytykset ovat subjektiivinen oikeus, ei kyseisen oikeuden turvaamisessa tulisi olla kyse vaihtokaupasta. *Vastavuoroinen velvoittavuus* edellyttää vain valmiutta kunnioittaa muiden vastaavaa subjektiivista oikeutta. Subjektiivista oikeutta voidaan kunnioittaa eri tavoin ja erityisen tärkeänä voidaan pitää sitä, että säällisen elämän perusedellytysten tulee olla kunkin *saavutettavissa* kohtuullisella tavalla²². Julkisen tahon ei siis välttämättä tarvitse *antaa* kaikkia tarvittavia resursseja valmiina, jos ne voidaan mahdollistaa muulla kohtuullisella tavalla. Esimerkiksi yhteiskunta voi pyrkiä järjestämään työpaikkoja, joista saadut tulot riittävät sosiaalisen minimitason mukaiseen elämään.

Säälliseen elämään vaadittavan sosiaalisen ja taloudellisen minimin turvaamisen puolesta puhuvat normatiiviset argumentit ovat kuitenkin siinä määrin vahvoja, että myöskään *pelkän mahdollisuuden tarjoaminen* ei täytä perusoikeudellisen näkökulman sisältämiä vaatimuksia. Käytettävissä olevien mahdollisuuksien tulee lisäksi olla reaalisesti toteutettavissa olevia. Viime kädessä sekä ihmisyyttä että myös mahdollisesti kansalaisuus vaativat konkreettisen minimitason universaalia turvaamista, periaatteessa käytettävissä olevien mahdollisuuksien saavutettavuuden lisäämisen sijaan.

Vastikkeelliseen sosiaaliturvaan liittyvillä aktivointisuunnitelmilla ja niiden sopimuksellisuudella on yhteys kansalaisen sosiaalisiin oikeuksiin. Näin on erityisesti siksi, että yhteiskunnalliset vaatimukset suunnitelmien ja sopimuksien täyttämiseksi vaikuttavat suoraan sosiaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien tosiasialliseen alaan (ks. esim. Keskitalo ja Karjalainen 2013, 9). Asiassa piilee potentiaalinen uhka. Kulloisenkin yhteiskunnallisen tilanteen erityisten tarpeiden sanelemina saatetaan nimittäin päätyä sosiaaliturvaa koskeviin toimenpiteisiin, joiden myötä tullaan vaivihkaa sitoutuneeksi kauaskantoisiin arvovalintoihin, joita ei muuten pidettäisi hyväksyttävänä. Länsimaissa vallitseva ”aktivoinnin paradigma” syntyi jo itsessään ”hyvinvointivaltion uusliberaalin kritiikin pohjalta reilut kaksi vuosikymmentä sitten” (Keskitalo ja Karjalainen 2013, 15). Olennaista on, että arvovalinnat tehdään tietoisesti ja toimenpiteiden tavoitteet artikuloidaan selvästi ja läpinäkyvästi.

Yksilön hyvinvointiin ja onnellisuuteen keskittyvästä näkökulmasta vastikkeellisuus olisi puolestaan perusteltua, jos se johtaisi yksilöiden hyvinvoinnin

22 Sosiaalisen minimitason saavutettavuudesta, ks. esim. White 2015, 15.

tai sitä kontribuoviivien toimintojen edellytysten paranemiseen. Kuten todettua, seniläisen toimintakykyteorian näkökulmasta yhteiskunnallinen kehitys on yksilöiden reaalisten vapauksien ja mahdollisuuksin jatkuvaa lisääntymistä. Vastikkeelliset sosiaaliturvajärjestelmät sen sijaan rajoittavat yhteiskunnan jäsenten reaalisia vapauksia ja toimintamahdollisuuksia. Toimintakykyteoria varoittaa, että tämä voi johtaa toimien kohteena olevien ihmisten hyvinvoinnin vähenemiseen, sen lisäksi, että vapauksien vähentämistä voi pitää epätoivottavana jo itsessään.

Aktivointi

Hyvinvointipolitiikan alaan lukeutuvien aktivointitoimien ilmeisenä tarkoituksena on parantaa yksilön kokonaishyvinvointia. Viime vuosikymmeninä yhä enemmän yleistyneessä aktivointipolitiikassa (tai ”aktiivinen sosiaalipolitiikka”, tai ”aktiivipolitiikka”²³) on Keskitalon ja Karjalaisen (2013) mukaan pohjimmiltaan kyse siitä, että työttömäksi jäänyt, työttömyysturvaa tai toimeentulotukea saava henkilö palaisi mahdollisimman nopeasti takaisin palkkatyöhön. Tällöin he voisivat pääsääntöisesti olla itseään ja perhettään elättäviä työssä käyviä veronmaksajia, lyhyitä ajanjaksoja lukuun ottamatta. Eurooppalaisissa ja pohjoismaisissa aktivointiratkaisuisa korostetaan inhimillistä kehitystä, inhimillistä pääomaa sekä työllistymisvalmiuksien edistämistä. Tällä tähdätään työllisyyden lisäksi syrjäytymisen ehkäisyyn ja sosiaalisen integraation edistämiseen. Työikäistä väestöä koskevan aktivointipolitiikan taustalla on kuitenkin myös tarve hillitä hyvinvointivaltion sosiaaliturvamenoja. (Keskitalo ja Karjalainen 2013, 7–8, 12–3.)

Aktivointi erityisesti huono-osaisiin kohdennettuna voi johtaa kuntoutumiseen sekä parantuneeseen autonomiaan ja itsetuntoon, jotka kaikki ovat erittäin tarpeellisia toimintakyvyyden ja henkilökohtaisen hyvinvoinnin näkökulmasta. Yleisemmin aktivointi tarkoittaa esimerkiksi työttömien palveluvalikoiman kehittämistä ja palvelujen yksilöllisyyden lisäämistä (Keskitalo ja Karjalainen 2013, 9). Taloudellinen aktiivisuus erilaisten taloudellisten (ml. työllisyys-) mahdollisuuksien hyödyntämisenä on tärkeä osa sosiaalista toimintakykyä, jota yhteiskunnassa täysimääräisesti toimimiseen tarvitaan ja vaaditaan.

Taloudellisesti aktiivinen yksilö ei ole myöskään yhtä riippuvainen yhteiskunnan tarjoamista etuuksista, minkä voi nähdä lisäävän yksilön reaalisia vapauksia. Yksilön taloudellinen aktiivisuus edellyttää laaja-alaista sosiaalista toimintakykyä, ja aito sosiaalinen toimintakyky edellyttää riittävää valinnanvapautta. Henkilökohtainen itsetunto ja kyky tehdä omaa elämää koskevia

23 Terminologiasta ja käsitteistä tarkemmin, ks. Keskitalo ja Karjalainen 2013.

päätöksiä kasvavat sosiaalisen elämän onnistumisten myötä. Voidaan puhua myös tunnustetuksi tulemisesta ja siitä seuraavasta itseluottamuksen lisääntymisestä inhimillisenä perustarpeena.

Aktivointitoimet voivat kuitenkin olla myös muodollisia, kaavamaisuudessaan rituaalinomaisia, pakottavia ja jopa nöyryyttäviä. Tällöin ihmisiä ei kohdella ja huomioida erityisinä yksilöinä, tai heihin kohdistetaan yksisuuntaisia toimia vastavuoroisuuden kustannuksella ihmisten omien vaikutusmahdollisuuksien ollessa näennäisiä. Aktivointipolitiikan, ja tässä tapauksessa myös erityisesti aktiivisen työvoimapolitiikan, tehokkuus onkin suoraan riippuvaista siitä, kuinka hyvin yksilön henkilökohtainen tilanne ja toimintakyky sekä laajemmat yhteiskunnalliset ja taloudelliset puitteet otetaan huomioon. Sellaisessa yhteiskuntajärjestyksessä (tai tulevaisuudenkuvassa), jossa merkittävälle osalle väestöä ei ole tarjolla tuottavaa työtä, ihmisten ei voida olettaa elättävän itseään omalla työllään. Tällaisessa tilanteessa aktiivointiin perustuvan poliittisen ajattelunkin tulisi mukautua ja muuttua valitsevia olosuhteita paremmin vastaavaksi.

Yhdelle hyvä aktivointitoimi voi olla katastrofaalinen toiselle. Mikäli toimintakyky on lähtökohtaisesti jo alhainen, voi verrattain pienetkin muutokset käytettävissä resursseissa – esimerkiksi kannustinvaikutukseen pyrkivien sanktioiden seurauksena – johtaa hyvinvoinnin (tai sosiaalisen toimintakyvyn) huomattavaan vähentymiseen (vrt. edellä). On huomattavasti ongelmattomampaa pyrkiä aktivointiin positiivisten kannusteiden, usein vastikkeellisten lisäresurssien, kautta. Tähän on kaksi ilmeistä syytä: 1) verrattain pienetkin lisäresurssit voivat johtaa hyvinvoinnin (tai sosiaalisen toimintakyvyn) huomattavaan lisääntymiseen; 2) henkilön aktivoitumisen epäonnistuminen ei johda hänen käytettävissä olevien resurssiensa välittömään vähenemiseen, mikä suojaaa kaikista huono-osaisimpien asemaa.

Positiivisten kannustimien heikkoudeksi voitaneen lukea toimimaan pakottavan paineen puuttuminen, jolloin kannustimeen tarttuminen jää selvemmin henkilön omakohtaisten intressien ja taloudellirationaalisen arviointikyvyn varaan, mikä toisaalta tukee henkilön itsemääräävyyttä (sekä käsitystä itsestään itsemääräävänä subjektina). Aktivointitoimien tehokkuus ja negatiivisten sivuvaikutusten välttäminen edellyttävät, että toimien kohteet ovat mahdollisimman hyvin informoituja sekä heiltä vaadittavista asioista että uusista mahdollisuuksistaan. Yksikään aktivoiva toimi tai kannustin ei ole tehokas laskentakaavan perusteella, vaan vasta käytännössä vaikuttaessaan.

Perusturvan varassa elävien syyllistäminen tai ylipäätään kokemus syyllistämisestä voi johtaa aktivoivaksi tarkoitetun toimenpiteen kääntymiseen itseään vastaan. Pahimmillaan tuloksena on syrjäytymisen lisääntyminen. Toimenpiteiden julkilausutulla tarkoituksella ja päämäärällä, esim. hyvin-

voinnin turvaamisella, on tästä näkökulmasta vähemmän merkitystä kuin sillä, millaisen (moraalisen) signaalin ehdotetut toimenpiteet antavat ja miten sosiaalisissa kanssakäymisissä ja julkisessa keskustelussa asiaan suhtautaan.

Kun työikäistä väestöä koskevan aktivointipolitiikan taustalla on tarve hillitä hyvinvointivaltion sosiaaliturvamenoja, eivät pyrkimykset yksilöiden henkilökohtaisen hyvinvoinnin parantamiseen kuulosta välttämättä erityisen vakuuttavilta. Ehdotettujen perusturvan muutosten yhteiskunnallinen kannatus tulee toki ottaa huomioon yhteisiä päätöksiä tehtäessä. Mikäli kyseinen kannatus kumpuaa merkittävässä määrin moralisoivasta ja syyllistävästä asenneilmapiiristä²⁴, vaikuttaa se tietenkin siihen, kuinka perusturvan saajat tilanteensa kokevat, ja päinvastoin.

Aktivointi, tunnustus ja toimintakyky

Toimenpiteiden käytännön toteuttamisessa tulisi vielä aivan erikseen huomioida, että asiakkaiden hyvinvoinnista välittäminen ei riitä, mikäli asiakkaita ei kohdella itsemääräävinä ihmisinä, jotka kykenevät arvioimaan omaa parastaan tai heidän huoliensa tärkeyttä arvioidaan ”valikoivasti” (ks. Niemi 2015, 183–5). Perusturva sosiaaliseen minimitasoon vaadittavina resursseina voidaan erottaa muista sosiaaliturvan alaisista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena voi olla esimerkiksi kuntoutus tai aiemman sosiaalisen toimintakyvyn palautus ja syrjäytymisen ehkäiseminen.

Olisi virhe ajatella, että perusturva olisi erityisen ”neutraali” toimi, jonka puitteissa sen saajien kokemuksia ei tarvitsisi huomioida. Näin on etenkin, jos osa perusturvasta määritellään vastikkeelliseksi käyttäytymismuutosten tuottamiseksi. Voi nimittäin hyvin olla, että juuri tietynlaista käyttäytymistä vaatimalla valtiolta epäonnistuu tuensaajien todellisen tilanteen ja tarpeiden huomioimisessa.

Erityisen ongelmallista on, jos yksilöltä edellytetään tuen saamisen sanktioituna ehtona tekoa tai toimea, jota hän ei tosiasiallisesti kykene tekemään. Perusturvan saajat eivät ole toimintakyvyltään yhtenäinen joukko. Esimerkiksi jos oikeus täysimääräiseen työttömyysturvaan on riippuvainen jollakin ajanjaksolla tehdystä työstä, järjestelmä voi periaatteessa ”kannustaa” etsimään

24 Psykologiset ja sosiaalipsykologiset tekijät vaikuttavat tietenkin ihmisten käyttäytymiseen, mutta maallikonäkemykset ihmisten käyttäytymisen motiiveista perustuvat usein anekdoottimaiseen todistusaineistoon, jota omat moraaliset asenteet värittävät, mikä johtaa usein moralisointiin. Onkin äärimmäisen tärkeää, että perusturvan kehittämisessä hyödynnetään kokonaisvaltaisesti saatavilla olevaa sosiaalitieteellistä ja psykologista tutkimusta, jotta toimenpiteiden tosiasialliset vaikutukset saataisiin kartoitettua. Riskinä on sosiaalipsykologisen ulottuvuuden sivuuttaminen, sen väärinymmärtäminen tai rakenteellisen ongelman yksilöllistäminen.

työtä aktiivisemmin. Sanktiot kuitenkin vaikuttavat eniten niihin, jotka eivät syystä tai toisesta kykene löytämään itselleen sopivia työtehtäviä, tai joiden työpanoksella ei ole työmarkkinoilla käyttöä.

On kyseenalaista heikentää yhden huono-osaisen ryhmän elintasoja, mikäli tarkoituksena on lähinnä vaikuttaa toisen ryhmän käyttäytymiseen²⁵. Näin voi käydä tarkoittamatta, kun ihmisryhmien todellisia toimintakykyjä ja -valmiuksia ei arvioida, vaan ryhmiin kuuluvien yksilöiden ominaisuuksia, tarpeita ja mahdollisia kannustimia määritellään yksilötoiminnasta käsin. Tämä tarkoittaa käytännössä yleistämistä tai redusointia tuen kategorioiden perusteella: eläkkeen saajat ovat kaikki samanlaisia, työttömyysturvan saajat ovat samanlaisia, viimesijaisen toimeentulotuen saajat ovat samanlaisia jne.

Sosiaaliturva muodostaa toki kokonaisuuden, jossa eri järjestelyt (kerrannais)vaikuttavat yhtä aikaa. Aktivoivien ja kannustavien järjestelyjen tulisi kuitenkin kohdentua tarkoituksen- ja oikeudenmukaisesti. Perusturvan tason alentaminen johtaa siihen, että yhä useampi joutuu turvautumaan viimesijaisiin tukitoimiin. Vaikka viimesijaisten tukimuodot pidettäisiin ennallaan, ja niiden tasojen oletettaisiin vieläpä kehittyvän toimeentulon vaatimusten muuttuessa, ei tätä kehityskulkua voi silti pitää järin toivottavana. Entistä enemmän yksilöllisiä (ja yhteiskunnallisia) resursseja valuisi hukkaan. Viimesijaisten tukimuotojen leimaavuus voi johtaa sosiaaliturvan alikäyttöön, mistä seuraa sosiaalisen toimintakyvyn (ml. alentunut työkykyisyys) säilyttämisen kannalta tarpeellisten resurssien vähäisyys, mikä puolestaan voi johtaa moninaisten sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien lisääntymiseen.

Aktivoivien ja kannustavien järjestelyjen tarkoituksena tulee olla yksilön, ja sitä myöten yhteisön, kokonaisuuden tai -hyöty, mutta se ei saa johtaa siihen, että kansalaisia ei kohdeltaisi arvostavasti ja kunnioittavasti itsemäärävinä yksilöinä.

Työehtoisesta perusturvasta

Työehtoinen perusturva on tyypillisesti seurausta käsityksestä, jonka mukaan yhteiskunnan järjestämä perusturva ”passivoi” tuensaajia. Tuensaajat saateen lisäksi nähdä tulevan etuuksistaan riippuvaisiksi, mikä heikentää viime kädessä heidän omia mahdollisuuksiaan hyvinvointinsa parantamiseen. Ensimmäisessä käsityksessä työehtoista perusturvaa voidaan pyrkiä perustelemaan niin, että tuensaajien passiivisuus aiheuttaa rasitteita muille. Perus-

25 Kantilaisesta deontologisesta moraalikäsitelmästä käsin asia olisi tällöin niin, ettei ihmisyksilöä kohdeltaisi päämäärä sinänsä vain ainoastaan välineenä (jonkin toisen päämäärän saavuttamiseen, eli tässä tapauksessa jonkin toisen yksilön hyvinvoinnin parantamiseen).

turvasta seuraavia taloudellisia rasitteita voi tuskin kuitenkaan pitää koh-
tuuttomina. Toisessa käsityksessä työehtoista perusturvaa puolustetaan
toimintakykyteoriasta tutulla ajattelumallilla: yksilön toimintakykyisyyden
edistäminen johtaa hänen hyvinvointinsa paranemiseen. Tulisi vielä kuiten-
kin näyttää toteen, että työehtoinen perusturva todella johtaa väitettyihin
hyvinvointivaikutuksiin.

Perusturva antaa työntekijälle ensinnäkin paremman neuvotteluaseman
työmarkkinoilla, jolloin perusturvan saajan ei tarvitse ottaa välittömästi vas-
taan jokaista hänelle tarjottua työpaikkaa niiden työehdoista ja palkkaukses-
ta riippumatta. Perusturva antaa tuensaajalle siis mahdollisuuden parhaan
saatavilla olevan työtarjouksen vastaanottamiseen heti ensimmäisen työt-
tarjouksen sijaan. Sikäli kuin perusturvasta tehdään selvästi työehtoinen
tuntuvien sanktioiden uhalla, tekee se yksilön asemasta haavoittuvamman
(White 2015, 40). Haavoittuvampi asema itsessään voidaan nähdä työnhakuun
kannustavaksi tekijäksi, mutta lähtökohtaisesti on ongelmallista, jos perus-
turvaa tosiasiaassa heikennetään.

Ei-aiotut seuraukset voivat olla nimittäin hyvin merkittäviä. Erilaisten
työehtojen lisääminen eri perusturvamuotoihin voi johtaa työntekijöiden
aseman heikkenemisen johdosta erilaisiin työehtojen ja olosuhteiden hei-
kennyksiin, millä on laajaa yhteiskunnallista relevanssia. Myös henkilön
itsekunnioitus voi olla koetuksella, mikäli hänen tulee jatkuvasti osoittaa
aktiivisuuttaan työnhakijana, jos hän ei samaan aikaan kykene saamaan työ-
paikkaa. Työllistyminen ei ole välttämättä kiinni omasta aktiivisuudesta vaan
siihen vaikuttavat mm. globaali markkinatilanne sekä erilaiset rakenteelliset
ja teknologiset muutokset, joiden puitteissa aiemmin tarpeelliset työtehtävät
osoittautuvat tarpeettomiksi.

Perusturva antaa turvaa myös tuensaajan lähipiirille, esimerkiksi hänen
lapsilleen. Tulee harkita tarkkaan, tuleeko tuensaajan lähipiiri samalla ran-
gaistuksi siitä, ja millä tavoin, mikäli tuensaaja ei kykene täyttämään sosiaali-
turvan ehtona olevia aktiivisuusvaatimuksia tai työehtoja (White 2015, 41).
Oikeudenmukaisuus vaatii, että ihmisiä kohdellaan tasa-arvoisesti ja heille
annetaan reilu mahdollisuus tavoitella heille tärkeitä asioita. Vaikka työehdon
täyttämistä voitaisiinkin vaatia yksittäiseltä henkilöltä perusturvan myöntä-
miseksi, ei kyseisen yksilön mahdolliset puutteet, kuten oletettu passiivisuus,
saisi merkittävästi vaikuttaa hänen lähipiiriinsä, joka ei voi asiaan vaikuttaa
tai ole siitä mitenkään vastuussa.

Oulu Capital
of Northern
Scandinavia



4

Syitä ja tapoja
kehittää perusturvaa



4 Syitä ja tapoja kehittää perusturvaa

Yllä olemme jäsentäneet perusturvaa ihmisoikeutena tai yleisen inhimillisyyden vaatimana asiana, minkä jälkeen esitimme lisää normatiivisia näkökulmia, joiden lähtökohtana on yksilöiden toimintakyky todellisessa yhteiskunnassa sosiaalisina olentoina. Tässä luvussa käsittelemme perusturvaa ennen kaikkea mahdollisena välineenä muihin yhteiskunnallisesti tärkeisiin tavoitteisiin. Huomio kiinnittyy nyt entistä selvemmin yhteiskunnan näkökulmaan. Perusturva ei ole ainoastaan yksilön oikeus, vaan toimivan yhteiskunnan perusinstituutio. Siihen voi olla syytä panostaa myös perusturvaan suoraan liittymättömistä syistä.

4.1 Yhteiskunnan vakaus ja resilienssi

Yksilön henkilökohtaisen turvan lisäksi perusturvalla on myös selvä funktio yhteiskunnan vakauteen ja erilaisten uhkien vastustuskykyyn vaikuttavana tekijänä. Uhat ovat moninaisia ja luonteeltaan yhä enenevässä määrin globaaleja. Sisäiset ja ulkoiset uhat voivat myös limittyä eri tavoin: poliittiset ja sosiaaliset ongelmat voivat kärjistyä konflikteiksi vieraan vallan tai erilaisten globaalien tekijöiden (tai megatrendien) myötävaikutuksella. Tällaisia ovat esimerkiksi ilmastonmuutos, luonnonkatastrofit, talousjärjestelmän kriisit ja kehittyvä teknologia (esim. robotisaatio), sekä mahdollisesti myös heikentyvä teknologinen kapasiteetti (esim. infektioiden ja tartuntatautien torjunta).

Poliittisen järjestelmän ja yhteiskunnan perusrakenteen legitimizeetti voi heiketä niin paikallisten kuin globaalienkin muutosvoimien ja trendien seurauksena, mikä puolestaan voi johtaa lukuisiin vakaviin lisähaasteisiin, joiden tarkka ennakointi tai arviointi on äärimmäisen vaikeaa. Yhteiskunnalta ja sen instituutioilta vaaditaan *resilienssiä*.

Turvallisuus ja yhteiskuntasopimus

Yksi varsin yleinen tapa oikeuttaa yhteiskunnallisia instituutioita ja käytäntöjä on ”yhteiskuntasopimuksen” idea. Tällä tarkoitetaan filosofiassa metodologista yhteiskunnan oikeuttamisen mallia, jossa kuvitellaan, minkälaisen sopimuksen ei-yhteiskunnallisessa tilassa elävät toimijat olisivat valmiita solmimaan joutuessaan päättämään tulevan yhteiskuntajärjestyksen peruseriaatteista. Mistä he olisivat valmiita luopumaan saadakseen yhteiskunnan tarjoamat hyödyt, tai millaiset yhteiset pelisäännöt he olisivat valmiita hyväksymään yhteiselonsa ja hyvinvointinsa turvaamiseksi? Ajatus yhteiskuntaa edeltävästä luonnontilasta ja myöhemmin solmittavasta yhteiskuntasopimuksesta on hypoteettinen ajatuskoe, mutta sen avulla on perinteisesti pyritty hahmottamaan olemassa olevien yhteiskuntien olennaisia piirteitä.

Filosofian ulkopuolella yhteiskuntasopimuksen käsitettä käytetään toisinaan väljästi viittaamaan yleiseen legitimeettiin. Tällöin yhteiskuntasopimus tarkoittaa jonkinlaista ”näkyvätöntä yhteisymmärrystä” yhteiskunnan roolista ja eri toimijoiden odotuksista ja vastuista. Viralliseen lakiin on kirjoitettu tietyt periaatteet ja taloudellisista suhteista tehdään jatkuvasti päätöksiä ja ratkaisuja. Ihmisillä on kuitenkin myös tämän tason ylittäviä jaettuja käsityksiä yhteiskunnallisten suhteiden legitimiudesta ja yhteiskuntajärjestelmän oikeanlaisesta toiminnasta. Nämä käsitykset toki myös muuttuvat, mutta huomattavasti hitaammin kuin päivänpoliittiset päätökset.

Yhteiskuntasopimusajattelijat ovat perinteisesti kiinnittäneet erityistä huomiota turvallisuuden takaamisen ja sopimuksella muodostetun poliittisen yhteisön väliseen suhteeseen. Uuden ajan alun yhteiskuntasopimusteoreetikot tyypillisesti ajattelivat, että vastineeksi yksilöiden luovuttamista (luonnontilaisista) vapauksista valtio takaa kansalaisten turvallisuuden ulkoisia uhkia vastaan sekä sanktioi lainrikkoojia (eri painotuksin Hobbes 1996 [1651]; Locke 1988 [1690]; Rousseau 2012 [1762]).

Sitä vastoin luottamuksen puute ja siitä seuraava keskinäinen epäluulo on nähty yhteiskunnallista järjestystä ja lakeja edeltävän luonnontilan piirteeksi. Kun keskinäistä luottamusta ei ole eikä turvallisuuden takaavia lakeja ole vielä luonnontilassa säädetty, kukin valvoo itse omia etujaan ja toimii tuomarina omassa asiassaan. Kun kukin ajaa omakohtaisia intressejään ilman lain rajoitteita tai yleisen ja jaetun moraalin pidäkkeitä, seuraa syvä epävarmuus omasta turvallisuudesta. Tämä voi helposti johtaa ennakoiviin yllälyönteihin, väkivaltaiseen konfliktiin ja koston kierteeseen.

Yhteiskuntasopimuksen solmiminen ja siten poliittisen yhteisön muodostaminen ja ylläpitäminen vaativat aina luottamusta. Keskinäinen luottamus pitää yhteiskuntaa koossa sekä tekee yhteiselosta ennakoitavaa ja turvallista. Lisäksi kukin lähtökohtaisesti vapaa yksilö luopuu joistakin vapauksistaan yhteisiin pelisääntöihin sitoutuessaan. Yhteiskunnan toiminta edellyttää

keskinäistä uskoa siihen, että tehdyn sopimuksen ehtoja noudatetaan myös riskien realisoituessa omalla kohdalla. Keskinäinen luottamus ei välttämättä vaadi ihmisiltä erityistä solidaarisuuden tunnetta, ensisijaisesti altruistisia motiiveja tai muita erityisen jaloja tunteita. Huomattavassa osassa oikeudenmukaisuusteorioita ihmisten oletetaan tavoittelevan ensisijaisesti omaa etuaan (esim. Rawls edellä; ks. Saari ja Yeung 2007, 116–8).

Erityisesti Thomas Hobbesin kuuluisan käsityksen, jonka mukaan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden takaaminen on yhteiskuntien olemassaolon ja legitimitietin ensisijainen syy, on usein ajateltu perustuvan oletuksille ihmisten perustavanlaatuisesta egoismista²⁶. Yhteiskunta syntyy ihmisten keskinäisestä pelosta ja luonnontilan pelko on viime kätinen yhteiskuntaa ylläpitävä kannustin.

Aivan niin pitkälle ei ole kuitenkaan tarvetta mennä, eikä ole myöskään syytä olettaa ihmisten käyttäytyvän yksinomaan egoistisesti tai ainoastaan omakohtaisten rationaalisten intressiensä mukaisesti. Kiinnittämällä huomiota juuri egoistisiin motiiveihin voidaan kuitenkin korostaa sitä, että kaikkien turvallisuuden takaamaan kykenevä yhteiskunta on mitä luultavimmin myös omakohtaisten rationaalisten intressien mukainen.

→ *Yhteiskunnallista luottamusta, jonka tarve nojaa rationaalsiin intresseihin, voidaan myös vahvistaa yhteiskunnallisilla järjestelyillä.*

Yhteiskunnallista luottamusta, jonka tarve nojaa rationaalsiin intresseihin, voidaan myös vahvistaa yhteiskunnallisilla järjestelyillä. Ihmiset voivat ajan myötä tulla vakuuttuneiksi yhteistoimintajärjestelmään osallistuminen eduista. Suomalaisen yhteiskunnan vahvuutena on ollut juuri koheesion ylläpitäminen. Luottamuksen kehittymisen suunta on jatkossakin oleellinen kysymys. Yksilöiden turvallisuuden tunnetta lisäävät oman elämän hallinnan kokemus, merkityksellinen tekeminen, vaikutusmahdollisuudet ja erilaiset yhteisöllisyyden kokemukset, ja näitä asioita voidaan myös tukea. Kun ihmiset ovat riittävän turvatussa asemassa, tulevat tunnustetuiksi yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä ja toimivat osana reilua yhteistoimintajärjestelmää, he voivat luottaa toisiinsa ja yhteiskunnallisen järjestäytymisen oikeudenmukaisuuteen. Toisaalta kansalaisten keskinäinen luottamus sekä heidän vakuuttuneisuutensa yhteistoimintajärjestelmästä saamistaan eduista voivat myös rapautua, mikäli yhteiskuntaa ei koeta enää reiluksi.

26 Hobbesin luonnontilafiktion selitysvaikutus on varsin rajallinen – ainakin mikäli se vaatii silkkään itsekkyysoletukseen perustuvaa näkemystä käyttäytymisestä, joka on ”yksiselitteisesti väärä” (Saari ja Yeung 2007, 122–3, 133) – ja hänen abstraktionsa edut piilevätkin ensisijaisesti käsitteellisen ajattelun piirteiden ja vakiintuneiden yhteiskunnallisten käsitystemme (heuristisessa) selventämisessä. Ylipäätään altruismin ja egoismin välillä on nähtävissä useita välittäviä kategorioita, joita sosiaaliset suhteet määrittävät (Hardin 1993 viitattu Saari ja Yeung 2007, 127).

Kansalaisten turvallisuuden takaamisen eräs keino on yhteiskunnan vakauden ylläpitäminen, mutta yhtä lailla kansalaiset voivat täysin legitiimisti vaatia, että heidän turvallisuutensa taataan. John Locken mukaan tässä epäonnistuminen on oikeutettu syy kapinoida hallintoa vastaan. Lockelaisessa katsannossa yhteiskuntasopimuksella pyritään konkreettisen turvallisuuden ja elämän lisäksi varjelemaan kunkin ihmisen luonnollisia oikeuksia²⁷. Lain tulisi koskea tasapuolisesti niin hallitsijaa kuin alamaiksiakin, niin ylhäisiä kuin alhaisiakin.

Yhteiskuntasopimus- ja luonnonoikeusajattelu ovat sittemmin johtaneet nykymuotoiseen käsitykseen kaikille yhtäläisesti kuuluvien ihmisoikeuksien turvaamisesta. Vaatimukseen yleisen turvallisuuden ja inhimillisten oikeuksien takaamisesta sisältyy tänä päivänä yhä useammin myös vaatimuksia riittävän elintason ja elämän edellytysten turvaamisesta. Turvallisuus ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus ovatkin länsimaisen poliittisen filosofian teoriaperinteessä usein kulkeneet käsi kädessä. Ne ovat myös tunnistettavissa suomalaisten laajalti jakamiksi arvoiksi tai toiminnan motiiveiksi (Saari ja Yeung 2007, 126–7).

Hyvinvointivaltiossa vastaavanlainen luottamukseen perustuva yhteiskuntasopimus voi aivan hyvin pitää sisällään myös ajatuksen perusturvasta yhtenä taattavan turvallisuuden muotona. Näin vaikuttaisi myös ainakin jossain mielessä olevan. Jo puhe yhteiskunnan turvaverkosta, jota ei välttämättä koskaan itse tarvitse, mutta johon on tarvittaessa oikeutettu (veroja maksavana) kansalaisena, pitää sisällään tämän oletuksen. Ihmisoikeuksien sisällyksi on puolestaan yhä enenevässä määrin katsottu kuuluvan myös säälliseen elämään ja hyvinvointiin vaadittava materiaallinen ja henkinen elintaso.

Sopimusperustaisuus eroaa utiliteetista ja ihmisoikeuksista perusturvan normatiivisena oikeutusperusteena. Laajemmin asiaa voi pitää yhteiskunnallisena haasteena: minkälaiseen yhteiskuntasopimukseen Suomen kaltainen valtio voi nojata hyvinvointivaltion kultakauden jälkeen? Miten sen voi muotoilla? Varmasti kaikilla suomalaisilla on lupa odottaa valtiolta tiettyä perusturvaa kokeakseen yhteiskuntajärjestyksen perustelluksi ja oikeutetuksi.

Perusturva ja vakaus

Oikeudenmukaisuus on keskeinen yhteiskunnallinen tavoite jo sinänsä, mutta oikeudenmukaisuudesta seuraava yhteiskunnallinen vakaus on merkittävä lisähyöty. Samoin perusturva osallistuu yhteiskunnallisen vakauden ylläpitämiseen. Vakaus lisää resilienssiä erilaisia uhkia kohtaan. Yhteiskunnallisella

27 Luonnonoikeusajattelun mukaan "on olemassa inhimillisistä katsomuksista riippumattomia, universaalisti päteviä ja velvoittavia oikeudenmukaisuusperiaatteita" (Yeung ym. 2007, 9).

koheesiolla ja luottamuksella on merkittävä rooli myös suhtautumisessa erilaisiin vaikuttamispyrkimyksiin, mahdollisesti jopa suurempi kuin kansalaisten koulutus- ja tietotasolla. Ihmiset pitävät tiedollisesti luotettavina niitä auktoriteetteja ja tahoja, joiden he katsovat pitävän huolta juuri heidän eduistaan. Luottamuksen merkitys korostuu arvioitaessa päätöksien tai tulevien toimien järkevyyttä tilanteissa, joissa tietoa on vaikeasti saatavilla tai sen arviointi on vaikeaa.

Perusturvan ja yhteiskunnallisen vakauden välinen suhde on ymmärrettävissä myös edellistä suoremmin. Riittävän henkilökohtaisen elintason takaaminen kaikissa tilanteissa pitää yksilön toivottavasti yhteiskunnan piirissä estäen niin sosiaalista syrjäytymistä kuin myös tarvetta elättää itsensä rikollisin keinoin. Mitä vähemmän ”pudokkaita” on, sitä yhtenäisempi ja vakaampi yhteiskunta on. Kansalaisten välinen luottamus joko vahvistuu tai heikkenee osana päivittäisessä sosiaalisessa kanssakäymisessä tapahtuvaa kollektiivista arviointia. Keskinäinen luottamus voi myös ”jakaantua” epätasaisesti eri väestöryhmien välillä yhteiskunnan luokkaistumista lisäten, mikä vähentää koheesiota ja voi altistaa sisäisille poliittisille ja sosiaalisille uhille.

Mitä uhkien realisoitumiseen tulee, on tullut jo tavaksi puhua yhteiskunnan järjestelmien joustavuudesta, eli kyvystä mukautua tarpeen mukaan. Turvallisuusongelmien juurisyyt juontuvat muista kuin ensisijaisesti turvallisuuteen liittymistä ratkaisusta, jolloin varsinaisilla turvallisuuteen liittyvillä päätöksillä vastataan jo syntymään päässeisiin ongelmiin (Sisäministeriö 2017, 11). Reaktiivisuuden sijaan olisikin syytä parantaa joustavuuden edellytyksiä. Ihmisillä, joiden säällisen elämän tarpeet ovat lähtökohtaisesti turvatut, on mahdollisuus joustaa, sietää ajoittaista epävarmuutta ja ottaa iskujakin vastaan. Puutteet perustoimeentulossa lisäävät epätoivoa ja näköalattomuutta, joka voi johtaa arvaamattomuuteen.

Suomalaisten jakautuminen menestyviin ja syrjäytyviin on tärkeä taustatekijä erilaisten turvallisuusuhkien taustalla. Kyse on tällöin juuri lisääntyvän eriarvoisuuden aikaansaavasta sosiaalisen luottamuksen eroosiosta, joka vähentää niin yksilöiden kuin yhteiskunnankin vastustuskykyä erilaisia konkreettisia uhkia kohtaan. Sikäli kun vähäisen eriarvoisuuden katsotaan olevan yksi oikeudenmukaisen yhteiskunnan piirteistä, on oikeudenmukaisuuden edistämisen lisäksi merkittävää välineellistä arvoa yhteiskunnallisen vakauden ylläpitämisessä (vrt. esim. Rawls 2005).

Toimiva ja riittävä sosiaaliturva harkitun ja oikeudenmukaisen sosiaalipolitiikan osana on myös parasta turvallisuuspolitiikkaa etenkin pitkällä aikavälillä, kun tulevien riskien tarkkaa laatua on vaikeaa määrittää. Olivat yhteiskunnan tulevat haasteet mitä tahansa, on tietenkin selvää, että ne vaativat sietokykyä ja venymistä nimenomaan yhteiskunnan jäseniltä.

4.2 Utilitarismi ja kollektiivinen rationaalisuus

Utilitarismin mukaan teon tai politiikkatoimen oikeutusta tulisi tarkastella niistä seuraavan yhteenlasketun ”utiliteetin” (lat. *utilis*, hyödyllinen) mukaan. Keskeinen merkitys on sillä, miten utiliteetti määritellään. Perusturvaa arvioitaessa voidaan esimerkiksi kysyä, millaisista järjestelyistä seuraa suurin kokonaisuhyöty tai kokonaisuonnellisuus. Kokonaisuonnellisuuden mittaamiseen on erilaisia utilitaristisia lähestymistapoja. Esimerkiksi hyvinvointiopin (*welfareism*) mukaan asian toivottavuuden ratkaisee sen vaikutus kokonaisuonnellisuuteen, kun taas taloustieteellisessä keskustelussa puolestaan puhutaan usein halujen tyydyttämisestä (*desire-satisfaction*) (White 2015, 1.1, 2.1).

Molemmissa näkemyksissä ilmeisenä ongelmana on se, että preferenssit, halut ja kokemukset voivat muotoutua ja mukautua osana elämäntilannetta ja sosiaalista asemaa. Henkilö voi tyytyä omaan puutteen täyttämään osansa ja olla varsin onnellinen yksilö, joka on kyennyt tyydyttämään vähäiset tarpeensa. Henkilökohtaisesta kokemuksestaan huolimatta hänen materiaallinen perustansa ja/tai yhteiskunnallinen asemansa voi olla erittäin huono monella tapaa. Samoin hänen mahdollisuutensa parantaa omaa tilannettaan ja elämänsä merkittäviä epäkohtia voivat olla liki pitäen olemattomat. Niinpä ”utiliteetti” on yhteiskunnallisempi kysymys yksilön välittömien tavoitteiden tai tahtotilojen toteutumisen sijaan.

→ *Perusturvan minimitaso ja muut köyhydessä eläville tarpeelliset palvelut eivät ole ainoastaan yksilöiden ongelmia. Yksilön fyysisten ja henkisten perustarpeiden täytyminen on myös hänen läheistensä hyvinvoinnin edellytys.*

Utilitarismin näkökulma muistuttaa myös, että perusturvan minimitaso ja muut köyhydessä eläville tarpeelliset palvelut eivät ole ainoastaan yksilöiden ongelmia. Yksilön fyysisten ja henkisten perustarpeiden täytyminen on myös hänen läheistensä hyvinvoinnin edellytys, mikä korostuu erityistä tukea tarvitsevien ryhmien tapauksessa. Perusturvaa voidaan tarkastella myös koko yhteiskunnan hyödyn näkökulmasta: monet sosiaaliset indikaattorit vaikuttavat olevan paremmalla tasolla, kun tuloeroja ja syvintä köyhyttä ei päästetä kohtuuttomiksi. Hyötyjiä ovat siis myös ihmiset, jotka eivät koskaan tarvitse perusturvaa. Lisäksi tulojen uudelleenjakoa voidaan puolustaa utilitaristisesti myös lisääntyvänä kokonaisuonnellisuutena, johtuen tulojen laskevasta marginaalihuödystä (White 2015, 2.1).

Utilitaristinen etiikka nojaa ajatukseen, jonka mukaan kaikkien ihmisten suurimpaan mahdolliseen kokonaisuhyötyyn – tai kokonaisuhyvään, kuten kaikkien onnellisuuteen – johtavat teot ja järjestelyt ovat muita suositeltavampia.

Yksilön henkilökohtaisesta hyödyntavoittelusta ei vielä seuraa, että kyseinen henkilö tavoittelisi kokonaishyötyä, eikä sitä välttämättä häneltä utilitaristien lisäksi kukaan suoraan vaadikaan.

Yhteiskunnallisesta näkökulmasta toimijuus jäsentyy eri tavoin: kollektiivilla tai yhteisöllä on käytettävissään joukko resursseja ja kykyjä, joiden puitteissa kokonaishyötyä voidaan maksimoida. Tällöin kysymys saavutettujen hyötyjen oikeudenmukaisesta jaosta kollektiivin jäsenten kesken tulee tärkeäksi. Vastaukseksi ei enää välttämättä riitä ”kokonaishyöty maksimoiden”. Oikeudenmukaisuuden vaatimukset ja utilitaristinen etiikka asettuvat tässä suhteessa jokseenkin vastakkain.

Hyöty ja tarkoituksenmukaisuus

Säälliseen elämään vaadittavien toimintakykyjen edistäminen törmää kuitenkin helposti *rajanasettamisen ongelmaan*. Kyse on siitä, että joillakin sosiaaliturvaan kuuluvilla palveluilla tai etuuksilla, kuten terveystalv palveluilla, ei ole selvää ylärajaa vaan niitä voidaan tarjota liki loputtomasti. Jos säälliseen elämään lasketaan ruumiillisen terveyden (kaikki) edellytykset, tulee terveydenhuollon tarjoamisesta hyvin kallista. Tuleeko kaikilla olla esimerkiksi mahdollisuus käyttää uusia ja erittäin kalliita biologisia lääkkeitä syöpäsairaus- ja autoimmuunisairauksidoissa? Eettisissä pohdinnoissa törmätään säännöllisesti erilaisiin hankaliin rajatapauksiin, eikä rajanasettamisen ongelma olekaan syy luopua muuten hyviksi katsotuista periaatteista.

On laajemminkin tarpeen erottaa toisistaan *hyöty* ja *tarkoituksenmukaisuus*. Erilaisia asioita ja saavutuksia voidaan pitää hyödyllisinä ja erilaisia asioita voidaan pitää hyötynä²⁸. Esimerkiksi poliittiset toimenpiteet voivat tukea yhteiskunnan demokraattista kehitystä, joka on nähtävissä niistä saaduksi hyödyksi²⁹. Tällaisen hyödyn mittaaminen on huomattavasti hankalampaa kuin esimerkiksi talouskasvun tai tulotasojen paranemisen. Tämä voi pahimmillaan johtaa harhaan, jossa hyödyksi noteerataan lähinnä helposti mitattavia hyötyjä. Saavutetut hyödyt – olivat ne sitten mitä tahansa – voivat lisäksi jakautua ihmisille epätasaisesti. Esimerkiksi globalisaation voi nähdä tarjoavan ihmisille erilaisia hyötyjä, mutta yhtä lailla toisille ihmisille ja ihmisryhmille lähinnä haittoja. Näiden hyötyjen ja haittojen vertailu on usein hyvin vaikeaa.

Toiminta on taas tarkoituksenmukaista, kun sillä saavutetaan tarkoitettu lopputulos. Hyvät lopputulokset ovat käytännössä aina myös hyödyllisiä,

28 Edellä on viitattu muun muassa hyvinvointiooppiin, jonka klassisessa muodossa hyöty ymmärrettiin nautinnoksi tai onnellisuudeksi ja nytemmin yksilöiden halujen tyydyttämiseksi.

29 Moraalisen oikeuttamisen ja utiliteetin välinen suhde ei ole filosofisesti itsestään selvä. On esimerkiksi esitetty, että mikä tahansa moraalinen teoria on artikuloitavissa utiliteettikäsitteillä. Tässä raportissa tehtyjä sisältöjaotteluita ei tulisikaan ymmärtää ehdottomiksi vaan lähinnä selvyyden tarpeen sanelemiksi.

mutta tarkoituksenmukainen lopputulos voi olla myös haitallinen jonkin toisen tavoiteltavan hyödyn näkökulmasta. Myös tarkoituksenmukaisen perusturvan tavoittelusta seuraa paitsi moninaisia hyötyjä, myös mahdollisia haittoja. Erilaiset hyödyt tai haitat voivat myös limittyä suhteessa eri toimien tarkoituksenmukaisuuteen. Perusturvalla voidaan puuttua muun muassa köyhyyteen ja/tai epätasa-arvoisuuteen. Köyhyyden vähentämisellä on omat hyödylliset seurauksensa, epätasa-arvoisuuden vähentämisellä omansa ja osa näistä hyödyllisistä seurauksista limittyy keskenään. Seurausten erottaminen ei ole yksinkertaista, mutta onneksi ei aina tarpeenkaan. Tärkeämpää on hahmottaa oikeudenmukaisten perusturvatoimien kokonaisuus osana yksilöiden ja yhteiskunnan kokonaisuutta.

Hyötyjen ja tarkoituksenmukaisuuden välistä suhdetta voidaan jäsentää myös näkökulmasta, jossa perusturvan järjestämisessä katsotaan olevan kyse vaihtelevissa määrin tehokkuus- tai tavoiteongelmasta³⁰. Tehokkuusongelmalla tarkoitetaan sitä, miten yhteiskunnalliset toiminnot tulisi järjestää, jotta niin yksilölliset, kansalliset kuin kansainvälisetkin tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Tavoiteongelma viittaa sosiaalisen ja yhteiskunnallisen toiminnan haluttujen tulosten ja päämäärien artikuloimiseen. (Niiniluoto 1993.)

Rajanasettamisen ongelmassa on olennaisesti kyse sekä tehokkuus- että tavoiteongelmasta: tavoitteiden täysimääräisen saavuttamisen vaikeus saattaa asettaa paineita yhteiskunnallisten tavoitteiden uudelleenartikuloimiseen, vaikka tavoitteita pidettäisiinkin muuten perusteltuina. Suotuisa talouskasvu voi puolestaan olla välttämätöntä perusturvan tietyn tason ylläpitämiselle suomalaisessa hyvinvointivaltiossa nyt ja tulevaisuudessa, mutta talouskasvua ei ole millään muotoa välttämätöntä nähdä perusturvan tavoitteeksi tai perusturvaa talouskasvuun pyrkimisen tarkoituksenmukaiseksi keinoksi. Samalla on kuitenkin syytä huomata, että viime vuosina työllisyydestä on tosiasiallisesti tullut aiempaa vahvemmin myös sosiaalipolitiikan tavoite (Keskitalo ja Karjalainen 2013).

Sosiaalisen minimin kritiikki

Utilitarismia on käytetty joskus myös argumenttina sosiaalista minimiä vastaan. Tällöin argumentin ytimessä on usein aikaperspektiivi: ajatuksen mukaan korkean sosiaalisen minimitasen takaaminen johtaa vähäisempään kokonaishyvinvointiin pitkällä aikavälillä. Laskevan rajahyödyn argumenttiin

30 Yhteiskuntafilosofisessa analyysissä voidaan ottaa suoraan kantaa ennen kaikkea tavoiteongelmaan, jonka kautta erilaisia yhteiskunnallisia toimintoja ja perusturvan malleja voidaan arvonormatiivisesti valaista. Kyse on tällöin käytettyjen keinojen eettisen hyväksyttävyyden, tai oikeutuksen, arvioinnista keinoja itseään laajemmas-ta näkökulmasta (Niiniluoto 1993, 103–4).

vedoten vähävaraisimmat hyötyisivät tulotasonsa kasvusta enemmän kuin mitä varakkaammat kärsisivät, mistä seuraisi siten yhteenlasketun kokonaisuhyvinvoinnin kasvu. Nyt väite kuitenkin on, että korkean sosiaalisen minimitasan takaaminen vaatii panostuksia, jotka voitaisiin toisin kohdistettuna käyttää paremmin. Taustalla on usein ajatus siitä, että vaurastuminen edellyttää ”malttia”.

Ei ole kuitenkaan selvää, että pitkää aikaväliä pitäisi kaikissa tapauksissa suosia lyhyemmän aikavälin sijaan – John Maynard Keynesin tunnetun sanonnan mukaan pitkällä aikavälillä olemme kaikki kuolleita. Tulevaisuuden vuoksi uhrautuminen tarkoittaa usein pelkkää uhrautumista. Kuten yllä on todettu, empiirinen näyttö siitä, että korkea perusturva hidastaisi taloudellisten ja sosiaalisten hyvien kasautumista, ei ole vakuuttavaa. Yhtä lailla voidaan sanoa, että hyvätuloisten olisi uhrauduttava tulevaisuuden nimissä.

Ihmis- ja kansalaisoikeudet tai ihmisyyden vaatimukset huomioiva tarkastelu sekä rawlsilainen kansalaisten vastavuoroisiin velvollisuuksiin pohjaava näkemys vaativat sosiaalisen minimin järjestämistä tässä ja nyt. Utilitaristista vasta-argumenttia ja pidempää aikaväliä ylipäätään ei pidä tietenkään jättää tyystin huomiotta. Kyseessä on kuitenkin kriteeri muiden joukossa ja vieläpä suhteellisen epävarma sellainen. Mikäli pidemmän aikavälin oletetut ja epävarmat vaatimukset asettuvat merkittävää joukkoa muita välittömiä normatiivisia vaatimuksia vastaan, on vaikea nähdä, miksi nykymomentin vaatimukset tulisi sivuuttaa oikeudenmukaisuuden toteutumiseen vedoten.

Oikeudenmukaisuuden ei tarvitse olla liki utooppiseksi ajateltu visio, joka toteutuu ”vasta sitten joskus”, jos lainkaan. Tulevat sukupolvet tulevat huomioiduksi parhaiten, kun yhteiskunta on oikeudenmukainen nyt, koska silloin se on todennäköisemmin oikeudenmukainen myös tulevaisuudessa. Yhteiskunnallinen kehitys voi olla hidasta, mutta kehityksellä on väistämättä alkunsa ja suuntansa.

Voimavarojen yhteisyys ja kollektivismin kritiikki

Vaikka rawlsilaisella oikeudenmukaisuusteorialla ja utilitarismilla on merkittäviä eroja, niiden yhteisenä lähtökohtana voi pitää niin sanottua voimavaraegalitarismia (*asset egalitarianism*). Tämä tarkoittaa, että ”ihmisen ominaisuudet, taidot, kyvyt tms. oletetaan yhteiseksi omaisuudeksi. Molemmassa oikeudenmukaisuusperiaatteissa on kyse sopimuksesta, joka sanoo, miten yhteistä omaisuutta olevien taitojen jakaumasta saadut hyödyt jaetaan ihmisten kesken” (Tuomala 2007, 191).

Kollektiivisia ratkaisuja on myös kritisoitu eri tavoin. Esimerkiksi Friedrich Hayek arvosteli (sosialistista) suunnittelua. Toisaalta hänenkin mukaansa

”[k]ilpailun järjestäminen on yhteensovittavissa myös laajan sosiaalipalvelujärjestelmän kanssa – edellyttäen, että näitä palveluita ei järjestetä siten, että ne eliminoivat kilpailun” (Hayek 1995, 60). Hayek puhuu vahvasti kilpailun puolesta ja kritisoi julkisen vallan interventioita yksilönvapauteen ja liberalistiseen oikeusvaltioperiaatteeseen nojaavien normatiivisin perustein, jotka ovat hyvin samankaltaisia Robert Nozickin ja jossain määrin jopa John Rawlsin näkemysten kanssa. Hayekin kenties yliampuvakin kielteisyys tulonjakoa ja hyvinvointivaltiota kohtaan erottaa hänet kuitenkin selvästi jälkimmäisestä (ks. esim. Iivonen 1995; Hayek 1995, 27).

Joka tapauksessa myös kilpailulla on rajansa: ”[s]iellä, missä esimerkiksi on epätarkoituksenmukaista tehdä tietystä palvelusta nauttiminen maksulliseksi, ei noita palveluja voida tuottaa kilpailun avulla (...) Aina kun ... eroavaisuus [yksityiseen laskelmointiin pohjaavien yksiköiden ja yhteiskunnalliseen hyvinvointiin vaikuttavien yksiköiden välillä] tulee tärkeäksi, on ehkä löydettävä joku muu menetelmä kuin kilpailu tuottamaan kyseiset palvelut” (Hayek 1995, 61).

Kollektiivinen rationaalisuus

Sosiaalipolitiikkaa, sosiaalisia investointeja ja perusturvapanostusta voidaan myös oikeuttaa viittaamalla *kollektiiviseen rationaalisuuteen*. Tällöin lähtökohtana on oman edun (valistunut) tavoittelu moraalisuuteen vetoamisen sijaan. Kuitenkin tavoitellakseen omaa etuaan, ihmiset tarvitsevat yhteiskunnallisia ja kollektiivisia, sosiaalivakuutusyhtymätyyppejä järjestelmiä ja etuuk-
sia suojaksi sosiaalisia riskejä vastaan (Yeung ym. 2007).

Kollektiivisiin sosiaaliturvaratkaisuihin turvautuminen yksityisten markkinaehtoisten järjestelyjen sijaan on järkevää seuraavista syistä: 1) epäsymmetrinen informaation jakautuminen mahdollistaa turvattavien käänteisen valikoitumisen tehden kattavien ja kestävien yksityisten sosiaalivakuutusratkaisujen saavuttamisesta vaikeaa; 2) vakuutus aiheuttaa käyttäytymismuutoksia, ns. moraalikatoa, mikä vaatii valvontaa ja moraalikadosta aiheutuvien ongelmien kontrollointia; 3) yksilöiden tahdonheikkous johtaa lyhyen ja pitkän aikavälin intressien ristiriitaan, jolloin pitkän aikavälin turvatarpeet (esim. eläkeikä, turva pitkäaikaiselta työttömyydeltä) jäävät puutteellisiksi vakuutettujen (yli)kuluttaessa tässä ja nyt säästämisen sijaan. (Yeung ym. 2007, 18–21.)

Yksilöt eivät siis (esim. työttömyys- tai eläke-) vakuutusjärjestelyitään vapaasti ja markkinaehtoisesti tehdessään tai valitessaan ole välttämättä sellaisessa tilanteessa, jossa heillä olisi riittävästi tietoa, halua tai kykyä tehdä heille itselleen edullisia päätöksiä, mikä johtaa helpommin markkinoiden epäonnistumiseen. Yleisemmin kysymystä vakuutuksenomaisen sosiaaliturvan

järjestämisestä voidaan jäsentää niin sanottuna päämies–agentti -ongelmana, jossa päämiehen, joka ei täydellisesti havaitse agentin toimintaa, roolissa voi myös olla yksityisten palveluntuottajien sääntelyyn ja valvontaan pyrkivä julkinen taho (ks. esim. Tuomala 2007, 185–7). Kollektiivisilla järjestelyillä voidaan paremmin välttää epäsymmetrisestä tiedosta ja epätarkoituksesta mukaisista kannustimista seuraavia ongelmatilanteita.

Yksityisten organisaatioiden pääasialliset kannustimet, eli kilpailupaine ja voitontavoittelu, eivät myöskään välttämättä johda asiakkaan hyvinvointia koskevan kokonaisedun huomioimiseen yhtä usein kuin julkisten organisaatioiden piirissä. Kun voitontavoittelu ei ole toiminnan keskeinen kannustin, muut (heikot) kannustimet, kuten myötätunto tai sosiaalinen huoli, saavat enemmän tilaa (Tuomala 2007, 187–8). Erilaisia kannustimia ja niiden mahdollisia vaikutuksia tulee tietenkin arvioida tapauskohtaisesti.

Voitontavoittelu ja vapaa kilpailu luovat tehokkaita kannustimia, joita voidaan oikeissa olosuhteissa hyödyntää. Vapaaseen markkinatalouteen kuuluva kannustava kilpailu tarkoittaa toimijoiden näkökulmasta joka tapauksessa riskinottoa ja mahdollisuutta epäonnistua. Yhteiskunnalle tärkeiden sosiaaliturvainstituutioiden vakaus tulee taata myös markkinariskien realisoituessa. Kun haasteena on ehkäistä yksittäisten toimijoiden valinnoista seuraavaa epävakautta, kollektiiviseen rationaalisuuteen nojaavat järjestelyt tasapainottavat järjestelmän toimintaa.

4.3 Sosiaaliset investoinnit, hyvän kehä ja tulevaisuusperspektiivi

Perusturva voidaan nähdä myös *sosiaalisena investointina*, johon yhteiskunta ryhtyy vastatakseen paremmin väestön uusiin riskeihin ja hyvinvointitarpeisiin. Sosiaalisen investoinnin näkökulma on ollut hyvin vaikutusvaltainen koko hyvinvointiyhteiskunnan traditiossa, jossa on korostettu ennaltaehkäisyä ja työmarkkinoille integroimista työmarkkinoilta vapauttamisen sijaan (ks. esim. Sipilä 2011).

Puhe investoinnista ja etenkin siten saavutettavista hyödyistä on jossain mielessä vastakkainen toimintakyky- ja oikeudenmukaisuusnäkökulmille. Toisaalta sekä toimintakykyteoria että rawlsilainen oikeudenmukaisuuskäsitys toivottavat yhteiskunnalliset panostukset ihmisten perustoimeentulon parantamiseksi hyvinkin tervetulleiksi. Näkökulmat korostavat kuitenkin erilaisia perustavia syitä, joiden nojalla kyseiset panostukset tulisi tehdä.

Suomalaisen hyvinvointipolitiikan suurimmaksi ansioksi nimenomaan vapauden lisääjänä voidaan nähdä ihmisten terveyttä ja taloutta uhkaavien riskien väheneminen (Lehto 2007, 141). Suomalaisessa hyvinvointivaltiossa perusturvan kohentamisen kaltaisia sosiaalisia investointeja on pidetty

perusteltuina. Kun sosiaalipolitiikka ymmärretään sosiaalisiksi investoinneiksi, sosiaalipolitiikalla katsotaan olevan rooli ja valmius vastata radikaalisten muutosten taloudelliseen ja sosiaaliseen järjestykseen. Tässä kehityksessä ”sosiaalipolitiikka nähdään taloudellisen kasvun ja työllisyyden kannalta keskeisenä tuottavana tekijänä”. Ajatus poikkeaa selvästi uusliberaalin (tai libertaristisen) politiikan tavoitteesta supistaa hyvinvointivaltiota (Keskitalo ja Karjalainen 2013, 15–6). Voidaan kysyä, onko perusturva puolestaan heikentynyt eniten juuri silloin, kun sen luonne sosiaalisena investointina on hämärtynyt?

Yhteiskunnallinen kehitys on nähtävissä polkuriippuvaiseksi. Alati pahe-nevaa noidankehää tulisi näin välttää. Käänteinen ajatus *hyvän kehästä* (*circular and cumulative causation* tai *virtuous circle*) on ollut 1900-luvun aikana yksi taloustieteen ja sosiaalipolitiikan avainkäsitteitä (Alaja 2012). Sitä on käytetty kuvaamaan kehityksen eri muuttujien yhteenkietoutuneisuutta ja kasautuvuutta. Käsitettä ovat tehneet tunnetuksi erityisesti Gunnar Myrdal ja Suomessa Pekka Kuusi. Sosiaalipoliittiset toimet, kuten perusturva, voivat aikaansaada monenlaisia positiivisia kerrannaisvaikutuksia, vaikka suoraa yhteyttä talouskasvun – muttei myöskään kasvun hidastumisen – ja laajan sosiaaliturvan välillä ei voidakaan osoittaa (Kajanoja ja Hagfors 2012).

→ *Hyvän kehässä sosiaalipolitiikka vähentää eriarvoisuutta, vähentynyt eriarvoisuus vahvistaa puolestaan sosiaalista pääomaa, ja vahvistunut sosiaalinen pääoma johtaa hyvinvoinnin lisääntymiseen.*

Teoria hyvän kehästä voidaan jäsentää esimerkiksi niin, että sosiaalipolitiikka vähentää eriarvoisuutta, vähentynyt eriarvoisuus vahvistaa puolestaan sosiaalista pääomaa, ja vahvistunut sosiaalinen pääoma johtaa hyvinvoinnin lisääntymiseen. Kehän täydentää lopulta se, että kansalaiset antavat tukensa sosiaalipolitiikan vahvistamiselle entisestään, koska he ovat huomanneet oman hyvinvointinsa lisääntyneen. (Kajanoja ja Hagfors 2012). Ajatusta voidaan soveltaa myös yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden alueella. Oikeudenmukaiset instituutiot herättävät luottamusta ihmisissä ruokkien oikeudenmukaisuutta ja oikeudenmukaisuudentuntoa entisestään, mikä mahdollistaa suotuisan kehityslinjan kohti yhä oikeudenmukaisempaa yhteiskuntaa (Rawls 2005).

Logiikaltaan vastaava paheneva noidankehä voi perusturvan tapauksessa tarkoittaa sitä, että yksilön turvan takeiden ja käytettävissä olevien resursien vähentäminen johtaa toimintakyvyn alenemiseen, mikä entisestään lisää hänen tosiasiallista riippuvuuttaan erilaisista tukimekanismeista. Konkreettisenä uhkakuvana on, että julkista taloutta supistaessa myös perusturvaa leikataan ”juustohöylämäisesti” muiden etuuksien mukana, mikä kasvattaa

entisestäään ja jatkuvasti huono-osaisten ja syrjäytyneiden joukkoa. Tämä vähentää toimien kohteena olevien hyvinvointia ja lisää tuntemuksia sosiaalisesta osattomuudesta. Lopulta vertikaaliseen tunnustuksen (koettu) puute johtaa epäluuloon yhteiskunnallisia järjestelyjä kohtaan ja syrjäytymiseen, jolloin omat edut eivät välttämättä tule enää riittävällä tavalla yhteiskunnassa edustetuiksi. Se täydentää noidankehän.

Yhteiskunnallisten prosessien keskinäis- ja polkuriippuvaisuuden lisäksi voidaan puhua myös *kollektiivisesta tulevaisuusperspektiivistä* tai sen puutteesta. Tulevaisuusperspektiivin ei tarvitse tarkoittaa, eikä se käytännössä voi tarkoittaa, yksimielisyyttä yhteiskunnan taloudellisesta tai poliittisesta suunnasta. Kyse on pikemminkin luottamuksesta ja uskosta siihen, että yhteiskunta kykenee kollektiivisesti vastaamaan sitä kohtaaviin moninaiisiin haasteisiin tavalla tai toisella. Näköalan omaan tulevaisuuteensa kadottaneilla ihmisillä ei ole näkökulmaa tulevaisuuteen myöskään osana kollektiivia. Mikäli tällaisia ihmisiä on huomattavan paljon, käy yhteisön koossa pitäminen vaikeaksi yhä useamman jäädessä yhteiskunnasta sivuun, mikä entisestään heikentää yhteisön tulevaisuuden hahmottamista. Tarvitaan vaihtoehtoja, joihin ihmiset voivat uskoa.

Tulevaisuusperspektiivi kuitenkin edellyttää lisäksi jonkinlaista käsitystä siitä, miten nykyiseen pisteeseen on tultu, eli analyysia yhteisön vahvuuksista ja saavutuksista (ja myös kohdatuista haasteista). Tästä näkökulmasta katsottuna perusturvaan panostamisen ja sen edelleen kehittämisen voi ajatella kuuluvan luontevaksi osaksi suomalaisen yhteiskunnan kollektiivista tulevaisuusperspektiiviä, sikäli kuin sellainen on lähitulevaisuudessa tavoitettavissa.



5

Yhteenveto, johtopäätökset ja suositukset



5 Yhteenveto, johtopäätökset ja suositukset

Normatiivisen analyysin rooli

Politiikka voidaan ymmärtää joko intressitahojen kamppailuna tai oikeudenmukaisuuskäsityksen heijastumana. Toki nämä käytännössä myös sekoittuvat: eri intressitahot ymmärtävät oikeudenmukaisuuden eri tavoin. Tästä huolimatta normatiivisella argumentoinnilla on valtopolitiikasta riippumattonta arvoa. Mikä tahansa teko tai suositus vaatii normatiivisen arvostelman (laajasti ymmärrettyinä) perusteekseen, sikäli kun perusteita ylipäätään halutaan kuulla. Perusturva on tyypiesimerkki kysymyksestä, jossa etsitään hyvän yhteiskunnan osatekijöitä toiminnoista, joita merkittävät intressiryhmät eivät aina muista puolustaa.

Filosofinen analyysi voi tukea yhteiskuntapoliittista keskustelua silloinkin, kun pyritään selvittämään jonkun etuuden tasoa. Mikäli perusturvan oikeutuksen katsotaan perustuvan vaikkapa ihmisoikeuksiin, voidaan kysyä, mikä on ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta riittävä taso. Merkittäviä eroja johtopäätöksissä nähdään erityisesti silloin, kun toinen viittaa normatiiviseen oikeutukseen ja toinen esimerkiksi taloudelliseen järkeen. Nämä perustelut onkin hyvä käydä läpi rinnakkain. Toisaalta filosofisella lähestymistavalla on omat rajoitteensa: erilaisten järjestelmien toimeenpanoon tai empiirisiin kysymyksiin hallinnon toiminnasta tai hyödynsaajien kokemuksesta se ei voi ottaa kantaa.

Parhaimmillaan normatiivinen analyysi toimii osana kokonaisnäkemystä, jossa otetaan kantaa myös toimeenpanomahdollisuuksiin. Tällöin se toimii osana kriittistä yhteiskunta-analyysia, jossa hyödynnetään myös empiiristen yhteiskuntatieteiden tuottamaa tietoa. Parempaa yhteiskuntaa tavoittelevaa yhteiskuntatiedettä voi lukea polkuna, jossa liikutaan normatiivisista perusteista diagnoosin ja vaihtoehtojen paikantamisen kautta yhteiskunnalliseen muutokseen.

Perusturvan tason perustelu

Yllä on todettu, että perusturvan tasoa voidaan oikeuttaa ja perustella monista normatiivisista lähtökohdista käsin, mutta auttaako tämä arvioimaan perusturvan sopivaa tasoa? Nykyisissä perusturvan virallisissa perusteluissa, tai esillä olleissa vaihtoehtoisissa malleissa, ei juurikaan oteta kantaa tällaisiin näkökantoihin. Perusturvaa katsotaan usein olemassa olevan järjestelmän selkiyttämistä käsin tai (hyvinkin usein) julkistaloudellisten vaikutusten kautta.

Silloin kun perusteluja on esillä, ne tyypillisesti perustuvat mekaanisiin kaavoihin. Esimerkiksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea pitää perusturvan sopivana tasona 50 prosenttia kunkin maan ekvivalentista mediaanitulosta. Komitean kannan esillä pitäminen on toki hyödyllistä, koska perusturvan taso suhteessa yleiseen tulotasoon määrittää perusturvan varassa elävien ihmisten yhteiskunnallista asemaa. Se ei kuitenkaan itsessään osoita perusteita luvun takana. Toisaalta julkisuudessa esillä olleissa perusturvamalleissa viitataan usein ”yksilöllisen harkinnan” tarpeeseen, jota ei kuitenkaan tarkemmin määritellä.

Olisikin olennaista kysyä, tulisiko perusturvaan ylipäänsä panostaa enemmän? Mitä ovat joustamattomat minimitasot, eli siis sellaiset, etteivät muiden politiikkalohkojen, kuten työllisyyspolitiikan, painopisteet vaikuta tuen tasoon? Miten määritellään esimerkiksi sosiaalisia toimintakykyjä tai ihmisoikeuksia vastaava taso? Kuten on monta kertaa todettu, perusturvan tasojen yhtenäistämiseksi on tarve. Ongelmaksi muodostuu, että samalla tulisi tunnistaa, että yhtenäisen toimintakykyjen tason saavuttaminen edellyttää eri ihmisille erilaista tukea. Mallin tulisi siis olla erilaisiin tilanteisiin reagoiva, mutta vähemmän suoraan tilannekohtaisesti harkitseva.

Perusturvan tason arvioinnissa on toki keskeistä arvioida toimia suhteessa päämäärään. Suomalaisessa keskustelussa päämäärät usein sekoittuvat ja ovat myös ristiriidassa. Karkeasti: onko perusturvan tarkoitus mahdollistaa hengissä pysyminen vai mahdollistaa tuen saajan täysipainoinen osallistuminen yhteiskuntaan? Tässä raportissa olemme korostaneet toimintakykyisyyttä ja tunnustusta yhteiskunnan täysivaltaisina ja -arvoisina jäseninä. Toimiminen toisten kanssa vaatii itseluottamusta, mikä syntyy, vahvistuu tai heikentyy vastavuoroisessa kanssakäymisen prosessissa muiden kanssa. Perusturvan saajat ovat kanssakäymisessä konkreettisten henkilöiden kanssa, jotka ovat välillisesti myöntämässä heille tukea. Tätä kautta he kuitenkin ovat myös suhteessa valtiovaltaan ja yhteiskuntajärjestykseen vieläkin laajemmassa mielessä. Perusturvamekanismien muoto ratkaisee merkittävästi sen, millaisia seurauksia tällä kanssakäymisellä on.

Perusturvan tason perusteluja on kuitenkin syytä tarkentaa sentyyppisen metodologian avulla, mitä esimerkiksi viitebudjetit edustavat. Tämä tarkoittaa elämän tarpeita edustavan tason paikantamista ja perustelua, ja perusturvan

tason vertaamista tähän. Kuten todettua, kansainvälisestikin on todettu perusturvan olevan näin arvioituna varsin matalalla tasolla. Toki käytännössä perusturvan kehittäminen on useimmiten ”laivan korjaamista merellä”: kokonaisremontin sijaan on keskityttävä korjaamaan osasia yksitellen. Normatiivinen näkökulma on siksi harvoin muuta kuin suuntaa-antavaa. Myös viitebudjettien kyky heijastaa kulttuurisia normeja ja sosiaalisia välttämättömyyksiä on rajallinen, ja toimintakykyjen arviointiin menetelmä on aivan liian mekaaninen.

Perusturvan tasoa ja tarkoitusta määriteltäessä suurin jakolinja kulkee hyvin erilaisten tarpeiden välillä. Perusturvan varassa eläjistä noin seitsemäsosa oli THL:n viimeisimmän tilaston mukaan ollut perusturvan varassa hyvin kauan, yli 13 vuotta. Suhteellisesti eniten hyvin kauan perusturvan varassa eläneitä on iäkkäissä ihmisissä. Keskimäärin perusturvan varassa olevat ihmiset olivat olleet tässä tilanteessa neljä vuotta (THL 2015, 102). Voidaan siis todeta, että kyse on usein hyvinkin pitkäaikaisesta tilanteesta pikemmin kuin lyhytaikaisesta riskinhallinnasta.

Tässä tilanteessa voidaan perustellusti kysyä, tulisiko perusturvaa ajatella pikemmin toimintakykyjen kautta kuin perinteisen ajatuksen mukaisesti riskien tunnistamisena. Yli kymmenen vuotta jatkunut elämäntilanne ei ole ”realisoitunut riski”, jota torjutaan ”turvaverkolla”. Tämä ajatus johtaa myös perusturvan ajattelemiseen yhtenäisemmin minimitason kautta kuin tarpeena vastata erilaisten riskien realisoitumiseen.

Kriteerit ja sovellutukset

Yllä on todettu, että perusturvan kriteereiden kannalta ratkaisevaa on, mitä perusturvan ajatellaan olevan ja miksi. Vaikka huomio vaikuttaa triviaalilta, perusturvan oikeutusta voidaan lähestyä monesta eri näkökulmasta, joiden valinta vaikuttaa normatiiviisiin arvioihin ratkaisevasti.

Perusturvan klassinen idea ”kansanvakuutuksena” on korostanut riskien tunnistamista ja ennakoimista. Tämän kriteerin pohjalta järjestelmän onnistumista voidaan arvioida sen suhteen, miten tarkasti riskit on tunnistettu ja miten hyvin niihin on reagoitu. Tällöin onnistumista arvioidaan normina pidettyä yhteiskuntaan aktiivisesti osallistuvan työkykyisen henkilön tilannetta vasten. Yllä on toisaalta todettu, että perusturva voidaan ajatella myös yhteiskunnan turvaamana lähtötasona (oikeutena tai sosiaalisena miniminä), jonka päälle ihmisellä on mahdollisuus parantaa tilannettaan. Lähtökohta on vastakkainen vakuutusajattelulle. Lisäksi todettiin, että monet ”riskit” ovat itse asiassa elämänkaareen kuuluvia normaaleja tilanteita.

On myös eri asia, tutkitaanko perusturvaa yksilön vai yhteiskunnan näkökulmasta. Yksilön näkökulmasta korostuvat oikeus materiaaliseen minimiin

sekä turvallisuudentunne, jatkuvuus ja toimintakyky. Kyse on elämän perusedellytysten oikeutuksesta. Peruskysymys kuuluu, mitä ihmiselle *kuuluu* ihmisyyden tai kansalaisuuden nojalla, tai mitä ihminen *voi odottaa*. Yhteiskunnan näkökulmasta perusturva voidaan taas nähdä välineellisenä monestakin näkökulmasta: vakauden, koheesion ja resilienssin ylläpitäjänä tai sosiaalisena investointina. Perusturvaa voidaan tulkita myös demokratian edellytyksenä. Näistä monista näkökulmista toimiva ja kattava perusturvajärjestelmä edustaa kollektiivista rationaalisuutta: omasta edustaan kiinnostuneiden ihmisten joukon kannattaa luoda tällainen järjestelmä. Yksilön ja yhteiskunnan näkökulmien ero on näin ollen huomattava.

→ *Esille tuodut filosofiset näkökohdat liittyvät oikeudenmukaisuuteen, toimintakykyihin ja tunnustukseen.*

Filosofiset näkökohdat, joita olemme erityisesti tuoneet esille tässä raportissa, liittyvät *oikeudenmukaisuuteen, toimintakykyihin ja tunnustukseen*. Oikeudenmukaisuuden näkökulma korostaa yhteiskuntaa yhteistoimintajärjestelmänä ja perusturvaa yhteiskunnan perustana interventionistisen tulonsiirron sijaan. Toimintakyvyt suuntaavat huomion ihmisten tosiasiallisiin mahdollisuuksiin tavoitella haluamiaan asioita ja päämääriä, ja pakottavat perusturvan tapauksessa ajattelemaan materiaalista minimiä laajemmin: toimintakykyihin vaikuttavat sosiaaliset kohtaamiset ja erityistarpeita tunnistavat tuen muodot. Toimintakykyteorian nojaan rakennetun perusturvan itseymmärrys lähtee siitä, että perusturvan tehtävä on (eri keinoin) poistaa toimintakykyjen esteitä. Käytännössä toimintakykyjen tukemisen taustalla on myös laajempi yhteiskuntafilosofinen ideologia: toimintakykyteorian mukaan yhteiskunnan kehitys on yksilöiden tosiasiallisten toimintakykyjen kasvua.

Tunnustusteorian parissa peruskysymys taas on, miten ihmiset pystyvät kokemaan sosiaalista kunnioitusta ja kokemusta tasa-arvoisesta osallisuudesta. Tunnustusteoria kannustaa tutkimaan sekä tunnustuksen materiaalisia edellytyksiä että sosiaaliturvajärjestelmän tunnustusta vahvistavaa tai heikentävää luonnetta, sekä resurssien jaon kriteerien että asiakaspalvelun ihmiskohtaamisten näkökulmasta.

Yllä käsiteltiin myös köyhyiden suhteellisuutta. Tarpeiden arviointiin ei ole ”absoluuttista” kriteeriä, koska kaikki toimivat osana yhteiskunnallista ja sosiaalista todellisuutta. Sosiaalisissa yhteisöissä eläminen ja toimiminen vaatii aina enemmän resursseja kuin mitä pelkkään elämän ylläpitämiseen kuluu. Perusturvan soveltuvan rahamäärän arvioimiseen voidaankin erottaa kolme tasoa, jotka eivät suoraan liity yksilöllisiin mieltymyksiin: biologisen eloonjäämisen taso, sosiaalisten välttämättömyyksien taso, ja kulttuuristen normien taso. Edellä esitetyt argumentit perusturvan luonteesta pohjus-

taisivat käsitystä siitä, että kulttuuristen normien tasoa voidaan katsoa perusturvan soveltuvana miniminä. Tunnustuksen ja toimintakykyjen näkökulmat kannustavat ajattelemaan perusturvan mitoitusta nimenomaan sitä kautta, miten sosiaaliset välttämättömyydet ja kulttuuriset normit saavutetaan minimitasoisesti. Viitebudjettien laskeminen ei poliittisesta hyödyllisyydestään huolimatta pääse tarpeeksi syvälle tähän kysymykseen.

Toimintakykyjen teoria korostaa myös rahan välineellisyyttä ja sitä, että suhteellinen köyhyys voi merkitä toimintakykyjen absoluuttista heikkoutta. Toimintakykyjen kannalta erityisen tärkeää on myös tulevaisuusperspektiivi. Jos elämä perusturvan varassa ei mahdollista tulevaisuuteen orientoitumista, järjestelmä on keskeisiltä piirteiltään epäonnistunut.

Yksilöllisyys ja suhteellisuus

Lisäksi on tunnistettava yksilöllisen toimintakyvyn takaaminen, eli toimintakykyolettamaa vastaavan tilanteen tavoittaminen. Erityisjärjestelyt ja erityinen tuki voivat tasata yksilöiden elämäntilanteista ja ominaisuuksista johtuvia eroja ja kyvykkyyksiä hyödyntää tarjottua tukea maksimaalisesti. Toimien kohdistaminen erityisryhmiin tai -yksilöihin vaatii tarkkaa tietoa siitä, kuinka kyseiset toimet tosiasiallisesti vaikuttavat ihmisten perushyvinvointiin ja toimintaedellytyksiin. Yksilöllisiä toimintakykyjä ja -edellytyksiä arvioidessa on tärkeää huomioida myös sosiaaliset ja ympäristölliset tekijät.

Sama pätee toki myös universaaleihin toimiin: saman sukan sovittaminen kaikille voi tuntua näennäisen reilulta ja tasapuoliselta kohtelulta, mutta harvoin sama sukka kuitenkaan sopii kaikille. Silloin kun se sopii, ei tietenkään ole mitään syytä olla sitä ojentamatta.

Erityisistä tukitoimista puhuttaessa on myös tärkeää huomata sellaiset erityisryhmät, jotka jäävät perinteisten filosofisten analyysien ulkopuolelle, kuten joko syntymästään lähtien tai myöhemmin vakavasti vammautuneet tai erilaisista kehityshäiriöistä kärsivät ihmiset. Myös mielenterveyskuntoutajat voivat tarvita erityisjärjestelyjä, joiden tarkoitus eroaa merkittävästi valtaosalle väestöstä suunnatuista universaaleista toimista. Intuitiivisesti ajateltuna erityisryhmiin kohdistetut toimet saavat helpommin aikaan sosiaalista stigmatisoitumista kuin universaalimmat tukimuodot. Tämä ei ole välttämätöntä vaan pikemminkin seurausta laajemmista sosiaalisista ja moraalisisista arvostuksista, jotka yhteiskunnassa vallitsevat.

Kyvykkyys on aina suhteellista: erilaisissa kulttuurisissa taskuissa ja yhteiskuntakerroksissa se saatetaan ymmärtää eri tavoin. Koska perusturva on aina myös kulttuurinen eikä ainoastaan biologinen kysymys, sen taso on jossain tapauksessa aina vallitsevien arvojen heijastumaa ja sikäli eräänlainen neuvottelukysymys.

Samoin käsitys ihmisten tuottamasta arvosta yhteiskunnassa on aina neuvottelukysymys. Perusturvan tulee olla myös mahdollistaja. Suomalaisessa yhteiskunnassa ei – onneksi – ole kuultu paljoa sen tyyppisiä puheenvuoroja, joissa ihmisten ansio samastettaisiin tuottavuuteen. On aina arvottamiskysymys, miten ”ponnisteluja” olisi palkittava.

Materiaalisen turvan sopivaa tasoa voidaan näin arvioida sosiaalisen toimintakyvyn kautta, ei niinkään välttämätön/ylimääräinen-jaon kautta. Lisäksi yhteiskunnan ja yksilöiden suhde on vastavuoroinen: perusturvan määrä vaikuttaa myös yhteiskunnan yleiseen legitimizeettiin. Vaikka tilaa demokratialle tässä suhteessa jätettäisiinkin, yhteiskunnan arvot voivat toki olla sellaiset, että perusturvan tasossa, johon on päädytty, on puutteita tai demokraattinen prosessi voi itsessään olla puutteellinen (ja molempia sietäisi niin ollen arvostella). Ihmisoikeusargumentti nimenomaan lähtee siitä, että ihmiselämän minimi tulee jättää välittömän demokraattisen päätöksenteon ulkopuolelle. Joka tapauksessa demokraattinen päätösprosessi toimii parhaiten silloin, kun erilaisia, toimivia vaihtoehtoja ja ratkaisuja tarjotaan arvoihin vetoamalla ja niitä artikuloimalla.

Lopuksi: Perusturvan valintoja

Totesimme raportin alussa, että perusturvassa on kyse valinnoista, joiden legitimizeettiin vaikuttaa vahvasti niiden perustelu. Tekemämme normatiivisen analyysin perusteella loppuun voidaan koota vielä keskeisiä perusvalintoja, joita perusturvajärjestelmän suunnittelussa on tehtävä. Lista ei ole kattava, mutta siinä jäsennetään vaihtoehtoisia näkökulmia, jotka *ainakin* tulisi perusteellisesti huomioida. Näiden periaatteellisempien valintojen lisäksi on luonnollisesti suuri määrä järjestelmän tekniseen toteutukseen liittyviä seikkoja.

Toimintakyky vs. taloudellinen kannustus. Perusturvan suunnittelussa on päätettävä, otetaanko suunnittelun perustaksi yksilön toimintakyvyn taakaaminen siinäkin tilanteessa, että perusturvan varassa joudutaan olemaan pidempään. Toinen vaihtoehto on pyrkiä ”kannustamaan” henkilö pois perusturvalta, jolloin elämää perusturvan varassa sanktoidaan tai siitä tehdään tietoisesti mahdollisimman ikävää. Tällainen kannustaminen saattaa kuitenkin olla pikemmin lamaannuttavaa ja, paradoksaalisesti, turvattomuutta lisäävää.

Kategoriset tasot vs. yksilöllisyys. Perusturva perustuu riskien tunnistamiseen. Riskien torjuminen usein myös tarkoittaa, että tunnistettua riskiä torjutaan aina yhdenlaisella interventtiolla. Kuten yllä todettiin, toimintakykyjen näkökulmasta esimerkiksi kaikki työttömät eivät kuitenkaan ole lainkaan samanlaisessa asemassa. Yhtäältä perusturvan suuri haaste tulevai-

suudessa on, miten se pystyisi huomioimaan yksilölliset tilanteet paremmin ja kompensoimaan yksilöllisiä resurssivajeita. Toisaalta muuttuvassa yhteiskunnassa tulee pyrkiä tunnistamaan entistäkin paremmin, mitkä turvattavat asiat ovat kaikille tärkeitä ja tavoiteltavia.

Resurssien jako vs. koko järjestelmä. Perusturvaa voidaan tutkia tiettyjen etuuksien joukkona tai laajemmin ihmisten toimintakykyyn vaikuttavana järjestelmänä. Jälkimmäinen näkökulma on huomattavasti laajempi. Se ohjaa huomioimaan paitsi sosiaaliset välttämättömyydet ja normit, myös monenlaiset yhteiskuntajärjestelmän muutostekijät, joilla on vaikutusta heikossa taloudellisessa asemassa olevien elämään. Esimerkiksi vähäiset verotuksen tai palvelumaksujen muutokset voivat vaikuttaa huomattavasti köyhydessä eläviin. Järjestelmän arvioiminen kokonaisuutena ohjaa ajattelemaan yhteiskuntaa kokonaisuutena pistemäisten riskien torjunnan sijaan. Perusturvaa etuuksien joukkona lisätään, karsitaan tai kohdennetaan uudelleen, ja usein vieläpä eri väestöryhmien erityistarpeiden näkökulmasta. Järjestelmää kehitetään yhteiskunnallisten tavoitteiden mukaisesti, jotta yhteiskunta voisi saavuttaa myönteisen, vakaan ja itseään edelleen ruokkivan kehitysuran.

Oikeudet vs. välineellisyys. Perusturva on perustuslaissa turvattu oikeus. Viime kädessä kansalaisella on subjektiivinen oikeus perustoimeentuloon. Toisaalta käytännössä perusturvaa suunnitellaan usein välineenä muihin päämääriin. Näihin kuuluu ensi sijassa työllisyys- ja työvoimapolitiikka, mutta myös yleisemmät yhteiskunnan vakautteen liittyvät kysymykset. Oikeutena perusturvaa ei pitäisi alistaa välineeksi muihin tavoitteisiin, mutta toisaalta perusturvaan on tosiasiaassa panostettu eniten silloin, kun se on nähty sosiaalisena investointina. Perusturva oikeutena säällisen elämän edellytyksiin on myös perustava ihmisoikeus, jota kansalaisyhteiskunnat lähinnä soveltavat ja täydentävät.

Puhtaasti materiaallinen vs. tunnustuksen huomioiva näkökulma. Perusturvaa käytännössä toteutetaan tulonsiirtojen avulla, joten näkökulma sen suunnitteluun on rahakeskeinen. Todellisessa elämässä ihmisille on kuitenkin erittäin keskeistä tulla tunnustetuksi täysivaltaisina kansalaisina ja inhimillisinä persoonina. Perusturvan varassa eletessä tämä on erityisen tärkeää, koska tilanne uhkaa tällaista tunnustusta. Perusturvan suunnittelussa voitaisiinkin ottaa yhdeksi näkökulmaksi omanarvontunnon ylläpitäminen. Tällöin merkitystä on muun muassa ihmisten tosiasiallisella kyvyllä osallistua yhteiskunnalliseen elämään, mutta myös esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden kohtaamisella. Sosiaalityöntekijöiden/etuuskäsittelijöiden kautta perusturvan varassa elävä kohtaa epäsuorasti valtion, saaden riittävästi tai riittämättömästi tunnustusta. Perusturva voi olla materiaalisesti riittävää mutta käytäntönä nöyryyttävää.

Perusturva on hyvinvointivaltion keskeinen pilari. Järjestelmän vakaus edellyttääkin, ettei perusturvaan tehdä äkillisiä muutoksia. Toisaalta muutoksille voi olla huomattava tarve. Silti perusturvassa on ennen kaikkea kyse hyvin yksinkertaisesta ja inhimillisesti arvokkaasta asiasta: perusturva tarjoaa turvaa ja mahdollisuuksia ihmisille, nuorille ja vanhoille, erilaisissa elämäntilanteissa. Olemme tässä raportissa etsineet parhaita normatiivisia perusteita, joiden myötä olisi mahdollista kirkkaammin ymmärtää, miksi ja millä tavoin perusturva on välttämätön osa oikeudenmukaista ja hyvinvoivaa yhteiskuntaa. Perusturvajärjestelmän suunnittelemisen edellyttää oikeita valintoja. Kun tie on vaikeakulkuinen ja osittain hämärän peitossa, on hyvä selvittää, mihin on menossa.

LÄHDELUETTELO

- Alaja, Antti (2012) ”Johdanto”. Teoksessa Alaja, Antti (toim.) *Kriisikierteestä hyvän kehään*. Kalevi Sorsa -säätiön julkaisuja 4/2012, 7–12.
- Andersson, Jan Otto; Hautamäki, Antti; Jallinoja, Riitta; Niiniluoto, Ilkka; Uusitalo, Hannu (1993) *Hyvinvointivaltio ristiaallokossa: arvot ja tosiasiat*. Porvoo; Helsinki; Juva: WSOY.
- Arajärvi, Pentti ja Sakslin, Maija (2007) ”Yhdenvertaisuus oikeudenmukaisuutena”. Teoksessa Saari, Juho; Yeung, Anne Birgitta (toim.) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Gaudeamus, 47–61.
- Baldwin, Sally (1985) *The costs of caring. Families with disabled children*. Lontoo: Routledge & Kegan Paul.
- Cohen, G. A. (1995) *Self-Ownership, Freedom and Equality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dworkin, Ronald (2000) *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fraser, Nancy (2000) ”Rethinking Recognition”. *New Left Review* 3/2000, 107–120.
- Fraser ja Honneth (2003) *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical exchange*, Lontoo ja New York: Verso.
- Hayek, Friedrich (1995) *Tie orjuuteen*. Suomentanut Jyrki Iivonen alkuperäisteoksesta *The Road to Serfdom*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hardin, Garrett (1993) ”Discriminating altruisms”. Teoksessa Hardin, Garrett: *Living within Limits – Ecology, economics and population taboos*. Oxford: Oxford University Press, 225–236.
- Hellsten, Katri ja Helne, Tuula (2004) *Vakuuttava sosiaalivakuutus?* Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 118–149.
- Hilamo, Heikki ja Saari, Juho (2008) ”Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka”. Teoksessa Särkelä, Riitta ja Arajärvi, Pentti (toim.) *Leipää ja lämpöä. Näkökulmia perusturvan uudistamiseksi*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Hobbes, Thomas (1996 [1651]) *Leviathan*. Ed. Richard Tuck – revised student edition. Cambridge Texts in the History of Political Thought. Cambridge: Cambridge University Press.
- Honkanen, Pertti (2018) Esimerkki- ja simulointilaskelmia sosiaaliturvan muutoksia 2012–2019. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveysturva ry.
- Honneth, Axel (1995) *The Struggle for Recognition. The Moral Grammar of Social Conflicts*. Kääntänyt Joel Andersson alkuteoksesta *Kampf um Anerkennung - Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. Cambridge: The MIT Press.
- Iivonen, Jyrki (1995) ”Jälkisanat”. Teoksessa Hayek, Friedrich *Tie orjuuteen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Ikäheimo, Heikki (2017) ”Recognition, Identity, and Subjectivity”. Teoksessa Thompson, Michael J. (ed.) *The Palgrave Handbook of Critical Theory*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kuusi, Pekka (1961) *1960-luvun sosiaalipolitiikka*. Porvoo: WSOY.
- Kajanoja, Jouko ja Hagfors, Robert (2012) ”Sosiaalimenot, sosiaalinen pääoma ja hyvä kehä”. Teoksessa Alaja, Antti (toim.) *Kriisikierteestä hyvän kehään*. Kalevi Sorsa -säätiön julkaisu ja 4/2012, 7–12.
- Kangas, Olli (2002) ”Taloudellinen kasvu, eriarvoisuus ja köyhien taloudellinen asema 1985–95”. *Sociologia* 39 (2), 89–103.
- Kant, Immanuel (2013) *Puhtaan järjen kritiikki*. Suomentaneet Markus Nikkarla ja Kreetta Ranki alkuperäisteoksesta *Kritik der reinen Vernunft*, 1781/1787. Tallinna: Gaudeamus.
- Kiander, Jaakko (2007) ”Kannustaminen hyvinvointivaltiossa ja tuloerojen kehitys”. Teoksessa

- Saari, Juho ja Yeung, Anne Birgitta (toim.) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Gaudeamus, 155–180.
- Keskitalo, Elsa ja Karjalainen, Vappu (2013) ”Mitä on aktivointi ja aktivointipolitiikka?” Teoksessa Karjalainen, Vappu ja Keskitalo, Elsa (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa*. Tampere: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kuivalainen, Susan; Airio, Ilpo; Hiilamo, Heikki ja Niemelä, Mikko (2005) ”Suomalainen köyhyyspolitiikka”. Teoksessa Saari, Juho (toim.) *Köyhyyspolitiikka – johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, 63–120.
- Kuivalainen, Susan ja Niemelä, Mikko (2009) ”Universalismista selektivismiin – miten köyhyyspolitiikka vakiintui 1990- ja 2000-lukujen Suomessa”. Teoksessa Kananen, Johannes ja Saari, Juho (toim.) *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Jyväskylä: SoPhi 113, 187–220.
- Kukkonen, Milla (2018) ”Pitkäaikaistyöttömyyden kokenut Minna, 54, puhuu suunsa puhtaaksi aktiivimallista: kohtuutonta ja nöyryyttävää”. *Me Naiset* 6.1.2018.
- Kuusi, Pekka (1961) 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY.
- Lagerspetz, Eerik ja Räikkä, Juha (2007) ”Oikeudenmukaisuus ja hyvinvointivaltio”. Teoksessa Saari, Juho ja Yeung, Anne Birgitta (toim.) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*, Helsinki: Gaudeamus, 33–46.
- Lawlor, Eilis; Kersley, Helen ja Steed, Susan (2009) *A bit rich. Calculating the real value to society of different professions*. Lontoo: New Economics Foundation.
- Lehtinen, Anna-Riitta; Varjonen, Johanna; Raijas, Anu; Aalto, Kristiina ja Pakoma, Riepu (2010). *Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjetit*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Lehtinen, Anna-Riitta ja Aalto, Kristiina (2014). *Viitebudjettien päivitys vuodelle 2013. Mitä kohtuullinen eläminen maksaa?* Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Locke, John (1988 [1690]) *Two Treatises of Government*. Ed. Peter Laslett – student edition. Cambridge Texts in the History of Political Thought. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mack, Eric (2014) ”Robert Nozick’s Political Philosophy”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.), <https://plato.stanford.edu/archives/win2014/entries/nozick-political/>.
- Malthus, Thomas (1998 [1798]) *An essay on the principle of population*. Electronic Scholarly Publishing project. Alkuperäisteos painettu Lontoo: J. Johnson 1798.
- McBride, Cillian (2013) *Recognition*. Cambridge: Polity Press.
- Mill, John S. (2000 [1861]) *Utilitarismi*. Suomentaneet Kari Saastamoinen, Seppo Sajama ja Marko Järvenpää alkuperäisteoksesta *Utilitarianism*. Helsinki: Gaudeamus.
- Murphy, Liam ja Nagel, Thomas (2002) *The myth of ownership. Taxes and justice*. Oxford: Oxford University press.
- Mäkinen, Jukka ja Saxen, Heikki (2013) *John Rawlsin filosofia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Niemi, Ilkka Petteri (2015) ”The Professional Form of Recognition in Social Work”, *Studies in Social and Political Thought*, 25, 174–190.
- Niiniluoto, Ilkka (1993) ”Oikeudenmukaisuus yhteiskunnallisena arvona”. Teoksessa Andersson ym. *Hyvinvointivaltio ristiaallokossa: arvot ja tosiasiat*, Porvoo; Helsinki; Juva: WSOY, 97–131.
- Nozick, Robert (1974) *Anarchy, state and utopia*. Basic books: New York.
- Nurmi, Lauri (2018) Oppositiojohtaja Antti Rinne: Hallituksen ihmiskuvan vääristyneisyys johtaa älyttömyksiin - ”halutaan laittaa työttömät polvilleen ja antaa niskalaukaus”. *Aamulehti* 5.1.2018
- Nussbaum, Martha (2006) ”Poverty and Human Functioning: Capabilities as Fundamental Entitlements” in (eds. Grusky, David B; Kanbur, Ravi) *Poverty and Inequality*, Stanford, Kalifornia: Stanford University Press.

- Nussbaum, Martha (2000) *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Oikeuskanslerin lausunto perusoikeuskomitean mietinnöstä (1992). Annettu 18.08.1992, diaari-numero 7/20/92. <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/1992/19920380>. Luettu 20.12.2017.
- Pogge, Thomas (1989) *Realizing Rawls*. Ithaca, NY: Cornell University press.
- Päivänsalo, Ville (2013) ”Toisen periaatteen oikeuttaminen ja soveltaminen”. Teoksessa Mäkinen, Jukka ja Saxén, Heikki (toim.) *John Rawlsin filosofia: Oikeudenmukaisuus moniarvoisessa yhteiskunnassa*, Helsinki: Gaudeamus, 165–189.
- Rawls, John (2001) *Justice as Fairness – a restatement*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, John (1999) *A Theory of Justice: Revised edition* (alkup. 1971). Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, John (2005) *Political Liberalism: Expanded edition* (alkup. 1993). New York: Columbia University Press.
- Robeyns, Ingrid (2005) ”The Capability Approach: a theoretical survey”. *Journal of Human Development* 6 (1): 93–114.
- Rodgers, Daniel T. (1998) *Atlantic Crossings. Social politics in a progressive age*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rousseau, Jean-Jacques (2012) *The Major Political Writings of Jean-Jacques Rousseau: The two discourses and the social contract*. Kääntänyt ja toimittanut John Scott. Chicago ja Lontoo: The University of Chicago Press.
- Saari, Juho ja Yeung, Anne Birgitta (2007) ”Altruismi ja oikeudenmukaisuus”. Teoksessa Saari, Juho; Yeung, Anne Birgitta (toim.) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Gaudeamus, 115–135.
- Saari, Juho (2015) *Huono-osaiset. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla*. Helsinki: Gaudeamus.
- Sakslin Maija (2009) ”Toimeentuloturvan uudistaminen ja perusoikeudet”. Teoksessa Särkelä, Riitta ja Arajärvi, Pentti (toim.) *Leipää ja lämpöä. Näkökulmia perusturvan uudistamiseksi*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Scheinin, Martin (1999) ”Suomen valtiosäännön perusperiaatteet (PL 1 §)”. Teoksessa *Perusoikeudet*, Juva: WSOY lakitieto, 223–229.
- Sen, Amartya (1992) *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, Amartya (1999) *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sipilä, Jorma (2011) ”Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina: älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus!” *Yhteiskuntapolitiikka* 76 (4), 359–372.
- Sisäministeriö (2017) ”Hyvä elämä – turvallinen arki: Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017”, *Sisäministeriön julkaisu 15/2017*.
- Smith, Adam (2015) *Kansojen varallisuus: tutkimus sen luonteesta ja syistä*. Suomentanut Jaakko Kankaanpää alkuperäisteoksesta *The Wealth of Nations 1776*. Helsinki: WSOY.
- Sutinen, Teija (2017) ”Juhana Vartiaisen mukaan vain 40 000 työtöntä pystyy työllistymään – HS kysyi asiantuntijoilta, pitääkö luku paikkansa ja mitä ongelmalle pitäisi tehdä”. *Helsingin Sanomat* 18.11.2017.
- Särkelä, Riitta ja Eronen, Anne (toim.) (2007) *Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Taylor, Charles (1994) ”The Politics of Recognition”. Teoksessa Gutmann, Amy (ed.) *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press, 25–74.
- Therborn, Göran (2014) *Eriarvoisuus tappaa*. Suomentanut Tatu Henttonen alkuperäisteoksesta *The killing fields of inequality*. Tampere: Vastapaino.

- THL (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos) (2011) *Perusturvan riittävyysarviointiraportti*. Helsinki: THL.
- THL (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos) (2015) *Perusturvan riittävyysarviointiraportti 2011–15*. Helsinki: THL.
- Tilastokeskus (2017) Perusturvan varassa 250 000 henkilöä vuonna 2016. http://stat.fi/til/tjkt/2016/01/tjkt_2016_01_2017-12-20_kat_004_fi.html
- Tuomala, Matti (2007) ”Markkinat ja hyvinvointivaltio”. Teoksessa Saari, Juho ja Yeung, Anne Birgitta (toim.) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Gaudeamus, 181–197.
- Tuori, Kaarlo (2004) *Sosiaalioikeus*. Helsinki: WSOY lakitieto.
- Valtioneuvoston kanslia (2017) ”Hallitus käsitteli strategiaistunnossaan toimia eriarvoisuuskehityksen pysäyttämiseksi”. Julkaistu 20.11.2017 valtioneuvoston kanslian internetsivuilla, http://vnk.fi/artikkeli/-/asset_publisher/xx. Luettu 4.12.2017.
- White, Stuart (2015) ”Social Minimum”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2015 Edition), Edward N. Zalta (ed.), <https://plato.stanford.edu/archives/win2015/entries/social-minimum/>.
- Wilkinson, Richard & Pickett, Kate (2009) *The spirit level. Why more equal societies almost always do better*. Lontoo: Allen Lane.
- Yeung, Anne Birgitta; Saari, Juho ja Lagerspetz, Eerik ym. (2007) ”Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa”. Teoksessa Saari, Juho ja Yeung, Anne Birgitta (toim.) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*, Helsinki: Gaudeamus, 9–30.