

Jurgen De Wispelaere

Jokaisen oma tulo?

Universaalin perustulon poliittinen analyysi



Kirjoittaja

Jurgen De Wispelaere, PhD
Vieraileva tutkija
Tampereen yliopisto
etunimi.sukunimi@gmail.com

Alkuteos: An Income of One's Own? The Political Analysis of Universal Basic Income.
Acta Universitatis Tamperensis 2121, Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1618, 2015.
© Kirjoittaja ja Tampere University Press

Julkaisu on suomennos väitöskirjan yhteenveto-osasta.
Suomentanut Otto Lehto.
Julkaistaan tekijän ja alkuteoksen kustantajan luvalla.

© Kirjoittaja ja Kela, käännös Otto Lehto.

www.kela.fi/tutkimus

ISSN 2323-9239

Helsinki 2016

SISÄLTÖ

Esipuhe.....	4
Tiivistelmä	5
1 Johdanto	6
1.1 Miksi perustulo?	7
1.2 Perustulon poliittinen analyysi.....	8
1.3 Poliittinen konteksti: perustulo ja sosiaaliturvajärjestelmät.....	9
1.4 Työpaperin yleiset linjat.....	11
2 Perustulo – Idea, jonka aika on tullut?.....	13
2.1 Alkutaipaleet: kaksi radikaalia ehdotusta.....	14
2.2 Perustulon idean nousu	16
2.3 Perustulotodellisuus (ja sen sietämätön keveys).....	18
2.3.1 Lainsäädännölliset kokeilut.....	18
2.3.2 Alaskan pysyvän rahaston osinko (Permanent Fund Dividend)	20
2.3.3 Iranin hintatukiin perustuva perustulomalli.....	22
2.3.4 Perustulon sukulaismallit askeleina kohti perustuloa?	25
2.4 Poliittisia opetuksia rajallisista päätöksentekoympäristöistä	29
2.5 Mitä löytyy pellin alta? Erilaisia perustulon malleja	32
3 Universaalien perustulon monet kasvot	33
3.1 Perustulon ulottuvuudet.....	33
3.1.1 Universaalius	34
3.1.2 Henkilökohtaisuus.....	35
3.1.3 Vastikkeellisuus.....	36
3.1.4 Yhdenmukaisuus	38
3.1.5 Ajoitus.....	38
3.1.6 Modaalisuus.....	39
3.1.7 Anteliaisuus.....	40
3.1.8 Rahoittaminen	41
3.2 Perustulo: yhteiskunnallisesta tavoitteesta sosiaalipolitiikan osaksi	43
4 Perustulon poliittinen toteutettavuus	44
4.1 Teoreettinen malli.....	45
4.2 Etsiikö perustulo vielä kannattajakuntaansa?	48
4.3 Koalitioita rakentamassa: taistelu strategiasta.....	51
4.4 Perustulon lukitseminen paikoilleen? Kestävyyden ongelma	53
5 Perustulon julkishallinto	56
5.1 Riitaiset petikaverit: miksi perustulo jättää hallinnon huomiotta?	57
5.2 Perustulon hallinnon yleiset raamit.....	59
5.2.1 Neljä hallinnollista tehtävää	60
5.2.2 Hallinnosta säästäminen	61
5.3 Hallinnollisen tehokkuuden teesi uudessa valossa	63
5.4 Perustulon toteuttamisen pullonkauloja.....	64
5.5 Epäonnistunut kompromissi? Osallistumistulo käytännössä	65
5.6 Perustulon hallinnon politiikkaa	67
6 Loppuhuomioita	68
6.1 Perustulon politiikka: kahden rintaman kamppailua	69
6.2 Hallinnollisen näkökulman paluu: suunnittelu, toteutus ja politiikka	70
6.3 Minne seuraavaksi? Poliittisia reittivalintoja	71
Lähteet	74

ESIPUHE

Jurgen De Wispelaeren kirjoittama työpaperi käsittelee perustuloa ja perustulon toteutettavuutta. Perustulo on ideana herättänyt kiinnostusta sekä poliittisissa että akateemisissa piireissä. Huomio on viime vuosien keskustelussa keskittynyt perustuloon liittyviin eettisiin ja taloudellisiin kysymyksiin. Tässä työpaperissa käsitellään myös näitä teemoja mutta pääpaino on arvioida erilaisten perustulosuunnitelmien ja niiden toteuttamisvaihtoehtojen poliittisia ja muita reunaehtoja.

Työpaperissa käydään läpi perustulon taustaideoita, perustulon puolesta ja sitä vastaan esitettyjä argumentteja. Tarkastelun kohteena ovat myös perustuloa koskevat kansainväliset kokeet ja sovellukset sekä niistä saadut kokemukset. Keskeisenä väitteenä on että perustulolla ideana saattaa olla laaja kannatus, mutta toimeenpanovaiheessa kohdataan usein ongelmia. Työpaperi käy läpi näitä ongelmia ja pohtii useista eri näkökulmista ongelmien ratkaisumahdollisuuksia.

Käsillä oleva työpaperi on Jurgen De Wispelaeren väitöskirjan *An Income of One's Own? The Political Analysis of Universal Basic Income* johdantokappaleen suomennos. Väitöskirja tarkastettiin Tampereen yliopistossa joulukuussa 2015. Käännöksen on asiantuntevasti tehnyt Otto Lehto.

Työpaperi on perustulokokeilun suunnitteluun liittyvää taustamateriaalia. Se tarjoaa suomenkieliselle lukijakunnalle perusteellisen katsauksen perustulokeskustelun eri vivahteisiin. De Wispelaere pohtii analyttisesti perustulon eri ulottuvuuksia, universaalisuutta, henkilökohtaisuutta, anteliaisuutta, rahoitusta, poliittista ja hallinnollista toteutettavuutta. Näihin kysymyksiin annetut vastauksen vaihtelevat eri perustulomallien ja mallien esittäjien välillä. Siksi perustulo terminä voi tarkoittaa yhdelle yhtä ja toiselle toista. Englantilainen yhteiskuntafilosofi Brian Barry onkin osuvasti todennut, että perustulosta väittelemine on vähän kuin väittelisi siitä, onko kissaeläimen pitäminen lemmikkinä hyvä idea, ilman että määritetään tarkemmin puhutaanko tiikeristä vai maatiaiskissa.

Työpaperi on moniaineksinen, ja se antaa aineksia niin perustulon puoltajien kuin vastustajienkin väitteisiin. Olipa perustulosta mitä mieltä tahansa, De Wispelaeren teksti pakottaa ottamaan kantaa yhteiskuntapolitiikan peruskysymyksiin: kenelle, mitä, kuinka paljon ja millä ehdoilla. Näistähän on kyse niin perustulossa kuin perinteisessä sosiaalipolitiikassakin.

Helsingissä 8. 3. 2016

Olli Kangas

TIIVISTELMÄ

Tämä työpaperi käsittelee henkilökohtaisen, universaalien ja vastikkeettoman perustulon poliittista toteutettavuutta. Perustulo poikkeaa politiikkana radikaalisti perinteisen hyvinvointivaltion valtavirtaisista tarveharkintaisista ja työsidonnaisista näkökulmista toimeentulon tukemiseen. Perustulon idea on herättänyt runsaasti kiinnostusta sekä poliittisissa että akateemisissa yhteisöissä, mutta siihen liittyvä politiikka on edelleen heikosti ymmärrettyä. Tieteellinen huomio on viime vuosikymmeninä keskittynyt pääasiassa perustuloon liittyviin eettisiin ja taloudellisiin kysymyksiin, ja poliittisten kysymysten analyysi on saanut vain marginaalisesti huomiota. Olemassa olevat politiikkaan keskittyvät tutkimukset ovat enimmäkseen kuvailevia tapaustutkimuksia. Vain harvat niistä ovat ryhtyneet suunnitelmien, toimeenpanon ja politiikan välisen roolin analyttiseen tarkasteluun.

Tämä työpaperi kytkeytyy perustuloehdotuksen poliittiseen analyysiin luomalla katsauksen sekä kuvaileviin maakohtaisiin tutkimuksiin että nopeasti laajentuvaan perustuloa koskevaan tutkimuskirjallisuuteen. Koska perustuloa täysin kehittyneessä muodossaan ei ole toistaiseksi otettu käyttöön missään, vahvaa empiiristä näyttöä on vähän. Sen sijasta tutkimus etenee soveltamalla systemaattisesti vakiintuneita politiikan teorioita ja perustuloa vastaavia järjestelmiä koskevaa tietoa.

Työpaperin pääasiallinen kontribuutio on kaksiosainen. Ensinnäkin, siinä missä ortodoksinen näkökulma esittää, että perustulon kannattajat kohtaavat työlään taistelun poliittisia toimijoita ja ilmaista rahaa kohtaan laajalti skeptistä yleisöä vastaan, väitän että on olemassa myös toinen kriittinen poliittinen etulinja. Laajalle levinnyt taipumus mieltää perustulo mieluummin yleisenä ideana kuin sarjana erityisiä politiikkaehdotuksia hämärtää sitä laajuutta, missä toteutusmallien keskeiset ulottuvuudet tuottavat sisäisiä erimielisyyksiä ja jakoja perustulon kannattajien välille. Tällä sisäisellä jakautumisella on merkittävä vaikutus laajan perustuloa ajavan koalition poliittiseen tasapainoon.

Toiseksi, tässä tutkielmassa esitetään, että perustulomallien muotoiluun luontaisesti liittyvät sisäiset jännitteet tulevat keskeisiksi siinä vaiheessa kun ryhdytään harkitsemaan perustulon toimeenpanoa. Toisin kuin valtaosa perustuloa koskevista tutkimuksista, jotka karttavat hallinnollista analyysiä, tämä tutkimus omaksuu julkisen hallinnon näkökulman ja tunnistaa sarjan keskeisiä toimeenpanoon liittyviä haasteita, jotka täytyy selvittää huolellisesti jotta perustulo voisi muotoutua käytännön politiikkaehdotukseksi. Lisäksi osoitan, että nämä hallinnolliset haasteet ovat selvästi poliittisia luonteeltaan, joten ne lisäävät mahdollisuutta pysyvään poliittiseen erimielisyyteen perustulon kannattajien välillä.

1 JOHDANTO

”Taataan kaikille kansalaisille niukka mutta vastikkeeton perustulo, ja annetaan heidän ansaita sen päälle vapaan harkinnan mukaan lisätuloja kaikista muista lähteistä.” (Philippe Van Parijs 2004, 7.)

Tämä työpaperi tarkastelee perustulon politiikkaa. Määrittelen perustulon sen laajassa merkityksessä valtion kaikille kansalaisille tai maassa pysyvistä asuville maksamana, taattuna toimeentulona.¹

Perustulo takaa taatun toimeentulon kahdessa relevantissa merkityksessä. Yhtäältä se on lähtökohtaisesti takaisinperimätön (*non-withdrawable*), ts. se tarjoaa tulovirran pohjan, jonka alle kenenkään kriteerit täyttävän ei pitäisi voida tippua. Perustulo on se yksilön tulovirran perustaso, jonka hän säilyttää vaikka kaikki muut tulon muodot, yksityiseltä sektorilta ja julkiselta, pettäisivät. Toisaalta perustulon tarjoama pohjataso mahdollistaa yksilöiden lisätulojen hankkimisen sekä yksityisiltä että julkisilta tahoilta, mukaan lukien palkkatyö ja valtion/kuntien tuet.²

Tämän lisäksi perustulo on riippumaton (ei-kontingenti), eli oikeutena turvattu: se on tuloa, jota jokainen kansalainen saa, riippumatta sellaisista henkilökohtaisista taustatekijöistä, joita on perinteisesti pidetty julkisten tukien saamiseen vaikuttavina asioina – kuten omat palkkatulot, kotitalouden koostumus, ikä, tai sukupuoli. Perustulon kaikista kiistanalaisin näkökulma on sen näkeminen kansalaisyhteisönä, joka on riippumaton nykyisestä työtilanteesta, työhistoriasta ja jopa osoitetusta työhalukkuudesta (Plant 2005; LoVuolo 2012c).³

Nämä kaksi vastikkeettoman perustulon puolta ovat läheistä sukua keskenään. Perustulo kykenee toteuttamaan funktionsa taattuna toimeentulona juuri sen takia, että se nähdään lähtökohtaisena oikeutena (Offe 2008; De Wispelaere ja Morales 2016). Näiden ominaisuuksien takia perustulon kannattajat näkevät perustulossa radikaalin vaihtoehdon nykyajan hyvinvointivaltion malleille. Voidaan sanoa, että se tarjoaa ”painelaisen” vaihtoehdon bismarckilaiselle tai beveridgeläiselle hyvinvointivaltion mallille (Van Parijs 1995b; Noguera 2001). Mutta, kuten tulemme huomaamaan, tämän generisen mallin sisältä löytyy merkittävää sisäistä vaihtelua suhteessa toteutuksen yksityiskohtiin, mm. sen oletettuihin yksilöllisiin ja ryhmiä koskeviin vaikutuksiin (esim. naiset), sen eettisenä pohjana oleviin yhteiskunnallisiin arvoihin, ja sen taustalta löytyviin erilaisiin poliittisiin aatteisiin ja ideologioihin jotka toimivat motivaationa viedä perustulo teorian tasolta käytäntöön. Tässä työpaperissa väitänkin, että perustulon kannattajien tulisi kiinnittää enemmän huomiota näihin ”sisäisiin eroihin”. On nimittäin selvää, että vaihtelut perustulon mallien välillä väistämättä vaikuttavat sekä perustulon eettiseen houkuttelevuuteen että sen poliittiseen toteuttamiskelpoisuuteen.

1 Erottelu kansalaisten ja maassa pysyvästi asuvien välillä on erittäin relevantti, mutta en käsittele sitä sen enempää tässä työpaperissa. Ks. lisää Van Parijs (2004) ja Howard (2006).

2 Tämä asettaa perustulon irralleen muista järjestelmistä, joiden tarkoituksena on tarjota työssäkäyvälle väestölle taattu toimeentulo esimerkiksi palkkatuen muodossa (Phelps 1997) tai valtion työllistämisohjelmien kautta (Harvey 1989, 2002 ja 2013; Solow 1998). Kansainvälinen työjärjestö (ILO) on viime vuosina ollut kehittämässä viimekätisen sosiaalisen turvaverkon (*“Social Protection Floor”*) instrumenttia, joka on perinteistä palkkatyön turvaa laajempi, mutta joka kuitenkin eroaa selvästi perustulosta (Deacon 2013).

3 Perustulon näkeminen ”oikeutena” viittaa ns. ”yhteiskunnallisten oikeuksien lainsäädännölliseen tasoon” (King 2012, 19), mikä jättää avoimeksi kysymyksen siitä, pitäisikö perustulo nähdä perustuslaillisena oikeutena.

1.1 Miksi perustulo?

Perustuloa kannatetaan⁴ hyvin monesta eri lähtökohdasta. Sen puolesta on esitetty sekä periaatteellisia että pragmaattisia argumentteja (Van Parijs 1992b; Fitzpatrick 1999).⁵ Periaatteellinen puolustus lähtee siitä, että perustulo on oleellinen osa oikeudenmukaista yhteiskuntaa. Periaatteelliset argumentit voidaan jakaa, hieman yksinkertaistaen, kahteen eri ryhmään. Ensimmäisenä, ja kaikista merkittävimpanä, on vapautteen perustuva argumentti perustulon puolesta. Sen mukaan perustulo on edellytys sille, että ihmisillä on vapaus elää omaa elämänsä omien arvojen ja suunnitelmien mukaan. Vapauspohjaiset argumentit esiintyvät monessa eri muodossa, mukaan lukien liberaali-egalitaristisessa (Maskivker 2011; Birnbaum 2012), republikaanisessa (Casassas 2007; Pettit 2007; Casassas ja De Wispelaere 2015), ja jopa libertaristisessa muodossa (Tomasi 2012; Zwolinski 2012). Kaikista merkittävimmin tämä ajattelutapa liitetään Philippe Van Parijsin "aitolibertaristiseen" (*real-libertarian*) perustulon puolustukseen, jonka hän esitteli kirjassaan *Real Freedom for All* (1991 ja 1995b). Van Parijsin mukaan sellainen perustulo, joka rahoitetaan lähinnä työn monopoliluonteesta⁶ kerättävällä verolla, on oikeutettavissa, koska se toimii (tasa-arvon kanssa yhteensopivan) "aidon vapauden" takeena. Toinen vaihtoehtoinen periaatteellinen näkökulma lähtee siitä demokraattisesta ajatuksesta, että perustulo on tapa toteuttaa yksilöiden synnynnäinen oikeus osallistua yhteisön päätöksentekoprosesseihin (Paterman 2003 ja 2004; Goodhart 2007).

Pragmaattiset oikeutukset tulevat myös useissa eri versioissa. Pragmaattisesti asiaan suhtautuville perustulo ei välttämättä muodosta oikeudenmukaisen yhteiskunnan välttämätöntä edellytystä, vaan se lähtee ennemminkin siitä, että ensin määritellään haluttu yhteiskunnallinen päämäärä ja sen jälkeen todetaan, että perustulo toteuttaa tämän tavoitteen paremmin kuin kilpailijansa. Brian Barry kirjoittaa, että "pragmatistien mielestä sosiaalipolitiikan pitäisi palvella tiettyjä päämääriä". Hän jatkaa, että "nykyiset hyvinvointivaltion muodot eivät ole kovin onnistuneita palvelemaan näitä päämääriä" (Barry 1996b, 243).⁷ Viime vuosina perustulo on saanut huomattavaa nostetta sellaisten tutkijoiden keskuudessa, jotka näkevät perustulossa positiivisia vaikutuksia köyhyyteen ja tuloeroihin, työttömyyteen, yhteiskunnalliseen osallistamiseen, ajankäytön vapautteen ("*discretionary time*") sekä yksilön elämänkaaren halki ulottuvaan joustavuuteen; myös sukupuolten välistä tasa-arvoa on pidetty yhtenä ohjelman monista hyveistä (esim. Van Parijs 1992a, 1996 ja 2004; Standing 1999 ja 2002; McKay 2001 ja 2007; Groot 2004; Wright 2004 ja 2006a; Offe 2008; Haagh 2011; Zelleke 2011).

Periaatteellisen ja pragmaattisen lähestymistavan välillä on selkeitä eroja. Yhtäältä pragmaattinen lähestymistapa ei ole riippuvainen mistään yhdestä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden teoriasta. Se vaatii vain yksimielisyyttä siitä, että joku yhteiskunnallinen päämäärä on tavoit-

4 Käytän tässä työpaperissa laajalti termiä "perustulon kannattaja" tai "puolustaja," jolla viitataan hyvin heterogeeniseen ryhmään aktivisteja, tutkijoita ja poliittisia toimijoita, joita yhdistää se, että he kannattavat perustuloa. Tämä heterogeenisyys paljastuu siinä, että tämän joukon sisällä on kilpailuvia eettisiä näkemyksiä ja poliittisia ideologioita, sekä ristiriitaisia näkemyksiä perustulon päämääristä, toteutuksen yksityiskohdista ja sen oletetuista poliittisista vaikutuksista. Nykyisessä tutkimuksellisessa ja poliittisessa keskustelussa keskeisimmät perustulon kannattajat kuuluvat tyypillisesti kansainväliseen perustuloverkoston BIENin (*Basic Income Earth Network*) tai joihinkin sen kansallisista ja paikallisista alajärjestöistä (ks. <http://www.basicincome.org>).

5 Periaatteellisten ja pragmaattisten argumenttien erottelusta, ks. Barry (1996b) ja van der Veen (1997).

6 Työn monopolituotto ("*employment rent*") koostuu "erottelusta sen hyödyn välillä, joka koituu työssäkäyvälle hänen palkkatyöstään ja siihen liittyvien etujen nauttimisesta, verrattuna siihen haittaan (alempaan palkkatasoon), joka hänelle kuuluisi, jos työmarkkinoiden kysyntä ja tarjonta todella kohtaisivat" (Van Parijs 1995, 108). Van Parijsin mukaan työn monopoliluonne hyödyttää työpaikoista nauttivia, ja palkkatyötä on tämän vuoksi oikeutettua verottaa. Tämän verotuksen tuotto kuuluu puolestaan jakaa tasaisesti universaalien yhdenmukaisen etuuden muodossa.

7 Barry aivan oikein korostaa, että pragmatismia ei pitäisi tässä sekoittaa poliittiseen opportunistiin.

telun arvoinen (esim. köyhyden vähentäminen).⁸ Tämän lähestymistavan puolesta puhuu se, että sen avulla on osittain mahdollista ylittää laajalle levinneet ja sitkeät erimielisyydet sosiaalisen oikeudenmukaisuuden määritelmästä (Waldron 1999).⁹ Toisaalta pragmaattisen puolustuksen hyväksyttävyyden on viime kädessä riippuvainen empiirisestä todistusaineistosta, joka kykenee osoittamaan että perustulo on esim. hyvä tapa vähentää köyhyyttä, tai että ainakin se tekee sen paremmin kuin kilpailevat vaihtoehdot (De Wispelaere ja Morales 2016).

Todistusaineisto, jota on jo kerättykin erinäisistä kenttäkokeista ja pilottitutkimuksista, antaa syyn olettaa, että perustulolla olisi myönteisiä vaikutuksia laajaan kirjoon yhteiskunnallisia tavoitteita (esim. Davala ym. 2014). Tämä ei tarkoita, että perustulo olisi saavuttanut lopullisen oikeutuksensa, sillä monet tekijät voivat estää mahdollisten positiivisten vaikutusten toteutumisen käytännössä. Toisaalta, vaikka perustulo ei välttämättä kaikissa tilanteissa olisi-kaan paras mahdollinen poliittinen ratkaisu, tämä ei ole yleispätevä vastaväite perustulon käyttöön ottamista vastaan. Yhtä vähän sekään tosiasia, että on olemassa useita avoimia kysymyksiä sen suhteen, millaisia seuraamuksia perustulon käyttöönotolla olisi, on mikään lopullinen argumentti perustuloa vastaan, sillä harva (jos mikään) sosiaalipoliittinen uudistus kykenee etukäteen täyttämään näin tiukan todistusvaatimusten seulan (Cartwright ja Hardie 2012).¹⁰

Tärkeää on huomata, että se fakta, että on olemassa hyviä syitä kannattaa perustuloa yleisesti, ei vielä välttämättä kerro meille, mitä perustulomallia meidän tulisi konkreettisesti edistää. Erilaiset moraaliset lähtökohdat muodostavat ei-triviaaleja reunaehtoja halutun mallin suunnittelulle ja toteutukselle. Periaatteellisesta näkökulmasta katsoen erilaiset sosiaalisen oikeudenmukaisuuden teoriat puhuvat erilaisten perustulon mallien puolesta. Vastaavasti pragmaattisesta näkökulmasta katsoen tiettyjen yhteiskunnallisten päämäärien suosiminen antaa tukensa tietynlaisille toteutusvaihtoehdoille yleisen perustulon idean sisällä. Palaan tähän kysymykseen uudestaan työpaperin eri vaiheissa.

1.2 Perustulon poliittinen analyysi

Tämän työpaperin pääfokus on perustulon politiikassa. Määrittelen perustulon politiikan tutkimuksen, löyhästi, niiden erilaisten toimijoiden, prosessien ja instituutioiden tutkimiseksi, jotka vaikuttavat siihen, miten perustulo toteutetaan ja implementoidaan konkreettisesti. Poliittinen perspektiivi huomioi ne monet rajoitteet, joita perustulon puolustajat kohtaavat yrittäessään edistää agendaansa. Se pyrkii identifioimaan nämä haasteet ja löytämään keinoja niiden ylittämiseksi. Siinä missä eettiset argumentit tarjoavat syitä lähteä ajamaan perustuloa, poliittiset argumentit tarjoavat puolestaan mahdollisia polkuja, joiden kautta argumentit voidaan kääntää poliittiseksi toiminnaksi ja strategiaksi. Näiden löytäminen voi lopulta johtaa perustulon käyttöönottoon. Poliittisen analyysin täytyy tämän takia mennä pelkkiä eettisiä

8 Vrt. Cass Sunstein (1995), joka sanoo että lain piirissä myös ”epätäydellisesti hahmotetuilla yksimielisyyksillä” on oma roolinsa.

9 Perustulokeskustelun sisäisestä sitkeästä erimielisyydestä hyvänä esimerkkinä olkoon Stuart Whiten (1997) ja Philippe Van Parijsin (1997) välinen kiista vastavuoroisuuden periaatteesta (ks. De Wispelaere 2000).

10 Tämän lisäksi käytettävissä olevan todistusaineiston käyttäminen osoittamaan jonkun poliittisen mallin onnistuminen tai epäonnistuminen on ongelmallista (McConnell 2010; Marsh ja McConnell 2010). Tämä on yksi syy, miksi olen skeptinen sen suhteen, että tarvitsisimme perustulon pilottikokeiluja. Suurimuotoisista pilottikokeiluista saatava todistusaineisto on jo pitkälti olemassa, kiitos USA:n ja Kanadan negatiivisen tuloveron kokeilujen (Widerquist ym. 2005) ja myös viimeaikaisten Intian pilottikokeiden (Davala ym. 2014). Suurimuotoiset kokeilut kohtaavat useita haasteita, jotka vaikeuttavat todistusaineistoon perustuvaa päätöksentekoa (*evidence-based policy making*) (Widerquist 2005; No-guera ja De Wispelaere 2006).

argumentteja pidemmälle. Tärkeiden toimijoiden vakuuttamisen lisäksi on tärkeää tutkia systemaattisesti niitä rajoitteita, jotka estävät perustulon etenemisen poliittisessa prosessissa.

Tässä työpaperissa käytettävä poliittinen analyysi on saanut vaikutteita Theodore Lowin (1964 ja 1972) vaikutusvaltaisesta poliittisen takaisinkytkennän (*policy feedback*) analyysistä. Lowi kääntää pääläelleen sen klassisen ajatuksen, jonka mukaan sosiaalipolitiikka on seurausta itsenäisestä poliittisesta prosessista. Hänen mukaansa pikemminkin olemassa oleva lainsäädäntö/käytäntö määrittelee politiikkaa (*“policy determines politics”*). Lyhyesti sanoen: erilaiset käytännöt ja lait tuottavat erilaisia poliittisia konflikteja, jotka ajan myötä johtavat poikkeaviin poliittisiin intresseihin, intressiryhmiin ja instituutioihin. Theda Skocpol (1992, 58) määritteli ”poliittisen takaisinkytkennän” niiksi tavoiksi, joilla ”poliittiset käytännöt ja lait, sen jälkeen kun ne on otettu käyttöön, järjestelevät uudelleen poliittisia prosesseja.” Sittemmin yhteiskuntatieteilijät ja politiikan tutkijat ovat kehittäneetkin vankan tutkimusohjelman, joka tutkii niitä erilaisia mekanismeja, joiden kautta poliittiset käytännöt ja lait vaikuttavat sekä eliittien että massojen poliittiseen käyttäytymiseen. Tähän liittyy myös tärkeä ajatus polkuriippuvaisuudesta (*path dependence*).¹¹

Tässä työpaperissa käytän hyväkseni poliittisen takaisinkytkennän lähestymistapaa tutkiaksesi tiettyjen perustulomallien käyttöönoton poliittisia vaikutuksia. Tätä lähestymistapaa voidaan avata syvemmin kahdella eri analyysin tasolla. Ensinnäkin pitää kysyä, että tarvitseeko perustulo omaa poliittista lähestymistapaansa. Vaikka perustulo jakaakin monia piirteitä muiden perusturvajärjestelmien kanssa, ja vaikka se joutuukin kohtaamaan useita samoja haasteita (poliittisia ja muunlaisia), sen radikaali perusajatus saattaa kuitenkin erottaa sen muista, enemmän nykymallien kaltaisista, sosiaaliturvamalleista. Hyvänä esimerkkinä tästä on epä tietoisuus siitä, miten sellainen todella universaaliksi suunniteltu ohjelma, jonka lähtökohtainen tarkoitus on saavuttaa jokainen kansalainen (tai maassa pysyvästi asuva henkilö), vaikuttaa poliittiseen kenttään laajemmin.¹² Toisekseen, yleisen perustulon ajatuksen sisällä on tärkeää tutkia niitä poliittisia vaikutuksia, joita on erilaisilla konkreettisilla perustulomalleilla. Eri malleja nimittäin erottavat oleelliset suunnitteluvaiheen avainkysymykset, ja näillä on paljonkin väliä lopputuloksen kannalta. Tämän työpaperin kantava teema onkin eri mallien välinen kilpailu; ja tämän kilpailun vaikutus perustulon poliittiseen toteutettavuuteen.

1.3 Poliittinen konteksti: perustulo ja sosiaaliturvajärjestelmät

On melkoisen itsestään selvää, että lainsäädännöllinen ja poliittinen konteksti vaikuttaa perustulon politiikkaan. Vähemmän itsestään selvää on kuitenkin se, että mitkä tämän kontekstin osa-alueet ovat oleellisia perustulon poliittisen kontekstin ymmärtämiseen ja siihen vaikuttamiseen. Vaikka tämä työpaperi keskittyykin teorian rakentamiseen, ja on pitkälti irrallaan konkreettisesta poliittisesta kontekstista, haluaisin tässä vaiheessa esittää tästä muutamia huomioita.

11 Erinomaisen yleiskatsauksen löytää Piersonilta (1993 ja 2004), Mettleriltä ja Sossilta (2004) sekä Campbelliltä (2012). Polkuriippuvuuden käsite on valitettavasti joutunut liiallisen merkityksen laajentamisen uhriksi (*concept stretching*) (Rixen ja Viola 2014).

12 Monissa paikoissa on tietysti jo käytössä monia universaaleja malleja, mutta näiden mallien ominaisuudet eroavat selkeästi vastikkeettomasta perustulosta, ja meidän pitää olla varovaisia yrittäessämme vetää vahvoja poliittisia johtopäätöksiä pelkän pinnallisen vertailun kautta (Mossberger ja Volman 2003). Tästä paras esimerkki on varmasti lapsilisät, jotka maksetaan kyllä kaikille (vaikkakaan ei välttämättä yhdenmukaisella tasolla) tietyn ikäryhmän sisällä, mutta joiden kohtaamat poliittiset haasteet eroavat kuitenkin roimasti niistä, jotka kohtaavat työikäiseen populaation kohdistettua perustulojärjestelmää. Olen kiitollinen Heikki Hiilamolle tästä ehdotuksesta.

Perustulon käyttöönotto kehitysmaiden kontekstissa on luultavasti perustavanlaatuisesti erilainen edesottamus kuin kontekstissa, jossa kehittynyt hyvinvointivaltio on jo olemassa.¹³ Kehittyneen maailman piirissä, eli hyvinvointivaltioiden kontekstissa, perustulo on vuorovaikutuksessa monimuotoisten sosiaalipoliittisten ohjelmien kanssa. Myös hyvinvointivaltiot eroavat toisistaan merkittäväillä tavoilla. Vertaileva sosiaalipoliittinen tutkimus yleensä lähtee liikkeelle Gøsta Esping-Andersenin (1990) vaikutusvaltaisesta typologiasta kolmesta hyvinvointivaltion tyypistä.¹⁴ Hänen tutkimuksensa nojaa monimutkaiseen joukkoon mittareita, ja se yhdistelee institutionaalisten eroavaisuuksien tutkimista ja erilaisia tulosindikaattoreita. Hän erottaa toisistaan liberaalin (viimekätisen, tarpeeseen perustuvan), konservatiivisen (tuloihin perustuvan, kontribuutiopohjaisen) sekä sosiaalidemokraattisen (universaalin, kansalaisuuteen perustuvan) sosiaaliturvajärjestelmän. Esping-Andersenin analyysi on tuottanut perävanassaan laajan joukon tutkijoita, jotka ovat keskittyneet uusintamaan, laajentamaan ja hiomaan hänen pääargumenttejaan (esim. Lewis 1992; Svallfors 1997; Goodin ym. 1999; Arts ja Gelissen 2002).

Mitä tämä ”sosiaaliturvamaailmojen” typologia kykenee kertomaan meille perustulosta? Vaikuttaa melko itsestäänselvältä, että erilaisilla hyvinvointivaltion malleilla on tärkeitä vaikutuksia siihen, miten hyvin perustulomallit toimivat, siitä yksinkertaisesta syystä, että perustulon pitää toimia intiimissä vuorovaikutuksessa erilaisten olemassa olevien poliittisten käytäntöjen ja lainsäädännön kanssa. Sama perustulomalli saattaa hyvinkin tuottaa erilaisia poliittisia seuraamuksia riippuen siitä, otetaanko se käyttöön Australiassa vai Saksassa, Isossa-Britanniassa vai Suomessa, jne. Tämän lisäksi erilaiset järjestelmäkontekstit todennäköisesti asettavat erilaisia suunnittelun ja toteutuksen rajoitteita sille, millainen perustulon malli voidaan tarkalleen ottaen toteuttaa. Osittain tätä edesauttaa sekin, että perustulon kannattajat haluavat usein sovittaa perustulon mahdollisimman jouhevasti olemassa olevien sosiaalipoliittisten instituutioiden lomaan, jotta he voivat käyttää hyväkseen olemassa olevia mekanismeja toteutusvaiheessa (mikä parantaa järjestelmän hallinnointikykyä, engl. *administrability*).¹⁵

Mikään yllä olevassa analyysissä ei kuitenkaan kerro meille mitään perustulon toteutumisen tulevaisuudennäkymistä. Alkusilmäykseltä voisi vaikuttaa, että universalistinen sosiaalidemokraattinen malli, joka on yleensä yhdistetty pohjoismaihin, olisi johtava kandidaatti perustulon käyttöönotolle. Suomi on osoittautunut tässä poikkeukseksi (Ikkala 2012; Koistinen ja Perkiö 2014), kun taas muissa skandinaavisissa maissa perustulokeskustelu on ollut verrattain vaisua. Tutkiessaan suomalaisten ja ruotsalaisten eriäviä perustulomielipiteitä Jan Otto Andersson ja Olli Kangas (2005) ovat osoittaneet tärkeitä eroavaisuuksia eri sosiaalidemokraattisten järjestelmien välillä. Kokemukset universalismista saattavat johtaa jonkun perustulon kaltaisen järjestelmän helppoon suosioon, mutta käytännössä kaikille kansalaisille tarjottavien palveluiden suosio on yleensä läheisesti kytkeytynyt siihen ajatukseen, että ihmisten täytyy myös vastineeksi tehdä jotain (Mau 2004; van Oorschot 2000 ja 2006; Slothuus

13 Tämä on yksi syy varoa tekemästä liiallisia yleistyksiä viimeaikaisten Namibian ja Intian kenttäkokeiden tuloksista kehittyneiden hyvinvointivaltioiden kontekstissa.

14 Esping-Andersen tietenkin rakentaa aikaisempien typologioiden päälle, erityisesti T. H. Marshallin (1950) ja Richard Titmussin (1958).

15 Vertaa luvussa 5 käsitelyihin toteutusvaiheen ongelmiin.

2007).¹⁶ Tähän liittyy myös se tosiasia, että näissä maissa kansan enemmistö yleensä suosii vakuutus pohjaista järjestelmää suorien tulonsiirtojen sijaan (Moene ja Wallerstein 2001; Iversen ja Soskice 2001).¹⁷ Täytyy siis olla varovainen, että pelkästä yleisestä sosiaaliturvajärjestelmän laajasta kannatuksesta ei ylitulkitse suoraa tukea perustulolle.

On lisäksi mahdollista sanoa, että perustulo sopii aivan yhtä hyvin liberaaliin hyvinvointimalliin, jossa se täydentää olemassa olevia järjestelmiä ja tarjoaa viimekätisen perusturvan. Toisaalta taas Claus Offe on jo vuosia argumentoinut, että kontribuutioihin perustuva konservatiivinen järjestelmä kohtaa niin suuria paineita, että sen pitää ratkaista tämä tilanne eriyttämällä tulonsiirrot ja kontribuutiot osittain toisistaan perustulon tapaan (Offe ym. 1996; Offe 2000 ja 2008). Tämän takia ei ole mitään apriorista syytä olettaa, että mikään yksi järjestelmä olisi ainutlaatuisen suotuisa tai epäsuotuisa perustulolle.¹⁸ Vaikka sosiaalidemokraattiset järjestelmät hyötyvätkin siitä käytännön kokemuksesta, joka niillä on universaaleista kansalaisoikeuteen perustuvista tukimuodoista, ne saattavat kuitenkin synnyttää vähemmän kysyntää perustuloreformille verrattuna liberaaleihin ja konservatiivisiin järjestelmiin.¹⁹ Toisin sanoen, sikäli kuin perustuloreformi saa suosionsa taloudellisen epävarmuuden ongelmista, Pohjoismaat saattavat olla perustulolle suhteellisen immuuneja.

Parempi selitys perustulon poliittisen toteutumisen todennäköisyydelle saattaa sijaita ennemminkin poliittisessa (*“political”*) eikä niinkään olemassa olevien käytäntöjen ja lainsäädännön (*“policy”*) kontekstissa (Korpi ja Palme 1998; Jordan 2013; myös Andersson ja Kangas 2005). On täysin järkevää olettaa, että poliittiset instituutiot kaikessa monimuotoisuudessaan ovat tärkeässä roolissa perustuloideoiden tuomisessa käytäntöön (Häusermann ym. 2013). Erilaisten lainsäädäntöalueiden välillä esiintyvä vaihtelu poliittisissa instituutioissa auttaa todennäköisesti selittämään sekä julkista tukea perustulolle – esim. vaikuttamalla niihin raameihin, joiden sisällä asiat esitetään (Kangas ym. 2012) – että näissä yhteiskunnissa avautuvia toteutuksen polkuja, joiden kautta perustulon kannattajat voivat kenties viedä lempilapsensa poliittisen prosessin läpi. Seuraavaksi käänny poliittisen kontekstin yksityiskohtien analyysistä enemmän abstraktiin suuntaan, ja otan käsittelyyn yleensäkin perustuloon liittyvät keskeiset poliittiset kysymykset.

1.4 Työpaperin yleiset linjat

Tässä työpaperissa esitän systemaattisen katsauksen perustulon suunnittelusta, toteutuksesta ja politiikasta. Luku 2 luo taustaa myöhemmälle analyysille, lähtien liikkeelle poliittisten käytänteiden ja lainsäädännön taustojen hahmottamisesta. Siinä käydään lyhyesti läpi viimeaikaisia yrityksiä nostaa perustulo poliittiselle agendalle. Luvun tarkoituksena on havainnollistaa perustulokeskusteluissa esiintyvää konkreettisten perustuloehdotusten monimuotoisuutta. Samaan aikaan pyrin näyttämään, että mikään esitetyistä malleista ei ole erityisen lu-

¹⁶ Euroopassa tämä trendi kiteytyy ns. ”sosiaalisen investoinnin” paradigmaan. Tämän paradigman kriittistä analyysiä löytää Cantillonilta ja van Lanckerilta (2013).

¹⁷ Peter Baldwin (1990, 18) huomautti, että ”vakuutus riskiä vastaan on saanut laajempaa kannatusta kuin resurssien uudelleenjako”. Brooks ja Manza (2006) ovat sittemmin huomauttaneet, että rahoituksen kuihtumista esiintyy erityisen selvästi rahallisten tulonsiirtojen kohdalla, kun taas muut sosiaalipalvelut ovat tältä enemmän suojassa.

¹⁸ Goodin (2001b) ehdottaa neljättä post-produktivistista valtiotyppiä, jonka keskeisinä periaatteina ovat ”toimeentulon riittävyys”, ”ajallinen riittävyys” ja ”minimaalinen vastikkeellisuus”, jotka näyttävät sopivan täydellisesti perustulomalliin (Offe 1992; van der Veen ja Groot 2006).

¹⁹ Andersson ja Kangas (2005) ovat myös sitä mieltä, että ruotsalaisen hyvinvointivaltion menestys saattaa paradoksaalisesti selittää miksi ruotsalaiset eivät ole yhtä innostuneita perustulosta kuin suomalaiset.

paava synnyttämään mitään selkeää poliittista polkua, jota perustulon kannattajien olisi pakko seurata. Nämä tapaukset ovat mielenkiintoisia ja tiettyyn pisteeseen asti informatiivisia, mutta perustulon puolustajien olisi hyvä olla vetämättä liian itsevarmoja (tai liian äkkipikaisia) johtopäätöksiä ilman tarkempaa analyysiä.

Luku 3 hahmottaa universaalin perustulon ”monia kasvoja,” ja siinä käsitellään lyhyesti kahdeksan ulottuvuutta, joilla perustulon mallit eroavat toisistaan. Silloin kun perustuloaktivistit väittelevät perustulosta julkisuudessa, osa näistä eroavaisuuksista jätetään yleensä mainitsematta sen tarkemmin. Ne on kuitenkin pakko spesifioida tarkemmin jossain vaiheessa, jotta ideasta voidaan tehdä politiikkaa. Osa erimielisyyksistä taas on kyllä hyvin esillä keskusteluisa, mutta näissäkin tapauksissa on hyödyllistä käydä läpi mallien eroavaisuuksien kirjoa ja näihin liittyviä erilaisia kompromissien mahdollisuuksia. Luku 3 päätty esittämään, että perustulon kannattajien tulisi alkaa kiinnittämään enemmän huomiota siihen, mitä eroa on perustulon ideaalin puolesta puhumisen (yhteiskunnallisen kritiikin välineenä) ja konkreettisen poliittisen mallin esittämisen välillä.

Luku 4 jatkaa poliittisen toteuttamiskelpoisuuden (*feasibility*) analyysiä. Ensiksi luvussa esitellään teoreettinen malli, jonka avulla voi hahmotella sen eri piirteitä. Tämän jälkeen esitellään kolme ongelmaa, jotka vaikeuttavat perustuloehdotusten poliittista toteuttamista. Näistä ensimmäinen liittyy sitkeän kannattajakunnan muodostamiseen. Perustulon kannattajat usein listaavat perustulon monia hyviä puolia ja pyrkivät identifioimaan ryhmiä, joiden he uskovat hyötyvän sen käyttöön ottamisesta. Tulee kuitenkin muistaa, että järjestelmästä hyötyjien identifioiminen ei ole sama kuin poliittisten kannattajien identifioiminen. Tämä alaluku käy lyhyesti läpi useita tekijöitä jotka hankaloittavat pysyvän ja sitkeän perustulon kannattajakunnan syntymistä.

Seuraavaksi keskustelu siirtyy keskeiseen strategiseen kysymykseen. Mitkä poliittiset toimijat tulee osallistaa yrityksiin muodostaa kestävä poliittinen koalitio perustulon puolesta? Identifioin kaksi ongelmaa, jotka haittaavat koalition rakentamista: halvan tuen ongelma ja pysyvän erimielisyyden ongelma. Luvun 4 lopussa analysoin perustulon poliittista kestävyyttä sen käyttöönoton jälkeen. Esitän, että perustulon puolustajien tulisi ottaa kestävyuden ja sitkeyden kysymykset vakavasti. Tätä tarkoitusta varten listaan useita poliittisen muutoksen prosesseja, joiden kohdalla perustulo vaikuttaa olevan erityisen haavoittuvainen. Kestävyyttä parantavien keinojen löytäminen onkin tärkeä tulevaisuuden tutkimuskohde.

Luku 5 siirtyy perustulon toteuttamisen analysoimiseen. Luvussa otetaan julkishallinnollinen perspektiivi, jonka avulla tarkastellaan tässä politiikan vaiheessa nousevia haasteita ja ongelmia. Samalla käydään lyhyesti läpi muutamia argumentteja, jotka saattavat selittää, miksi perustulotutkimus on systemaattisesti ylenkatsonut hallintoon liittyviä kysymyksiä. Nämä argumentit todetaan puutteellisiksi. Christopher Hoodin työhön perustuen luvussa 5 esitellään perustulon hallinnoitavuuden teoreettinen malli, joka kykenee valaisemaan myöhempää analyysiä. Luvun loppupuolella käydään vielä läpi useita perustulon hallinnointiin liittyviä asioita. Tämän luvun tärkein argumentti, johon päädytään monelta eri kantilta, on että perustulon hallinnointi on läpikotaisin poliittista. Perustulon kannattajien kohtaamat haasteet toteutuk-

sen tasolla kytkeytyvät suoraan aiemmin mainittuun keskusteluun poliittisen strategian ympärillä.

Työpaperin lopussa kerrataan pääargumentit ja tarkastellaan, mitä johtopäätöksiä perustulotutkimukselle näistä voi vetää, kiinnittämällä erityistä huomiota toteuttamiskelpoisten poliittisten toimintamallien identifiointiin.

2 PERUSTULO – IDEA, JONKA AIKA ON TULLUT?

”Sosiaalipolitiikan historia on pikemminkin polveileva maalaispolku, täynnä huonosti viitattuja tienpätkiä, kuin mikään kuninkaallinen valtatie. Tärkeät uudet periaatteet ovat harvoin tulleet säkenöivän auran saattelemina, vaan ne ovat useimmiten ilmaantuneet paikalle mudan tahraamina, kantaen mukanaan kaikenlaista ylimääräistä, kyseenalaisempaa, painolastia.” (Bill Jordan 2012, 1.)

Luonnollinen paikka aloittaa perustulon politiikkaa tutkiva työpaperi on katsastaa perustulon ympärillä käytävää poliittista debattia ympäri maailmaa. Viimeisen vuosikymmenen aikana, ja erityisesti ihan viime vuosina, sen jälkeen kun kansalaisaloite Sveitsissä ehdotti kaikille aikuisille kansalaisille maksettavan kuukausittaisen 2 800 euron stipendin käyttöönottoa, perustulon idea on saanut nostetta mediassa ja kansalaisten keskuudessa – niin paikallisella, kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Tämä on johtanut useiden perustulojärjestöjen perustamiseen eri tasoilla.²⁰ Tästä voi päätellä, että nyt on otollinen aika puskea perustuloa poliittiseen agendaan.

On kuitenkin selvä, että perinteisen median ja sosiaalisen median tarjoama kiinnostus asiaa kohtaan, ja perustuloaktiivisuuden lisääntyminen, ovat vain alkupiste onnistuneelle poliittiselle kampanjalle. On avoin kysymys kuinka hyvin perustulon kannattajat kykenevät käyttämään tilaisuuden hyväkseen. Jotkut aktivistit ovat sitä mieltä, että fokus on jo siirtynyt pelkästä keskustelusta aitoon poliittisten päätösten leviämiseen. Yksi viimeisen kymmenen vuoden suurimmista saavutuksista on ollut sarja perustulon pilottiprojekteja, joista tärkein on tullut hiljattain päätökseensä Intiassa (Davalala ym. 2014). Uusia pilottikokeiluja on myös suunnitteilla. Tähän sarjaan kuuluu myös Juha Sipilän keskustaoikeistolaisen hallituksen yllätysilmoitus siitä, että se aikoo suorittaa ison pilottikokeilun Suomessa vuoteen 2017 mennessä.²¹ Dauphinissa (Manitoba, Kanada) vuosina 1974–1979 toteutettu laaja kenttäkoe ”taatusta vuositulosta” (*Guaranteed Annual Income, GAI*) on myös saanut osakseen uutta kiinnostusta viime vuosina, pitkälti Dauphinin kokeen terveysvaikutuksia analysoineen Evelyn Forgetin (2011) data-analyysin ansiosta.²²

20 Kansalaisaloitteen läpimeno lokakuussa 2013 pakottaa Sveitsin hallituksen järjestämään perustulosta kansanäänestyksen. Ks. lisää <http://www.reuters.com/article/2013/10/04/us-swiss-pay-idUSBRE99300620131004>.

21 Perustuloa kohtaan on myös paljon kiinnostusta kunnallisella tasolla: Santo Antônio do Pinhal (Brasília), lähellä São Paulo, on järjestänyt paikallisen perustulopilotin sen 6 500 asukkaalle vuodesta 2009 lähtien; myös Edmontonin ja Calgaryn pormestarit (molemmat Albertassa, Kanadassa) sekä mm. Tilburgin (Hollanti) pormestari ovat ilmaisseet tukensa paikallisten perustulokokeilujen järjestämiselle.

22 Dauphinin kenttäkoe oli osa MINCOME-kokeita, jotka olivat Kanadan hallituksen versio 1970- ja 1980-lukujen negatiivisen tuloveron kokeiluista USA:ssa (Widerquist ym. 2005). Dauphin oli omalaatuinen kokeilu suurelta osin sen takia, että se oli ns. ”saturaatiopaikka”, mikä tarkoittaa että ”jokainen perhe Dauphinissa, kaupungissa jossa asui n. 10 000 ihmistä ja toiset 2 500 sen laitamilla maaseudulla, oli oikeutettu osallistumaan GAI-ohjelmaan” (Forget 2011, 289).

Tämän lisäksi useissa maissa on joko tehty tärkeitä lainsäädännöllisiä toimenpiteitä perustulon edistämiseksi, tai toteutettu jonkinlainen perustulo (erityisesti Alaskan osavaltiossa Yhdysvalloissa ja Iranissa), tai tehty päätös siitä (tai sellaista päätöstä ollaan juuri tekemässä), että perustuloa kohtaan on tarkoitus ottaa askelia. Jokainen näistä eri tapauksista tarjoaa tärkeitä oppitunteja siitä, miten poliittisten päätösten leviämistä voi edistää (Rose 1991; Mosser ja Volman 2003; Shipan ja Volden 2008). Näiden mallien syvälinen tutkiminen tarjoaa yhteiskuntatieteilijöille ja päätöksentekijöille tärkeää tietoa, mutta ennen kaikkea se tarjoaa mahdollisuuden ymmärtää niitä poliittisia kehityskaaria, joiden kautta teoreettiset mallit, jotka ovat alun perin olleet pelkkiä ideoita, ovat päätyneet osaksi (jonkinlaista) konkreettista poliittista toteutusta (Robertson 1991).²³

Tässä luvussa tarkastelen lyhyesti muutamia näitä tapauksia, ilman mitään yritystä olla kaikenkattava. Tällä luvulla on kaksi päämäärää. Ensimmäinen sen tarkoitus on havainnollistaa perustulodebatista nousseiden konkreettisten poliittisten ohjelmien (ja näiden alkuperien) erittäin laajaa vaihtelua. Tämä sisäinen vaihtelu on keskeinen teema tämän työpaperin tarjoomassa poliittisessä analyysissä, kuten tulen myöhemmissä luvuissa tarkemmin selittämään. Toiseksi, tämän luvun tarkoitus on myös lyhyesti pohtia, minkälaisia johtopäätöksiä meillä on mahdollisuus vetää näistä tapauksista – eritoten suhteessa perustulon poliittisen toteutuksen erilaisiin onnistuneisiin kehityspolkuihin. Minun täytyy jo alkuvaiheessa tunnustaa skeptisyyteni tämän näkökulman hedelmällisyyttä kohtaan. Väitän, että perustulokentällä kaikista pisimmälle vietyjen tapauksien (Alaska ja Iran) ainutlaatuiset ominaispiirteet, samoin kuin muiden perustuloa lähellä olevien ohjelmien (joita usein pidetään perustuloon verrattavina) ominaispiirteet, haittaavat kykyämme käyttää näitä tapauksia poliittisen päätöksenteon hyvänä oppimateriaalina.²⁴ Lisäksi tulee muistaa tämän työpaperin keskeinen teema, johon palataan syvemmin myöhemmissä luvuissa: erilaisten konkreettisten mallien summittaminen samanaikaisesti saman kategorian alle lähinnä hämärtää todellisia eroavaisuuksia näiden mallien välillä, mikä puolestaan johtaa huonoihin poliittisiin päätöksiin.

2.1 Alkutaipaleet: kaksi radikaalia ehdotusta

Kirjassaan *Agrarian Justice* (1797), amerikkalainen vallankumouksellinen Thomas Paine esitti kahta radikaalia ehdotusta, joiden tarkoitus oli lievittää oman aikansa äärimmäistä köyhyyttä:

”Luoda kansallinen rahasto, josta maksetaan jokaiselle henkilölle tämän täyttäessä 21 vuoden iän, viidentoista punnan korvaus, osittain hyvityksenä siitä menetyksestä, suhteessa luonnolliseen perimäoikeuteensa, jonka hän on kokenut kun yksityisen maaomistuksen järjestelmä on otettu käyttöön. Ja tämän lisäksi, tarjota kymmenen punnan korvaus, elämän ajaksi, jokaiselle nyt elossa olevalle henkilölle, joka on täyttänyt viidenkymmenen vuoden iän, ja kaikille muille sitä mukaan kun he saavuttavat tämän iän. – Ehdotuksen mukaan nämä maksut, jotka on edellä listattu, maksetaan kaikille henkilöille, rikkaille ja köyhille.” (Paine 1997 [1797], 326–327.)

²³ Gilardi (2010) argumentoi, että kyky oppia politiikassa liittyy sekä tietyn mallin sosiaalisten seuraamusten ymmärtämiseen että myös yhtä lailla (tai jopa enemmän) sen poliittisten vaikutusten ymmärtämiseen. Nämä jälkimmäiset auttavat ymmärtämään, miksi samanlaista politiikkaa toteutetaan hieman eri tavalla eri yhteiskunnissa. Joissakin tapauksissa poliittiset hyödyt selittävät myös, miksi poliittisesta oppimisesta ei ole erityisen kiinnostuneita, vaan halutaan mieluummin ottaa ehdotettu järjestelmä käyttöön välittömästi (Nicholson-Grotty 2009).

²⁴ Ohjelmien ominaispiirteiden käyttämisestä poliittisen oppimisen ymmärtämiseen, ks. Makse ja Volden (2011).

Painen ehdotus on kokenut useita permutaatioita. Se saavutti huomattavaa kiinnostusta 1990-luvulla nimillä ”peruspääoma” (*basic capital*), ”pääomaraha” (*capital grant*) tai ”sidosryhmäraha” (*stakeholder grant*) (Dowding ym. 2003b; Cunliffe ja Erreygers 2004; Wright 2006b). Esimerkiksi eräissä paljon keskustelua herättäneessä ehdotuksessa jokainen Yhdysvaltain kansalainen saisi 21 vuoden iässä, sillä ehdolla että on suorittanut *high school* -tutkinnon eikä omaa rikosrekisteriä, valtiolta 80 000 dollarin ”osuuden” (*stake*), jonka hän saa käyttää oman halunsa mukaan (Ackerman ja Alstott 1999 ja 2004).²⁵ Toisessa esimerkkimalissa, tällä kertaa Isossa-Britanniassa, jokainen 18 vuoden iän saavuttava nuori saisi 10 000 punnan summan, joka maksetaan sitä tarkoitusta varten perustetuille ”pääoman ja koulutuksen kerryttämisen” tileille (*Accumulation of Capital and Education = ACE*). Näitä tilejä valvovat tehtävään koulutetut ACE-edunvalvojat, ja heidän tehtävänä on pitää huolta, että tämä stipendi käytetään aidosti tuottaviin sijoituksiin (LeGrand ja Nissan 2003; myös LeGrand 1989).²⁶

Vuonna 2005 Ison-Britannian hallitus otti käyttöön eräänlaisen version tästä ideasta, eli ”lapsirahaston” (*Child Trust Fund*; tunnetaan myös ”*Baby Bond*”-lempinimellä). Tämän ohjelman mukaisesti hallitus lahjoittaa alkupääomana, vauvan syntymän kunniaksi, 250 puntaa kaikille brittivanhemmille (500 puntaa kaikista köyhimmille), joiden lapset ovat syntyneet syyskuun 2002 jälkeen. Tämän jälkeen vanhemmat saavat toisen 250 puntaa seitsemän vuoden iässä. Vanhemmat voivat tehdä vuosittaisia lisäsijoituksia 1 200 puntaan asti. Koko summa säilytetään rahaston hallinnassa, kunnes lapsi täyttää 18 vuotta (LeGrand 2004; Prabhakar 2008). Vaikka ohjelmaa usein puolustettiin sillä, että se tarjoaa vastalääkkeen taloudelliselle epätasavalle, jonka avulla olisi mahdollista parantaa taloudellista mahdollisuuksien tasa-arvoa elämän alkutaipaleella (Ackerman ja Alstott 1999; White 2003a ja 2011), ohjelma osoittautui erityisen ongelmalliseksi. Kriitikot vaativat radikaalimpia ratkaisuja taistelussa yhteiskunnan huono-osaisten ongelmien ratkaisemiseksi (esim. Standing 2006). Erään toistuvan vastalauseen mukaan lapsirahastomalli on lähtökohtaisen regressiivinen, koska se mahdollistaa sen, että ne, joilla on riittävästi omaisuutta, voivat maksimoida tilin saldon, kun taas kaikista köyhimmille se lähinnä toimii ”säästämisen kulttuurin” keppinä, jonka tarkoituksena on parantaa heidän taloudellista arviointikykyään (Finlayson 2008 ja 2009).²⁷ Loppujen lopuksi tällä kaikella ei ole kuitenkaan paljoakaan merkitystä, sillä lapsirahasto oli yksi niistä monista ohjelmista, jotka joutuivat kärsimään maan seuraavan hallituksen talouskuripolitiikan leikkauksista, ja se käytännössä lopetettiin vuonna 2011. Se kerkesi olemaan käytössä vain noin kymmenen vuotta.²⁸

Tässä työpaperissa keskityn toiseen Thomas Painen ehdotuksista: ”tarjota kymmenen punnan korvaus, elämän ajaksi, jokaiselle nyt elossa olevalle henkilölle, joka on täyttänyt viidenkymmenen vuoden iän, ja kaikille muille sitä mukaa kun he saavuttavat tämän iän” (Paine 1997 [1797], 326). Paine antaa tässä varhaisen esimerkin siitä mitä nykyään useimmin kutsutaan

25 Guy Standing (2006) viittaa tähän peruspääoman muotoon nimellä ”täysi-ikäisyyden saavuttamisen stipendit” (*Coming-of-Age Grants, COAGs*). Hänen mukaansa ne eivät ole yhtä hyvä ratkaisu kuin sellaiset pääoman jakamiseen perustuvat mallit kuten ”yhteisöllisen pääoman stipendit” (*Community Capital Grants, COGs*).

26 Hyväksyttäviä sijoituskohteita ovat yliopisto- ja jatkotutkinnot, asuntolainan lyhentäminen, pienimuotoisen yritystoiminnan starttikustannusten kattaminen, tai jopa henkilökohtaiseen eläkekassaan sijoittaminen (LeGrand ja Nissan 2003, 38–39).

27 Taloudellinen arviointikyky on tärkeää resurssieihin pohjaavassa sosiaaliturvassa (Sheraden 1991).

28 Vuoden 2010 lakimuutos (*The Savings Accounts and Health in Pregnancy Grant Act 2010*) muutti vuoden 2004 lapsirahaston perustanutta lakia (*Child Trust Funds Act 2004*) siten, että rahaa ei enää myönnetä uusille hakijoille tammikuun 2011 jälkeen. Nykyiset rahastot jatkavat kuitenkin toimintaansa normaalisti. Ks. <http://www.bbc.co.uk/news/10147773>.

perustuloksi.²⁹ Vaikka Paine asettaakin ikärajoituksen perustulon saamisen ehdoksi, nykyiset mallit yleensä lähtevät siitä, että perustulo maksetaan jokaiselle aikuiselle yksilölle, ilman sen suurempia ikärajoja, tarjoten säännöllisen tulonlähteen ilman tarveharkintaa tai työvaatimusta (Van Parijs 1992a, 1995 ja 2004). Vaikka Paine näkikin oikeuden vastikkeettomaan toimeentuloon syntyvän siitä, että ihmisen perimäoikeutta luontoon (*“access to land”*) on rajoitettu, nykyään perustulon oikeutuksen teoriat eivät aina lähde siitä, että perustulon avulla on tarkoitus korvata menetettyjä oikeuksia, vaan ne sisältävät laajan valikoiman erilaisia eettisiä lähtökohtia (Van Parijs 1992b).³⁰

2.2 Perustulon idean nousu

Thomas Paine ja hänen vallankumoustopoverinsa molemmilla mantereilla³¹ synnyttivät idean, joka kaksi vuosisataa myöhemmin on näyttänyt saavuttaneen vahvan jalansijan ajankohtaisessa poliittisessa keskustelussa. Lainatakseni erästä perustulon merkittävintä nykypuolustajaa, ”vastikkeettoman perustulon idea ei ole enää pelkkää villiä haihattelua, mitä se vielä oli kun Thomas Paine sen ensimmäisen kerran esitti vuonna 1796” (Van Parijs 2013, 176). Moderni perustulokeskustelu näyttää edenneen kolmessa aallossa.

Ensimmäinen aalto keskittyi yksinomaan Euroopan kehittyneisiin hyvinvointivaltioihin ja USA:han. Ne syntyivät 1980-luvun hyvinvointijärjestelmien kritiikin jälkimainingeissa, samaan aikaan kun ns. *workfare*-ohjelmat luotiin lakkauttamaan ”sosiaaliturva sellaisena kun se nyt tunnetaan” (Solow 1998; Peck 2001 ja 2003). Vastauksena tähän kehitykseen, perustulon puolustajat argumentoivat, että sosiaalivakuutukset ja sosiaaliturvajärjestelmät eivät enää kykene suojelemaan yksilöä uuden ajan kapitalistisen yhteiskunnan epävarmuudelta (Standing 1999, 2002, 2009 ja 2011b; Handler 2004; Offe 2008).³² Universaaliala perustuloa tarjottiin keinona ratkaista repaleisen, tilkkutäkkimäisen sosiaaliturvan ongelma, joka on tyypillinen moderneissa hyvinvointivaltioissa, ja jossa tuensaanti perustuu kategorisointiin ja vastikkeellisuuteen. Väitteen mukaan perustulo olisi kykenevä takaamaan riittävän turvaverkon kaikille (Goodin 1992; Offe 2008).

Tämän lisäksi perustulon puolustajat vaativat miettimään uudelleen ajatusta siitä, että on pakko pitää tiukasti kiinni muodollisen työnteon vaatimuksesta ehtona etuuksien nostamiselle. Samaan suuntaan argumentoivat myös ne ekologiset, taloudelliset ja tasa-arvonäkökulmat, joita ”tuottavuuskeskeisyyden jälkeisen sosiaaliturvan järjestelmät” (*post-productive welfare arrangements*) ovat tuoneet mukanaan samalla kun ne ovat kasvattaneet suosiotaan (Offe 1992 ja 2008; Goodin 2001a ja 2010; van der Veen ja Groot 2006; Haagh 2011).³³ Universaalilin ja vastikkeettoman perustulon idea on tietenkin edelleen vasta pienehkö peluri verrattuna

29 Olen itse sitä mieltä, että peruspääoma ja perustulo ovat radikaalilla tavalla erilaisia ideoita, koska niillä on erilaisia potentiaalisia vaikutuksia tuensaajille, ja koska niillä on hyvin erilaiset oikeutusperusteet (van der Veen 2003).

30 Uudempi tulkinta perustulosta luonnonresursseista maksettavana osinkona: Widerquist ja Howard (2012a ja b).

31 Muita historiallisia henkilöitä, jotka ovat esittäneet versioita perustulosta, olivat mm. Condorcet, Charles Fourier, Joseph Charlier, John Stuart Mill ja Henry George.

32 Bill Clintonin vaalilupaus ”lakkauttaa sosiaaliturva sellaisena kun se nyt tunnetaan” johti vuoden 1996 lakiin (Personal Responsibility and Work Reconciliation Act, PRWORA), jota voi pitää malliesimerkkinä *workfare*-tyylisestä sosiaaliturvalainsäädännöstä Yhdysvalloissa ja muuallakin. Kannattaa huomata, että kiinnostus perustuloa kohtaan Yhdysvalloissa edeltää tätä aikakautta: 1960-luvun *Guaranteed Income Movement* johti presidentti Nixonin (epäonnistuneeseen) perheavustuspakettiin (*Family Assistance Plan*) (Harris 2005; Steensland 2007).

33 Tähän debattiin liittyy myös tarve korjata nykyisissä avustuksen malleissa piilevä sukupuolten välinen epätasa-arvo (Roybens 2000; McKay 2001 ja 2007; Zelleke 2011).

hallitsevaan ”aktivoivan” hyvinvointivaltion paradigmaan, jonka mukaan tarvitaan enemmän kohdennettuja ja valikoivia työmarkkinoiden aktivointitoimia (King 1995).

Toinen aalto syntyi 1990-luvun lopulla. Eurooppalaisten ja yhdysvaltalaisen sivustakatsojien ja aktivistien suureksi yllätykseksi perustulokeskustelu siirtyi Afrikan ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaiden poliittiseen kontekstiin. Näissä maissa sosiaaliturva on joko täysin olematonta tai vähintään erittäin hajanaista ja pienimuotoista (esim. Matinsson ja Seekings 2003; Natrass ja Seekings 2005; LoVuolo 2012c). Namibian hallituksen alaisen Namibian verokonsortion (Namibian Tax Consortium, NAMTAX) tekemän vuoden 2002 perustulosuosituksen jälkeen ensimmäinen perustulon pilottiprojekti toteutettiin Otjiverossa, Namibiassa, vuosina 2008–2009 (Haarmann ja Haarmann 2012)³⁴. Samoihin aikoihin Brasilia toteutti ensimmäisen lakiin kirjatun ”kansalaisen perustulon” (laki nro 10.835) (Suplicy 2005; Lavinias 2006 ja 2012).

Vastatakseen näihin kehityskulkuihin johtava perustuloverkosto BIEN, joka alun perin suunniteltiin Euroopan-laajuiseksi verkostoksi (sen ”E” viittasi alun perin Eurooppaan), nimesi itsensä uudelleen vuonna 2004 Basic Income Earth Networkiksi. Samaan aikaan paikallisia verkostoja asian edistämiseksi on syntynyt Euroopan ulkopuolelle kuin sieninä sateella.³⁵ Tästäkin kehityksestä huolimatta näyttää siltä, että viime vuosina suurin osa kehitysmaista on astunut varmalle tielle kohti vastikkeellisia tulonsiirtoja (*conditional cash transfers, CCT*), jota eräät kriitikot pitävät umpikujana, joka tehokkaasti estää universaalien ja vastikkeettoman perustulon poliittisen etenemisen (LoVuolo 2012a ja b).

Perustulokeskustelun kolmas aalto tuo meidät takaisin Eurooppaan, jossa perustulo on viime vuosina saavuttanut uutta nostetta yhtenä keskeisenä ideana epäsuosittua talouskuripolitiikkaa kyseenalaistavassa liikehdinnässä (LoVuolo ym. 2010; Standing 2011a). Vuoden 2008 finanssikriisi ja sitä seurannut talouskuripolitiikan voittokulku eivät ole mitenkään vähentäneet perustulon kannatusta Euroopassa. Päinvastoin, perustulo onkin noussut tärkeäksi aseeksi erilaisten aktivistien kamppailussa talouskuriohjelmia vastaan (Malleon 2014). Se on ollut näkyvästi esillä julkisuudessa kun on keskusteltu vaihtoehtoisista tavoista nostaa Eurooppa ylös kriisistä.

Hyvänä esimerkkinä tästä on Eurooppalainen kansalaisaloite (ECI) vastikkeettomasta perustulosta, joka pyrki saavuttamaan Euroopan komission kuulemisen.³⁶ Kansalaisaloite keräsi nimiä huhtikuusta 2012 tammikuuhun 2014, ja se onnistui keräämään 285 000 nimeä Euroopan kansalaisilta, 28:sta eri maasta. Vaikka se epäonnistui tavoitteessaan kerätä miljoona nimeä Euroopan komission vaatimusten mukaisesti, sen aikaansaama liikkeellepano ja mediahuomio nostivat dramaattisesti perustulon näkyvyyttä ympäri Eurooppaa. Näyttää siltä, että ruohonjuuritason liikehdinnät, kuten myös poliittiset toimijat, niinkin erilaisissa maissa kuten Espanjassa, Saksassa, Belgiassa, Suomessa, Brasiliassa, Meksikossa ja Intiassa, ovat otta-

34 Pilottiprojektin takana on ”Basic Income Grant Coalition”, joukko kansalaisjärjestöjä, ammattiliittoja ja kirkollisia järjestöjä. Projekti kohtasi kuitenkin alusta asti kritiikkiä, joka asetti kokeilun tuloksellisuuden ja sen arvon tuleville poliittisille kehityskuluille kyseenalaiseksi (Osterkamp 2013).

35 Lisää tietoa BIENin historiasta ja sen kahdestakymmenestä sukulaiverkostosta: <http://www.basicincome.org/bien/>. BIEN myös julkaisee säännöllistä uutispalvelua BINews.

36 Ks. <http://basicincome2013.eu/>.

neet perustulon oleelliseksi osaksi sosiaalipoliittista agendaansa (tuoreen yleiskatsauksen tarjoavat mm. Caputo 2012a sekä Murray ja Pateman 2012). Suomen hallituksen sitoutuminen suuren pilottiprojektin toteuttamiseen vuonna 2017 edustaa kaikkein näkyvintä esimerkkiä siitä, kuinka suurta kiinnostusta perustulo on saavuttanut ympäri Eurooppaa.³⁷

2.3 Perustulotodellisuus (ja sen sietämätön keveys)

Perustulo on inspiroinut tutkijoita ja yhteiskunnallisia vaikuttajia jo vuosikymmenten ajan – ja näyttää tekevän niin jatkossakin. Tämä laaja kiinnostus perustuloa kohtaan ei ole kuitenkaan vielä kääntynyt laajaksi joukoksi poliittisia päätöksiä. Värikkäät keskustelut kaupungintaloissa ja internetissä eivät ole vielä näkyneet konkreettisina lainsäädännöllisinä lopputuloksina. Perustulon puolustajat osoittavat kuitenkin mielellään viimeaikaisiin kansainvälisiin kokemuksiin todistaakseen, että (ainakin alkeellisia) perustulon versioita on kuin onkin jo juurtumassa ympäri maailmaa (Caputo 2012a; Murray ja Pateman 2012). Tässä alaluvuissa käyn läpi muutamia viimeaikaisia reaalipoliittikan kehityskulkuja.

2.3.1 Lainsäädännölliset kokeilut

Katsotaan ensiksi muutamia yrityksiä kääntää perustulo lainsäädännöksi. Irlanti usein mainitaan esimerkkinä maasta, jossa perustulo saavutti merkittäviä askelia politiikan areenalla (Healy ja Reynolds 2000). Vuonna 2002, Partnership 2000 -perustulotyöryhmän ansiosta, hallitus tilasi ja julkaisi ns. ”vihreän paperin” (Green Paper, Department of the Taoiseach 2002). Verrattuna sitä edeltäviin tutkimuksiin (esim. Honohan 1987), tämä vihreä paperi päättyi kannattamaan verojärjestelmään integroitua perustuloa. Se esitti sitä uudistuksena, johon Irlannilla olisi varaa ja jolla olisi merkittäviä tulonjakovaikutuksia (Healy ja Reynolds 2012a ja b). Vihreää paperia (ja täten perustuloa) ei kuitenkaan juurikaan otettu huomioon sitä seuraneissa lainsäädännöllisissä kehityskuluissa.³⁸

Samantyylinen kohtalo näyttää kohdanneen lainsäädännöllisiä yrityksiä Yhdysvalloissa. 1960-luvun ja varhaisen 1970-luvun huomattavan kiinnostuksen jälkeen poliittinen kiinnostus kaikille taattua perustuloa kohtaan näytti kääntyneen yksiselitteisesti kohti *Earned Income Tax Credit (EITC)* -tyylisiä köyhälle työväestölle suunnattuja tukijärjestelmiä, yhdistettynä sellaisiin viimekätisiin tukiin kuten ”tilapäistä tukea köyhille perheille” (*Temporary Assistance for Needy Families, TANF*) (Steensland 2006 ja 2007; Caputo 2012b; Widerquist ja Sheahen 2012).³⁹ Tuoreempi yritys laajentaa EITC-järjestelmää osoittautui flopiksi. Vuonna 2006, Yhdysvaltojen kongressissa n:o 109 esiteltiin lakiesitys nimellä ”verovähennys koko kansalle” (*Tax Credit for the Rest of Us Act, HR 5257*), silloisen kongressiedustajan Bob Filnerin (demokraatti Kaliforniasta) toimesta, yhdessä silloisen kongressiedustaja Jesse L. Jacksonin (demokraatti Illinoisista) kanssa. Lakiesityksen tarkoituksena oli ”kääntää perinteiset verovähennykset ja henkilökohtaiset vähennykset takaisin perittäväksi yleiseksi verovähennykseksi (*standard tax credit, STC*), jonka arvo on 2 000 dollaria jokaiselle aikuiselle ja 1 000 dollaria jokaiselle lapselle” (Widerquist ja Sheahen 2012, 25). Tämä olisi sisältänyt myös ei-

37 Ks. <http://www.basicincome.org/news/2015/10/finnish-government-research-team-design-pilots/>.

38 Yksi harvoista poliittista puolueista, joka omaksui perustulon vaaliohjelmaansa, Irlannin Vihreät (Green Party), ei koskaan täyttänyt vaalilupaustaan kun se (lyhyesti) päätyi osaksi hallituskoalitiota vuoden 2007 Irlannin eduskuntavaalien jälkimainingeissa.

39 EITC on esimerkki Christopher Howardin (1993 ja 1999) tutkimasta ”pilottetusta hyvinvointivaltiosta”.

työssäkäyvät köyhät. Ehdotus ei kuitenkaan saavuttanut lainsäädännöllistä nousujohdetta ja se on tällä hetkellä jumissa eräässä edustajainhuoneen komiteassa (House Ways and Means Committee), samalla kun lakiesityksen molemmat alkuperäiset laatijat ovat jo jättäneet Washingtonin.⁴⁰

Espanjassa, erityisesti Katalonian autonomisella alueella, perustulo on noussut parlamentin käsittelyyn useita kertoja (Raventós ym. 2012). Lakiesityksiä on tehty ja niistä on keskustelu sekä Katalonian paikallisparlamentissa että (kahdesti) Espanjan valtiollisessa parlamentissa, mutta varsin vähillä tuloksilla. Vuonna 2009, huhtikuun 28. päivänä, Espanjan parlamentti päätti perustaa parlamentaarisen työryhmän, jonka eksplisiittisenä tarkoituksena oli tutkia perustulon toteutettavuutta. Monet perustulon kannattajat pitivät tätä ainutlaatuisena tilaisuutena. Mahdollisuus muutokseen katosi kuitenkin verrattain nopeasti kun konservatiivinen Partido Popular, joka vastusti perustuloa, saavutti enemmistöhallituksen, samalla kun Espanjan talous teki nopean, hallitsemattoman syöksyn alaspäin. Espanja onkin sen jälkeen kokenut yhden EU-kriisin traumaattisimmista kohtaloista: maan nuorisotyöttömyys nousi yli 50 %:iin, ja vastuu perustulokeskustelusta jäi yksinomaan ruohonjuuritason järjestöille, kuten Indignadosille. Lyhyen aikaa Podemos, uusi poliittinen puolue – jonka juuret ovat syvällä talouskurin vastaisessa liikehdinnässä ja jonka sisällä on paljon perustulon kannattajia – esiintyi perustulon idean soihdunkantajana Espanjassa. Se voitti useita paikkoja vuoden 2014 eurovaaleissa ja paikallisvaaleissa, ja Podemoksesta odotettiin vuoden 2015 eduskuntavaalien johtavaa suosikkia. Podemoksen vaalimenestyksen vaikutus perustulon tulevaisuuteen on kuitenkin epävarma. Taktisista syistä puolue siirsi perustulon välittömistä tavoitteista pitkän linjan haaveisiin vuoden 2014 taloudellisessa ohjelmassaan. Tästä taktisesta liikkeestä huolimatta (tai kenties sen takia), tulevana kuukausina Podemoksen kannatus kansan keskuudessa kääntyi nopeaan syöksyyn, kun monet sen kannattajista palasivat tuttujen valtavirtapuolueiden äänestäjiksi.⁴¹

Kaikista havahduttavin esimerkki löytyy kuitenkin Brasiliasta. Paljon kiitelty laki numero 10.835 (Lei de Renda Básica de Cidadania), joka syntyi senaattori Eduardo Suplicyn kädestä, ja jonka presidentti Luiz Inácio de Silva kirjoitti laiksi tammikuun 8. päivä vuonna 2004, ei näytä saavuttaneen juuri muuta kuin onnistuneen ”periaatteellisen” kirjauksen perustulosta Brasilian lakiviidakon kiemuroihin. Vaikka kaikilla mittareilla tätä tuleekin pitää poliittisena menestystarinana, käytännössä lakia heikentävät sisäiset ristiriidat ja ”presidentillisen veto-oikeuden” (*executive opt-out*) mahdollistavat pehmennykset. Kuten Lena Lavinas (2006, 2012) on dokumentoinut, yksi huoli liittyy siihen, että universaaliksi perustuloksi suunniteltu laki sisältää kuitenkin maininnan siitä, että hallituksen kuuluu ottaa laki käyttöön askel askeleelta, alkaen köyhien priorisoinnista. ”Sen muotoilu siis yhdistää kaksi keskenään ristiriitaisista vaatimusta: yhtäältä se on suunnattu köyhille ja toisaalta sen on tarkoitus olla yhtenäinen ja kaikille maksettava” (Lavinas 2012, 30).⁴² Tätä ongelmaa pahentaa selkeän käyttöönottoaikataulun puuttuminen sekä sen alisteisuus valtion budjetin muun sisällön ja muiden tavoit-

40 Jesse L. Jackson jättäytyi politiikasta kokonaan, kun taas Bob Filneristä tuli San Diegon 35. pormestari vuonna 2012; hän joutui kuitenkin eroamaan alle vuoden sisään, kohdattuaan useita syytöksiä seksuaalisesta häirinnästä.

41 Ks. <http://www.reuters.com/article/2015/07/19/us-spain-politics-poll-idUSKCN0PT08G20150719>.

42 Kuten Lavinas (2010, 40) toteaa, senaattori Suplicyn kirjoittaman alkuperäinen lakiesitys ei sisältänyt mitään viitteitä sittemmin kiistanalaisesta sen toisen kappaleen viimeisestä lauseesta, jonka mukaan toteuttamisen pitää edetä useassa vaiheessa, ”presidentin harkinnan mukaan, priorisoiden kaikista eniten tarpeessa olevia ihmisryhmiä.” Tämä on hyvä esimerkki poliittisesta kompromissista yhdessä pienessä yksityiskohdassa, jolla on kuitenkin ollut kohtuuttoman suuri vaikutus.

teiden priorisoinnille. Päätösvalta asioiden laittamisessa tärkeysjärjestykseen on yksinomaan presidentin hallinnassa.

Samaan aikaan Brasilia on käyttänyt kaikki käytettävissä olevat resurssinsa vastikkeellisen ja tarveharkintaisen Bolsa Família -ohjelman näyttävään lanseeraamiseen. Vaikka perustulon merkittävin tukija Brasiliassa, senaattori Eduardo Suplicy, uskookin tämän olevan askel kohti kaikkien kansalaisten perustuloa, Bolsa Família -ohjelman kriitikot näkevät, että se on enemminkin kokonaan syrjäyttänyt ja ottanut haltuunsa perustulolainsäädännön mahdollisuudet Brasiliassa (Lavinás 2012; myös LoVuolo 2012a ja b). Tästä hyvänä esimerkkinä on hiljattain tehty löytö 15,1–20,5 miljardista tynnyristä öljyä ja maakaasua esisuolakentillä (*pre-salt fields*), mikä on hyvin samankaltainen tilanne kuin Alaskassa. Tästä öljystä syntyvät *wind-fall*-voitot ovat synnyttäneet runsaasti keskustelua, mutta tämäkään ei ole vielä onnistunut käynnistämään sitä budjettiprosessia, jota vaadittaisiin universaalien perustulon lainsäädännön loppuun viemiseksi lain 10.835 mukaisesti (Lavinás 2012, 42–43). Nyt, lähes vuosikymmen sen jälkeen kun perustulon periaate otettiin lain tasolla käyttöön, kaikille maksettavasta ja vastikkeettomasta perustulosta on nähtävillä nyky-Brasilian katutasolla erittäin vähän todistusaineistoa.⁴³

2.3.2 Alaskan pysyvän rahaston osinko (Permanent Fund Dividend)

Kun perustulon kannattajat puhuvat olemassa olevista perustulomalleista, he lähinnä viittaavat Alaskan pysyvän rahaston osinkoon (*Permanent Fund Dividend, PFD*), joka on vuodesta 1982 asti maksanut kaikille osavaltion kansalaisille vuosittaisen osingon (Widerquist ja Howard 2012a). Alaskan malli koostuu kahdesta erillisestä mutta toisistaan riippuvaisesta ohjelmasta: yhtäältä Alaskan pysyvästä rahastosta (*Alaska Permanent Fund, APF*), joka on julkisesti omistettu investointirahasto, jonka rahoituksesta 25 % tulee osavaltion öljytuloista; ja toisaalta tämän pysyvän rahaston osingosta (PFD), joka jakaa vuosittain n. 1 200 dollarin osingon jokaiselle miehelle, naiselle ja lapselle, joka täyttää osavaltion kansalaisuuden kriteerit.⁴⁴ PFD on uniikki talouspoliittinen mekanismi, joka yhdistää luonnonresurssin verottamisen sen tuoton (osittaiseen) osinkojakoon jokaiselle kansalaiselle. Tämä käytännössä tarkoittaa, että hupeneva luonnonresurssi on muutettu valtiolliseksi sijoitusrahastoksi (*sovereign wealth fund*).

PFD on osoittautunut erittäin onnistuneeksi ohjelmaksi. Se nauttii suurta suosiota kansalaisten keskuudessa, halki demografisten, sosioekonomisten ja poliittisten jakolinjojen. Kuten Scott Goldsmith (2005, 558) korostaa, tämän päivän Alaskassa olisi lähes ”poliittinen itsemurha ehdottaa mitään lainsäädännöllistä muutosta jolla olisi negatiivisia vaikutuksia PFD:n nykyiseen tai tulevaan laajuuteen”.⁴⁵ Tämän lisäksi Alaskan mallin kannattajat väittävät, että PFD on erittäin egalitaristinen ohjelma, sillä se tarjoaa jokaiselle kansalaiselle tasavertaisen osuuden yhteisomistuksessa olevista luonnonresursseista. Täten se on immuuni monille on-

43 Santo Antônio de Pinhalin kunta, joka vuonna 2009 käynnisti pienen kunnallisen CBI-pilotin sen 6 500 asukkaalle, on tästä poikkeus.

44 Vuoden 2015 osinko oli 2 072 dollaria per henkilö (<http://www.pfd.alaska.gov>), mutta osingon summa vaihtelee vuosittain APF:n tuottojen mukaan (Goldsmith 2005 ja 2012).

45 Alaskan hiljattainen budjettikriisi laittoi kuitenkin APF:n koviille, minkä johdosta senaattori Bill Wielechowski (demokraatti Anchoragesta) ehdotti perustuslaillista lisäystä suojatakseen rahastoa poliittiselta puuttumiselta. Ks. <http://www.washingtontimes.com/news/2015/jan/9/first-wave-of-prefiled-legislation-introduced/>.

gelmille, joita perinteiset verotukseen ja tulojen uudelleenjakoon perustuvat (redistributiiviset) ohjelmat joutuvat kohtaamaan.

Onko Alaskan malli sitten hyvä esimerkki toimivasta perustulomallista? Vaikka PFD täyttääkin universaaliuden, henkilökohtaisuuden ja vastikkeettomuuden kriteerit (Widerquist ja Howard 2012c), tietyt Alaskan osinkoa koskevat rajoitteet estävät sen, että se voisi toimia hyödyllisenä esimerkkinä laajemmalle perustulokeskustelulle.⁴⁶ Ensimmäinen rajoite on sen alhainen taso: sen taso on vaihdellut alhaisesta 628 dollarista (vuonna 1984) korkeaan 2 533 dollariin (vuonna 2000), riippuen APF:n tekemästä vuosituloksesta (Goldsmith 2012; kaikki nämä summat on suhteutettu vuoden 2010 dollariin). Tämä taso on huomattavasti alhaisempi kuin mitä perustulon kannattajat – edes ne jotka kannattavat maltillista puoliperustuloa – ovat esittäneet.⁴⁷ Osingon alhaisen tason lisäksi on hyvä kiinnittää huomiota myös sen vuosittaiseen vaihteluun, mikä on erittäin kiusallinen ongelma sellaiselle tulonsiirto-ohjelmalle, joka haluaa toimia köyhyysturvallisuuden tai tasa-arvoa edistävän kamppailun välineenä (Zelleke 2012). Lopuksi on tärkeää huomata, että kerran vuodessa tapahtuva osingon jakaminen eroaa selkeästi perinteisistä perustulon malleista, joissa yleensä korostetaan kerran kuukaudessa tapahtuvaa maksamista (Van Parijs 1995; Standing 2006).⁴⁸ Nämä Alaskan mallin erityispiirteet tekevät kyseenalaiseksi sen ajatuksen, että siitä kerättävää todistusaineistoa voisi nyky muodossaan käyttää hyväksi kovin pitkälle menevien johtopäätösten vetämiseksi niistä yksilötason ja makrotason kokonaisvaikutuksista, joita perustulon käyttöönotto synnyttäisi.

Toinen huoli herää, kun muistaa Alaskan osingon omalaatuisen rahoituskanavan ja siihen liittyvän poliittisen ilmapiirin. Luonnonresurssiin pohjaava kansalaisosinko on yksi malli, jota voi käyttää vastikkeettoman perustulon rahoittamiseksi ja oikeuttamiseksi, mutta sen erityispiirteet saattavat olla huonosti sovellettavissa sellaisiin malleihin, jotka nojaavat rahoituksessaan enemmän tuloverojen tai kulutusverojen nostamiseen, tai muiden sosiaaliturvan vähentämiseen.⁴⁹ Useat kommentaattorit ovat esittäneet, että osinkojen jakaminen luonnonresurssien *windfall*-tuotoista saavuttaa varsin pientä vastustusta, koska se ei vaadi kansalaisten varallisuuden verottamista eikä kenenkään saavutetuista eduista luopumista. ”Kenelläkään ei ole syytä tuntea henkilökohtaista verotaakkaa sellaisen rahaston luomisesta tai ylläpitämisestä. Vuosittaiset osingot rahoitetaan valtiollisten sijoitusten tuotoista. Ne eivät ole pois kenenkään henkilökohtaiselta tuntuvasta omaisuudesta” (Widerquist ja Howard 2012c, 226). Mutta jos tämä on totta, niin herättää ihmetystä, miksi ainoastaan Alaskassa toteutetaan tällaista henkilökohtaiseen osinkojakoon perustuvaa järjestelmää, kun maailmalla on valtiollisia sijoitusrahastoja kuitenkin yli 50 kappaletta (Cummine 2012)? Yksi vastaus tähän paradoksiin saattaa piillä siinä, että ”resurssituotoista rahoitettava perustulo ei näyttäydä mitenkään itsestään selvältä vaihtoehdolta ennen sen käyttöönottoa,” vaikka se nouseekin ”erittäin suosituksi sen jälkeen kun se on otettu käyttöön” (Bryan ja Castillo 2012, 74). Luonnonresurssien tuottojen jakaminen, eräänlaisena ”alkujaon” (*predistribution*) politiikkana, varmasti eroakin

46 Zelleke (2012) kiistää, että resurssiosinkoja tulisi pitää varsinaisena perustulona.

47 Nämä luvut ovat n. 1,7 % ja 6,4 % kansallisesta tulosta henkilöä kohden (Goldsmith 2012, 49–50). Karl Widerquist ja Michael Howard (2012c) uskovat tämän summan olevan ei-triviaali pienituloisille perheille, jos otetaan huomioon perheiden sisällä tehtävä resurssien laittaminen yhteen. Tämä malli tarkoittaa kuitenkin myös sitä, että perustulo ei ole riippumaton henkilökohtaisista olosuhteista (tässä tapauksessa kotitalouden rakenteesta).

48 Pienimuotoinen vuosittainen osinko jää jälkeen siitä, mitä Standing (2002) kutsuu ”perusturvallisuuden periaatteeksi” (*Basic Security Principle*); tältä osin se muistuttaakin muiden pääomapohjaisten perustulomallien ongelmia (Standing 2006).

49 Äärimmäinen esimerkki tästä on Charles Murrayn ehdotus 10 000 dollarin vuosittaisen perustulon maksamisesta, joka rahoitettaisiin lähes täysin purkamalla USA:n hyvinvointivaltio (Murray 2006).

perinteisestä ”uudelleenjakamisen” (*redistribution*) politiikasta (Korpi ja Palme 1998; O'Neill ja Williamson 2012; Taylor-Gooby 2013).

Mutta tässä piilee eräs toinenkin ongelma, sillä luonnonresurssien osinkojakoon perustuva politiikka saattaa olla vähemmän vastuuvollinen kansalaisille, ja se saattaa jopa muuttua regressiiviseksi. Bryan ja Castillo (2012, 77) argumentoivat, että koska hallitusten ei tarvitse kerätä tulojaan suoraan kansalaisilta, he eivät kykene näkemään kuluerien vaihtoehtokustannuksia yhtä selkeästi kuin muuten, ja tämä puolestaan johtaa heikentyneeseen vastuuvollisuuteen.⁵⁰ Ohjelman puolustajat näkevät tuloverotuksen puuttumisen yhtenä syynä miksi luonnonresurssien osinkojako on poliittisesti houkuttelevaa. Tämä kuitenkin tarkoittaa, että resurssijakoon perustuvilla perustulo-ohjelmilla on korkeintaan vain kohtuullinen vaikutus tuloerojen tasaamiseen; ja tätäkin todennäköisemmin niillä on ”kokonaisuudessaan regressiivinen vaikutus tuloerojen jakautumiseen” (Zelleke 2012, 151). Vaikka PFD:tä pidetäänkin usein syynä sille, että Alaska on Yhdysvaltojen tasavertaisin osavaltio (esim. Vanderborcht ja Van Parijs 2005, 25), empiiristä todistusaineistoa tälle rohkealle väitteelle on niukasti.⁵¹ Vähintäänkin on pakko olla varovainen, jos Alaskan mallia halutaan käyttää esimerkkinä niistä hyödyistä, joita perustulo voi muuallakin maailmassa tuoda mukanaan (Widerquist ja Howard 2012b; Casassas ja De Wispelaere 2012).

2.3.3 Iranin hintatukiin perustuva perustulomalli

Viime vuosina myös toinen tapaus on inspiroinut perustulon kannattajia potentiaalisena esimerkkinä siitä, miten perustulon voi toteuttaa. Sekä mallin maantieteellinen sijainti – Iran – että se kehityskulku, joka siihen on johtanut, ovat lievästi sanottuna mielenkiintoisia. Kuten Alaskan malli, Iranin mallikin perustuu öljyresursseihin. Tässä tapauksessa rahoitus ei kuitenkaan tule valtiollisesta sijoitusrahastosta vaan sen sijaan kulutustuotteiden hintatukireformin sivutuotteena. Iran, joka on merkittävä öljyn tuottaja ja kauppias maailmalla, on jo vuosia käyttänyt öljytuottojaan tukeakseen kotitalouksien ja yritysten kotimaista kysyntää implisiittisesti madaltamalla kuluttajaöljyn hintaa eräälle Lähi-idän alhaisimmista tasoista.⁵² Tätä erikoislaatuista tukea oli selvästikin mahdotonta ylläpitää loputtomasti. Joulukuussa 2010 Iran otti ensimmäisen askeleen viisivuotisen reformiohjelman polulla. Tarkoituksena on tehdä systeemistä rationaalisempi (Tabatabai 2011, 2012a ja b).

Reformiohjelma poistaa implisiittiset tukiaiset, mikä tarkoittaa moninkertaista hintojen nousua. Tämän lisäksi toteutetaan kuukausittainen tulonsiirto, 455 000 rialia (n. 45 Yhdysvaltain dollaria), jokaiselle Iranin kansalaiselle.⁵³ Tulonsiirron eksplisiittisenä tarkoituksena on siis kompensoida öljyn ja öljytuotteiden nopea hinnannousu yksittäisille kansalaisille, firmoille (esim. jotta energiatehokasta tuotantoteknologioiden käyttöä voidaan edistää), ja jopa jul-

50 Tämä argumentti kyseenalaistaa sen yleisen näkemyksen, että luonnonresursseista maksettava osinko olisi suojassa poliittisilta interventiilta. Ks. Levin (1988) ja Steinmon (1996) yksityiskohtainen analyysi verotuksen politiikasta.

51 Tämä pitää paikkaansa siitä huolimatta, että jonkun verran näyttöä on olemassa, että Alaskan osingolla olisi nettotuloja tasaavia vaikutuksia (Goldsmith 2005 ja 2012).

52 ”Virallisten arvioiden mukaan tukiaisten kokonaiskustannus on viime vuosina ollut 100–120 miljardin Amerikan dollarin luokkaa, josta 70 % on mennyt vain 30 %:lle kansalaisista, keskittyen kaupunkialueille.” (Tabatabai 2012b, 20). Tukijärjestelmä on siis paitsi kannustanut massiiviseen öljyn kulutukseen, myös hyödyttänyt kaupunkiväestöä suhteessa enemmän kuin köyhempää maalaisväestöä.

53 Sekä Iranissa asuvat ei-kansalaiset että maan ulkopuolella asuvat Iranin kansalaiset on suljettu järjestelmän ulkopuolelle, mutta ensiksi mainittu ryhmä joutuu silti kärsimään hinnannousuista.

kishallinnolle itselleen.⁵⁴ Kaikki köyhyyteen ja taloudelliseen epätasa-arvoon liittyvät myönteiset vaikutukset ovat vain ylimääräisiä etuja, jotka on alistettu yhdelle ainoalle päämäärälle: öljyn kulutuksen järjeistäminen siten, että reformi ei synnytä massiivista vastarintaa tai laajalle levinnyttä taloudellista tuhoa.

Tulonsiirrot ovat universaaleja ja yhtenäisiä, ja ne maksetaan ilman tarveharkintaa tai työvelvoitetta – tosin perheenpäälle eikä henkilökohtaisesti – joten *de facto* ne mahtuvat perustulon yleisen määritelmän alle (Tabatabai 2011). Iranin hallitus halusi aluksi rajoittaa tulonsiirrot siihen 70 %:iin väestöstä, jonka tulot ovat kansallisen keskiarvon alapuolella. Tämä kuitenkin törmäsi useisiin käytännön haasteisiin, kun hallitus yritti identifioida, ketkä kaikki ovat tukeen oikeutettuja, joten näistä rajoitteista luovuttiin lopulta pragmaattisista syistä.⁵⁵

”Sen sijaan että se olisi riskeerannut kansalaisten suuttumuksen, hallitus viimein päätti luopua tästä rajoitteesta ja ilmoitti jokaisen kansalaisen olevan tukeen oikeutettu, ainakin aluksi. Universaali perustulo syntyi siis keinona varmistua hintareformin laajasta kannatuksesta kansan keskuudessa.” (Tabatabai 2012, 20.)

Hallitus vetosi hyvätuloisiin, jotta nämä vapaaehtoisesti jättäytyisivät ohjelman ulkopuolelle, mutta kun tulonsiirtojen suuruus selvisi, ja rekisteröitymisestä tuli helppoa, paljon enemmän kansalaisia ilmoittautui tuen piiriin kuin oli alun perin suunniteltu: heti käyttöönoton jälkeen ”tuensaajien määrä nousi 60 miljoonasta 72,5 miljoonaan, tai 80 %:sta 96 %:iin kansasta” (Tabatabai 2012b, 22). Iranin perustulomallin lähes universaali luonne syntyi siis melkein spontaanisti eikä suunnitelmallisesti.⁵⁶

Iranin perustulomallissa on useita mielenkiintoisia suunnitteluelementtejä. Ensinnäkin se on hyvin samanlainen kuin Alaskan osinkomalli. Molemmissa maissa poliitikot tekivät valinnan siitä, miten parhaiten ylläpitää varallisuutta, joka on kytköksissä hiljattain löydettyyn (ja rajalliseen) luonnonresurssiin. Iranissa ei myöskään ole näyttänyt olleen mitään eksplisiittistä keskustelua siitä, pitäisikö kaikille Iranin kansalaisille taata automaattinen perusturvan minimitaso vastauksena köyhyyden tai tuloerojen ongelmaan. Sen sijaan, kuten Hamid Tabatabai (2012b, 24) sanoo, ”*de facto* perustulon synnystä saa pitkälti kiittää sitä, että rahansiirrot on laajalti nähty tapana kompensoida menetettyjä tukiaisia, eikä niinkään minään kansalaisoikeutena tai automaattisena etuutena ilman *quid pro quo* -vastikkeellisuutta. Tällä tavalla vastavuoroisuuden vaatimuksesta päästiin yli.” Iranissa, vielä enemmän kuin Alaskassa, perustulo syntyi siis talouspolitiikan sivutuotteena. Molemmissa tapauksissa toimeentuloturvan lisääntyminen oli vain sen positiivinen sivuvaikutus.

Jäljellä on vielä kysymys siitä, kuinka pitkälle tätä mallia on mahdollista viedä toiseen maahan. Iranin tapauksessa useat eri elementit tulivat yhteen onnekaalla tavalla luoden mahdollisuuden perustulolle: jo valmiiksi olemassa oleva (implisiittinen) hintatuki laajalti käytetyssä

54 Hinnannousu vaihtelee 75 %:sta 2 000 %:iin, riippuen tuotteesta (Tabatabai 2012a, 290).

55 Hallitus kohtasi vastustusta yrittäessään rekisteröidä yksittäisiä kotitalouksia (sillä tämä tarkoitti käytännössä erilaisten sosiaalisten ja taloudellisten tietojen luovuttamista valtiolle, mitä useimmat kansalaiset vastustivat). Vastustusta kohtasivat myös yritykset käyttää epätarkkoja määreitä, kuten perheen lainasaldoa, tai autojen lukumäärää, tai asumisalueen yleisiä tulotasoja, tulonsiirron suuruuden määrittelyssä (Tabatabai 2012a ja b).

56 Eval (2010) tarjoaa puolestaan mallin, joka on tarkoituksella ”lähes universaali”.

kulutustuotteessa, tasolla joka on sekä vääristävä – mikä antaa hallitukselle hyvän syyn tehdä reformeja – että riittävällä tasolla, jotta se riittää rahoittamaan perustulon, hintojen noustessa reformien seurauksena. Lähin vastaava vaihtoehto niille maille, joissa näin selkeitä hintatukia ei ole käytössä, olisi kulutusverotuksen tai vihreän veroreformin kautta toteutettava perustulon rahoitus.⁵⁷ Tämä kuitenkin vaatisi kokonaan hyvin erityyppistä politiikkaa, joka eroaisi Iranissa toteutetusta pyrkimyksestä korvata tukien poistamisesta aiheutuneet haitat (kompensaatioperiaate).⁵⁸

Tämän lisäksi on epäselvää, jatketaanko rahansiirtojärjestelmää Iranissa vielä sen jälkeen kun suunniteltu viisivuotisreformi on suoritettu. Ottaen huomioon maan öljyriippuvuuden, rahansiirtojen myöntäminen on altis kansainvälisten öljyhintojen vaihteluille sekä, tosin vähemmässä määrin (ainakin lyhyellä tähtämellä), öljyntuotannon olemassaoloon ylipäänsä (Tabatabai 2012b). Kun reformit on suoritettu, hallitus saattaa päättää säilyttää rahansiirrot nimellisesti paikallaan, mutta deflaation syömällä reaalitasolla, joka entisestään haittaisi perustulon pitämistä perusturvan taattuna minimitasona.⁵⁹

Lyhyen tähtäimen haasteena näyttää kuitenkin olevan järjestelmää horjuttava, merkittävä taloudellinen paine.⁶⁰ Osittain väärinlaskettujen tuottolaskelmien takia, ja osittain myöntämisen kriteerien höllentämistä seuranneen kasvaneen kysynnän tuotoksena, jopa 80 % korkeampien öljyhintojen tuotosta menee nyt rahoittamaan yksityisille kotitalouksille myönnettäviä tulonsiirtoja (verrattuna alun perin budjetoituun 50 %:iin). Budjetin suuruus on laissa määritelty, joten ohjelman säilyvyys tulevaisuudessa vaatii huomattavia muutoksia: joko merkittävää tulonsiirtojen tason alentamista tai sitten mallin (lähes) universaalien kattavuuden korvaamista tarveharkintaisuuden kriteerien ottamisella uudelleen käyttöön (Tabatabai 2012a ja b). Kumpikaan vaihtoehto ei vaikuta kovin houkuttelevalta perustulon kannattajien näkökulmasta.⁶¹

Muutkin Iranin tapauksen ominaispiirteet saattavat rajoittaa sen käytettävyyttä yleisenä perustulon malliesimerkinä. Sen tulonsiirrot mm. maksetaan kotitalouksien päämiehille. Heidän oletetaan maksavan polttoainelaskut, minkä takia heidät nähdään oikeutettuna saamaan tulonsiirtoja. Kuten Tabatabai (2011) oikein huomauttaa, Iranin perustulomalli ei ole riippuvainen kotitalouksien koostumuksesta – ja tukijärjestelmä on tässä merkityksessä riittävän ”yksilöity” – mutta on hyviä syitä, minkä takia perustulon kannattajat yleensä vaativat, että tuet olisi hyvä maksaa henkilökohtaisesti jokaiselle yksilölle (esim. Pateman 2003 ja 2004).

Tämän lisäksi voimme kohdistaa Iranin rahansiirtoja kohtaan kritiikkiä – samaa mitä on jo esitetty Alaskan osinkojärjestelmää kohtaan sellaisten kriitikoiden kuten Almaz Zelleke (2012) toimesta – suhteessa sen vaikutuksiin köyhyyteen ja tuloeroihin. Tabatabai (2012a, 292) uskoo että reformilla on ollut toivottavia vaikutuksia tuloeroihin, mutta ilman virallisia

57 Iranin mallin ja Howardin (2012) suosiman päästökaupan osinkojakomallin välillä on mielenkiintoisia yhtymäkohtia suhteessa hiilipäästöjen vähentämiseen.

58 Iranin tapaus on selkeä esimerkki sellaisesta politiikasta, jossa pyritään välttämään kenenkään syyllistämistä (Weaver 1986).

59 Irania vastaan asetettujen taloudellisten pakotteiden ja näistä syntyneiden inflatoristen paineiden takia rahansiirtojen todellinen arvo on, konservatiivisesti laskettuna, puolittunut vuoden 2010 jälkeen (Hamid Tabatabai, henkilökohtaisessa kirjeenvaihdossa 24.5.2013).

60 Ks. <http://www.theguardian.com/world/2015/may/19/iran-ahmadinejad-cash-handouts-rouhani>.

61 Tiukka valinta tuen tason ja universaalien kattavuuden välillä on tietenkin seurausta siitä, että Iranin perustulo on hintareformin sivutuotetta. Mutta tämä juuri osoittaa rajat sille ajattelulle, että Iranin tapaus voisi pitää mallina sellaiselle perustulolle, joka on lähtökohtaisesti suunniteltu suojaamaan kansalaisten toimeentulon minimitason.

tilastoja asiasta ei ole mahdollista sanoa mitään varmaa. Olisi kuitenkin hyvä pitää mielessä, että Iranin polttoaineiden kulutus on hyvin ainutlaatuinen lähtökohta, kun mietitään voiko Iranin mallia soveltaa muihin maihin. Hintareformin vaikutukset köyhyyteen ja tuloeroihin vaihtelevat huomattavasti riippuen siitä, mihin kulutustuotteisiin hintareformia on tarkoitus kohdentaa. Iranin mallin kompensatorinen luonne on myös hyvin tiukka. Tämä estää sitä tavoittelemasta suoraan muita päämääriä, kuten köyhyyden tai tuloerojen vähentämistä.

Lopuksi, on mielenkiintoista verrata kansan kannatusta Iranin järjestelmälle Alaskan tapaukseen, jossa PFD:n ottaminen käyttöön, ja säännöllisten osinkojen jakaminen, ovat näyttäneet rakentaneen oman poliittisen kannattajakuntansa (Goldsmith 2005 ja 2012; Bryan ja Castillo 2012; Widerquist ja Howard 2012c). Iranissa hintareformin suunnittelu aiheutti huomattavaa ahdistusta eri kansanryhmissä, ja rahansiirtojen tarkoitus oli nimenomaan vähentää huolta kansan keskuudessa.⁶² Osittain tässä onnistuttiinkin, sillä kansa näyttää enemmän tai vähemmän hyväksyneen reformin. Julkinen tuki mallille on kuitenkin ollut kaikkea muuta kuin yksimielistä. Monien mielestä kompensatio olisi ollut parempi ”kohdistaa muihin prioriteetteihin, kuten työpaikkojen luomiseen tai julkisten palveluiden laajentamiseen” (Tabatabai 2012b, 30). Ainakaan Iranissa ei ole laajaa tukea kaikille kansalaisille maksettavan tulonsiirron idealle sinänsä. Viimeaikainen kyselytutkimus osoittaa, että enemmistö (62 %) pelkää sitä, että tulonsiirrot eivät ole riittäviä kustantamaan polttoaineiden hintojennousun aiheuttamat lisäkustannukset useimmille kotitalouksille. Ja erityisesti kannattaa huomata, että suurempi osuus ihmisistä arvioi Iranin perustulon säilyvyyden todennäköisyyden olevan pieni tai erittäin pieni kuin suuri tai erittäin suuri (42 % vastaan 36 %) (Tabatabai 2012b, 30). Kun Alaskassa osingot näyttävät synnyttäneen selkeän kannatuspohjan, Iranissa kansan tuki hankkeelle on pysynyt verrattain heikkona.⁶³

2.3.4 Perustulon sukulaismallit askeleina kohti perustuloa?

Olivat yllä mainittujen mallien meriitit ja puutteet millaisia tahansa, ne saattavat joka tapauksessa olla liian paikkaan sidottuja, jotta ne voisivat toimia hyvinä malleina perustulon toteuttamiselle sellaisissa poliittisissa konteksteissa, jotka eroavat huomattavasti Alaskasta tai Iranista. On toinenkin vaihtoehto. Ehkä meidän kannattaa katsoa tarkemmin sellaisia järjestelmiä, jotka eivät ole varsinaisesti perustulomalleja, sanan tiukassa merkityksessä, mutta joilla on kuitenkin muutamia yhteisiä ominaisuuksia perustulomallien kanssa. Voimme kutsua näitä ”perustulon sukulaismalleiksi” (*basic income cognates*).⁶⁴ Näitä malleja yhdistävien piirteiden löytäminen saattaa silti opettaa meille jotain siitä, miten perustulo voidaan toteuttaa askel askeleelta. Voimme jopa ajatella, että perustulon sukulaismallit voivat toimia ensimmäisinä askeleina perustulo-ohjelmien toteuttamiselle (esim. Jordan 2011 ja 2012).

62 Hallituksen huoli kansalaisten tyytymättömyydestä meni niinkin pitkälle, että se vaikutti mallin käytännön toteutukseen: sen lisäksi, että rahansiirto maksettiin kaikille kansalaisille, hallitus päätti myös maksaa sen kuukausittaisissa erissä, eikä kerran kahdessa kuukaudessa, kuten oli alun perin suunniteltu (Tabatabai 2012b, 29).

63 Tämä ei tarkoita, että olisi syytä olettaa mitään merkittävää vastareaktiota jos rahansiirrot yhtäkkiä katkaistaisiin. Aikaisemmin mainitun kyselytutkimuksen tulokset voidaan yhtä hyvin selittää joko osoituksena yleisestä epäluulosta hallitusta kohtaan tai kannanottona hintareformin puolesta. Minulla ei kuitenkaan ole käytettävissä tarpeeksi informaatiota, jotta voisin varmasti sanoa kummasta skenaariorista tässä on kyse.

64 Lainaan termiä Van Parijsilta ym. (2000), jotka viittaavat tällä malleihin, jotka tuottavat perustuloa muistuttavia lopputuloksia. Tässä työpaperissa viittaan kuitenkin termillä niihin malleihin, jotka jakavat suunnittelupiirteitä perustulomallien kanssa, ilman että täyttävät ”todellisen perustulon” kaikki kriteerit.

Yksi perustulon sukulaismalli ovat vastikkeelliset tulonsiirrot (*conditional cash transfers, CCT*), jotka on jo mainittu viime luvussa. CCT:t ovat tulleet yhdeksi johtavimmista köyhyiden vastaisen taistelun välineistä Afrikassa ja erityisesti Latinalaisessa Amerikassa (LoVuolo 2012b).⁶⁵ Yksityiskohdat vaihtelevat suuresti, mutta yleinen lähestymistapa näissä kaikissa tapauksissa on yhdistää lyhyen tähtäimen köyhyiden lievittäminen ja pitkän tähtäimen inhimillisen pääoman kasvattaminen. Tyypillinen skenaario on se, että lapsia sisältävät köyhät kotitaloudet saavat tulonsiirtoa sillä ehdolla, että lapset lähetetään kouluun ja nämä saavat säännöllisiä terveystarkastuksia, mukaan lukien rokotukset. Näiden ohjeiden noudattamatta jättäminen saattaa johtaa taloudellisiin sanktioihin tai jopa ohjelmasta ulos potkimiseen. Tässä syntyvät kannustimet pitävät mallin kannattajien mielestä huolta tehokkaasta köyhyiden lievittämisestä ja siitä, että terveydessä ja koulunkäynnissä tapahtuu merkittäviä parannuksia. Nämä ovat puolestaan tärkeitä, jotta köyhyys voidaan poistaa pitkällä tähtäimellä (World Bank 2009).

CCT-ohjelmien tehokkuus on kiistanalaista, osittain sen takia, että tiukat vaatimukset saattavat aiheuttaa negatiivisia vaikutuksia kriteereistä luistaville kotitalouksille – mukaan lukien lapsille (Barrientos ja DeJong 2006). Yksi tärkeä satunnaiskontrolloitu tutkimus, jonka tarkoituksena oli verrata vastikkeellisten ja vastikkeettomien tulonsiirtojen (CCT ja UCT) vaikutuksia huomasi että ”CCT:t olivat todennäköisimmin tehokkaampia parantamaan sellaisia indeksejä, jotka ovat potentiaalisesti vahvassa kytköksessä ohjelmien kriteerien noudattamiseen, kuten koulun kokeiden arvosanat. UCT:ita voi puolestaan suosia, jos löytyy laaja joukko kriteereistä luistavia osanottajia, jotka saisivat huomattavia ja yhteiskunnallisesti toivottavia lisähyötyjä säännöllisestä toimeentulosta. Ja jos kriteereistä luistavat ihmiset nähdään tässä kontekstissa haavoittuvaisena ryhmänä, UCT:t saattavat hyvinkin olla harkitsemisen arvoinen vaihtoehto, ottaen huomioon tämän tutkimuksen esille nostamat *trade-offit*” (Baird ym. 2011, 1749). CCT-ohjelmilla on joka tapauksessa ollut tärkeä rooli suoran rahan antamisen suhteellisen tehokkuuden osoittamisessa, verrattuna esim. palveluseteleihin tai ruokalahetyksiin, köyhyiden ja yhteiskunnallisen epätasa-arvon vastaisessa taistelussa (Standing 2008). On huomionarvoista, että näissä ohjelmissa ihmiset saavat käyttää rahan itse oman harkintansa mukaan.⁶⁶ Kehittyneenkin maailman kontekstissa uskotaan edelleen laajalti, että jos ihmisille annetaan tukea ilman tarkkaa ohjeistusta, monet heistä käyttävät tämän rahan vääriin tarkoituksiin (Goodin 2003; LeGrand 2004; Paxton ja White 2006).

CCT:t ovat tietysti edelleen hyvin vastikkeellisia ja ne ovat siten melko kaukana perustulon puolustajien universaalista lähestymistavasta. Ruben LoVuolo (2012b, 7) nostaa esiin tärkeän asian kysyessään ”voidaanko tällaisia tulonsiirtoja nähdä ensimmäisenä askeleena kohti [perustuloa]” vai ovatko ne pikemminkin ”este sellaisen järjestelmän käyttöönotolle”? Siitä huolimatta että jotkut ovat optimistisia sen suhteen, että CCT-järjestelmistä olisi suoraviivainen polku universaalimpaan ja vastikkeettomaan tulonsiirtoon (esim. Standing 2008), Brasilian

65 Meksikon Progres, joka on hiljattain nimetty uudelleen nimellä Oportunidades, nähdään usein CCT-ohjelmien suurimpana inspiraationa. Brasilian Bolsa Família, josta on puhuttu aikaisemmin, on kenties yksi tunnetuimpia esimerkkejä CCT-ohjelmista. CCT-ohjelmia toteutetaan kuitenkin myös kehittyneissä maissa. Hyvänä esimerkkinä New Yorkissa toteutettiin kolmivuotinen CCT-pilottiohjelma, joka päättyi vuoden 2010 alussa. (Ks. http://www.nyc.gov/html/ceo/html/programs/opportunity_nyc.shtml).

66 Tuen saaminen vaatii kahden eri kriteerin toteutumista: tarveharkintaista päätöstä tuen myöntämisestä ja käytön ehtojen noudattamista. CCT-ohjelmat sallivat käteissiirtojen vapaan käytön, mutta sisältävät silti ehtoja tuen (jatkuvalle) nostamiselle; perustulomallit tämän sijaan poistavat nämä molemmat vastikkeellisuuden muodot.

esimerkki näyttäisi puoltavan päinvastaista näkökulmaa (Lavinan 2006 ja 2012).⁶⁷ CCT:t ovat näyttäneet, että rahalliset tulonsiirrot voivat toimia paremmin kuin esim. tavaramuodossa myönnettävät avun muodot, mutta ne saattavat kuitenkin asettaa vakavia esteitä sille, että vastikkeeton perustulo voitaisiin rakentaa poliittisesti tämän pohjatyön päälle. Tästä syntyvää polkuriippuvuutta ei kannata aliarvioida (Pierson 1993 ja 2004).

Samankaltainen kohtalo vainoaa toistakin vastikkeellista ohjelmaa, jota on hiljattain verrattu perustuloon. Vaikka Isossa-Britanniassa on ollut hyvin vähän suoraa kannatusta puhtaan perustulon periaatteelle, Bill Jordan (2012, 1) väittää, että ensimmäinen askel kohti kaikille kansalaisille maksettavaa perustuloa lojuu ”piilotettuna lukuisten leikkausten, vastikkeellisuuden ja tarveharkintaisuuden sisään” viime hallituskoalition yrityksissä yksinkertaistaa verojärjestelmän hallintoa *Universal Credit* -sosiaaliturvajärjestelmän kautta.⁶⁸ Iso-Britannia on aloittanut koko sosiaaliturvajärjestelmänsä läpikotaisen uudistamisen, ja tämä on tarkoitus toteuttaa askel askeleelta lokakuusta 2013 lähtien.⁶⁹ Ohjelman pääasiallinen tarkoitus on saada työnteko kannattamaan, ja vähentää hallinnollisia kuluja sekä tukien väärinkäyttöä, integroimalla useita tukimuotoja. Ne on tarkoitus koota yhtenäiseen, takaisin maksettavaan verovähennysjärjestelmään (*refundable tax credit*), joka luo yhtenäisen, progressiivisen tulonsiirtomekanismin työssäkäyvien sosiaaliturvaan (Brewer ym. 2012, 41).⁷⁰ Yhdistettynä tiukkoihin työnteon vaatimuksiin, *Universal Creditin* tarkoitus on kannustaa tuensaajia työn suurempaan vastaanottamiseen (tai työtuntien lisäämiseen), antamalla heidän pitää entistä suuremman osan tuistaan kun he tekevät esim. ”silpputöitä” (*mini-jobs* = työt, joissa on matala palkka ja/tai vähän työtunteja).⁷¹

Ohjelma osoittautui hyvin kiistanalaiseksi jo ennen sen lanseeraamista, jopa ennen kuin sen takkuilevasta käyttöönotosta uutisoitiin julkisesti. Arvioiden mukaan työnteon kannustimet eivät olisi kaikissa tapauksissa positiivisia ja, päinvastoin kuin on tarkoitus, useat työntekijät kohtaavat jopa korkeampia marginaaliveroja ja tippuvat täten uuteen kannustinloukkuun (Brewer ym. 2012). Kunnallisveron tasot vaihtelevat ympäri Britanniaa, mikä on omiaan asettamaan järjestelmän oletetut edut kyseenalaisiksi, ja luomaan vakavaa alueellista epätasa-arvoa (Royston 2012). Toinen läheltä liippaava ongelma on se, että järjestelmään sisältyy lisääntyneitä työpakotteita niille, jotka ovat tällä hetkellä työttöminä. Järjestelmä aiheuttaa täten lisävaikeuksia niille yksilöille ja ruokakunnille, joita talouskriisi on ravisuttanut kaikista

67 Kaikista tuoreimmat kehitykset Bolsa Família -ohjelman parissa näyttävät johtavan sen laajentamiseen yhä enemmän *workfare*-tyyliseksi järjestelmäksi (Lavinan 2010, 39–40). Tämän seurauksena sen muuntaminen perustuloksi on yhä epätodennäköisempää.

68 Vuoden 2015 eduskuntavaalit palauttivat konservatiivien enemmistöhallituksen. Se on luvannut jatkaa *Universal Credit* -järjestelmän viemistä eteenpäin.

69 Suunnitellut pilottikokeilut neljällä alueella, joiden oli tarkoitus toteutua ennen ohjelman kansallista lähtölaukausta lokakuussa 2013, joutuivat lykättyiksi, ja niiden laajuutta rajoitettiin yhteen ainoaan Suur-Manchesterin hallintopiiriin (joka juuri ja juuri sisälsi 300 tuenhakijaa kuu-kaudessa), johtuen jatkuvista IT-järjestelmien ongelmista ja toteutuksen viivästymisistä (ks. <http://www.guardian.co.uk/society/2013/apr/26/universal-credit-pilot-launch>). Samaan aikaan ohjelma on kuitenkin tarkoitus ottaa pikkuhiljaa käyttöön koko maan laajuisesti, kaupunki kerrallaan, vuoden 2019 loppuun mennessä (kun alkuperäinen tavoite vuodesta 2017 osoittautui mahdottomaksi).

70 Tarkkaan ottaen nämä työväestöön kohdistetut ohjelmat on tarkoitus korvata *Universal Credit* -järjestelmällä: *Child Tax Credit*, asumistuki (*Housing Benefit*), ansiosidonnainen *Employment and Support Allowance*, ansiosidonnainen *Job Seeker's Allowance*, *Income Support* ja *Working Tax Credit*. Ks. lisätietoja Royston (2012, s. 70 alkaen).

71 Alkuperäinen ehdotus oli asettaa takaisinperinnän prosentti 55 %:iin tuen määrästä, mikä lopulta toteutui 65 %:na lopullisessa lainsäädännössä. Jopa tämä yksinkertainen summa on kuitenkin harhaanjohtava, sillä takaisinperintä toteutuu yhdessä erilaisten vero- ja sosiaaliturvakontribuutioiden kanssa, mikä helposti nostaa efektiivisen marginaaliveron yli 80 %:iin joillekin palkkatyössä oleville (Brewer ym. 2012, 47). On myös merkittävää huomata, että *Universal Credit* -järjestelmän hallinnolliset kustannukset ovat nousseet alkuperäisestä 2,2 miljardista punnasta 12,8 miljardiin (elokuussa 2014). Tämä on yli viisinkertainen kasvu.

pahiten, pahimpana esimerkkinä vakavasti vammaiset.⁷² Hallituksen lupaukset siitä, että Universal Credit -järjestelmä auttaisi ennen kaikkea kaikista pienituloisimpia, on vaikea hyväksyä, kun ottaa huomioon hallituskoalition fokuksen talouskuripoliittisiin toimenpiteisiin yleensäkin (Dean 2012). Selvästikin Universal Credit -järjestelmä on hyvin kaukana perustulosta, vaikka sen nimi viittaakin muuhun.

Bill Jordan (2011, 2011) toki ymmärtää tämän. Monien muiden perustulon kannattajien tapaan hän on hyvin selvillä siitä, että Universal Credit -järjestelmä on kaukana perustulon ideaalista. Mutta hän korostaa kuitenkin sitä, että sosiaaliturva- ja verojärjestelmän integraatio on suuri harppaus eteenpäin, ja välttämätön edellytys sille että perustulo saadaan käyttöön:

”Siinä missä New Labour -hallitusten sosiaaliturvamalli korosti työn piirissä olevien ja työn ulkopuolella olevien tukimuotojen selkeää erottelua toisistaan, nämä uudet ehdotukset pyrkivät yksinkertaistukseen ja yhdenmukaisuuteen, integroimalla eri tukimuodot verojärjestelmän sisään. Tämä on askel joka mahdollistaa *tien kohti kaikkien valtion tulonsiirtojen destigmatisointia, ja lopulta kaikkien niitä rajaavien ehtojen ja vastikkeellisuuden poistamisen.*” (Jordan 2011, 2–3, korostus lisätty.)

Muutkin ovat korostaneet verojärjestelmän ja sosiaaliturvan integraatiota perustulon todellisen universaalisuuden välttämättömänä ehtona (LoVuolo 2012b; Healy ja Reynolds 2012a).

Toinen tärkeä ominaisuus on hallinnon keskittäminen työ- ja eläke ministeriön (Department of Work and Pensions, DWP) alaisuuteen. Tämän pitäisi tehdä helpommaksi hakea tukia – ainakin teoriassa.⁷³ Nykytilanteessa maan verotoimisto (HM Revenue and Customs, HMRC) hallinnoi verovähennyksiä (*tax credits*) kun taas DWP hallinnoi suurinta osaa tarveharkintaisista tuista (Brewer ym. 2012, 46). Hallituksen alaisen suurprojektien valvontaviranomaisen (Major Projects Authority, MPA) raportti, joka kävi läpi hallituksen tekemiä suurprojekteja, arvioi tämän sosiaaliturvauudistuksen lipunkantajan ansaitsevan arvosanan ”oranssinpunainen”, mikä tarkoittaa, että projekti on vaarassa epäonnistua; vähän myöhemmin projekti kategorisoitiin uudelleenlanseraatuksi (*reset*).⁷⁴ Se, mikä näyttää yksinkertaiselta paperilla, osoittautuu varsin vaikeaksi todellisessa maailmassa. Nämä valitettavat viimeaikaiset tapahtumat ovat linjassa niiden hallinnollisten vaikeuksien kanssa, joita erittäin ”yksinkertaiset” järjestelmäudistukset – kuten perustulo – kohtaavat.

Voimme myöntää Bill Jordanin ja Rubén LoVuolon olevan oikeassa siinä, että vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien integraatio on oleellinen elementti perustulon toteutuksen onnistumisessa (ks. myös Noguera 2001). Meidän pitää kuitenkin kysyä, voidaanko erittäin vastikkeellisia ohjelmia kuten Ison-Britannian Universal Credit -järjestelmää todella pitää kehitysaskeleina kohti perustuloa. Bill Jordan itsekin näyttää olevan kahta mieltä asiasta. Yhtäältä hän sanoo

72 Vammaisjärjestöt Ison-Britanniassa ovat hyvin aktiivisesti protestoineet hallituksen ajatusta siitä, että vammaiset tulisi erotella kahteen eri ryhmään: yhtäältä niihin, jotka ”todella” eivät pysty tekemään töitä, ja toisaalta niihin ”laiskureihin” tai ”hyväksikäyttäjiin,” jotka käyttävät hyväkseen heidän näennäistä sairauttaan tai vammaansa (Garthwaite 2011).

73 Katso eritoten Seddon ja O'Donovan (2013). Siitä saa hyvän kriittisen kokonaiskuvan käytännön ongelmista.

74 Ks. <http://www.theguardian.com/politics/2014/may/23/universal-credit-reset-iain-duncan-smith>.

että ”on olemassa vaara että Duncan Smithin⁷⁵ reformit eivät ole ensimmäinen askel kohti oikeudenmukaista ja tasa-arvoista yhteiskuntaa, vaan yritys puolustaa erittäin epätasa-arvoista ja työväestöä riistävää yhteiskuntaa” (Jordan 2012, 12). Toisaalta hän näyttää nykyään⁷⁶ ajattelevan, että tarve säästää hallinnollisissa kustannuksissa johtaisi kuitenkin ajan myötä työmarkkinoiden aktivointitoimenpiteiden roolin heikentymiseen, jonka myötä vapaaehtoisuudesta tulisi työpakotteita suositumpi toimintamalli (Jordan 2012, 14).

Valitettavasti tämä on malliesimerkki toiveajattelusta. Historialliset esimerkit ja julkinen mielipide selvästi suosivat selkeää erottelua yhtäältä sellaisiin köyhiin, jotka ansaitsevat apua, ja toisaalta sellaisiin, jotka eivät sitä ansaitse (esim. van Oorschot 2000; Taylor-Gooby 2013). Tällaiset ”kulttuuriset kategoriat” siitä, kuka ansaitsee mitään, ovat syvälle juurtunut osa Euroopan ja Yhdysvaltojen hyvinvointivaltioita (Steensland 2006).⁷⁷ Tämä viittaa siihen, että tarveharkintaisuuden kriteerit ja erityisesti työhalukkuuden mittaaminen eivät ole katoamassa mihinkään lähiaikoina, vaikka ne aiheuttavatkin lisäkustannuksia järjestelmän ylläpitoon. Niin kauan kuin politiikan areenalta puuttuvat selkeät voimatekijät, jotka työntäisivät järjestelmää kohti todellista universaalia tulonsiirtojärjestelmää, ei ole mitään syytä olettaa Ison-Britannian vero- ja sosiaaliturvaintegraation olevan mitään muuta kuin tapa juurruttaa *workfare*-hyvinvointivaltion periaate entistä syvemmälle järjestelmään. Palaan tähän huomioon myöhemmin.

2.4 Poliittisia opetuksia rajallisista päätöksentekoympäristöistä

Perustulon kannattajilla on suuret visiot. Thomas Painen visiosta inspiroituneena he pitävät perustuloa sellaisena politiikan instrumenttina joka kykenisi ratkaisemaan useita kehittyneiden ja kehittyvien maiden syvälle juurtuneita taloudellisia ja sosiaalisia epäkohtia. Siitä huolehtiminen, että kaikki kansalaiset ovat oikeutettuja perustoimeentuloon, on heidän mukaansa tärkeä elementti sekä köyhyysturvataistelussa että tasa-arvon ja yhteiskunnallisen osallistamisen parantamisessa. He myöntävät, että perustulon idea koostuu useista erilaisista konkreettisista ehdotuksista, mutta yleisen näkemyksen mukaan nämä ovat pelkkiä yksityiskohtia, jotka hiotaan kuntoon myöhemmissä vaiheissa.

Perustulon asettaminen poliittisen agendan keskiöön, ja hallitusten saaminen vakavasti pohtimaan sen toteuttamista, ovat kuitenkin osoittautuneet haasteiksi. Tältä osin näyttää olevan erimielisyyttä sekä nykytilanteesta että tulevaisuudesta: Onko perustulo saatu osaksi poliittista agendaa vai ei? Entä mitä pitäisi tehdä seuraavaksi? Mitä, jos mitään, voimme oppia lukuisista ympäri maailmaa toteutetuista yrityksistä saada perustuloa toteutetuksi (Rose 1991)? Esittelemäni lyhyt katselmus globaaleista yrityksistä saada perustulo poliittisesti toteutetuksi kiteytyy kolmeen ongelmatekijään. Niistä jokainen asettaa oman haasteensa perustulon politiikan mahdollisuuksille.

⁷⁵ Parlamentaarikko Ian Duncan Smith on työ- ja eläkeläministerinä vastuussa Universal Credit -järjestelmästä. Ehdotus kehitettiin alun perin vuonna 2009 konservatiivisessa ajatushautomossa, Centre for Social Justice, jonka hän perusti.

⁷⁶ Hän oli aikaisemmin paljon skeptisempi: ks. Jordan (1988).

⁷⁷ Köyhyyshuolien tarkoituksenmukainen esillepano mediassa näyttää suurta roolia siinä, että erottelu ansaitseviin ja ei-ansaitseviin tuensaajiin elää ja voi hyvin (Slothuus 2007; Bang-Petersen ym. 2010; Rose ja Baumgartner 2013).

Aloitetaan siitä, että suurin osa niistä kampanjoista, jotka ajavat perustulon käyttöönottoa suoraan, ovat kokeneet suuria ja toistuvia esteitä pitkällä (ja kiemuraisella) polullaan kohti lainsäädäntöä. Irlannin, Espanjan ja Yhdysvaltojen tapaukset osoittavat, kuinka mahdollisuudet poliittiseen päätöksentekoon eivät kuitenkaan onnistuneet automaattisesti synnyttämään perustulolainsäädäntöä. Käytännössä nämä kaikki yritykset pysäytettiin joissain poliittisen prosessin vaiheessa. Perustulon kannattajat tykkäävät osoittaa onnistumisen vaiheisiin, kuten Irlannin hallituksen vihreään paperiin (*Green Paper*) tai Espanjan hallituksen perustamaan parlamentaariseen työryhmään, mutta tämä fokus helposti peittää ne monet poliittiset esteet, jotka on pakko ylittää jos perustulosta halutaan tehdä poliittista todellisuutta. Kuten seuraavaksi esitän, perustulon kannattajien krooninen ongelma on liian optimistinen innostus sitä ”halpaa” tukea kohtaan, jota poliittiset toimijat tai poliittiset puolueet silloin tällöin antavat. Tämä tuki nimittäin helposti kaatuu heti kun poliittisia resursseja pitäisi oikeasti käyttää tämän tavoitteen eteen viemiseen lainsäädännöllisten esteiden yli.

Brasilian kokemus on hedelmällinen osoittamaan tämän prosessin kovat vaatimukset. Huolimatta siitä, että perustuloa varten on lainsäädännössä oma laki, Lei de Renda Básica de Cidadania, sen todennäköisyydet päätyä koskaan toteutetuksi – ainakaan tavalla, joka olisi uskollinen sen alkuperäisille tavoitteille – ovat hyvin pienet. Kuten Lavinan (2006 ja 2012) on osoittanut, tämä on osittain seurausta siitä, miten laki itsessään oli kirjoitettu, sillä pienen pienillä kompromisseilla lain sanamuodoissa on sittemmin ollut suhteettoman suuri negatiivinen vaikutus lain etenemismahdollisuuksille. Mutta ennen kaikkea kyse on laajemmasta sosiaalipoliittisesta kontekstista – erityisesti kilpailevan Bolsa Família -ohjelman olemassaolosta.⁷⁸ Tästä voi vetää sen poliittisen johtopäätöksen, että lainsäädännöllistä valmistelua ei kannata alistaa kompromisseille, jotka myöhemmin altistavat perustulon panttivangiksi sellaisten poliittisten toimijoiden satunnaisille mielenjohteille, joilla ei ole paljoakaan sympatiaa (tai kiinnostusta) viedä asiaa loppuun asti. Laajempi oppitunti liittyy kuitenkin siihen, miten tärkeää on ymmärtää perustulon suoraan läpiviemiseen liittyvät vaikeudet. Nämä korostuvat tilanteessa, jossa etukäteen ei ole saavutettu riittävää poliittista tukea mallin viemiseksi lainsäädännöllisen prosessin monien eri pullonkaulojen läpi.

Perustulon sukulaishjelmat, kuten CCT-ohjelmat, joita löytyy Latinalaisen Amerikan eri puolilta, tai (kiistanalaisemmin) Ison-Britannian Universal Credit -järjestelmä, näyttävät ensisilmäykseltä helpommalta tavalla viedä perustulo maaliin saakka. Sen sijaan, että edistettäisiin suoraan periaatteellista ja puhdasoppista perustuloa, joka näyttää monien mielestä vielä nykyään radikaalilta ehdotukselta, perustulon kannattajat saattavat valita ”maanläheisen tien” (Jordan 2012), joka tarkoittaa nykyisten mallien käyttämistä rakenteiden perustana, ”kompuroiden” niiden halki askel askeleelta kohti lopullista päämäärää (Lindblom 1959 ja 1979). Tämän lähestymistavan kannattajat argumentoivat, että sen avulla on mahdollista saada institutionalisoitua muutamia oleellisia periaatteita – kuten suorien rahansiirtojen merkitys sekä verotuksen ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen – joita ilman mikään hyvin toimiva perustulojärjestelmä ei voi olla mahdollinen. Näiden periaatteiden astuttua voimaan perustulon läpiviemisen pitäisi olla paljon helpompaa (vrt. Bonoli ja Palier 2007).

⁷⁸ Brasilian kokemus osoittaa, että kilpailevien ohjelmien rakentaminen toistensa päälle, ja tästä syntyvät sisäiset kinastelut, voivat nakertaa poliittisen ohjelman kestävyttä (Schickler 2001).

Tällaisessa argumentaatioissa on kuitenkin muutamia ongelmia. Siitä faktasta, että malli vaatii tiettyjä selkeitä periaatteita toimiakseen, ei voi yksin päätellä, että niiden olemassaolo nykyjärjestelmässä itsessään edesauttaisi kyseisen mallin ottamista käyttöön. On ensinnäkin mahdollista ottaa kyseiset vaadittavat periaatteet käyttöön varsin myöhäisessä vaiheessa toteutusta, jolloin erilaisten osittaisten perustulojen käyttäminen ponnahduslautoina ei ole kovin olennaista. Toisekseen, mikä paljon tärkeämpää, näiden mekanismien olemassaolo nykyisessä järjestelmässä saattaa haitata eikä suinkaan edistää perustulon toteutumisen mahdollisuuksia. Yksi skenaario, jossa tämä uhka voi realisoitua, on se tilanne, jossa tietyn perustulon sukulaishjelman joku tietty piirre, joka voidaan nähdä askeleena kohti perustuloa, osoittautuukin epäonnistuneeksi.⁷⁹ Toinen potentiaalinen haaste on niiden konkreettisten poliittisen toteutumismekanismien identifiointi, joiden avulla osittainen perustulo kyetään inkrementaalisesti kääntämään varsinaiseksi perustuloksi. Tämä ei nimittäin tule tapahtumaan ”automaattisesti.” Puutteellisen ymmärryksen vallitessa hiljattainen siirtyminen kohti perustuloreformia tulee olemaan vaikeaa.

Tämä on erityisen totta tilanteessa, jossa perustulon sukulaismekanismit ovat sidoksissa tarveharkintaisuuteen tai työvelvoitteeseen. Näistä periaatteista on vaikea luopua (Steensland 2006 ja 2007). Vaikka tulonsiirtojärjestelmät olisivat olemassa, ja vaikka verojärjestelmä olisi hyvin sovitettu yhteen niiden kanssa, vastikkeelliset puoliperustulot saattavat olla jo vieneet järjestelmää pitkän matkaa kohti täysin erilaista polkua kuin mitä kaikille maksettava ja vastikkeeton perustulo tarvitsisi toteutuakseen. Tällaiselta polulta on vaikea poiketa, kun sille on kerran lähdetty.⁸⁰ Näistä tapauksista voidaan vetää se yleinen johtopäätös, että ilman selkeitä mekanismeja, jotka toimisivat poliittisina puskureina, meidän pitää olla varovainen tehdesämme ennustuksia minkään dynaamisen reformin toteutusaskeleista, suunnasta tai nopeudesta. Maanläheinen tie kohti perustuloa on tärkeä kandidaatti sellaiseksi vaihtoehtoiseksi poliittiseksi strategiaksi, joka ottaa huomioon ne lukuisat ongelmat, jotka vaivaavat suoraan kohti kokonaisvaltaista perustuloreformia puskevaa lähestymistapaa. Mutta valitettavasti pelkästään vaihtoehtoisen polun tarjoaminen ei itsessään takaa onnistumista.

Entä sitten kolmas esimerkkipari, eli PFD-järjestelmä Alaskassa ja Iranin öljyn hintareformin kompensatiomekanismit? Nämä näyttävät olevan perustulomalleja, vaikka niitä eri nimellä kutsutaankin, ja niitä onkin esitetty kopioitavissa oleviksi malleiksi juuri tästä syystä (Widerquist ja Howard 2012b). Tämäkään kuva ei kuitenkaan ole aivan niin yksiselitteinen kuin jotkut aktivistit väittävät. Kukaan ei ensinnäkään kiistä, etteikö Alaskan ja Iranin malleissa olisi nykyisellään ongelmia verrattuna täydelliseen perustulomalliin: niiden alhainen taso ja sen vaihtelevuus; vuosittaisena maksettava könttäsusma verrattuna kuukausittaiseen etuuteen; kotitalouskohtainen maksaminen verrattuna henkilökohtaiseen tulonsiirtoon; ja niiden poliittinen kestävyys pitkällä tähtäimellä. Näiden puutteiden ottaminen huomioon siinä poliittisessa kontekstissa, josta ne ovat alun perin syntyneet, voi olla vaikeaa, kuten on aikaisemmin mainittu (Zelleke 2012; Tabatabai 2012a ja b).

79 Isossa-Britanniassa matkan varrella kohdatut vaikeudet reformin käytännön toteutuksessa saattavat johtaa siihen, että hallitus lieventää vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista tavalla, joka saattaa estää sen hyödyntämisen tulevaisuuden perustulouudistuksessa. Se saattaa myös luopua integraatiotavoitteesta kokonaan. Kuntaverotuksen (*council tax*) yhteensovittaminen ehdotettuun malliin nähdään usein esimerkkinä tämän tavoitteen vaikeudesta.

80 Polkuriippuvuuden – ja erityisesti oikean ajoituksen ja asioiden oikeassa järjestyksessä toteuttamisen – tärkeydestä, ks. Pierson (1993 ja 2004).

Näihin ohjelmiin liittyvä päärajoitus on kuitenkin se, että sekä Alaska että Iran tarjoavat (rajoitetun) perustulon vain poliittisen prosessin sivutuotteena, jonka päätarkoituksena on ollut, Alaskan tapauksessa, synnyttää valtiollinen sijoitusrahasto, ja, Iranin tapauksessa, uudistaa öljyn implisiittisiä hintatukia. Nämä ohjelmat saattavat toimia ihailtavan hyvin ottaen huomioon niiden alkuperäiset tavoitteet, mutta kumpikaan ei sisällä tavoitetta antaa kaikille kansalaisille taattu perustulo. Kiinnittämättä nyt huomiota näiden kahden esimerkin välisiin eroavaisuuksiin, monet perustulon oikeutuksen teoriat tarjoavat meille radikaalisti erilaisia syitä poliittiseen reformismiin kuin mitä Alaskan ja Iranin tapaukset antavat ymmärtää. Erillisen, hyvin artikuloidun ja itsenäisen syyn puuttuminen perustulon puolustamiselle rajoittaa olemassaolevien ohjelmien laajentamista Alaskassa ja Iranissa, mutta ennen kaikkea se rajoittaa niiden hyödyllisyyttä yleisinä malleina perustulon fasilitoimiseksi muualla.

2.5 Mitä löytyy pellin alta? Erilaisia perustulon malleja

Haluan päättää tämän luvun toteamalla, että edellä mainitut tapaukset tarjoavat huomattavia haasteita perustulon tutkimukselle ja edistämislle. Jos niitä kaikkia katsotaan yhdessä, ne osoittavat, että perustulon puolustamisessa ei ole kyse vain perustulon geneerisen muodon edistämisestä siinä merkityksessä kun se määriteltiin tämän luvun alussa. On nimittäin olemassa erilaisia syitä kannattaa perustuloa, joista jokainen johtaa tietynlaiseen perustulomalliin. Jotkut perustulon teoreettisista puolustajista lähtevät esimerkiksi siitä, että perustulon on oltava riittävä kattamaan perustarpeet – ja joiden kommentaattorien mielestä tämä on jopa oleellinen perustulon määritelmän yksi osa (Zelleke 2012) – kun taas toiset jättävät tämän näkökulman tarkoituksellisen avoimeksi (Van Parijs 1991, 1995 ja 2004). Kuten väitän seuraavaksi, tällä valinnalla puolestaan on huomattavia vaikutuksia siihen, minkälaista politiikkaa ruvetaan perustulon edistämiseksi ajamaan, mikä kutistaa laajan perustulokoalition luomisen mahdollisuuksia oletettua pienemmäksi, ja myös vähentää perustuloaktivistien käytävissä olevia strategioita.

Erityisesti sellaiset poliittiset strategiat, jotka vievät meidät ainoastaan osan matkaa kohti sellaista perustuloa joka olisi yhteensopiva sen erilaisten oikeutuksen teorioiden kanssa, eivät näytä olevan kovin hyödyllisiä. Otetaan taas esimerkeiksi Alaska ja Iran. Molemmissa tapauksissa perustulo syntyi efektiivisesti politiikan sivutuotteena. Mutta kyvyttömyys artikuloida selkeitä syitä perustulomallin olemassaololle on vaikuttanut molemmissa tapauksissa kyseisten mallien suunnitteluun – ja viime kädessä poliittisiin lopputuloksiin. Perustulon kannattajan näkökulmasta tämä synnyttää parhaimmillaankin vain vesittyneen version halutusta poliittisesta päämäärästä.⁸¹ Jos taas puolestaan haluaa pysyä uskollisena poliittiselle päämäärälle ja puskea kerralla kohti täydellistä, perustulon ideaalin toteuttavaa mallia, joka on riittävän tarkasti rajattu, tämä pyrkimys joutuu suurella todennäköisyydellä kohtaamaan poliittista vastarintaa – kuten Irlannin, Espanjan ja jopa Brasilian tapaukset osoittavat.

Tästä kaikesta seuraa se johtopäätös, että perustulon puolustajat kohtaavat strategisen valinnan: Joko heidän pitää edistää jotain spesifistä perustulomallia, jonka he uskovat olevan periaatteellisesti tai pragmaattisesti oikeutettu, mutta tällöin he joutuvat kohtaamaan huomatta-

⁸¹ Voisi helposti ajatella, että vesittynekin versio perustulosta on parempi kuin ei mitään. Mutta tämä riippuu kriittisesti niistä normatiivisista argumenteista, joihin haluaa perustaa perustulon oikeutuksensa (Casassas ja De Wispelaere 2012).

vaa poliittista vastarintaa niiltä politiikan toimijoilta ja kansan joukoilta, jotka vastustavat tätä tiettyä perustulon mallia; tai sitten heidän pitää keskittyä yleisen perustulon idean edistämiseen, joka mahdollistaa sen, että he voivat käyttää laajempaa poliittista keinovalikoimaa päämääriensä edistämiseen askel askeleelta, mutta tämä tulee sillä hinnalla, että samalla kasvaa todellinen mahdollisuus⁸² päätyä sellaiseen perustulomalliin, joka jää kauaksi alkuperäisestä yhteiskunnallisesta ideaalista. Tähän ei ole helppoja ratkaisuja, sillä perustulon politiikka vaatii sen, että me jatkuvasti tasapainoilemme toteutettavuuden ja tavoiteltavuuden välillä. Tässä työpaperissa haluankin esitellä yksityiskohtaisesti muutamia erimielisyyksiä ja jakolinjoja perustulokeskustelun sisällä. Tällä tavalla voimme ottaa perustulon vakavasti politiikan instrumenttina.

3 UNIVERSAALIN PERUSTULON MONET KASVOT

”Perustulon hyvistä ja huonoista puolista väittelemine on vähän kuin väittelisi siitä, onko kissaeläimen pitäminen lemmikkinä hyvä idea, ilman että määritetään tarkemmin puhutaanko tiikeristä vai kotikissasta.” (Brian Barry 2001, 63.)

Tässä luvussa käyn lyhyesti läpi muutamia nykyisessä poliittisessa debatissa esiintyvien perustulomallien ominaisuuksia, ja siihen liittyvää tutkimusta. Pää tarkoituksena on osoittaa että geneeriset perustulon mallit (*”type”*), joihin törmäämme näissä debateissa, peittävät alleen laajan määrän konkreettisia poliittisia malleja (*”tokens”*). Ne johtavat moraaliseen ja poliittiseen erimielisyyteen perustulon toteuttamisen konkreettisista vaihtoehdoista. Tämä perustulokeskustelun sisäinen erimielisyys valitettavasti helposti peittyy sen laajemman kaksinkamppailun alle, jota käydään yhtäältä niiden välillä, jotka kannattavat perustuloa vastikkeetomana kansalaisyhteisönä, ja toisaalta niiden, jotka puolustavat olemassa olevia nykyisiä sosiaaliturvajärjestelmiä ja niiden tiukkoja valikoivuskriteerejä.

Haluaisin heti aluksi todeta, että tässä luvussa esitetyt huomiot eivät vähennä sitä tosiasiaa, että perustulo eroaa merkittävästi niistä tutuista hyvinvointivaltion malleista, jotka on rakennettu Bismarckin tai Beveridgen periaatteiden mukaisesti (Van Parijs 1995b; Noguera 2001). Uskon kuitenkin, että perustulokeskustelu hyötyy siitä, että sen sisäiseen monimuotoisuuteen kiinnitetään enemmän huomiota – syistä jotka tulevat ilmeiseksi luvuissa 4 ja 5. Perustulo ei ole yksiselitteinen ajatus, vaan oikeastaan joukko poliittisia ehdotuksia, jotka tulevat monissa eri ilmenemismuodoissa. Tämä näkyy mallien suunnittelussa, tavoitteissa sekä sosiaalisissa ja poliittisissa vaikutuksissa.

3.1 Perustulon ulottuvuudet⁸³

Samalla kun keskustelu perustulon tavoiteltavuudesta ja toteutettavuudesta saavuttaa kypsämpiä tasonsa, perustulon yleinen määritelmä – ”tulona joka maksetaan vastikkeetta kaikille

⁸² ”Mahdollisuus” viittaa tässä kahteen eri muuttuajaan. Ensinnäkään ei ole varmaa, tuleeko vastaan sellaista poliittista tilaisuutta, jonka avulla olisi mahdollista hinata perustuloa lähemmäksi omaa suosikkimallia. Tämän lisäksi perustulon yleistä mallia kannattavat tahot jakautuvat ajan mittaan yhtäältä niihin, joiden mallit tulevat toteutetuiksi, ja toisaalta niihin, joiden on pakko tehdä kompromisseja omasta ideaalimallistaan.

⁸³ Tämä alaluku on muokattu versio artikkelista De Wispelaere ja Stirton (2004).

kansalaisille henkilökohtaisesti ilman tarveharkintaa tai työvelvoitetta” (Van Parijs 1992a, 3) – ei enää välttämättä tavoita sitä laajaa poliittisten esitysten kirjoa, jota perustuloyhteisön sisällä on esitetty. Tässä luvussa käyn lyhyesti läpi kahdeksan keskeistä ulottuvuutta, joilla perustulon konkreettisia malleja voidaan erotella toisistaan.

3.1.1 Universaalius

Universaalius viittaa siihen, kuinka suuri osa ihmisistä kuuluu kyseisen ohjelman alaisuuteen. Universaalit järjestelmät ovat perinteisesti avoimia kaikille, mutta valikoivat toimenpiteet valikoivat näiden keskuudesta edunsaajien alaryhmän. Yksi ihmisryhmä, joka usein jätetään jopa kaikista universaalimpien ohjelmien ulkopuolelle, on ei-kansalaiset (miten tahansa tämä määritellään), kun taas erillisillä rajaavilla toimenpiteillä suljetaan vielä tietyt alajoukot kansalaisten (tai kansalaisryhmien) parista ohjelmien ulkopuolelle (Van Parijs 2004). Valikointavuus nostaa heti keskusteluun kysymyksen niistä periaatteista ja mekanismeista, joilla tuensaajien joukko valikoidaan (van Oorschot 2002). Käytännössä tämä tarkoittaa jonkinlaista vastikkeellisuuden muotoa, kuten tulen seuraavaksi selittämään. Tärkeää on kuitenkin huomata, että universalismi ja valikointi eivät sulje toisiaan pois.

Valikointimekanismeja ei kuitenkaan pidä sekoittaa ohjelman kohdentamiseen tietyille ihmisryhmälle. Vaikka kaikki valikoivat ohjelmat ovat välttämättä myös kohdennettuja johonkin ihmisryhmään, universalismin sisäinen kohdentaminen on oma ilmiönsä (Skocpol 1999). Järjestelmä saatetaan mm. rakentaa siten, että se tarjoaa alemmille tuloluokille avokätisemmän allokation muutoin universaalista tukimuodosta.⁸⁴ Universalismin sisällä on myös mahdollista kohdentaa tukimuoto siten, että sama tasapuolinen tarjonta selvästi hyödyttää yhtä ryhmää enemmän kuin muita. Perustulon voi ajatella olevan tämänkaltainen ohjelma, sillä ”sen tosiasian, että perustulo annetaan kaikille, sekä rikkaille että köyhille, ei ole tarkoitus päätyä rikkaiden hyödyksi” (Van Parijs 2004, 13). Mielenkiintoista kyllä, kuten kahdesta yllä mainitusta skenaariosta voi päätellä, kohdentaminen voi tapahtua joko politiikan suunnitelmallisuuden (*policy intention*) tasolla (eri säännöt aiheuttavat erilaisia vaikutuksia), tai sen aiheuttamien seurausten (*policy outcomes*) tasolla (sama sääntö aiheuttaa erilaisia vaikutuksia) (van Lancker ja van Mechelen 2015).

Perustulon kannattajat ehdottavat usein täyden perustulon ottamista käyttöön askel askeleelta (Jordan 2012). Yksi tapa jolla tämä voisi tapahtua on se, että luodaan perustulon tyylinen järjestelmä tietyille alaryhmälle – lapsilisät, takuueläke tai työläisten sapattivuosi – joka sitten pikku hiljaa ”tehdään universaaliksi” ajan kuluessa (Offe 2001; Frankel ja Mulvale 2014). Kannattaa kuitenkin varoa keskittymästä pelkästään siihen, miltä asiat näyttävät, vaan pitää tutkia miten asiat oikeasti ovat. Kuten tulen argumentoimaan luvussa 5, perustulon puolustajat luottavat nimittäin liikaa nimelliseen universalismiin, sen sijaan että vaatisivat substantiaalista universalismia: edellinen tyytyy siihen, että muodolliset esteet tuen saamiselle on purettu, kun taas jälkimmäinen vaatii vielä sen, että kaikki tuensaajiksi oikeutetut todella myös saavat perustulonsa. Seuraavaksi käyn läpi muutamia tapoja, joilla perustulomallit tyydyttä-

⁸⁴ Esimerkkinä voidaan todeta, että (nyt jo kuopattu) Ison-Britannian *Child Trust Fund* tarjosi jokaiselle vastasyntyneelle lapselle 250 puntaa alkupääomaa, mutta köyhien perheiden lapset saivat vielä 500 puntaa lisätukea. Ks. tarkempi keskustelu aiheesta työpaperin luvussa 2.

vät erilaisia universalismin muotoja. Tämän lisäksi tarkastelen muita ulottuvuuksia, joilla perustulomalleja voi erotella toisistaan.

3.1.2 Henkilökohtaisuus

Henkilökohtaisuuden taso viittaa politiikan toimenpiteiden kohteeseen. Sosiaaliturvamallit joutuvat yleensä tekemään valinnan siitä, halutaanko ne kohdentaa yksilöille vai kotitalouksille.⁸⁵ Kerta toisensa jälkeen perustuloa puolustetaan henkilökohtaisena toimeentulon muotona sanan kahdessa merkityksessä: ensinnäkään sen suuruus ei ole riippuvainen kotitalouden muiden jäsenten taloudellisesta tilanteesta, ja toisekseen se myönnetään suoraan yksilöille (Van Parijs 2004). Mutta jotkut perustulon kannattajat ovat olleet valmiita tekemään tässä asiassa kompromissin eli suosittelemaan perustulon myöntämistä kotitalouskohtaisesti – lähinnä koska tämä lähestymistapa mahdollistaisi monien perinteisten sosiaaliturvan muotojen yhteensovittamisen perustuloon (esim. Offe ym. 1996). Henkilökohtaisuuden kysymys ei siis ole menettänyt merkitystään perustulodebatissa.

Kotitalouksien kohdalla nousee monia tärkeitä kysymyksiä: Mikä on kotitalouden oikea määritelmä? Ketä kaikkia kuuluu kotitalouksiin? Tony Atkinson (1998) erottelee neljä kotitalouden tyyppiä, joista jokaisella on omat määrittelyn ja kategorioinnin ongelmansa: yhteiseen asumiseen perustuvat ”kotitaloudet”; yhteiseen taloudenpitoon perustuvat ”kulutusyksiköt”; verisiteisiin tai avioliittoon perustuvat ”perheyksiköt”; ja pitkään kestäneeseen riippuvuussuhteeseen perustuvat ”ydinperheet”. Sosiaaliturvan mallia suunniteltaessa on mahdollista mitata alimman tuloluokan koostumus monella eri tavalla, jopa 25 % virhemarginaalilla, kun käytetään yhtä kotitalouden määritelmää jonkun toisen sijaan (Atkinson 1998, 34–35). Tästä voi päätellä, että sosiaalipolitiikan todellisia vaikutuksia mitatessa tulee ottaa kotitalouden määritelmä huomioon. Sama pätee luonnollisesti myös perustulon kohdalla (Zelleke 2007).

Normatiivisesta näkökulmasta tärkeimmät kotitalouskohtaisuuteen perustuvien sosiaaliturvajärjestelmien ongelmakohdat ovat mm. niiden usein satunnaiselta vaikuttava, joitakin (mutta ei kaikkia) elämäntapavalintoja syrjivä asenne; yksinasuvien ja kahden tulonsaajan kotitalouksien välille, tai toisaalta yhden tulonsaajan ja kahden tulonsaajan kotitalouksien välille, syntyvä räikeä epätasa-arvo, joka saattaa joskus johtaa perversseihin tulonsiirtoihin pienituloisilta hyvätuloisille; ja se tosiasia, että ei-henkilökohtaiset oikeudet synnyttävät usein työttömyysloukkuja tai lukitsevat nykyiset puoliset riippuvuussuhteeseen toisistaan (McKay 2001 ja 2007; Zelleke 2011). Vaikka konservatiiviset poliittiset toimijat ovatkin usein halukkaita käyttämään sosiaalipolitiikkaa perinteisen ydinperheyksikön vahvistamiseen (Lewis 1992; Wax 2009), yhä enenevässä määrin suosiotaan kasvattava monimuotoisuus erilaisissa asumisjärjestelyissä, ikäpolvien sisällä ja sukupolvien välillä, näyttää osoittavan, että tämä näkökulma on menettämässä voimaansa (Esping-Andersen 2009). Vaikka viime aikoina onkin käytetty paljon aikaa tutkimaan sosiaaliturvan henkilökohtaistamisen vaikutuksia kotitalouden sisäisiin voimasuhteisiin, tällä tutkimuskentällä on suhtauduttu yllättävän ambivalentisti perustuloon.⁸⁶

⁸⁵ Kotitalous nähdään tällöin epäsuorana kanavana, jota kautta yksilöiden tuet voidaan allokoida. Monet ongelmat estävät kuitenkin tämän toteutumisen käytännössä (McKay ja Vanevery 2000; Jepsen ja Meulders 2002).

⁸⁶ Päinvastainen argumentti löytyy Robeynsiltä (2000), joka väittää, että perustulo ei välttämättä edistä sukupuolten välistä tasa-arvoa, sillä se voi johtaa ”toimettomuuden loukkuun.”

3.1.3 Vastikkeellisuus

Vastikkeellisuus (*conditionality*) viittaa niiden ehtojen määrään, jotka on rakennettu järjestelmän sisään, ja joiden tarkoituksena on rajoittaa henkilön pääsy palveluiden piiriin (tai oikeutta jatkaa niiden käyttöä). Useimmat sosiaalipalvelut sisältävät erilaisia ehtoja, joita tuensaajien täytyy täyttää päästääkseen tukien piiriin, tai ollakseen oikeutettuja jatkamaan niiden käyttöä. Perustulo eroaa näistä juuri siinä mielessä, että sen väitetään olevan vastikkeeton, tai vähintään, että sen ehdot eivät ainakaan sulje ketään ohjelman ulkopuolelle. Esimerkki tällaisesta ehdosta, jonka väitetään vaikuttavan vain vähän sosiaaliturvan lopulliseen kykyyn tavoittaa kaikki kansalaiset, on Tony Atkinsonin (1996, 2014) kuuluisa ehdotus osallistumistulosta (*participation income*). Atkinson halusi rakentaa mallin, joka kohtaisi vähemmän poliittista vastustusta kuin perustulo. Se sisältää laajan ja inklusiivisen osallistumisvelvoitteen (joka voi olla mm. hoivatyötä, vapaaehtoistyötä tai kouluttautumista).⁸⁷

Jotta ymmärtäisimme vastikkeellisuuden ulottuvuutta paremmin, on hyvä pitää mielessä muutamia erotteluja (Dowding ym. 2003a). Vastikkeellisuus viittaa ensisijaisesti siihen, mitkä ovat tuen saamisen kriteerit. Jochen Clasen ja Daniel Clegg (2007) tarjoavat hyödyllisen kolmikantaisen luokittelun vastikkeellisuuden tasoista ja niihin liittyvistä poliittisista mekanismeista. Ensimmäiseksi he erottelevat kategorisoinnin ehdot (*conditions of category*). Tämä viittaa käytännössä jäsenyyteen poliittisesti määritellyissä sosiaalisen avun kategorioissa.⁸⁸ Toisekseen he puhuvat olosuhteiden ehdoista (*conditions of circumstance*), jotka määrittelevät yksilökohtaisesti ketkä kansalaiset ovat oikeutettuja tuen saajiksi kulloisessakin järjestelmässä. Siellä missä ”kategoriat” ovat kategorisia (jos sallitte sanaleikin), ”olosuhteet” tyypillisesti määritellään liukuvalla asteikoilla. Tämän avulla on mahdollista saavuttaa eroavaisuuksia sekä tuensaannin ehtojen laajuudessa (miten tarkalleen ”tarve” määritellään tarveharkinnassa) että syvyydessä (kuinka paljon ihmisellä pitää olla tuloja tai omaisuutta, jotta hänellä ei enää nähdä olevan ”tarvetta” tukeen). Kolmas muoto on kenties kaikkein kiistanalaisin: käyttäytymisen ehdot (*conditions of conduct*), joka viittaa yritykseen ohjata ihmisen käyttäytymistä toivottuun suuntaan tuensaamisen jatkamisen ehtona. Perustulon kohdalla puuttuu sekä vaatimus siitä, että tuensaaja osoittaisi työhalukkuutensa, että siitä, että tämä käyttäisi perustulonsa vastuullisella tavalla. Perustulon kriitikot nostavat nämä kohdat usein vaaratekijöiksi, mutta periaatteessa kompromissille on tilaa kummankin vaatimuksen tapauksessa.

Vastikkeellisuuden ehtojen ei tarvitse kuitenkaan olla virallisia. On olemassa myös piilotettuja tai implisiittisiä vastikkeellisuuden muotoja: kaikille maksettava perustulo voi noudattaa tiettyä vastikkeellisuutta (”käyttäytymisen ehtojen” merkityksessä), sikäli kuin yhteiskunnan olosuhteet saattavat johtaa ihmisten käyttäytymisen muutoksiin tilanteessa, jossa perustulomalli käytännössä kohtelee eri tuensaajia eri tavalla, vaikkakin muodollisesti yhdenmukaisen järjestelmän puitteissa. Oletetaan, että otamme käyttöön täysin vastikkeettoman perustulomallin, jonka taso sidotaan johonkin indeksiin, kuten BKT:n kasvuun tai työllisyyslukuihin. Tuen tasoa madalletaan sitä mukaa, kun ihmiset jättäytyvät muodollisen palkkatyön ulkopuolelle, tai kun tuottavuus laskee tietyn kipurajan alapuolelle. Näiden kannustimien tarkoituksena on puskea ihmiset takaisin työelämään pehmeällä tavalla. Vaikka tämänkaltainen malli ei

⁸⁷ Katso luku 5.5, jossa käsittelen osallistumistulon ideaa tarkemmin.

⁸⁸ Clasen ja Clegg (2007, 172) puhuvat eksplisiittisesti ”kaikille maksettavasta perustulosta” sellaisena järjestelmänä, joka on rajattu kansalaisuuden tai asuinpaikan mukaan.

sisällä mitään muodollisia tuensaamisen ehtoja, siihen on kuitenkin sisäänrakennettuna joukko kannustimia, joiden tarkoituksena on pitää yllä tiettyä BKT:n kasvun tai työllisyyden tasoa; ja nämä kannustimet kohtelevat eri tilanteissa olevia ihmisiä tai ihmisryhmiä eri tavoilla.⁸⁹

Tuensaamisen ehdot voidaan jaotella myös tiukkoihin ja heikkoihin, riippuen siitä ovatko ne kiveen hakatut vai sisältykö niihin merkittävä tarveharkinnan mahdollisuus, jota etuuskäsittelijät voivat käyttää tapauskohtaisesti arvioidessaan hakijan oikeutta nostaa tuloja (Titmuss 1971; Mashaw 1983; Goodin 1988). Byrokraattinen tarveharkinta sisältää aina jonkun verran sattumanvaraisuutta, mikä saattaa kannustaa virkahenkilöstöä käyttäytymään tavalla, joka rikkoo ammatillisia standardeja (Brodkin 1997; Brodkin ja Majmundar 2010). Mielenkiintoista kyllä, sosiaaliviranomaiset usein vastustavatkin henkilökohtaista tarveharkintaa, ja ottaisivat mieluummin järjestelmän, joka määrittelisi heidän velvollisuutensa erittäin tarkasti – juuri sen takia että he haluavat vähentää epäammatillisen toiminnan mahdollisuuksia (Bane ja Ellwood 1984). Tämän lisäksi byrokraattinen tarveharkinta saattaa lisätä inhimillisten erheiden mahdollisuutta käsittelyn aikana, erityisesti silloin kun säännöt muuttuvat nopeasti tai tulevat yhä monimutkaisemmiksi (Diver 1983; Atkinson 1998, 131–133). Toisaalta olisi myös tärkeää, että perustulotutkijat perehtyisivät syvemmin julkishallinnon ja siihen liittyvän lainsäädännön tutkimuskirjallisuuteen, sillä se osoittaa, paitsi sääntöihin ja rutineihin perustuvan hallintotavan ongelmakohdat, niin myös hyviä tapoja käyttää byrokraattista harkintavaltaa (Hood 2010; Baldwin ym. 2011).

Viimeiseksi, ehdot voidaan jakaa kapeisiin ja laveisiin, riippuen siitä johtavatko ne enemmän tai vähemmän rajattuun tuensaajien joukkoon – toisin sanoen, ottavatko ne sisäänsä pienemmän vai suuremman osan kansasta. *Earned Income Tax Credit* -järjestelmä on esimerkiksi kohdennettu pelkästään työssäkäyville, kun taas Atkinsonin osallistumistulo on kohdennettu laajemmalle joukolle kansalaisia, jotka ovat mukana hyvin monenlaisessa toiminnassa (Atkinson 1996; Pérez-Muñoz 2015). Jälkimmäinen malli sisältää tietenkin klassisen ongelman: kuka päättää, mikä on erilaisten inhimillisen aktiviteettien yhteiskunnallinen ”osallistumisarvo”? Tämä arviointi pitää tehdä, jotta ne voidaan kelpuuttaa (tai olla kelpuuttamatta) tuensaannin ehdoiksi. Tämänkaltaisia ehtoja usein sisällytetään universaalien perustulomallin sisään poliittisista syistä, eli lähinnä koska päätöksentekijät eivät usko, että vastikkeettomalle sosiaaliturvalle olisi riittävästi poliittista tukea, tai mahdollisesti koska he haluavat edistää jotakin omaa ideologista näkökulmaansa.⁹⁰ Vastikkeettomia malleja puolustetaan usein sillä, että niiden myötä kohdentamisen tarkkuus lisääntyy, eli ts. tulonsiirtoihin oikeutetut myös saavat tuensaamista entistä helpommin (Goodin 1992; Korpi ja Palme 1998; Offe 2005). Haluja lisätä vastikkeellisuuden eri muotoja puolestaan kasvattaa huoli ohjelman legitimitetistä (White 2003a).⁹¹ Käytännössä valinta siitä, sisältykö perustulomalliin mitään rippeitä vastikkeellisuudesta vai ei, riippuu pitkälti siitä, kumpaan näistä näkökulmista haluamme nojata.

⁸⁹ Perustulon tasomadallus vaikuttaa suuremmin esimerkiksi sellaiseen henkilöön, jolla ei ole muita tulon lähteitä. Tämä työntää hänet suhteessa nopeammin työmarkkinoille.

⁹⁰ Erottelu ”tekniisiin” ja ”poliittisiin” syihin on tärkeä vastikkeellisuuden keskusteluissa laajemminkin (esim. Babb ja Carruthers 2008).

⁹¹ Vastikkeellisuuden kannattajat ottavat usein liian yksinkertaisen näkökulman siitä, miten reiluuden tai vastavuoroisuuden periaatteet on mahdollista tulkita. Goodin (2002) ja Mau (2004) osoittavat, miten monia erilaisia poliittisia ratkaisuja voimme löytää, jotka ovat yhteensopivia vastavuoroisuuden laajemman merkityksen kanssa.

3.1.4 Yhdenmukaisuus

Yhdenmukaisuus viittaa siihen, saavatko kaikki tuensaajat samantasoisien tuen.⁹² Universaalit perustulomallit voivat poiketa tästä tiukasta tavoitteesta ainakin kahdella eri tavalla. Ensinnäkin on mahdollista allokoida eritasoisia tukia eri kategorioissa oleville tuensaajille, mikä luo malliin *ex ante* vastikkeellisuuden. Tuttu esimerkki tästä on iän käyttäminen erottelujen tekemiseen. Tämän avulla on mahdollista erotella lasten, työssä käyvien aikuisten ja vanhuuseläkkeellä olevien tuet. Käyttämällä strategisesti hyväkseen näitä erotteluja, jotka ovat jo valmiiksi käytössä nykyisissä sosiaaliturvan järjestelmissä, perustulolla on paremmat mahdollisuudet tulla hyväksytyksi ”takaoven kautta.” Jopa tunnetut vastikkeettoman perustulon vastustajat, kuten Gøsta Esping-Andersen (1999 ja 2009), kannattavat kaikille maksettavaa lapsilisää ja takuueläkettä. Tämä tarkoittaa efektiivisesti rajatun perustulon kannattamista tietyille ei-työssäkäyville kansanosille. Joka tapauksessa on selvää, että yhdenmukaisuuden käsitteen käyttäminen tarjoaa hyödyllisen työkalun politiikan suunnittelutyöhön ja aktivismiin.

Yhteiskunnalliset olosuhteet saattavat myös vaikuttaa perustulon yhdenmukaisuuteen. Kuvittele vaikka sellainen kaikille maksettava tukimalli, joka on muodollisesti yhdenmukainen, mutta josta tuensaajille koitua hyöty vaihtelee paikallisten asumiskustannusten mukaan. On keskustelun arvoinen asia, onko tarpeen pitää kiinni yhdenmukaisuuden periaatteesta perustulossa, kuten esimerkiksi Philippe Van Parijs on argumentoinut (1995), vai pitäisikö paikallisten hintavaihteluiden takia legitiimisti poiketa liian tiukasta yhdenmukaisuusvaatimuksesta.⁹³ Päättäjät voivat tietenkin aktiivisesti haluta käyttää perustulon tasoeroavaisuuksia vaikuttaakseen ihmisten käyttäytymiseen eri tavoilla. Sosiaaliturva, kuten verotuskin, saattaa täten päätyä palvelemaan useampia tavoitteita, jotka pitää tasapainottaa keskenään.⁹⁴ Periaatteessa siis sekä yhdenmukaisuus että siitä poikkeaminen ovat linjassa useimpien perustulon muotojen kanssa. On kuitenkin tietenkin tärkeää pitää mielessä että tietyn pisteen jälkeen vahvasti eritasoisia tukia sisältävä perustulojärjestelmä ei enää välttämättä täytä yhdenmukaisuuden perustavaa vaatimusta, jolloin tosiasiallisesti järjestelmän ”eritasoisuus” rupeaa lähenemään jo suoranaista ”valikoivuutta.”

3.1.5 Ajoitus

Vasta ihan hiljattain perustulomalleissa on ruvettu huomioimaan riittävästi kysymykset tuen myöntämisen tiheydestä (*frequency*) ja kestosta (*duration*). Mutta 1990-luvun loppupuolella perustulokeskusteluissa syntyi selkeä jakolinja niiden mallien välillä, jotka ehdottavat säännöllisenä tulovirtana maksettavaa perustuloa, kuten vastikkeettomassa perustulossa tai osallistumistulossa, ja niiden, jotka ehdottavat tuensaajille maksettavaa kertaluontoista maksua, eräänlaista pääomavarantoa, kuten stakeholder- tai peruspääomaehdotuksissa (*stakeholder grant, capital grant*) (Ackerman ja Alstott 1999 ja 2004).⁹⁵ Tulovirroista puhuttaessa voidaan

92 Voimme ajatella yhdenmukaisuuden vaadetta myös eri tavalla, esimerkiksi siten että kaikki yksilöt saavat tukensa samanlaisissa olosuhteissa. Perustulon kannattajat yleensä ajattelevat, että tämä ei ole niinkään ongelma; mutta luvussa 4 tulen osoittamaan, että yhdenmukaisuuden toteutumisen kannalta tässäkin syntyy useita ongelmia.

93 Voimme kuvitella perustulon päälle maksettavan lisätuen niille, jotka asuvat suurissa (ja kalliissa) kaupungeissa. Tässä voisi ottaa mallia esim. Ison-Britannian London Allowance -järjestelmästä.

94 Mielenkiintoinen versio tästä ajatuksesta on Cristian Pérez-Muñozin (2015) hiljattain esittämä osallistumistulomalli. Sen taso vaihtelee sen mukaan kuinka paljon tuensaajan valitsema osallistumisen tapa (esim. vapaaehtoistyö vs. hoivatyö) kontribuoi elämiselle välttämättömien palvelujen tuottamiseen ylläpitämiseksi. Valitettavasti mallin kehittäjä ei itse tuo ajatustaan abstraktilta tasolta käytännön tasolle, jotta olisi mahdollista pohtia tarkemmin, miten tuollaisia selkeitä erotteluja tekevä osallistumistulo voitaisiin toteuttaa käytännössä.

95 Ks. hyvä yleiskatsaus tästä keskustelusta, mm. Dowding ym. 2003 sekä Wright 2006b.

vielä tehdä oleellinen lisäerottelu säännöllisten maksutoimenpiteiden tiheyden suhteen. Sillä on nimittäin paljonkin eroa, saatko tukeksi kerran viikossa, kerran kuukaudessa vai kerran vuodessa.⁹⁶ Lyhyemmät tauot maksujen välillä saavat tukea niiltä, jotka korostavat perusturvan merkitystä, kun taas kaikenmuotoista paternalismia vastustavat ja mahdollisuuksien tasa-arvoa korostavat tahot tyypillisesti kannattavat pidempiä taukoja maksutoimenpiteiden välillä (De Wispelaere ja Pérez-Muñoz 2015). Maksun ajoitus voi tietenkin riippua ympäröivän hallinnon aikataulutuksesta. Viime aikoihin saakka Isossa-Britanniassa ja Irlannissa palkat on maksettu tyypillisesti viikoittaisissa erissä, verrattuna suuressa osassa Euroopan maita käytössä oleviin kuukausimaksuihin. Perustulon mukauttaminen paikalliseen aikataulutuskoneistoon on tyypillisesti järkevää hallinnollisen sulavuuden kannalta.

Siinä missä erottelu tulovirtoihin ja kertaluonteisiin maksuihin on pitkälti dominoinut nykyistä debattia, näiden mallien välistä eroa on helppo liioitella. Suotuisissa olosuhteissa tulovirrat on mahdollista kääntää omaksi pääomaksi (*stock*) ja myös toisinpäin (Van Parijs 2001 ja 2004). On tosin epäselvää, löytyykö tälle vaihdannaisuudelle suotuisia olosuhteita edes kaikista kehittyneimmistä hyvinvointivaltioista.⁹⁷ Lisäksi monet peruspääomaehdotukset sisältävät suojamekanismeja, joiden nimenomaisena tarkoituksena on estää peruspääoman tuhlaaminen niin sanottuihin ”pääomaa törsääviin” (*stake-blowing*) aktiviteetteihin. Tämä on yksi tapa tuoda malli lähemmäksi taloudellisen perusturvan tavoitetta (Ackerman ja Alstott 2004; White 2004).⁹⁸ Kun tämä reunaehto otetaan huomioon, selkeä ero tulopohjaisten ja pääomapohjaisten mallien välillä näyttää kapenevan.

Viimeinen tärkeä asia on perustulon kesto. Jos tulonsiirrolle saamiselle annetaan aikaraja, mikä on tyypillistä useimmissa valikoivissa sosiaaliturvajärjestelmissä, tämä saattaa tehdä kaikille maksettavasta perustulosta sosiaalisesti ja poliittisesti hyväksyttävämpää. Stuart White on mm. argumentoinut, että aikarajoitteisen perustulon käyttöön ottaminen auttaisi taistelemaan hyväksikäyttöä ja vapaamatkustamista vastaan (White 2003b; myös Offe 2000 ja 2008). Perustulon myöntämisen rajoittaminen esimerkiksi viideksi vuodeksi saattaisi vähentää vapaamatkustamista niiden tuensaajien toimesta, jotka muuten käyttäisivät systeemiä hyväkseen, tai ainakin se vähentäisi näiden kykyä tehdä yhteiskunnallista tuhoa. Näiden normatiivisten hyötyjen lisäksi aikarajoitteinen perustulo-ohjelma saattaisi myös olla pragmaattisesti puolustettavissa, esimerkiksi koska se sopisi nätisti yhteen niiden muiden poliittisten ohjelmien kanssa (esim. lapsille myönnettävät tuet tai universaalit eläketuet), jotka muodostavat monien sosiaaliturvamallien institutionaalisen taustan (Esping-Andersen 1990).

3.1.6 Modaalisuus

Modaalisuus viittaa siihen mekanismiin, jonka kautta tulonsiirto kulloinkin toteutetaan. Perustulosta keskustellessa yleisesti viitataan rahaan perustuviin tulonsiirtoihin, mutta myös tietynlaiset valikoidummat tulonsiirrot (kuten ruokakupongit, koulutus- tai matkasetelit, asumistuet) saattavat silti myös puolustaa paikkaansa (Van Parijs 1995). Universaalien perus-

96 Vrt. Alaskan mallista käytävää keskustelua: ks. Casassas ja De Wispelaere 2012.

97 Vaihdannaisuuden argumenttia vastaan on esitetty kritiikkiä ja erilaisia pehmennyksiä: ks. esim. van der Ween 2003, Standing 2006 ja Fitzpatrick 2007.

98 Mutta ks. Standing 2006 ja De Wispelaere ja Pérez-Muñoz 2015, jotka esittävät kritiikkiä näissä toimenpiteissä piilevää paternalistista lähestymistapaa vastaan.

tulomallin keskeinen määritelmä ei synny niinkään siitä, perustuuko se rahaan perustuviin tulonsiirtoihin vai hyödykemuotoisiin tukiaisiin (*in-kind benefits*), vaan siitä, ottaako tämä tulonsiirto yksityisen hyödykkeen vai julkishyödykkeen muodon. Universaalisti jaettu, yksityisen hyödykkeen muodon ottava, valikoitu tukiainen (kuten koulutuksen palveluseteli) saattaa hyvinkin olla legitiimi osa universaalia perustulomallia, kun taas selkeät julkishyödykkeet, kuten tieverkosto, eivät tähän ryhmään sovi. Tämän sanottuani haluan kuitenkin korostaa, että on useita hyviä syitä miksi useimmat universaalit perustulon mallit pohjaavat rahansiirtoihin (Standing 2008), mutta periaatteessa ainakin osa perustulosta voitaisiin toteuttaa valikoidumpana tulonsiirtona.⁹⁹

Harvat tutkijat näyttävät ymmärtävän kuinka monta erilaista jakokanavaa voidaan käyttää rahan jakamiseen, ja millaisia eroja näiden välillä on käytännössä. Tarkastellaan esimerkiksi seuraavia tulonsiirtomekanismeja: postissa jaettavana shekki; perustulo-pankkikortti jossa on automaattinen noston yläraja; tai veronpalautus (*refundable tax credit*). Näiden välillä on selkeitä eroja: jokaisella mekanismilla on omat hyvät ja huonot puolensa, jotka on tärkeää ottaa huomioon suunnittelu- ja toteutusvaiheessa. Yksi tärkeä hallinnollinen tekijä on integraation taso, mikä viittaa siihen, miten helposti kyseinen malli voidaan istuttaa nykyiseen toimintaympäristöön, ja miten helposti se voi käyttää hyväkseen olemassa olevia hallinnollisia resursseja. Vahvasti integroidut mallit käyttävät hyväkseen pääasiassa olemassa olevia verotuksen ja tulonsiirtojen mekanismeja, kun taas heikosti integroidut ohjelmat saattavat vaatia ylimääräisiä, usein kalliita, hallinnollisia mekanismeja, jotka pitää rakentaa tyhjästä.¹⁰⁰ Viimeksi mainituilla on tietenkin myös tasapainottavat hyvät puolensa: valikoivan sosiaaliturvan perinteisistä muodoista kokonaan irrallaan toimivilla järjestelmillä on usein esimerkiksi parempi kyky saavuttaa kaikki tuensaajat. Käsittelen osaa näistä vaihtoehtoista yksityiskohtaisesti luvussa 5.

3.1.7 Anteliaisuus

Universaalien perustulomallien seuraava ulottuvuus koskee niiden anteliaisuuden tasoa, eritoten suhteessa niiden kykyyn täyttää saajiensa perustarpeet. Tarkasti ottaen perustulon ei nimittäin tarvitse olla asetettu tiukasti toimeentulon minimitasolle: se saattaa joko ylittää tai jäädä selvästi jälkeen siitä mitä yleensä pidetään riittävänä toimeentulon tasona (Van Parijs 1995).

Jotkut tutkijat ovat esittäneet osittaista perustuloa täysimittaisen perustulon sijaan, ja lähes kaikkia perustulon kaltaisia universaaleja malleja voidaan hienosäätää tällä akselilla (Van Parijs 1992a ja 2001; Van Parijs ym. 2000).¹⁰¹ Kriittinen ero löytyykin yhtäältä sellaisten mallien välillä, jotka hyväksyvät sen, että perustuloa täydennetään erilaisilla rahallisilla tai muunlaisilla tulonsiirroilla, ja sellaisten mallien, joissa perustulosta tulee ainoa julkisen tuen muoto. Ei ole lainkaan yllättävää, että ideologiset näkökulmat erottavat näiden mallien kannattajia toisistaan. Hyvinvointivaltion kriitikot, kuten James Buchanan (1997), Milton Friedman (1962) ja Charles Murray (2006) ovat kaikki tahoillaan kannattaneet sellaista hyvinvointivaltiota, jo-

99 Argumentteja hyödykkeen muodossa myönnettävien tukiaisten (*in-kind benefits*) suhteellisesta paremmuudesta verrattuna suoriin rahansiirtoihin ovat esittäneet Bergmann (2006) ja Panitch ja Heath (2010).

100 Vertaa Iso-Britannian Universal Credit -järjestelmästä käytyä keskustelua tämän työpaperin luvussa 2.

101 Groot (2004) on esittänyt tärkeää kritiikkiä osittaista perustuloa kohtaan.

ka tarjoaa yhden universaalien tulonsiirto-ohjelman, sillä ehdolla että samalla leikkaamme lähes kaikki muut valtion tuet pois. Sosiaalidemokraatit ja sosialistit sen sijaan vastustavat tämänkaltaisia ehdotuksia, ja vaativat että osittaista perustuloa täytyy aina tukea ja täydentää muilla tuen muodoilla (Van Parijs 1995; Wright 2004 ja 2006). Kertamuotoisissa perustulopääomituksissa asiat lasketaan vähän eri lailla, koska niissä ei ole tarkoituksena ensisijaisesti tarjota taloudellista turvaa, vaan pikemminkin pääomittaa jokaisen henkilökohtaista alkuvarantoa. Mutta näissäkin malleissa anteliaisuuden tasolla on tärkeä vaikutus niiden käyttötarkoitusten määrittelyyn (White 2003b; LeGrand 1989 ja 2004; LeGrand ja Nissan 2003).

Jos keskitytään hetkeksi tulovirtapohjaisiin perustulomalleihin, riittävyyden ulottuvuus synnyttää useita ongelmia. Ensinnäkin on pakko määritellä, mikä on riittävän toimeentulon taso kussakin ajassa ja paikassa, minkä mittaaminen on nykyiselläänkin tuttu ongelma. Perustarpeiden erilaisista määrittelytavoista moderneissa hyvinvointiyhteiskunnissa on olemassa valtavasti tutkimuskirjallisuutta (Goodin 1988; Loyal ja Cough 1991). Vaikka suurin osa tutkijoista on samaa mieltä siitä, että yhdenmukaisen toimeentulon minimitason määrittely yhteiskunnan sisälle on jokseenkin sattumanvaraista (Sen 1983), on kuitenkin tärkeää muistaa että sattumanvaraisillakin standardeilla on usein hyödyllinen käyttötarkoitus sosiaalipolitiikassa. Tässä keskustelussa tärkeää ei ole pelkästään sopivien periaatteellisten kriteerien löytäminen, vaan myös ihmisten elämään vaikuttavien kontingenttien olosuhteiden asianmukainen arviointi.

Tähän liittyy kysymys siitä, onko tulonsiirron tasoa tarve pitää kiinnitettynä alun perinkään. Voisimme ottaa dynaamisen näkökulman, jonka mukaan tulonsiirron tasoa päivitetään säännöllisesti. Tämän voisi toteuttaa kahdella eri tavalla. Ensinnäkin tulonsiirron tasoa voisi säännöllisesti päivittää eduskunnassa tai itsenäisen työryhmän toimesta, ottaen huomioon taloudellisen kehityksen indikaattorit, poliittisen tahtotilan, jne. Toinen vaihtoehto on sitoa perustulon taso automaattisesti joihinkin makrotaloudellisiin indikaattoreihin, kuten jo tehdään useiden tulonsiirtojen kohdalla monissa Euroopan maissa. Indeksiin sitomisen selkeä etu on suoran poliittisen väliin puuttumisen minimoiminen. On kuitenkin avoin kysymys, onko tämä toivottava asia kaikissa tapauksissa (Weaver 1988). Tällä dynaamisella lähestymistavalla, kummassakin muodossaan, on myönteisenä seurauksena se, että sen jälkeen perustulon taso yhtäältä heijastelee paremmin talouden yleistä tilaa, ja toisaalta on kykeneväisempi mukautumaan perustulon käyttöönoton jälkeen välttämättä tapahtuviin dynaamisiin muutoksiin ihmisten käyttäytymisessä. Tällaisen dynaamisen näkökulman eräs potentiaalinen haittapuoli on kenties se, että se ei tarjoa samanlaista perusturvallisuutta kuin etukäteen sidottu tulonsiirron taso, millä puolestaan voi olla negatiivisia vaikutuksia sekä yksilöllisellä että yhteiskunnallisella tasolla (Standing 2002; Van Parijs 2004).

3.1.8 Rahoittaminen

On vielä yksi erittäin tärkeä ulottuvuus, jolla perustulomallit suurella todennäköisyydellä eroavat toisistaan, nimittäin rahoituspohja. Perustulon rahoittamiseksi on esitetty laaja valikoima erilaisia ehdotuksia. "Klassisia" ehdotuksia ovat tuloverotuksen uudelleenkohdistaminen tai kiristäminen, korkeampi kulutus- tai yritysverotus, luonnonresurssien verotus ja esim. varallisuuden verotus. Uudempia ideoita ovat esim. Tobinin vero pääomakeinottelulle, "cap-

and-dividend”-järjestely (kasvihuonekaasujen päästökauppa yhdistettynä korvamerkittyyntä kansalaisosinkoon) tai vaikka kryptovaluutan käyttäminen vaihtoehtoisena rahoituskanavana.

Tämän laajan rahoitusvaihtoehtokirjon sisällä voimme erotella muutamia perustulon suunnitteluun liittyviä tekijöitä. Ensimmäinen, eräät perustulon kannattajat ehdottavat perustulon rahoittamista nykyisen budjetin raameissa – pääosin uudelleenkohdentamalla olemassa olevia budjettimäärärahoja – kun taas toiset haluavat ainakin osittain rahoittaa perustulon käyttämällä ylimääräisiä rahoituksen lähteitä. Jälkimmäisestä hyvänä esimerkkinä on Alaskan malli, kuten luvussa 2 on esitelty, ja on olemassa paljon kiinnostusta luonnonresurssien synnyttämien lisätulojen uudelleenkohdentamiseksi perustulon rahoitus pohjaksi (Widerquist ja Howard 2012a ja b). Poliittiset olosuhteet vahvasti tukevat uuden rahoituslähteen löytämistä, sillä se on poliittisesti paljon helpompaa kuin se, että otetaan pakolla yhdeltä ryhmältä ja annetaan toiselle ryhmälle, kuten työn tai varallisuuden verotuksen kiristämisessä tapahtuu (Widerquist ja Howard 2012c). Luonnonresurssien tarjoamaa mahdollisuutta tämän poliittisen haasteen ylittämiseen ei kuitenkaan tule nähdä ihmeläkkeenä, sillä uuden resurssin löytäminen väistämättä synnyttää heti kilpailevia näkökulmia siitä, mikä on sen sopivin käyttötarkoitus.¹⁰² Myös luonnonresurssien saatavuus ja riittävyys perustulon pysyvän rahoitus pohjan luomiseksi on tapauskohtaisesti tutkittava erikseen.¹⁰³

Toinen joukko haasteita liittyy niihin perustulomalleihin, jotka on tarkoitettu rahoittamaan perinteisten rahoituskanavien kautta. Ensimmäinen kysymys koskee verotuksen tarkkaa lähdettä: keskitytäänkö pääasiallisesti tuloverotukseen vai käännytäänkö sen sijaan kulutusveroihin tai jopa varallisuusveroihin? Perintöverotuksen käyttäminen perustulon rahoituskanavana olisi myös mielenkiintoinen vaihtoehto, mutta se synnyttäisi luultavasti ylitsepääsemätöntä vastustusta suuren yleisön keskuudessa (Maxwell ja White 2006). Myös veroasteen progressio on oleellinen kysymys. Onko malliin hyvä sisällyttää mukaan (tyypillisesti regressiivistä) kulutusverotusta? Viimeinen kysymys liittyy siihen, rahoitetaanko perustulo yleisen verotuksen kautta (kenties yhdistelemällä kaikkia yllä mainittuja vaihtoehtoja), vai pitäisikö sille korvamerkitä niistä irralleen erillinen maksukanava lakisääteisten vakuutusmaksujen tapaan? Usein esitetyn väitteen mukaan korvamerkitetyt tai muuten irrallaan olevat rahoituskanavat ovat sitkeämpiä kestämaan poliittisia yrityksiä purkaa ne, mutta viimeaikainen tutkimus on osoittanut että jopa korvamerkitetyt ohjelmat ovat haavoittuvaisia ns. rahoituksen näivettämisen (*fiscal constriction*) edessä (Hertel-Fernandez 2013).

Viimeinen tärkeä perustuloon liittyvä rahoituksellinen kysymys on budjetin tasapainottaminen. Yksi vaihtoehto on nimittäin vaatia, että perustulon rahoittamiseksi valtion menoeriä pitää vastaavasti muilta osin pienentää, verojen korotuksen sijaan. Tämä tarkoittaa efektiivisesti sitä, että perustulon tarkoituksena olisi korvata olemassa olevia lukuisia sosiaalipoliittisia ohjelmia tai verovähennyksiä (Howard 1997). ”Korvaantumisen aste” – kuinka monta ohjelmaa täytyy leikata perustulon rahoittamiseksi – riippuu yhtäältä perustulon suuruudesta ja

¹⁰² Kannattaa myös pitää mielessä, että suuri osa APF:n tuotosta menee alentamaan Alaskan asukkaiden valtakunnallista tuloveroa. Tämä tietenkin suosii niitä veronmaksajia, jotka ovat tuloveroasteikon yläpäässä. Luonnonresurssien verotus synnyttää aina poliittista kilpailua, jonka motivaationa ovat vaihtoehtokustannukset.

¹⁰³ Tässä on viime kädessä kyse sen selvittämisestä, mitkä luonnonresurssit on mahdollista luotettavasti muuntaa sellaiseksi kansalliseksi rahastoksi (*Sovereign Wealth Fund*), joka tuottaisi tarpeeksi tuloja perustulon rahoittamiseksi (Cummine 2012).

toisaalta poliittisesta tuesta nykyisille ohjelmille. Joka tapauksessa on tärkeää huomata, että väite siitä, että perustulo korvaa nykyisiä ohjelmia, sisältää omat ongelmansa, kuten selitän tarkemmin luvuissa 4 ja 5.

Vaihtoehtoinen strategia on argumentoida, että perustulo rahoittaa itse itsensä jos otamme huomioon varsin mittavat köyhyyden ja taloudellisen epätasa-arvon kustannukset (joiden rahallista arvoa ei ole budjetissa laskettu). On esimerkiksi mahdollista väittää, että perustulo tuottaa ”terveydellistä osinkotuottoa” (*health dividend*), jonka arvon voisi laskea (konservatiivisesti) sairaalakäyntien ja muiden terveystaloudellisten palveluiden tarpeiden vähenemisenä (Forget 2011). Jos otamme huomioon taloudellisen epätasa-arvon laajemmat terveydelliset vaikutukset (esim. työn poissaolojen määrän), huonon terveydentilan taloudelliset kustannukset kasvavat eksponentiaalisesti (Wilkinson ja Pickett 2009). Se, mitä kustannuksia lasketaan budjettiin, on kuitenkin poliittisesti hyvin kiistanalaista.¹⁰⁴

3.2 Perustulo: yhteiskunnallisesta tavoitteesta sosiaalipolitiikan osaksi

Edellisessä alaluvussa esitellyt kahdeksan ulottuvuutta muodostavat perustulosuunnittelun päähaasteet. Perustulon kanssa kamppailevat päättäjät joutuvat tekemään tärkeitä valintoja kaikilla näillä osa-alueilla. Poliittinen konteksti saattaa asettaa merkittäviä rajoitteita sille, kuinka suuri liikkumavara päättäjillä on näillä kaikilla ulottuvuuksilla. Osa niistä on pakko päättää jo etukäteen, kun taas loput voi jättää osittain myöhempien muutosten armoille (jotta muuttuvat olosuhteet voidaan ottaa huomioon), ilman että tämä romuttaa koko systeemin. Instituutioilla on myös merkitystä, sillä joillakin osa-alueilla on paljonkin institutionaalista liikkumavaraa, kun taas toisilla osa-alueilla vaihtoehdot ovat enemmän tai vähemmän kiveen kirjoitetut (esim. veto-oikeutta käyttävien poliittisten toimijoiden takia, ns. ”*veto points*”). Lainsäädännöllinen prosessi vaikuttaa myös paljon siihen, kuka tekee kaikista tärkeimmät päätökset. Perustulomallin sisällön voivat pystyä sanelemaan, tapauksesta riippuen, parlamentaariset lainsäätäjät, ylin toimeenpanovalta (esim. presidentti ja hallitus), tai sellainen poliittinen prosessi joka määrittelee pelkät ylimalkaiset raamit mutta jättää yksityiskohtien täyttämisen virkamiesten ja -naisten vastuulle.

Kaikkien näiden osatekijöiden summana syntyy konkreettista perustulopolitiikkaa. Yleisen perustulon ajatuksen geneerisen ”tyypin” sisällä löytyy välttämättä useita ”tokeneita” eli konkreettisia perustulomalleja. Huomionarvoista on se, että nämä erilaiset tokenit ovat juuri ne, jotka konkreettisesti tulevat toteutetuksi. Niiden suunnitteluominaisuudet (*design features*) määrittelevät hyvin pitkälle sen, minkälaisia sosiaalisia vaikutuksia kyseinen perustulomalli tulee aikaansaamaan. Perustulopolitiikan ydinkysymys onkin sen potentiaalinen vaikutus laajaan joukkoon sosiaalisia indikaattoreita. Huolimatta siitä, kannattaako ”periaatteellista” vai ”pragmaattista” lähestymistapaa perustulon oikeutuksen teorioihin (Barry 1996b; van der Veen 1997), jos perustulo ei tuottaisi lainkaan mitattavissa olevia materiaalisia vaikutuksia, perustulon puolustaminen olisi turhaa. Jopa kaikkein periaatteellisimmat perustulon puo-

¹⁰⁴ Kuten korostan työpaperin luvussa 5, perustulon toteuttamisen myötä syntyneiden hallinnollisten säästöjen laskeminen yhteen ei ole sekään lainkaan niin helppoa kuin perustulon puolustajat väittävät.

lustajat joutuvat jossain vaiheessa pohtimaan käytännön politiikan konkreettiset yksityiskohdat läpi. Tästä suunnitteluvaiheesta koituvat yhteiskunnalliset vaikutukset ovat poliittisia Lasswellin (1936) klassisessa merkityksessä: ne määrittelevät ”kuka saa mitä milloin” (*who gets what when*) – ja millä ehdoilla. Perustulon suunnittelu on poliittista myös toisessa, samankaltaisessa merkityksessä: kun katsotaan voittajien ja häviäjien jakautumista kussakin perustulomallissa, on täysin luonnollista odottaa aitoa poliittista erimielisyyttä mallin parametreista ja poliittisten jakolinjojen syntymistä ydinkysymysten ympärille. Perustulon mallien suunnitteluparametreilla on siis sekä yhteiskunnallisia että poliittisia vaikutuksia, jotka tulevat selkeästi näkyviin vasta kun hyväksymme sen, että generisellä perustulomallilla on monta konkreettista ilmenemismuotoa.

Ne perustuloaktivistit, jotka välttämättä haluavat väitellä perustulosta yleisellä tasolla, riskeeraavat sen, että heidän ehdotuksensa on erittäin vaikea (tai jopa mahdoton) toteuttaa, mikäli heidän ehdottamansa malli on konfliktissa vallitsevan poliittisen kontekstin hallinnollisten kykyjen kanssa. Tämä lähestymistapa ei myöskään tee oikeutta Brian Barryn mainiolle huomautukselle, että ”perustulon hyvistä ja huonoista puolista väittelemine on vähän kuin väittelisi siitä, onko kissaeläimen pitäminen lemmikkinä hyvä idea, ilman että määritetään tarkemmin puhutaanko tiikeristä vai kotikissasta” (Barry 2001, 63). Kaikista pahinta on kuitenkin se, että nämä aktivistit eivät todennäköisesti myöskään huomaa, että perustulopolitiikan kriittisimmät taistelut ja debatit käydään ns. liikkeen sisäpuolella. Luvut 4 ja 5 kehittävät tätä ajatusta eteenpäin.

4 PERUSTULON POLIITTINEN TOTEUTETTAVUUS

”[P]erustulon idea kykenee ottamaan useita erilaisia ilmenemismuotoja, erilaisten ja erilaisia päämääriä omaavien poliittisten liikkeiden ja hallitusten käsissä, ja erilaisten taloudellisten olosuhteiden kontekstissa.” (Bill Jordan 2011, 10.)

Suurinta osaa viimeisen kahdenkymmenen vuoden perustulokeskusteluista on määritellyt tavoite argumentoida eettisestä ja taloudellisesta näkökulmasta, miksi kaikille kansalaisille maksettava vastikkeeton perustulo, joka toteutetaan ilman tarveharkintaa tai työvelvoitetta, on puolustettavissa (Van Parijs 1992b; Dowding ym. 2003b; Standing 2005; Widerquist ym. 2005). Kysymys siitä, miten sellaiseen malliin päästään – eli kysymys perustulon poliittisesta toteutettavuudesta – on vasta hiljattain saavuttanut kiinnostusta perustulon puolustajien keskuudessa. Muutamaa merkittävää poikkeusta lukuun ottamatta, tarvitaan vielä paljon lisää tutkimusta perustulon kannattajia kohtaavien haasteiden, ja niiden ylittämiseen käytettävissä olevien strategioiden, ymmärtämiseksi.

Tässä luvussa käyn läpi muutamia keskeisiä poliittisia haasteita, joita perustulon puolustajat joutuvat kohtaamaan. Perustulo saattaa olla ”aseistariisuvan simppele ehdotus” (*”disarmingly simple proposal”*), kuten Philippe Van Parijs (1992 ja 2004) on kirjoittanut, mutta politiikka on monimutkaista. Perustulon puolustajat yleensä ymmärtävät kyllä, kuinka vaikeaa on saada suuri yleisö tai politiikan toimijat kannattamaan sellaista politiikkaa, jonka sisältönä vaikuttaa

olevan ”ilmaisen rahan jakaminen” ilman vastinetta (*something for nothing*) (Goodin 2001a ja 2003). Tästä näkökulmasta perustuloaktivismin keskeinen haaste on saada vastustajat uskomaan perustulon väitettyihin positiivisiin vaikutuksiin ja samalla lieventää heidän pelkojaan siitä, että perustulo edistää perheiden hajoamista tai työmarkkinoiden ulkopuolelle jättäytymistä.¹⁰⁵ Tässä vaiheessa perustulon puolustajien on mahdollista esim. vedota universaaleja rahansiirtoja tukevaan, alati kasvavaan tutkimuskirjallisuuteen (Baird ym. 2001; Davala ym. 2014). Tämä lähestymistapa kuitenkin valitettavasti yliarvioi ihmisten kyvyn muuttaa mieltään uusien faktatietojen pohjalta, silloin kun vastustus on aidosti eettisesti tai ideologisesti motivoitunutta (Feldman ja Zaller 1992).¹⁰⁶ Lisäksi perustulon poliittinen toteutettavuus on syvästi riippuvainen viime luvussa mainituista sisäisistä jakolinjoista ja kiistoista. Tämä viittaa siihen että on mahdotonta tyydyttää kaikkia asianosaisia yhden tarkasti rajatun perustulomallin ominaispiirteiden suunnittelussa, mikä puolestaan väistämättä johtaa erimielisyyksiin, konflikteihin ja mahdollisesti kompromisseihin asianomaisten poliittisten toimijoiden kesken – eli juuri siihen mitä politiikan tutkimus kokemuksella ennustaakin.

Pähkinänkuoressa voisi sanoa että perustulon politiikka ei ole pelkästään vaikeaa vaan ennen kaikkea monimutkaista, missä monimutkaisuus (*complexity*) viittaa perustulon suunnittelun useisiin, toisistaan riippuvaisiin osa-alueisiin.¹⁰⁷ Nämä yhdessä vaikuttavat perustulon poliittiseen toteutettavuuteen.

4.1 Teorettinen malli¹⁰⁸

Tämä alaluku tarjoaa yksinkertaisen teorettisen mallin poliittisen toteuttamiskelpoisuuden analysoimiseen. Sovellan sitä perustuloon. Otan lähtökohdakseni poliittisen toteuttamiskelpoisuuden (*feasibility*) laajan merkityksen, jonka mukaan politiikka on poliittisesti toteuttamiskelpoista silloin kuin olosuhdetekijät ovat riittävät aikaansaamaan realistisen todennäköisyyden sille, että kyseinen ohjelma otetaan käyttöön lähitulevaisuudessa. Tästä näkökulmasta ”toteuttamiskelpoisuus” kattaa koko laajan kentän ääripäiden ”täysin mahdoton” ja ”välittömästi toteuttavissa” välillä (Gilabert ja Lawford-Smith 2012; Lawford-Smith 2012; Wiens 2015). Toteuttamiskelpoisuuden analyysi suuntautuu siis tutkimaan niitä tekijöitä (esim. sosiaalisia tekijöitä) jotka estävät poliittisen päämäärän toteutumista. Omaksun yhtä lailla hyvin lavean määritelmän ”poliittisesta”, keskittymällä vain niihin toteuttamiskelpoisuuden rajoitteisiin, jotka syntyvät inhimillisestä tahdosta (eikä luonnollisista, fyysisistä tai teknologisista rajoitteista).¹⁰⁹ Esittämäni malli tarjoaa työkalupakin, jonka avulla voi tarkastella poliittista toteuttamiskelpoisuutta systemaattisen vertailun avulla. Sen avulla on mahdollista löytää erilaisten ”toteuttamiskelpoisuuden tyyppien” välisiä eroja ja samankaltaisuuksia. Sovellettuna perustulon kontekstiin, poliittisen toteuttamiskelpoisuuden eri ulottuvuuksiin paneutuminen auttaa ymmärtämään niitä monimutkaisia haasteita, joita perustulon eri mallien puolustajat joutuvat kohdillaan kohtaamaan. Eri ongelmat vaativat usein niille erityisesti räätälöidyn po-

¹⁰⁵ Perheen hajoamiset ja työmarkkinoiden ulkopuolelle jättäytyminen olivat Yhdysvaltojen ja Kanadan kuuluisien perustulokokeilujen pääfokus 1980-luvun alkupuolella (Widerquist 2005).

¹⁰⁶ Tutkimus osoittaa, että ideologinen asennoituminen määrittää mm. sen, että näkevätkö ihmiset heidän kohdalleen tulevat vastoinkäymiset johtuvan huonosta onnesta vai henkilökohtaisesta vastuuttomuudesta (Esarey ym. 2012).

¹⁰⁷ Ymmärrän tässä monimutkaisuuden merkityksen hyvin lähellä Lon Fullerin (1978) ”polysentrisyyden” merkitystä.

¹⁰⁸ Tämän alaluvun materiaali pohjautuu De Wispelaere ja Nogueraan (2012).

¹⁰⁹ Poliittisen toteutettavuuden konsepti hyväksyy Searlen lähtökohdan siitä, että henkilökohtaiset tai kollektiiviset ihmistahdon manifestaatiot ovat kausaalisesti relevantteja sellaisten institutionaalisten tosiasioiden kuten perustulon tuottamiseksi (Searle 1995, 2010).

liittisen lähestymistavan, mutta efektiivinen kokonaisstrategia joutuu ylittämään ne vaikeudet, jotka syntyvät siitä, kun useat erilaiset rajoitteet ilmenevät kimppuina – joko samanaikaisesti tai järjestyksessä.¹¹⁰

Aloitetaan tutkimalla niitä kahta ulottuvuutta jotka muodostavat alla olevan taulukon (s. 48) matriisin. Lähtöpisteenäni toimii se yksinkertainen aksiooma, että politiikka tarvitsee toimijuutta (*agency*). Tunnetun fraasin mukaan politiikka on tarkoituksenmukaista toimintaa, jonka päämääränä on päättää, kuka saa mitä milloin (Lasswell 1936). Poliitiikka on intiimissä suhteessa valtaan. Valta puolestaan tarkoittaa kykyä tuottaa intentionaalisia vaikutuksia muihin ihmisiin (Dowding 1996).

Poliittinen valta ei vaadi pelkästään toimijuutta abstraktissa merkityksessä, vaan konkreettisesti ainakin kaksi erilaista toimijan tyyppiä: ne, jotka käyttävät poliittista vaikutusvaltaa, ja ne, joihin tämä vallankäyttö kohdistuu. ”Tarjontapuolella” erilaiset politiikan toimijat – yksilöt, ryhmät ja jopa oikeushenkilöt – käyttävät poliittisia resursseja tarkoituksenaan käyttää poliittista valtaa ja vaikuttaa lopputuloksiin. Tätä mielenkiintoisempi on kuitenkin vallan ”kysyntäpuoli”, eli ne, joita kohtaan poliittinen valta kohdistetaan, ja jotka ovat siis räätälöityjen poliittisten strategioiden varsinaisia kohteita.

Voimme tässä erotella toisistaan kaksi hyvin erityyppistä toimijuuden muotoa:

- Eritelty toimijuus (*discrete agency*): poliittinen toimijuus, joka kohdistuu selvästi eriteltyihin ja laskettavissa oleviin toimijoihin, joilla on selkeät intressit, roolit, kyvyt ja tarkoitusperät.
- Hajautettu toimijuus (*diffuse agency*): poliittinen toimijuus, joka kohdistuu epämääräiseen ryhmään toimijoita – ”kollektiiviin” sanan laajimmassa merkityksessä, lähes tai täysin ilman mitään selvää koordinaatiota tai kollektiivisia tarkoituksia.

Eritelty toimijat muodostavat poliittisen prosessin kaikista näkyvimmän osan. Se koostuu poliitikoista, päätöksentekijöistä, puolueaktiiveista, yhteiskunnallisten liikkeiden johtajista tai byrokraateista, mutta myös selkeästi määriteltävissä olevista oikeushenkilösubjekteista kuten organisaatioista tai itsenäisistä muodollisista instituutioista (kuten presidentin virasta). Sen sijaan tyyppiesimerkki hajautetusta toimijasta poliittisessa prosessissa on suuri yleisö, joka usein käyttäytyy ”massana” ”kollektiivin” sijaan (Kornhauser 1998). Molemmat toimijuuden tyypit ovat olemassa yhtä aikaa ja vaikuttavat toisiinsa erittäin monimutkaisilla tavoilla, yhdessä muodostaen sen ympäristön, jossa poliittiset toimijat liikkuvat.

Erottelu eritellyn ja hajautetun toimijuuden välille on tärkeä, koska sen avulla voimme ymmärtää niitä erilaisia haasteita, joita politiikan yrittäjät (*political entrepreneurs*) kohtaavat, kun he käyttävät poliittista valtaa näitä erilaisia ryhmiä kohtaan. Eritelty toimijat ovat tarkkaan kohdennettujen poliittisten strategioiden kohteita. Hajautettuja toimijoita kohtaan tehdyt toimenpiteet ovat puolestaan pakostakin epäsuorempia ja vähemmän kohdistettuja. Jos eritelty poliittinen toimijuus vertautuu heittokalastajaan, joka valikoi syöttinsä jokaisen eri

¹¹⁰ Vaikka en tässä rupea analysoimaan, miten erilaiset toteutettavuuden tyypit ovat vuorovaikutuksessa keskenään (samanaikaisesti tai yksi toisensa perään), sellaisen vuorovaikutuksen olemassaolo on kuitenkin perustulon poliittisen analyysin kulmakivi.

kalalajin mukaan, hajautettu poliittinen toimijuus vertautuu enemmän troolariin, joka haravoi koko merenpohjan siinä toivossa, että haaviin tarttuu niin paljon kaloja kuin mahdollista, vaikka hän tietääkin että suurin osa tästä saaliista on luultavasti täysin arvotonta. Tästä huolimatta troolarikalastajankin täytyy huolella valikoida missä ja milloin laskea verkkonsa, varmistaakseen mahdollisimman hyvän saaliin. Molemmat lähestymistavat vaativat huolellista strategiointia. Päähaasteena on vaikuttaa yhtä aikaa molempiin toimijatyyppeihin.

Tarkastelkaamme seuraavaksi matriisin toista ulottuvuutta. Poliitiikka sijoittuu toimijoiden väliseen maastoon, jonka konteksti on rajoitettu monilla tavoilla. Tämä tarkoittaa että toimijoiden on pakko käyttää arvokkaita poliittisia resursseja – aikaa, ihmisenergiaa, rahaa, poliittista osaamista ja mainetta – haluttujen päämääriensä saavuttamiseen. Kunkin poliittisen ympäristön muodostavat rajoitteet ovat hyvin monimuotoisia. Niitä voidaan luokitella hedelmällisesti ajallisessa perspektiivissä:

1. prospektiiviset rajoitteet (*prospective constraints*): rajoitteet jotka vaikuttavat politiikan käyttöön ottamisen todennäköisyyteen
2. retrospektiiviset rajoitteet (*retrospective constraints*): rajoitteet jotka vaikuttavat politiikan kestävyteen ja stressinsietokykyyn sen jälkeen kun ehdotus on otettu käyttöön.

Prospektiiviset rajoitteet koskevat poliittisen prosessin kaikista tutuimpia aspekteja: agendan luominen, poliittinen aktivismi, koalitioiden rakentaminen, poliittiset neuvottelut ja lainsäädäntöprosessi. Nämä ovat niitä rajoitteita, joita poliittiset toimijat kohtaavat, kun he yrittävät siirtyä suunnittelupöydältä politiikan konkreettiseen toteutukseen. Retrospektiiviset rajoitteet puolestaan ovat niitä taustatekijöitä, jotka vaikuttavat kunkin poliittisen suunnitelman lopputulokseen. Tähän kuuluu esimerkiksi kysymys siitä, että onko kyseinen suunnitelma vaarassa joutua sisäisten ristiriitojen tai ulkoisten purkuyritysten uhriksi, jonka seurauksena se uhkaa jäädä lyhytikäiseksi ohjelmaksi (= kestävyden ongelma). Kuten poliittisen toimijuudenkin kohdalla, molemmat rajoitetyypit toimivat rinta rinnan, samassa poliittisessä ympäristössä, ja tyypillisesti vaikuttavat toisiinsa monin tavoin.

Erottelu prospektiivisten ja retrospektiivisten rajoitteiden välillä muistuttaa mielenkiintoisella tavalla jonkin verran Erik Olin Wrightin (2006c ja 2010) viimeaikaista tutkimusta emansipatorisesta yhteiskuntateoriasta. Wright tekee hyödyllisen erottelun toimivuuden (*viability*) ja saavutettavuuden (*achievability*) välillä. Molempia voi pitää poliittisen toteutettavuuden (*feasibility*) alakategorioina. Saavutettavuus viittaa konkreettisen poliittisen päämäärän (tai yhteiskunnallisen muutoksen) saavuttamisen mahdollisuuteen, kun taas toimivuuden kriteeri ”kysyy, että onko kyseessä oleva ehdotus yhteiskunnallisten rakenteiden muuttamiseksi kykenevä, sen jälkeen kun se on otettu käyttöön, toden totta luomaan kestäväällä tavalla niitä emansipatorisia seuraamuksia, jotka ovat alun perin motivoineet sen ehdottamista” (Wright 2006c, 97). Toimivuuden kriteeri siis haastaa kunkin ehdotuksen poliittisen kongruenssin, eli sen, kuinka pitkälle sen todelliset seuraamukset ovat yhteneväisiä tai eroavaisia niiden alkuperäisten tavoitteiden kanssa, joiden takia ehdotus on alun perin saanut kannatusta. Suurin osa teoreetikoista on kiinnostunut väittelemään siitä, onko hyödyllistä ylipäänsä edes esittää sellaisia ehdotuksia, jotka saattavat olla toimivia, mutta eivät ole saavutettavissa lyhyellä tähtämellä. Yhtä mielenkiintoista olisi kuitenkin pohtia myös sellaisia ehdotuksia, jotka ovat kyl-

lä saavutettavissa, mutta eivät toimivia (ts. jotka saattavat johtaa lopputuloksiin, jotka ovat viime kädessä ei-toivottavia niiden synnyttämien tahattomien seuraamusten takia). Kun laitamme nämä ulottuvuudet yhteen, näemme, että sekä saavutettavuus että toimivuus ovat hyvän mallin välttämättömiä ominaisuuksia, ja että poliittisten toimijoiden pitää rohkeasti kohdata sekä prospektiiviset että retrospektiiviset rajoitteet.

Tästä syntyvä matriisi, jonka näemme taulukossa, synnyttää neljä poliittisen toteutettavuuden tyyppiä. Strateginen ja institutionaalinen toteutettavuus ovat molemmat keskittyneet eriytettyihin toimijoihin. Mutta siinä missä strateginen toteutettavuus vaatii ”käsien likaamista” poliittisten päämäärien edistämiseksi, institutionaalinen toteutettavuus kääntää katseemme olemassa oleviin sääntöryppäisiin ja lainsäädäntöön, jotka voivat vaikuttaa poliittisen ehdotuksen toimivuuteen pitkällä tähtäimellä. Sosiopsykologinen ja behavioraalinen (l. käyttäytymisvaikutusten) toteutettavuus ovat sen sijaan suuntautuneet hajautettuihin toimijoihin kansan keskuudessa. Näistä edellä mainittu pyrkii vaikuttamaan niihin prosesseihin, jotka *ex ante* vaikuttavat poliittisen esityksen suosioon kansan keskuudessa (Schmidt 2002; Kangas ym. 2012), kun taas jälkimmäinen on enimmäkseen kiinnostunut siitä, miten käyttäytymisen muutokset vaikuttavat *ex post* poliittisen ehdotuksen tulevaisuuden selviytymismahdollisuuksiin. Tämän työpaperin seuraavat luvut ovat enimmäkseen kohdistuneet poliittisen toteutettavuuden strategisiin ja institutionaalisiin komponentteihin, mutta myös sosiopsykologisen ja behavioraalisen toteutettavuuden kysymyksiin viitataan aika ajoin.¹¹¹

Taulukko. Poliittisen toteutettavuuden typologiat.

	Prospektiiviset rajoitteet (saavutettavuus)	Retrospektiiviset rajoitteet (toimivuus)
Eritelty toimijuus	A. Strateginen toteutettavuus	B. Institutionaalinen toteutettavuus
Hajautettu toimijuus	C. Psykologinen toteutettavuus	D. Behavioraalinen toteutettavuus

4.2 Etsikö perustulo vielä kannattajakuntaansa?

Ensimmäinen strateginen kysymys demokraattisessa politiikassa on löytää ydinkannattajakunta (*core constituency*) sille ehdotukselle tai järjestelmälle, jonka haluamme ottaa käyttöön. ”Kannattajakunta” on läpikotaisin poliittinen kategoria, joka viittaa siihen kokonaispopulaation alaryhmään, jolla on selkeä oma intressi saada ehdotettu ohjelma käyttöön, ja joka on subjektiivisesti itsetietoinen tästä intressistä.¹¹² Tämän lisäksi, jotta kohderyhmästä voi syntyä kannattajakunta, sillä on oltava kyky vaikuttaa päätöksentekijöihin; tämä kyky sisältää tietenkin vallan äänestää demokraattisissa vaaleissa, mutta myös paljon muuta. Pähkinänkuoressa voisi sanoa, että kannattajakunta on ihmisryhmä, joka on halukas ja kykeneväinen laittamaan poliittisia resursseja tietyn politiikan tai ohjelman edistämiseksi (tai ylläpitämiseksi)

¹¹¹ De Wispelaere ja Noguera (2012) käyvät läpi kaikki neljä tyyppiä yksityiskohtaisesti.

¹¹² Kannattajakunta saattaa väärin perustein olettaa, että sillä on objektiivinen intressi jossakin poliittisessa lopputuloksessa. Vaikka kannattajakunnan subjektiivinen aspekti näyttäytykin tämän takia paljon tärkeämpänä, kestävä kannattajakunta välttämättä sisältää sekä objektiivisen että subjektiivisen ulottuvuuden, koska on aina mahdollisuus sille, että kannattajakunta hahmottaa oikein oman objektiivisen todellisuutensa.

(Korpi 1980 ja 1989).¹¹³ Tästä näkökulmasta ”kannattajakunnan” poliittinen (*political*) kategoria on huomattavasti erilainen kuin ”hyötyjän” järjestelmäkohtainen (*policy*) kategoria. Kun päätöksentekijät puhuvat kohderyhmästä, jonka on tarkoitus hyötyä kustakin esitetystä mallista, he eivät välttämättä puhu kannattajakunnasta sen poliittisessa merkityksessä. Tämä erottelu hyötyjän ja kannattajakunnan välillä on erittäin relevantti perustulon politiikan tutkimukselle.

Perustulon kannattajat joskus naiivisti uskovat, että koska perustulo on luonteeltaan universaali, perustuloreformilla täytyy *ex hypothesi* olla laaja kannattajakunta. Valitettavasti on monia syitä olettaa, että perustulon kannattajakunta voi olla pienempi kuin sen kannattajat haluaisivat. Ensinnäkin, vaikka perustulojärjestelmässä kaikki ovat oikeutettuja vastikkeettoomaan tulonsiirtoon, käytännössä jotkut ovat kuitenkin nettohyötyjiä kun taas toiset ovat järjestelmän nettomaksajia. Tämä erottelu on erittäin oleellinen varsinkin silloin kun perustulo rahoitetaan normaalin työn verotuksen kautta, mutta se pätee myös muissa rahoitusmalleissa.¹¹⁴ Yksi tekijä, josta nettohyötyjien ryhmän suuruus riippuu, on perustulon tarkka taso, mutta on muitakin asiaan vaikuttavia tekijöitä. Tärkeä vaikutus on esimerkiksi myös sillä, mitä luvussa 3.1.8 olen kutsunut ”korvaantumisen asteeksi” (*rate of substitution*): kuinka pitkälle perustulo korvaa, sen sijaan että täydentää, olemassa olevia tukiohjelmia? Sellainen perustulo, joka lähinnä harmonisoi nykyistä tulonsiirtojärjestelmää, korvaamalla suuren joukon vanhoja tulonsiirtoja, saattaa olla selkeä parannus kokonaisuuden kannalta, mutta se saattaa silti jättää suurimman osan tuensaajista samalle viivalle kuin aikaisemminkin. Tästä voi päätellä, että nettohyötyjien kategoria – jolla viitataan kaikkiin niihin, joiden maksamalla veroilla ei suoranaisesti rahoiteta perustuloa – voidaan jaotella vielä hienojakoisemmin yhtäältä niihin, jotka todella hyötyvät perustulosta, ja niihin, jotka *ex post facto* ovat suunnilleen samalla viivalla.¹¹⁵

Perustulon kannattajat ovat ihan oikeassa korostaessaan sitä, että vaikka perustulo ei lisäisikään käytettävissä olevien tulojen määrää, se saattaa silti voittaa muut mallit tarjotessaan todellista taloudellista turvaa sellaisen järjestelmän puitteissa, joka on vähemmän stigmatisoiva (Standing 1999 ja 2002).¹¹⁶ Tämä on epäilemättä paikkansapitävä väite, mutta kannattajakunnan muodostumisen kannalta jää nähtäväksi kuinka moni kohderyhmästä kokee nämä lisähyödyt itselleen riittäviksi, jotta he olisivat valmiita kääntymään perustulon aktiivisiksi kannattajiksi *status quota* vastaan. Muutama tekijä saattaa jopa toimia perustuloa vastaan. Ensinnäkin, politiikassa hyvin tunnettu ilmiö on *status quon* suosiminen. Tämä taipumus saattaa olla perustulon tapauksessa erityisen voimakas, koska perustulon malleja ei ole viime kä-

113 Perustulon kannattajakunta kilpailee perinteisten hyvinvointivaltion ohjelmien kanssa. Nämä puolestaan nauttivat tukea kahdelta tärkeältä poliittiselta toimijalta, nimittäin ammattiliitoilta ja vasemmistolaisilta puolueilta. Näiden kahden toimijakunnan pysyvistä tärkeystään hyvinvointivaltion rakenteiden ylläpitämiselle, ks. Pontusson ym. (2002), Allan ja Scruggs (2004) ja Pontusson ja Rueda (2010).

114 Jopa luonnonresurssien verotukseen perustuva perustulo (esim. öljynporausluvut Alaskan PFD:n tapauksessa) jakaa kohdepopulaation nettohyötyjiin ja nettomaksajiin, jos otetaan huomioon ne vaihtoehtokustannukset, jotka koituvat siitä, että perustulo korvaa samalla verorahojen muut käyttötarkoitukset.

115 Voimme erotella vielä yhden jakolinjan: todellisten hyötyjien ryhmä ei nimittäin ole suinkaan sisäisesti homogeeninen mitä tulee niihin sosiaalisiin riskeihin, joita vastaan perustulo vakuuttaa. *Riskien sosialisointiin liittyvä homogeenisyys* on Rehmin (2011) ja Rehmin ym. (2012) tutkimusten kohteena.

116 Tämä argumentti näyttää olevan vuosi vuodelta tärkeämpi niille, jotka kuuluvat jatkuvasti kasvavaan ”prekariaattiin” (Standing 2011b). Kaksi asiaa lieventävät kuitenkin tämän näkökulman iskuvoimaa. Ensinnäkin, eräät tutkimukset osoittavat, että ihmiset kannattavat järjestelmiä, jotka kompensoivat eivät pelkästään työpaikan menettämistä, vaan ”hyvän työpaikan” menettämistä ja siihen liittyviä etuja (Mughan 2007). Ongelma on se, että perustulo, millään realistisella tasolla, ei kykene täysin kompensoimaan *hyviin* työpaikkoihin liittyviä tulonmenetyksiä ja etuoikeuksia. Toisekseen, vaikka taloudellinen epävarmuus onkin merkittävä taustatekijä selittämään ihmisten poliittisia preferenssejä (Hacker ym. 2013), prekariaatin kokemat taloudellisen epävarmuuden kokemukset saattavat kuitenkin aiheuttaa vain tilapäisiä vaikutuksia (Margalit 2013).

dessä vielä testattu käytännössä.¹¹⁷ Väitetyt nettohyötyajat saattavat ihan oikein pelätä perustulon vaikutuksia esim. vuokra-asuntojen hintoihin tai minimipalkkoihin. Ilman selkeää todistusaineistoa perustulon puolesta, he saattavat valita nykyjärjestelmän – vaikka eivät siitä erityisesti pitäisikään.

Tämän lisäksi perustuloa saattaa haitata eräänlainen ”symbolinen likaantuminen,” kuten Brian Steensland (2006) on tätä efektiä kutsunut. Koska perustulo ei tee selkeitä erotteluja eri sosiaalisten ryhmien välille – mitä yleensä pidetään nimenomaan perustulomallien suurena etuna (Noguera ja Raventós, 2005) – tämä saattaa johtaa siihen, että yksi ”moraalisesti tahrantunut” hyötyjien luokka kykenee likaamaan perustulon nimen kaikkien niiden muiden ryhmien puolesta, jotka muuten nähtäisiin tukemisen ”arvoisina” (Steensland 2006, 1286). Ellei perustulo saavuta todella laajaa kannatusta suuren kansan keskuudessa, se saattaa olla kykenemätön pääsemään irti tästä stigmasta. Tämä puolestaan voi estää hyötyjien luokkaa todella näkemästä sitä parannuksena nykyjärjestelmään. Symbolinen likaantuminen on sitä pahempi, mitä läpinäkyvämpi on jakolinja niiden välillä, jotka ovat nettohyötyjiä, ja niiden välillä, jotka ovat nettomaksajia. Me huomaamme tässä kohtaa, miten toinen väitetty perustulon etu – lisääntynyt läpinäkyvyys – saattaaakin nopeasti kasvaa huomattavaksi poliittiseksi haasteeksi. Läpinäkyvyys tuottaa ongelman sikäli kuin yhteiskunnallinen solidaarisuus hyvinvointivaltiossa on tyypillisesti riippuvainen siitä, että tarkka jakolinja niiden välillä, jotka ovat nettohyötyjiä, ja niiden, jotka ovat nettomaksajia, jää viime kädessä selvittämättä (Baldwin 1990; myös Clasen 2001).¹¹⁸ Perustulo kohtaa siis todellisen ongelman pyrkiessään keräämään riittävästi kannatusta sellaisten nettomaksajien keskuudessa, jotka kykenevät selkeästi identifioimaan universaaliksi väitetyt järjestelmän potentiaaliset nettohyötyajat (de Beus 2013). Ennen kaikkea tästä syystä perustulo saattaa menettää elintärkeän keskiluokan tuen, jota ilman jokainen hyvinvointivaltion uudistusyritys jää pelkäksi haaveeksi (Goodin ja LeGrand 1987; Korpi ja Palme 1998).¹¹⁹

Yllä mainitut argumentit kääntyvät kaikki perustuloa vastaan hiukan paradoksaalisella tavalla. Vaikka usein väitetäänkin, että perustuloa pitäisi (poliittisista syistä) lähteä rakentamaan hyvin maltilliselta tasolta (Van Parijs 1992a ja 2001), niin liian matala perustulo saattaa kuitenkin saada yksinkertaisesti liian vähän kannatusta osakseen, jotta se koskaan pääsisi toteutumaan.¹²⁰ Esimerkiksi osittaisen perustulon kohdalla on täysin mahdollista olettaa, että todellisten nettohyötyjien määrä jää kohtuullisen pieneksi, kun taas symbolinen likaantuminen ja keskiluokan vastustus lisääntyvät, mikäli perustulopolitiikan hyödyt kohdistetaan erityisesti matalapalkkaisille ja sosiaalisesti marginalisoiduille ryhmille. Nämä viimeksi mainitut ryhmät on helppo jättää huomioimatta, sillä heidät on tyypillisesti suljettu ulos politiikan piiristä

117 Tässäkin kohtaa on hyvä pitää mielessä viime vuosikymmeninä järjestettyjen laajamittaisten kenttäkokeiden varsin rajallinen kyky olla yleistettävissä muihin poliittisiin konteksteihin (Noguera ja Wispelaere 2006).

118 Jochen Clasen huomauttaa, että ”läpinäkymättömyyden siunatulla verholla”, joka on tärkeä osa monimutkaisia sosiaalisen vakuuttamisen malleja, on tärkeä rooli niiden legitimoinnissa: ”liian suurella määrällä läpinäkyvyyttä saattaa olla tuhoisa vaikutus, koska se saattaa vähentää, sen sijaan että lisääisi, järjestelmän legitimitteettiä ja suosiota. Tämä huomio pätee paljon vahvemmin sellaisiin järjestelmiin, jotka tarjoavat litteän tasatuen, kuin sellaisiin, jotka on suunniteltu pääasiallisesti palkkatyön tueksi” (Clasen 2001, 655).

119 Yhdistettynä monien poliittisten toimijoiden haluun olla syyllistämättä ketään, liian läpinäkyvät järjestelmät saattavat synnyttää Hirschman-tyylisiä ”perversejä vaikutuksia,” joiden johdosta lopputulos on täysin päinvastainen kuin mitä oli tarkoitus (Hood 2007). Perustuloon sovellettuna saatamme huomata, että poliittinen järjestelmä, jonka tarkoituksena oli hälventää sosiaalisia kategorioita, saattaa todellisuudessa voimistaa niitä.

120 Tätä voisi verrata Suzanne Mettlerin (2010) analyysiin ns. ”pinnanalaisesta valtiosta” (*submerged state*), jolla hän viittaa siihen laajaan valtion toiminnan alueeseen, joka ei onnistu kiinnostamaan tai keräämään tukea erikoistuneilta eturyhmiltä eikä myöskään laajalta yleisöltä (ks. myös Howard 1997).

monesta eri syystä (Soss 1999 ja 2000; Mettler ja Stonecash 2008; Bruch ym. 2010).¹²¹ Jotta perustulon saajat muodostuisivat todelliseksi kannattajakunnaksi, heidän pitää joko tulla poliittisesti aktiivisiksi – erityisesti äänestämällä säännöllisesti – tai organisoitua eturyhmäksi. Kumpikaan näistä skenaarioista ei ole kovin todennäköinen, erityisesti jos perustulo on ennen kaikkea kohdennettu köyhille ja sosiaalisesti marginalisoiduille ryhmille, sillä nämä ryhmät kokevat nykyisissä demokratioissa kaikista eniten esteitä tulla poliittiseksi ”näkyviksi.” Perustulopolitiikan ensimmäinen haaste on siis lähteä systemaattisesti etsimään kestävä poliittista kannattajakuntaa.

4.3 Koalitioita rakentamassa: taistelu strategiasta

Kuten aikaisemmin olen jo todennut, yleisön tietoisuus ja kiinnostus perustuloa kohtaan on kasvanut eksponentiaalisesti viime vuosina, Sveitsin onnistuneen kansalaisaloitekampanjan ja eurooppalaista kansalaisaloitetta (ECI) seuranneen mediakiinnostuksen takia. Voidaan jo sanoa, että perustulo ei enää näyttäydy pelkkänä utopistisena äärivasemmiston ideana muiden kilpailijoiden joukossa. Ydinhaaste tästä eteenpäin tulee olemaan tämän poliittisen kiinnostuksen ja tietoisuuden kääntäminen täysivoimaiseksi poliittiseksi tueksi, erityisesti niiltä tahoilta, jotka ovat kykeneväisiä ja halukkaita investoimaan poliittista pääomaa perustulon puskemiseksi toteutusvaiheeseen asti. Tämä tarkoittaa mm. aktiivisen ja kestävällä pohjalla olevan perustulokoalition luomista.

Kaksi kinkkistä ongelmaa piinaavat perustulon kannattajia tällä alueella. Ensimmäiseksi on tärkeää sanoa jyrkkä ei sille perustulon kannattajien piiristä löytyvälle, liian optimistiselle taipumukselle harrastaa eräänlaista perustulomyönteisyyden ”tukkirjanpitoa.” Tämä tarkoittaa sitä, että jokainen esimerkki poliittisesta tuesta nähdään askeleena kohti perustulon ottamista käyttöön joskus lähitulevaisuudessa. Perustulon kannattajien tulisi olla paljon realistisempia sen suhteen, mitkä poliittisen tuen muodot ovat oikeasti instrumentaalisia poliittisen edistymisen aikaansaamiselle. Olen yhtä lailla skeptinen erästä toista taipumusta kohtaan, joka liippaa läheltä, nimittäin taipumusta pyrkiä keräämään poliittista tukea laajalta joukolta poliittisia toimijoita (sekä yksilöitä että organisaatioita), riippumatta heidän poliittisista taustoistaan tai heidän ideologista syistään perustulon tukemiselle. Tämä strategia ei ole kovin tehokas – ja todennäköisesti jopa tuhoisa – jos tarkoituksena on saavuttaa kestävä koalitio perustulon taakse.

Ensimmäinen ongelma on nimeltään halvan tuen (*cheap support*) ongelma. Se viittaa siihen tosiasiaan, että monet niistä tahoista, jotka ovat esittäneet tukensa perustulolle, eivät ole samalla kyenneet tarjoamaan juuri mitään (jos yhtään mitään) poliittisia resursseja konkreettisen perustulopolitiikan edistämiseksi. Jopa hyvin pinnallinen katsaus Euroopan ja muun maailman perustuloaktivismiin nopeasti osoittaa, että tukea perustulolle löytyy verrattain usein sellaisten ryhmien keskuudesta, jotka ovat parhaimmillaankin vain marginaalisia toimijoita politiikan pelikentällä. Löydämme täten suurta kannatusta perustulolle erityisesti sellaisten puolueiden keskuudessa, jotka istuvat tukevasti oppositiossa – kuten Euroopan Vihreät – tai

¹²¹ Vaikka ketään kansalaisia ei olisikaan tiukassa merkityksessä suljettu ulos politiikasta, politiikassa reagoidaan paljon herkemmin niihin vaateisiin, jotka tulevat ylemmistä tuloluokista. Tähän voi olla montakin eri syytä: poliittiset instituutiot (Solt 2008; Rigby ja Wright 2013; Hayes 2013; Griffin ja Newman 2013); varakkaiden erilaiset poliittiset preferenssit (Gilens 2005; Page ym. 2013); ja sellaiset kyselytutkimukset, jotka ”hiljentävät” marginalisoitujen äänet (Berinsky 2002).

sellaisten eturyhmien keskuudessa, joilla ei myöskään ole todellista poliittista vaikutusvaltaa päätöksenteossa (esim. pienikokoiset ammattiliitot). Näiltä saatava tuki ei edistä perustulon poliittista toteutusta juuri lainkaan, vaikka se toki antaakin moraalista tukea niille ”perustulosotureille,” jotka taistelevat sosiaalipolitiikan vallihautoissa.

Tätäkin huolestuttavampi ilmiö on se, että kun yksilöt tai ryhmät, jotka ovat joskus ilmaisseet tukensa perustulolle, saavuttavat poliittista valtaa, he samalla järjestelmällisesti tiputtavat tukensa perustulolle yhtäkkiä. Irlannin Vihreät on tästä hyvä esimerkki: se kieltäytyi keskustelemasta perustulosta heti kun se pääsi hallituskoalitioon vuonna 2008. Uudempana esimerkkinä Espanjan talouskurivastainen Podemos-puolue poisti perustulon talouspoliittisesta ohjelmastaan juuri ennen vaaleja. Strategisesti ajatellen on hyvin ymmärrettävää, että poliittiset toimijat poistavat tukensa perustulolle saavutettuaan valtaa, sillä vasta siinä vaiheessa he joutuvat kohtaamaan todellisen valinnan paikan sen suhteen, haluavatko he käyttää poliittisia resursseja (esim. aikaa, inhimillisiä resursseja, rahoitusta, organisaation resursseja ja poliittista pääomaa) perustulon edistämiseksi, vai käyttää nämä samat resurssit sen sijaan jonkin toisen, vähemmän kiistanalaisen, asian edistämiseksi. Poliitiikan marginaaleissa perustulon kannatus on siis ”halpaa” kahdessa merkityksessä: se ei maksa paljon mitään niille jotka sitä antavat, eikä se ole paljon minkään arvoista niille jotka sitä vastaanottavat.

Lienee turha sanoa, että tämä perverssi dynamiikka poliittisen kannatuksen tarjonnan ja kysynnän välillä tekee aktiivisen ja kestäväällä pohjalla olevan perustulokoalition luomisesta haastavaa. Ilman kestäväää ydinkannattajien porukkaa, jotka ovat sekä valmiita että kykeneväisiä puskemaan perustuloa eteenpäin, suurin osa mediakiinnostuksesta ja suuren yleisön kiinnostuksesta ei pääse kääntymään poliittiseksi todellisuudeksi. Strategisesta näkökulmasta yksi johtopäätös, jota halvan tuen ongelmasta voidaan vetää, on se, että perustulon kannattajien pitäisi varovasti identifioida kaikki ne tahot, jotka ovat sellaisissa asemassa, että he kykenevät tehokkaasti tuomaan resursseja perustulon poliittisen toteuttamisen edistämiseksi; ja perustuloaktivistien tulisi keskittyä lähinnä heidän tukensa haalimiseen.¹²² Toinen tärkeä johtopäätös, jonka tästä voi vetää, on se, että perustuloliikkeen tulisi pystyä vetämään tukensa ilmaisseet tahot vastuuseen sanomisistaan: jos puolue peruu tukensa perustulolle päästyään valtaan, heidän tulisi joutua maksamaan tästä poliittisesti. Tästä tulemmekin taas erääseen toiseen ongelmaan perustulon kannattajien keskuudessa, nimittäin heidän kyvyttömyyteen käyttää perinteisiä mekanismeja kannustamaan (potentiaalisia) liittolaisia liittymään tai pysymään koalitioissa. Perustulon kannattajilla on harvoin mitään tarjottavaa liittolaisilleen olsonilaisten selektiivisten hyötyjen (*selective benefits*) merkityksessä (Olson 1965). Ja koska perustulo on keskittynyt yhden asian edistämiseen, se ei kykene yleensä luomaan pitkäaikaista yhteistyötä halki useamman politiikan osa-alueen.¹²³

Seuraavaksi käännämme katseemme pysyvän erimielisyyden ongelmaan. Tämä rakentuu suoraan sen idean päälle, että perustulo oikeasti koostuu useasta konkreettisesta ehdotuksesta, jotka usein eroavat toisistaan hyvinkin radikaalilla tavalla, niiden ominaisuuksien, toteuttami-

122 Perustulon poliittinen uskottavuus saattaa kärsiä ”myrkyllisestä tuesta” sellaisilta yksilöiltä tai ryhmiltä, jotka voivat antagonisoida muita tahoja suhtautumaan kyseiseen poliittiseen koalitioon tämän jälkeen negatiivisesti. Tätä prosessia voi kutsua nimellä ”vääristä liittolaisista johtuva marginalisaatio” (*marginalization-by-association*).

123 Tämä jättää vielä ”maineeseen kohdistuvat kustannukset” yhdeksi jäljellä olevaksi vastuuttamisen mekanismiksi (Hojnacki 1998).

sen ja viime kädessä yhteiskunnallisten vaikutusten osalta. Koska perustuloaktiivisuuden piirissä esiintyy paljon toivetta nähdä kaikki ilmaiset poliittisesta tuesta aitoina kontribuutioina yhteisen päämäärän edistämiseen, perustulon kannattajat usein haalivat tukea liian helposti, ilman juuri mitään kriteerejä. Useat perustuloliikkeen sisällä uskovat että perustuloehdotuksen olennainen etu onkin juuri siinä, että se kykenee ylittämään ideologiset rajat, ja keräämään tukea poliittisten jakolinjojen yli (Barry 1996a; Torry 2013). Tämä uskomus on kuitenkin väärä ja siitä seuraava strategia on harhainen. Mitä perustulon kannattajat halki poliittisten jakolinjojen jakavat on itse asiassa pelkkä perustulon idea, mutta konkreettisen perustulopoliitiikan tasolla he eivät jaa juuri mitään muuta.

Ja kuitenkin juuri perustulon konkreettisesta politiikasta on oleellista saavuttaa yhteisymmärrys. Tästä riittää esimerkiksi se, jos katsotaan kuinka radikaalisti eritasoisia malleja konservatiiviset ja radikaalit perustulon puolustajat esittävät, kun heiltä kysytään minkä suuruisen perustulon pitäisi olla. Vielä valaisevampi esimerkki on katsoa, miten erilaisia näkemyksiä molemmissa leireissä on siitä, kuinka monta erilaista sosiaaliturvan muotoa perustulon olisi tarkoitus korvata.¹²⁴ Radikaalien kannattama perustulomalli on pitkälti yhteensopimaton konservatiivien kannattaman perustulomallin kanssa, eikä mikään määrä yksimielisyyttä yleisellä perusmallin tasolla voi estää vastapuolta yrittämästä blokata toisen puolen tekemää ehdotusta sikäli kuin se etenee lainsäädännöllisessä prosessissa. Perustulon kannattajat usein vastaavat tähän kritiikkiin väittämällä, että yksimielisyys muutamista perustulopoliitiikan avainkysymyksistä (henkilökohtaisuus, universaalius, jopa vastikkeettomuus) on riittävä tekijä lukitsemaan perustulon idean paikalleen (Van Parijs 2004). Tämän argumentin mukaan on jokseenkin väistämätöntä, että osittainen (”konservatiivinen”) perustulomalli laajennetaan myöhemmin täysimittaiseksi (”radikaaliksi”) versioksi. Mutta tämä argumentti ansaitsee ainakin kaksi vastalauseita. Ensinnäkin, politiikan kehitys ei ole automaattista, vaan päinvastoin jokainen kehityksen vaihe vaatii poliittista taistelua, esim. johtuen veto-oikeutta käyttävien poliittisten toimijoiden olemassaolosta (Tsebelis 2002). Tämä puolestaan usein laittaa *status quota* vastaan taistelevat toimijat epäsuotuiseseen asemaan verrattuna nykytilan puolustajiin. Toisekseen, jo ajatus perustulon lukitsemisesta paikoilleen (*bootstrapping*) aliarvioi ne vaikeudet, joita perustulon idean kestävyuden varmistaminen pitkällä tähtäimellä tarkoittaa. Käännyn tämän ongelman puoleen seuraavaksi.

4.4 Perustulon lukitseminen paikoilleen? Kestävyyden ongelma

Lähtökohta kestävyuden problematiikan analyysille on seuraavanlainen: kestäväällä koalitiolla perustulon puolesta on intressi sen pitkän tähtäimen jatkuvuuden varmistamiseksi. Tämä seuraa siitä yleisestä ”politiikan kulutuksen” (*policy consumption*) periaatteesta, jonka mukaan ne tahot, jotka ovat käyttäneet resurssejaan poliittisten päämäärän toteuttamiseksi, eivät välitä ainoastaan lyhyen tähtäimen hyötyjen saavuttamisesta vaan myös pitkän tähtäimen jatkuvien poliittisten hyötyjen luomisesta” (Jacobs 2010, 99). On ainakin kaksi syytä ajatella että huolet kestävydestä ovat tärkeitä perustulon kohdalla. Monet ovat ensinnäkin kannattaneet perustuloa, koska se luo taloudellista turvallisuutta (Fitzpatrick 1999; Standing 1999 ja 2002). Tämä toteutuu kuitenkin vain, jos yksilön tulovirrat ovat pitkällä tähtäimellä ennustet-

¹²⁴ Toinen merkittävä erimielisyyden alue liittyy perustulon toteutuksen resurssioimiseen. Käsittelen tätä kysymystä tarkemmin seuraavassa luvussa.

tavat.¹²⁵ Toisaalta sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulma nousee välttämättä esiin ainakin silloin kun perustulo on tarkoitus rahoittaa, osittain tai kokonaan, luonnon-resurssien kautta. Tällöin tulevaisuuden kansalaisten pitäisi myös saada vastikkeeton tulonsiirto, jonka tulee olla ainakin samalla tasolla kuin mitä nykysukupolvi itselleen myöntää (Van Parijs 1995).

Valitettavasti kestävyysnäkökulmat ovat joko lähes kokonaan poissa perustulokeskusteluista. Jos ne ovat ollenkaan esille, niin vain hyvin rajatussa motivaation kontekstissa (Pérez-Muñoz 2014). Olen tässä puolestani enemmän kiinnostunut poliittisesta kestävydestä sen kahdessa merkityksessä. Ensinnäkin poliittista ehdotusta voi pitää sietokykyisenä (*resilient*) sikäli kuin se kykenee vastustamaan painetta sen muuttamiseksi, joko sen purkamisen/syrjäyttämisen merkityksessä, tai sen avainominaisuuksien muuttamisen merkityksessä (jonka jälkeen alkuperäistä ehdotusta on lähes mahdotonta tunnistaa).¹²⁶ Voimme erotella toisenkin kestävyysmuodon, joka on vähemmän tunnettu. Tämän mukaan poliittinen ehdotus on vankkarakenteinen (*robust*) sikäli kuin se kykenee jatkuvasti saavuttamaan sen määriteltyjä tai implisiittisiä tavoitteita (riippumatta siitä onko sitä ympäröiviä sääntöjä tai lainsäädäntöä muutettu). Perustulokoalition, *ex hypothesi*, pitäisi olla kiinnostunut sekä sietokykyisyyden että vankkarakenteisuuden mittareista, kun suunnitellaan ja toteutetaan perustulolainsäädäntöä.

Perustulopolitiikka on altisteinen molemmille poliittisen kestämyyden muodoille.¹²⁷ Institutionaalisen muutoksen tutkimuksesta inspiroituneena (Streeck ja Thelen 2005; Mahoney ja Thelen 2010), voimme erotella neljä poliittisen muutoksen prosessia, ja lyhyesti kertoa miten ne saattavat uhata perustulon sietokykyä ja vankkarakenteisuutta. Ensinnäkin, perustuloa uhkaa iso muutos, jos tulevaisuuden lainsäätäjät päättävät muuttaa kurssia ja purkaa perustulon, tai korvata sen jollakin toisella sosiaalipolitiikan ratkaisulla. Siinä missä tietyt sosiaaliturvan järjestelmät – eritoten eläkkeet – kykenevät osoitetusti hyötymään sellaista positiivisesta takaisinkytkennästä, joka estää niihin kohdistettuja isoja muutoksia (Pierson 1993; 2004), on vielä hyvin epävarmaa, onko perustulolla samanlaista suojaa.¹²⁸ Edellä mainittu kannattajakunnan ongelma viittaa siihen, että välttämättä sillä ei tällaista suojaa ole. Tämän lisäksi tulee ottaa huomioon negatiivisen takaisinkytkennän vaikutukset, jotka syövyttävät poliittisen järjestelmän kestävyttä (Weaver 2010; Jacobs ja Weave 2015). Perustulon tapauksessa ”symbolisen likaantumisen” jatkuva läsnäolo saattaa osoittautua suureksi esteeksi sille, että perustulosta tulisi riittävän sietokykyinen radikaalia muutosta vastaan. Vaikka institutionaaliset veto-oikeutta käyttävät perustulolle myönteiset toimijat saattavat kyllä onnistua estämään sen, että järjestelmä kyettäisiin kokonaan purkamaan tai korvaamaan, on olemassa hiljattain eteneviä poliittisen muutoksen mekanismeja, joiden avulla on mahdollista ohittaa tämäkin kestävyysmuoto.

125 Goodin (1990) kirjoittaa, että odotusarvojen tasaaminen on ylipäänsäkin hyvinvointivaltion perustavanlaatuisen lähtökohta.

126 Järjestelmän purkaminen viittaa sen pyyhkimiseen pois lakikirjoista, kun taas syrjäyttäminen viittaa siihen, että se korvataan jollakin toisella, kilpailevalla systeemillä.

127 Loppujen lopuksi haavoittuvaisuuden aste on riippuvainen perustulon toteutusalueen institutionaalisesta kontekstista. Tämä rajoite on hyvä pitää mielessä, kun pohditaan tässä luvussa esitettäviä yleisiä huomioita. Vähintään nämä argumentit antavat kuitenkin riittäviä perusteita ottaa poliittisen kestävyyskysymykset vakavammin kuin perustulon puolustajat ovat tähän asti tehneet.

128 Alaskan PFD-mallin suhteen on vielä epäselvää, että ovatko sen kestävyttä lisäävät ominaisuudet yleistettävissä muihin aikoihin ja paikkoihin. Alaskan tapaus on monilta osin hyvin poikkeuksellinen.

Kerrostaminen (*layering*) on prosessi, jonka kautta uusia sääntöjä lisätään nykyisen järjestelmän sisälle. Sen avulla voidaan ikään kuin kaivertaa olemassa oleva järjestelmä tyhjäksi purkamalla suuren yleisön ja poliittisten toimijoiden tukea (Streeck ja Thelen 2005). Siinä määrin missä perustulomallit operoivat samanaikaisesti muiden valikoivien tai vastikkeellisesti maksettavien tukimuotojen kanssa, ne saattavat joutua jatkuvasti kilpailemaan rahoituksesta, byrokraattisista resursseista ja suuren yleisön tuesta. Mitä enemmän kerroksia asetetaan päällekkäin, sitä useampien muiden ohjelmien kanssa perustulo joutuu kilpailemaan.¹²⁹

Toinen hiljattainen prosessi, muuntaminen (*conversion*), vaikuttaa enemmän perustulon vankkarakenteisuuteen kuin sen sietokykyyn. Muuntamisen avulla poliittiset toimijat käyttävät olemassaolevia sääntöjä ja lainsäädäntöä ohjatakseen politiikkaa kohti uusia päämääriä tai kohdentaakseen sitä uudelleen uusille hyödynsajille. Muuntaminen on mahdollista, koska poliittisen ehdotuksen abstraktin suunnittelun ja sen katutasolla tapahtuvan (väistämättä tapauskohtaisen) byrokraattisen toteutuksen välillä on ero, josta syntyy vapaa toiminta-alue (Lipsky 1980).¹³⁰ Vaikka suurin osa perustulon puolustajista on pyrkinyt välttämään hallinnollista analyysiä, tärkeitä toteutuksen valintoja on kuitenkin pakko tehdä, ja näissä olosuhteissa byrokraateilla on mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten perustulo toimii ”alhaalta ylös.”¹³¹ Seuraava luku kehittää tätä ajatuskulkua pidemmälle.

Viimeinen kestävyyttä uhkaava tekijä on muutos poliittisen siirtymän (*policy drift*) kautta, joka tarkoittaa sitä, että olemassa olevia ohjelmia ei onnistuta päivittämään vastaamaan uusiin tai jatkuvasti nouseviin tarpeisiin (Hacker 2004 ja 2005). Kuten lähes kaikki muutkin poliittiset järjestelmät, perustuloa pitää säännöllisesti ”virittää,” jotta voidaan varmistaa, että se kykenee sopeutumaan muuttuvaan sosiaaliseen ympäristöön. Paras esimerkki tästä on perustulon taso, joka tarvitsee vähintään inflaatioon reagoivia tasokorotuksia, jotta se varmasti tarjoaa riittävän taloudellisen turvan. Perustulon vastustajien täytyy vain kieltäytyä kannattamasta säännöllisiä inflaatiokorotuksia budjettiriihessä, jotta perustulon tulevaisuus rapautuu, se todetaan toimimattomaksi, ja lopulta se korvataan jollakin toisella mallilla.

Jäljelle jää vielä kysymys: Mitä mekanismeja perustulon kannattajilla on sitten käyttövalikoimassaan pitkän aikavälin kestävyuden edistämiseksi? Yksi poliittista kestävyyttä lisäävä vaihtoehto, mitä eräät ovatkin esittäneet, olisi kirjata perustulo perustuslakiin (vrt. ”Bill of Rights”), ja näin hankkia sen suojaksi vankka oikeudellinen suoja. Valitettavasti juridisen päätöksenteon tarkkasilmäinen analyysi kyseenalaistaa tämänkin lähestymistavan hyödyllisyyden. Yhtäältä oikeudellinen liikakunnioitus (*judicial deference*; jonka takia tuomarit välttävät tekemästä päätöksiä perustulojärjestelmän perustuslaillisen suojan tarkasta syvyydestä tai laajuudesta) ja toisaalta oikeudellinen aktivismi (*judicial activism*; jonka takia tuomarit tekevät aktiivisesti omia suosikkitulokintojaan siitä, mitä ”oikeus perustuloon” käytännössä tarkoittaa).

129 Kerrostamiseen liittyy eräs tärkeä johtopäätös, jota kannattaa miettiä tarkemmin: useimmat radikaalit/vasemmistolaiset perustulon kannattajat vannovat, että perustulo täydentää eikä suinkaan korvaa hyvinvointivaltion muita kerroksia. Tämä kuitenkin tarkoittaa, että riskinä on se, että he onnistuvat kyllä suojaamaan nykyisen sukupolven, mutta epäonnistuvat suojaamaan järjestelmän kestävyuden tulevia sukupolvia vastaan.

130 Eräs viimeaikainen tutkimus viittaa siihen, että byrokraattiset preferenssit menevät poliittisten toimijoiden preferenssien yli silloin kun on kyse asioista, jotka eivät ole merkityksellisiä suuren yleisön kannalta, mikä jättää byrokraateille runsaasti liikkumavaraa ja täten kykyä muuntamiseen (Bækgaard ym. 2015).

131 Toteutusvaiheen aikana tapahtuvan muuntamisen todellinen vaara ei piile pelkästään siinä, että perustulosta tulee melko toimintakyvytön, vaan ennen kaikkea siinä, että ajan kuluessa se uhkaa menettää kansan ja poliitikkojen tärkeän tuen. Lyhyesti sanottuna muuntaminen helpottaa järjestelmän purkamista.

taa) saattavat kumpikin omalla tavallaan tehdä perustulon kestävyydestä lopultakin liian epävarman, jotta se vastaisi sen lakiin kirjanneen koalition alkuperäisiä pyrkimyksiä ja toiveita. Sen sijaan että perustulo kirjattaisiin perustuslakiin, saattaa olla pakko etsiä muita ratkaisukeinoja. Tähän väliin voisi huomauttaa, että yksi mielenkiintoisia reittejä tulevaisuuden perustulotutkimukselle olisi tarkastella, että mitkä perustulon piirteet voisivat tuottaa sellaisia poliittisia takaisinkytkentöjä, jotka kykenisivät muodostamaan piersonilaisen polkuriippuvuuden. Kuten tämän työpaperin keskeinen johtopäätös kuuluukin, myös perustulon ”lukitseminen paikoilleen” (*bootstrapping*) vaatii erilaisten perustulomallien suunnitteluvalintoihin, ja näiden poliittisiin vaikutuksiin, paneutumista.

5 PERUSTULON JULKISHALLINTO

”Mikään lakisysteemi tai hallintomalli ei ole täydellinen – – Vaikka kuinka yrittäsimme, tulemme varmasti erehtymään.” (Robert Goodin 1985, 141.)

Viime luvussa luetellut poliittiset erimielisyydet ja haasteet saavuttavat lakipisteensä kun siirymme poliittisesta debatista itse järjestelmän suunnitteluun ja toteuttamiseen. Siinä vaiheessa kun perustulomalli kohtaa ympäröivän poliittisen kontekstin vallitsevat järjestelmät, sen suunnittelupiirteillä ja -ominaisuuksilla on kaikista eniten merkitystä. Tässä vaiheessa myös kilpailevien perustulomallien sisäiset erot kärjistyvät, eikä niitä enää ole helppoa lakaista maton alle perustulon monimuotoisten kannattajien keskuudessa. Merkittäviä erimielisyyksiä perustulon toteuttamisen tavoissa, joita radikaalisti eri perspektiivistä tulevien perustuloaktivistien piirissä esiintyy, on mahdollista pitää piilossa niin kauan kuin on tarpeellista luoda yhtenäinen rintama niitä vastaan, jotka kannattavat vastikkeellisia sosiaaliturvan malleja, tai, mikä pahempaa, haluavat purkaa koko hyvinvointivaltion. Mutta heti kun käytännön ongelmia toteutuksen yksityiskohdissa ilmenee, pysyvät erimielisyydet nostavat päätään tavalla, johon ei ole helppoja ratkaisuja. Tämä luku jatkaa tämän ongelman käsittelemistä ja vetää siitä johtopäätöksiä perustulon politiikalle sen usealla eri ulottuvuudella.

Tämän luvun keskeinen väite on se, että perustulon kannattajien pitäisi ottaa toteutusvaiheen poliittinen prosessi vakavasti – tai ainakin vakavammin kuin mitä he ovat tähän mennessä tehneet. Perustulon puolustajat jättävät heitteille ne politiikan aspektit, joita Bernard Schaffer (1973) on kutsunut ”hallinnollisiksi tekijöiksi,” omalla riskillään.

Perustulokeskustelu on tunnetusti vihamielinen kaikkea vähänkään byrokraattiselta interventiolta kuulostavaa ajattelua kohtaan. Hallinnollista analyysia kohtaan osoitettu syvä epäluottamus perustuu pitkälti virheelliseen ajatteluun, eikä julkishallinnollisten kysymysten välttely ole kestävä ratkaisu pitkällä tähtäimellä. Fakta on, että poliittisen uudistuksen toteuttaminen ei ole mahdollista ilman hallintoa. Tämä tarkoittaa, että perustulon kannattajat joutuvat väistämättä kohtaamaan monia hallinnollisia haasteita, jotka sisältyvät minkä tahansa laajan mittakaavan sosiaalipoliittisen uudistuksen toteuttamiseen. Perustulon toteuttamishaasteiden ylittäminen vaatii yhtäältä huolellista hallinnollista analyysia siitä, millaisia ongelmia on odotettavissa ja millaisia vaihtoehtoja niiden ratkaisemiseksi on tarjolla, ja toisaalta

myös syvällistä ymmärrystä tämän analyysin väistämättä erittäin politisoidusta luonteesta, jonka seurauksena eri perustulomallien kannattajat joutuvat helposti kääntymään toisiaan vastaan. Tämän luvun keskeinen väite on, että perustulon hallintopuoli on olennainen osa perustulon politiikkaa.

5.1 Riitaisat petikaverit: miksi perustulo jättää hallinnon huomiotta?

Ajatus siitä, että hallinnolla on väliä perustulon suunnittelulle ja toteutukselle, saattaa kuulostaa itsestäänselvyydeltä kenelle tahansa yhteiskuntatieteilijälle tai politiikan tutkijalle, mutta tämä ajatus on silti kovassa vastatulessa perustulon kannattajien keskuudessa. Monta tekijää saattaa selittää tätä laajalle levinnyttä vastentahtoisuutta hyväksyä hallinnollista analyysiä, mutta mikään niistä ei oikeuta näin voimakasta hallinnollisten kysymysten unohtamista perustulon tutkimuksessa ja sen kannattajien keskuudessa.

Perustulon puolustajat yleensä ajattelevat, että hallinto välttämättä ilmenee kontrolloivana byrokratiana, jonka alaisuudessa sosiaaliturvan asiakkaat joutuvat kokemaan yksityisyyttä loukkaavia ja nöyryyttäviä proseduureja, joita ilman he eivät ole oikeutettuja saamaan sosiaaliturvaa (Standing 2002). Se onkin valitettavasti useiden valikoivien tukijärjestelmien ongelma, että niiden byrokraattiset interventiot – mukaan lukien alemman tason virkahenkilökunnan toimesta (Lipsky 1980) – redusoivat tuenhakijat passiiviseen ja riippuvaiseen rooliin, jossa he kohtaavat epäluuloa joka käännteessä. Tämän seurauksena heidän toimintakykynsä, itsekunnioituksensa ja itsetuntonsa joutuu koetukselle juuri sen systeemin toimesta, jonka tarkoitus on auttaa heitä (Handler 2004; Handler ja Hasenfeld 2006). Tästä syntyvät sekä hyvin tunnetut negatiiviset efektit tukien oikeinkohdentamiseen (Craig 1991; van Oorschot 1991 ja 1998) että myös yleinen epäluulo hallitusta kohtaan ja siten madaltunut poliittisen osallistumisen aste (Soss 1999 ja 2000; Mettler ja Stonecash 2008; Bruch ym. 2010).¹³² Huomattava määrä tutkimusta osoittaa byrokraattisen oikeuskadon (*bureaucratic disentitlement*; Lipsky 1984) olevan ennustettavissa oleva sivuvaikutus sellaisessa systeemissä, joka priorisoi hakijoiden paperityötä ja jossa vallitsee hakukriteerien tarkkaa täyttämistä valvova kulttuuri (Bane ja Ellwood 1994). Monissa tapauksissa kyseessä on jopa tarkoituksellinen strategia valtion kontrollin lisäämiseksi (Piven ja Cloward 1993). Perustulon kannattajien mielestä tästä seuraa se, että byrokraattista tarveharkintaa ja paternalismia vastaan pitää taistella vähentämällä hallinnollisten interventioiden toiminta-alaa ylipäänsä (Standing 2002; Offe 2005). Tästä perspektiivistä perustulo on välttämätön työkalu ”byrokraattisen putkiremontin” toteuttamiseksi (Standing ja Jhabvala 2010).

Emme voi kiistää sitä, etteikö liian pitkälle viety hallinnollinen valta – sosiaaliturvan asiakkaiden elämää liian paljon kontrolloiva byrokraattinen interventio – synnyttäisi tuhoisia vaikutuksia sekä yksilön että järjestelmän tasolla. Meidän ei kuitenkaan pidä antaa tämän yksipuolisen näkökulman estää meitä huomaamasta monia heikkouksia tässä lähestymistavassa. Ensinnäkin, vaikka viimekätinen sosiaaliturva onkin tyypillisesti organisoitu kontrolloivalla tavalla, monet muut tukiohjelmat eivät sitä ole. Useissa maissa vallitsee suuri ero oikeusperustaisen sosiaaliturvan (kuten eläkkeiden ja ansiosidonnaisen) ja byrokraattista väliintuloa ko-

¹³² Eturintaman sosiaalityöntekijöiden parissa on merkittävää paikallista eroavaisuutta siinä, miten ihmisten tarpeet tulkitaan, millä on konkreettista vaikutusta sille, miten tuensaajat kohdataan jokapäiväisen virkamiestoiminnan tasolla (Rice 2013; Altreiter ja Leibetseder 2014).

rostavan viimekätisen sosiaaliturvan (kuten toimeentulotuen) välillä (Soss 1999 ja 2000; Bruch ym. 2010). Tämä osoittaa, että hallinnollisten prosessien uudistaminen on täysin uskottava vaihtoehto niiden purkamiselle – vaikkakin poliittisesti latautunut ja operatiivisesti vaikea vaihtoehto. Tämän tunnustaminen johtaa meidät suoraan toiseen heikkouteen tässä lähestymistavassa: hallinnollisten organisaatioiden ja virkahenkilökunnan syyttäminen ihmisten yksityisyyttä loukkaavien toimintatapojen olemassaolosta unohtaa sen, kuinka pitkälle nämä järjestelmät ovat seurausta siitä yleisestä ilmapiiristä, joka lähtökohtaisesti vastustaa automaattista oikeutta taattuun toimeentuloon. Viime kädessä poliittinen prosessi määrittelee hallinnollisten prosessien tavoitteet ja tarjoaa hallinnolle työkalut niiden saavuttamiseksi.¹³³ On pitkälti väärä diagnoosi nähdä, että liian kontrolloivan byrokratian ongelma ratkeaa kun vaan puretaan byrokratiata, sillä oikeasti kaiken takana on aktivointitoimenpiteitä kannattava poliittinen ilmapiiri, joka vastustaa anteliasta sosiaaliturvan myöntämistä. Sen olemassaolo muokkaa ja asettaa rajoitteita hallinnollisille prosesseille ja käytännöille.

Perustulon kannattajatkaan eivät tietenkään kuitenkaan usko byrokratian täydelliseen purkamiseen; he vain kannattavat järjestelmää, joka vaatisi vähemmän sääntöjä, vähemmän sääntelyä, vähemmän kontrollia ja tämän seurauksena vähemmän byrokratian puuttumista ihmisten elämään. On kuitenkin virhepäätelmä ajatella, että perustulojärjestelmän toteuttaminen ilman kontrolloivaa byrokratiata – jota uudistuksen kannattajat ihan oikein perusteiden peräänkuuluttavat – tarkoittaisi, että perustulo ei kohtaisi merkittäviä hallinnollisia haasteita. Perustuvanlaatuinen virhe olisi redusoida kaikki toimeenpanon ongelmat sen estämiseksi, että byrokratiata ei pääse käyttämään liiallista ja sattumanvaraista valtaa sosiaaliturvan asiakkaiden elämässä. Todellisuudessa julkishallinto koskettaa monia hyvin erilaisia toteuttamisvaiheen aspektoja (Hood 2010), joista monet vaikuttavat valitun perustulomallin toimintakykyyn ja tehokkuuteen.

Näkemyks kontrollivoivasta byrokratiasta ei kuitenkaan ole ainoa selitys sille miksi hallinnollisia kysymyksiä ollaan nihkeitä ottamaan vakavasti. Perustulon kannattajat saattavat esimerkiksi uskoa julkishallinnon liukuhihnamalliin (Stewart 1988), jonka mukaan toimeenpanossa on kyse vain lainsäädännöllisten päätösten orjallisesta noudattamisesta. Tämä mahdollistaa selkeän erottelun politiikan ja hallinnon välille (Wilson 1887). Perustulokeskustelussa esiintyvä versio tästä liukuhihnamallista olettaa, että tärkeät kysymykset syntyvät siinä vaiheessa, kun keskustelemme perustulon moraalista perustasta, taloudesta ja politiikasta, mutta toteutusvaiheeseen siirryttäessä on kyse enää pelkästään välineellisistä, teknisistä ja näennäisen ei-poliittisista kysymyksistä. Tämä liukuhihnamalli on kuitenkin kumottu julkishallinnon tutkimuksen keskuudessa jo pitkän aikaa sitten (esim. Baldwin ym. 2011), ja samoin pitäisi tehdä sen versiolle perustulokeskustelussa. Kuten osoitan tämän luvun loppupuolella, ei yksinkertaisesti pidä paikkaansa, että hallinnollisissa kysymyksissä olisi kyse pelkästään teknisistä ongelmista, jotka eivät vaadi vaikeita poliittisia valintoja. Liukuhihnamallista luopuminen tarkoittaa että julkishallinnon tutkijoille annetaan merkittävä paikka filosofien ja yhteiskuntatieteilijöiden rinnalla perustulosta käytävissä keskusteluissa.

133 Byrokraattisesta harkintavallasta on olemassa paljon tutkimuskirjallisuutta (esim. Mashaw 1983; Huber ja Shipan 2002).

Toinen väite, jota monet perustuloaktivistit kannattavat, on se, että teknologisen yhteiskunnan aikakaudella toteutuksen ongelmat ovat vähentyneet huomattavasti. Moderni tietoyhteiskunta on lisännyt meidän käytössämme olevien työkalujen määrää, joiden avulla voimme yrittää ratkaista toteutusvaiheen ongelmia. Ymmärrettävästi houkutus onkin suuri ajatella, että tämän seurauksena meillä olisi vähemmän syytä huoleen. Viimeaikainen tutkimus kuitenkin tekee selväksi, että uudet teknologiat ”eivät tarkoita että kohtaamme uusia järjestelmäta-son ongelmia tai että vanhat ovat kadonneet” vaan että ”vanhat ongelmat ilmenevät uusilla tavoilla” (Hood ja Margetts 2007, 14; ks. myös Seddon ja O'Donovan 2013). Opetus on selvä: toteuttamisvaihetta ei voi ohittaa teknologisilla ratkaisuilla.

Viimeinen syy, miksi perustulon kannattajat ovat haluttomia suoraan tarttumaan perustulon hallinnollisiin kysymyksiin, johtuu siitä, että he usein ajattelevat, että mitä tahansa haasteita syntyäkään toteutusvaiheen aikana, perustulo tulee aina olemaan tehokkaampi kuin valikoivat lähestymistavat, koska se on yksinkertainen, universaali, yhdenmukainen ja vastikkeeton. Philippe Van Parijs mm. edustaa tätä ajattelutapaa, kun hän toteaa, että ”jos oletamme tietokoneiden avulla tapahtuvan tehokkaan veronkeräyksen ja tulonsiirtoteknologian olemassaolon”, hallinnolliset kulut ovat todennäköisesti ”pienempiä universaalien, *ex ante* -mallin alaisuudessa, kuin tarveharkintaisen, *ex post* -mallin alaisuudessa” (Van Parijs 2004, 20). Ajatus lienee tässä se, että perustulon hallinnolla on merkitystä vain suhteessa muihin malleihin. Tätä näkökulmaa vastaan haluan ensinnäkin todeta, että perustulon suhteellinen tehokkuus muita malleja vastaan on vasta oletettu, mutta ei vielä todistettu; ja toisekseen, että meidän pitää varoa vetämästä vahvan yleistäviä johtopäätöksiä halki kaikkien perustulon eri mallien.

Tätäkin tärkeämpää on kuitenkin huomata, että tämä verrannollinen näkökulma sisältää perustavanlaatuisen virheen: perustuloehdotuksen hallinnoitavuudella on tärkeitä implikaatioita myös sen eettiselle haluttavuudelle ja poliittiselle toteutettavuudelle – riippumatta siitä miten se pärjää verrattuna muihin, valikoivampiin kilpailijoihin. Vertaileva näkökulma antaa perustulolle liian helposti kiitettävän arvosanan, koska se piilottaa sen tosiasian, että erilaiset perustulon mallit ratkaisevat toteutuksen kysymykset radikaalisti eri tavoin. Kuten tulemme huomaamaan seuraavaksi, näillä eroilla on merkitystä, koska niiden toteutuksesta syntyvät erilaiset lopputulokset hyödyttävät eri kohderyhmiä eri määrin. Tämä puolestaan vaikuttaa suoraan perustulon politiikkaan. Tämä vahvistaa edellä esitettyä tärkeää huomiota siitä, että perustulon hallintoon liittyvät kysymykset ovat läpikotaisesti poliittisia.

Voimme siis erottaa monia eri syitä, miksi hallinnolliset kysymykset ovat jääneet vähälle huomiolle perustulokeskusteluissa, mutta yksikään niistä ei tosiasiallisesti oikeuta sitä. Hallinnon unohtamisella on kova hinta niille perustulon kannattajille, jotka todella haluavat edistää poliittisesti toteuttamiskelpoista ratkaisua, jonka tarkoituksena ei ole pelkästään edistää teoreettista keskustelua oikeudenmukaisen yhteiskunnan perustavista periaatteista, vaan myös saada konkreettinen malli otettua käyttöön.

5.2 Perustulon hallinnon yleiset raamit

Seuraavaksi esittelen lyhyesti uuden teoreettisen mallin, joka luo pohjan analyysille, joka ottaa valtaosan tämän luvun jäljellä olevasta tilasta. Mallissa yhtyy kaksi eri ulottuvuutta. En-

sinnäkin erottelen neljä olennaista vaatimusta, jotka jokaisen sosiaaliturvan mallin, mukaan lukien perustulon, pitää täyttää: standardin luonti; informaation kerääminen ja seuraaminen; maksutavan löytäminen; ja järjestelmän valvonta. Toisekseen käsittelen kahta hyvin erilaista tapaa, joilla perustulo voi säästää hallinnointikuluissa: (valtiollisten) resurssien minimointi ja yksityiselämään puuttumisen ja muun epämukavuuden minimointi.

5.2.1 Neljä hallinnollista tehtävää

Ensimmäisen ulottuvuuden lähtökohtana toimii se kuningasajatus, että meidän pitää erotella ne eri tehtävät, jotka hallinnollisen järjestelmän täytyy kyetä tekemään, jotta se kykenee onnistuneesti toteuttamaan perustulon. Voimme erotella kolme keskeistä tehtävää, mutta lisään niihin vielä neljännen.

Ensimmäinen on standardien luonti. Se määrittelee, ketkä ovat oikeutettuja saamaan mitään tulonsiirtoa. Julkishallinnon näkökulmasta on erittäin tärkeää, että nämä ovat operatiivisia standardeja, eivätkä pelkästään teoreettisia tai normatiivisia tavoitteita. Colin Diver (1983) on muun muassa argumentoinut, että operatiivisten standardien pitäisi täyttää ”läpinäkyvyyden”, ”saatavuuden” ja ”yhteensopivuuden” vaatimukset. Hän myös korostaa, että näiden kolmen vaatimuksen väliset sisäiset ristiriidat, jotka syntyvät siitä, että ne kaikki pitäisi pystyä täyttämään samanaikaisesti, asettavat vakavia haasteita mille tahansa hallinnolliselle systeemille. Tämä synnyttää heti keskustelua niistä strategisista valinnoista, joita pitää tehdä hyväksyttävien kompromissien ja operatiivisten prioriteettien suhteen. Yksi keskeinen valintakysymys liittyy sen byrokraattisen päätösvallan laajuuteen, jota käytetään edellä mainittujen standardien ja sääntöjen tarkan merkityksen ja tapauskohtaisen soveltumisalan tulkitsemiseen. Vaikka perustulon vastikkeeton ja universaali muoto näyttääkin kätevästi ohittavan tämän ensimmäisen ongelman – lukuun ottamatta vaikeaa valintaa siitä suljetaanko eikansalaiset, tai ei-maassa pysyvästi asuvat, järjestelmän ulkopuolelle – on kuitenkin tärkeää muistaa, että monet laajan perustuloperheen sisällä esitetyt mallit joutuvat varsin suoraan tekemisiin standardien luomisen ongelman kanssa. Tämä koskee kaikista oleellisimmin ns. osallistumistulomalleja, kuten luvussa 5.5 tarkemmin selitän.

Toinen tehtävä koskee niiden mekanismien suunnittelua, joiden avulla kerätään asianmukaisista informaatiota siitä, ketkä täyttävät ensimmäisessä vaiheessa määritellyt tuensaamisen kriteerit. Tämä tehtävä vaatii myös tuensaajien valvontaa, jotta voidaan varmistua siitä, että he täyttävät jatkossakin kaikki asianmukaiset kriteerit. Tämä vaihe nähdään yleisesti olevan suurin syy sille, että tarvitaan byrokraattista puuttumista ihmisten yksityiselämään. Sen nähdään imevän myös leijonanosan vastikkeellisten tukimuotojen hallinnollisista kustannuksista. Perustulon puolustajat ovat innokkaita väittämään, että informaation kerääminen ja tuensaajien valvonta olisivat turhia prosesseja sellaisessa järjestelmässä, jossa valikoinnin kriteerit on efektiivisesti eliminoitu. Meidän ei pidä kuitenkaan olla liian nopeita hyväksymään tätä johtopäätöstä. Tuensaannin kriteerien poistaminen ei vielä itsessään auta identifioimaan, ketkä tarkalleen ovat tuensaantiin oikeutettuja – ainakaan niin selvästi että perustulon maksamisesta vastuussa olevat tahot kykenisivät identifioimaan heidät luotettavasti. Hoodin (1985) päätelyä seuratakseni viittaan ”hallinnollisen rekisteröitävyyden” (*cadasterability*) ongelmaan, ja

väitän, että joissakin paikoissa tämä synnyttää vaikean esteen perustulon tosiasialliselle toimeenpanemiselle.

Kolmas tehtävä on – itsestään selvästi – erittäin tärkeä, mutta sekin on liian puutteellisesti huomioitu perustulokeskusteluissa: perustulon maksaminen käytännössä. Sen jälkeen kun perustuloon oikeutetut tuensaajat on selkeästi identifioitu, oleellinen osa perustulon hallintointia on varmistaa, että raha todella päätyy sinne, minne se on tarkoitettu, mieluiten mahdollisimman pienillä lisäkustannuksilla tuensaajille itselleen. Julkishallinnon piirissä tämä tunnetaan ”kanavoinnin” (*conduitability*) ongelmana (Hood 1985). On useita mekanismeja, joita voi käyttää konkreettisen tuen maksamisen kanavina. Efektiivinen toteutus vaatisi sellaisen metodin (tai metodien yhdistelmän) keksimistä, jonka avulla kaikki tarkoitettut tuensaajat – tässä tapauksessa esim. kaikki kansalaiset tai maan pysyvät asukkaat – saisivat perustulonsa ilman liiallista vaivaa tai kustannusta, ottaen huomioon kaikki mahdolliset virheet, jotka voivat syntyä prosessin aikana. Valitettavasti pintapuolinenkin päättely paljastaa, että useat suosituimmat kandidaatit perustulon maksamisen mekanismeiksi eivät ole vailla ongelmia. Kaikista haastavin ongelma, erityisesti niille jotka kannattavat perustuloa keinona parantaa kaikissa heikoimmissa asemissa olevien toimeentuloa, on se tosiasia, että kaikista heikoimmat kansanryhmät ovat tyypillisesti juuri niitä, jotka tippuvat turvaverkon läpi mikäli käytetään kaikista tavallisimpia maksamisen kanavia, kuten veronpalautuksia tai suoria pankkisiirtoja (esim. kodittomat ja muut ”pankittomat”).

Viimeiseksi, neljäs tehtävä on perustulon hallinnon efektiivinen valvonta. Erotuksena siihen valvontaan, joka sisältyy tuensaajien informaation käsittelyyn, ja jonka tarkoituksena on sulkea sääntöjä noudattamattomat ja kriteereistä lipsuvat pois tuensaajien piiristä, hallinnollisen valvonnan tarkoituksena on olla tahallisen inkluusiivista: sen tarkoituksena on varmistaa, että kaikki todella saavat perustulonsa ketkä siihen ovat oikeutettuja. Perustulon kannattajat ovat usein vihamielisiä valvontaa kohtaan, mutta heidän pitäisi suhtautua siihen suopeasti, erityisesti jos otetaan vakavasti se ajatus, että ohjelman toimeenpaneminen on lähes aina epätydellistä. Valvonta ei esiinny missään perustulon toteutuksen keskusteluissa, vaikka perustulo oletetusti kohtaa useita erityislaatuisia haasteita tällä alalla, osittain pelkästään jo sen massiivisen skaalan takia, joka sisältyy potentiaalisesti koko kansakuntaa koskevan järjestelmän toteuttamiseen (Seddon ja O’Donovan 2013), mutta osittain myös sen takia, että perustulo vastustaa perinteisempiä valvonnan mekanismeja, joiden harteilla se voisi helposti matkustaa.

5.2.2 Hallinnosta säästäminen

Neljä yllä mainittua tehtävää muodostavat toteuttamisvaiheen sisällön ensimmäisen puolen, eli ne konkreettiset tavoitteet, jotka pitää saavuttaa jotta perustulo voi toimia halutulla tavalla (mallin vankkarakenteisuus). Toisen puolen muodostavat näitä tavoitteita toimeenpanevan hallinnollisen koneiston toimintamahdollisuudet. Hallinnolliset järjestelmät kohtaavat valitettavan nopeasti ”hallinnon rajat” (Hood 2010), mikä asettaa vaateen säästää hallinnosta aina kun mahdollista. Perustulon kannattajat yrittävät vetää tästä sen johtopäätöksen, että perustulon tekeminen universaaliksi ja vastikkeettomaksi olisi paras tapa ohittaa jopa kaikista sit-

keimmät hallinnolliset haasteet. Tässä vaiheessa on kuitenkin oleellista kysyä, että mitä oikeastaan tarkoitetaan ”hallinnosta säästämällä”?

Christopher Hoodin (1983 ja 1986) tutkimuksia mukaillen voimme erotella kaksi tapaa, joilla hallinnosta on mahdollista säästää. Ensimmäisessä merkityksessä hallinnosta säästäminen viittaa yksinkertaisesti perustulon toteuttamiseen käyttämällä mahdollisimman vähän julkisen sektorin resursseja, ottaen huomioon ennalta määritellyt tehokkuustavoitteet. Resursseilla tässä tarkoitetaan erityisesti niitä transaktiokustannuksia, jotka koituvat siitä kun hallitus joutuu määrittelemään, valvomaan ja maksamaan sosiaalietuuden, eikä niinkään perustulo-ohjelman kokonaiskustannuksia (Offe 2005). Tämän näkemyksen mukaan hallinnosta tekee kalliin se yhteiskunnallinen vaihtoehtokustannus, joka koituu siitä, että valtio käyttää resurssejaan yhden tietyn järjestelmän toteuttamiseen (ja tästä syntyy hyvinvointitappioita). Ajatus siitä, että perustulo tarkoittaa merkittäviä säästöjä tällä akselilla, on erittäin laajalle levinnyt ja suosittu, mutta sitäkin ei sovi niellä ilman tarkempaa analyysiä ja huolellisia reunaehtoja.

Toinen hallinnollisen säästämisen muoto keskittyy aivan toisenlaisiin asioihin. Sillä halutaan minimoida sitä (yksityiselämään) puuttumisen määrää, jota perustulon toimeenpaneminen tarkoittaa etuuden saajille. Vaikka suurin osa tästä keskustelusta onkin kohdistunut rajatumassa merkityksessä ihmisten yksityiselämään puuttumiseen, puhun itse mieluummin laajemmassa merkityksessä ihmisten kokeman epämieluisen asioinnin vähentämisestä. Tämä tarkoittaa mm. sitä, miten helppoa on navigoida sosiaaliturvan monimutkaisessa järjestelmässä, miten helppoa on saada tarvittavat tiedot, tai miten helppoa on kulkea prosessin eri vaiheiden läpi (van Oorschot 1991 ja 1998). Se viittaa yhtä lailla hallinnollisten virheiden todennäköisyyteen ja siihen, miten helppoa näistä on valittaa ja myös saada virheelliset päätökset korjatuiksi. Tässäkin hallinnollisen säästämisen merkityksessä perustulo näyttää jälleen helposti voittavan kaikki vastikkeelliset sosiaaliturvan muodot, vieläpä varsin helposti. Mutta tässäkin pätee monta reunaehto.

Todellinen haaste on kuitenkin siinä, että nämä kaksi hallinnollisen säästämisen muotoa eivät ole sama asia. Nämä kaksi näkökulmaa johtavat usein vastakkaisiin suuntiin – kaikista selkeimmin tapauksissa, joissa etuuden tuensaannin ja nostamisen esteitä pystytään purkamaan ainoastaan käyttämällä runsaasti hallinnollisia tai muita resursseja. Ja kuten seuraavissa luvuissa osoitan, perustulon hallinto ei ole immuuni tälle ongelmalle. Tämä johtuu suurelta osin siitä, että relevantit valinnat näiltä osin eivät ole luonteeltaan pelkästään teknisiä vaan myös poliittisia. Jos siis perustulon hallintoa halutaan minimoida pelkästään resurssien näkökulmasta, on täysin mahdollista tyytyä muodollisten esteiden ja tuensaannin kriteerien poistamiseen, vaikka tuensaajien näkökulmasta hakuprosessi olisi edelleen sekä yksityisyyttä loukkaava että hankala. Jos taas haluamme minimoida ihmisten yksityisyyden loukkauksia, voimme sen sijaan oikeuttaa kalliinkin byrokraattisen mekanismin luomisen, mikäli sellainen järjestely todella tavoittaa kaikki kansalaiset (tai tuensaajat) tavalla, joka ei juurikaan loukkaa ihmisten yksityisyyttä. Korostaakseni vielä aikaisemmin esittämäni huomiota: siellä missä eri päämäärät joutuvat konfliktiin, tai missä ne saavuttavat vaihtelevaa kannatusta erilaisilta kilpailevilta poliittisilta ryhmiltä tai kansan eri osilta, perustulon hallinto on lähtökohtaisesti poliittista.

5.3 Hallinnollisen tehokkuuden teesi uudessa valossa

Perustulon kannattajat säännöllisesti puolustavat yhtä tai toista versiota hallinnollisen tehokkuuden teesistä. Tämän teesin vahva versio sanoo että hallinnollisten kustannusten karsiminen on tärkeä poliittinen päämäärä itsessään, ja perustuloa pitää suosia muiden sosiaaliturvamallien ylitse koska se mahdollistaa sen, että päättäjät voivat karsia hallinnon kustannuksia huomattavasti. Vahvaa versiota kannattavat tyypillisesti konservatiiviset ja libertaristiset perustulon kannattajat, jotka pitävät byrokratian karsimisesta tärkeänä poliittisena päämääränä (esim. Kliemt 1993; Buchanan 1997; Murray 2006). Heikompi, mutta laajemmalti hyväksytty versio tästä teesistä sanoo, että perustuloa pitää suosia kilpailevien mallien yli koska se vähentää organisaatiotason kustannuksia (jotka tuottavat hyvinvointitappioita), olivat asetetut tehokkuuskriteerit sitten mitä tahansa.¹³⁴ Hallinnollisen tehokkuuden teesi (sen heikossa muodossaan) on sekä houkutteleva että, perustuloon sovellettuna, intuitiivisesti uskottava. Voimme kuitenkin lähemmässä tarkastelussa todeta, että perustulon kannattajien liiallinen nojaaminen hallinnolliseen tehokkuusajatteluun on monessakin mielessä ongelmallista.

On monta syytä olettaa, että hallinnolliset säästöt eivät joko synny ollenkaan tai ovat ainakin luultavasti paljon pienempiä kuin mitä perustulon puolustajat haluaisivat. Yksi syy tälle löytyy kilpailevien perustulomallien hallinnoitavuudesta. Viitataan tällä siihen, että kaikki konkreettiset perustulon kannattajien esittämät mallit eivät suinkaan oleta täydellistä tarveharkintaisuuden byrokratian poistamista, mikä olisi ennakkoehto väitettyjen hallinnollisten säästöjen syntymiselle. Vaikka perustulon vastikkeettoman version paradigmaattinen malli, jonka Van Parijs (1995 ja 2004) on esittänyt, näyttääkin säästävän roimasti perustulon hallinnossa tässä merkityksessä, heti kun me teemme pieniäkin kompromisseja yhteen sen suunnitelluista ominaisuuksista, hallinto (ja hallinnollisia kuluja) syntyy jälleen uudelleen.¹³⁵ Ottaakseni tästä esimerkin, perustulokeskustelun piirissä paljon suosiota kerännyt osallistumistulo tarvitsee luultavasti erittäin suuren hallinnollisen koneiston; palaan siihen allapäin. Odotetut hallinnolliset säästöt riippuvat siis kriittisesti siitä, miten kukin käytännöllinen perustulon malli toteutetaan.

Mutta vaikka rajaisimme valintamme eri perustulomallien välillä yksinomaan niihin, jotka pintapuolisesti luopuvat kokonaan kaikista eri valikoivien sosiaaliturvamallien ehdollisuuden kriteereistä (Offe 2005), on silti vielä kaksi lisäsyitä olla uskomatta väitettä suurien hallinnollisten säästöjen synnystä. Ensimmäinen on se, että vaikka perustulon hallinto periaatteessa mahdollistaisikin sen, että voimme purkaa jonkun tietyn byrokraattisen mekanismin, jäljelle jäävät tukimuodot saattavat silti vaatia tämän prosessin säästämistä. Jos esimerkiksi verojärjestelmä vaatii edelleen jatkuvaa hallinnollista tulovirtojen mittaamista, niin tulovirtojen mittaamisesta luopuva perustulojärjestelmä ei vielä yksin tarkoita kovin suuria hallinnollisia säästöjä.¹³⁶ Toisekseen, paljon on kiinni siitä, kuinka monta sosiaaliturvan etuutta perustulon on tarkoitus korvata tai täydentää. Mitä suurempi on ”korvaantumisen aste” – eli mitä enem-

¹³⁴ Näiden kahden lähestymistavan välistä eroa kuvaa tarkemmin seuraava jaottelu: siinä missä vahva versio kannattaa hallinnon vähentämistä jopa siellä missä tämä tarkoittaa, että jotkut tuensaajat jäävät vaille tukia, heikompi versio priorisoi tehokasta tuensaajien tavoittamista organisatorisen tehokkuuden kustannuksella.

¹³⁵ Asian voi myös ilmaista vähän eri tavalla: suunnitteluominaisuuksien ja niiden hallinnollisten kustannusten välillä on epälineaarinen suhde, joten emme voi olettaa, että aina kun otamme askelia kohti ”puhdasta” perustulomallia, tulemme säästäneeksi resursseja samassa suhteessa.

¹³⁶ Yleisesti voi sanoa, että mitä enemmän järjestelmä ratsastaa olemassa olevien hallinnollisten prosessien selässä, sitä vähemmän on mahdollista säästää byrokratian kustannuksista.

män perustulo tarkoittaa muiden ohjelmien purkamista – sitä suurempia hallinnollisia säästöjä on mahdollista saavuttaa. Mutta silti voi tietenkin tulla vastaan monia eettisiä tai poliittisia syitä vastustaa tällaista reformia.

Tämän luvun argumentin voi summata yhteen lauseeseen: hallinnollisen tehokkuuden teesillä on tiettyä intuitiivista uskottavuutta, jos verrataan perustulon hallintovaatimuksia modernien hyvinvointivaltioiden nykytetuoksien tilkkutäkkeihin. Mutta odotettavissa olevien säästöjen tarkka suuruus on pitkälti riippuvainen sekä valitun perustulomallin ominaisuuksista että sen toteutuksesta tietyssä poliittisessa kontekstissa. Ulkopuolelta katsoen nämä säästöt saattavat osoittautua hyvinkin pieniksi. Tästä voisi päätellä, että teesin heikko versio tarjoaa vain hyvin vähän lisäsyitä perustulon puolustamiseksi. Perustulon kannattajat voivat silti kannattaa teesin vahvempaa versiota, mutta ainoastaan jos he ovat valmiita samalla lipsumaan tärkeistä kohdetarkkuuden vaatimuksista.¹³⁷

5.4 Perustulon toteuttamisen pullonkauloja

Perustulon puolustajat, kun he puhuvat perustulon toteuttamisen helppoudesta, eivät välttämättä viittaa (pelkästään) heidän lempimallinsa vaikutuksiin valtion budjetissa. Usein heidän ajattelunsa voidaan paremminkin ymmärtää hallinnollisen säästämisen toisessa merkityksessä, kuten se on luvussa 5.2.2 määritelty (Hood 1983). Tässä pidetään tärkeänä sitä, että perustulon suhteellisen helppo hallinnointi mahdollistaa sen, että voidaan pitää huoli siitä, että kaikki tuensaajat todella myös saavat etuutensa. Tässä perustulon hallinto tarjoaa ratkaisun sosiaaliturvaetuksien alikulutuksen tai käyttämättä jättämisen ongelmiin, mitkä ovat tutkimuskirjallisuudessa hyvin tunnettuja (Craig 1991; van Oorschot 1991, 1998 ja 2002). Väitteeni on, että perustulo pärjää kohdetarkkuudessaan paljon paremmin kuin perinteiset mallit. Tämän huomion takana olevat oletukset vaativat kuitenkin huolellista arviointia.

Tämän työpaperin lähtökohtana on kaksi oletusta. Ensimmäkin hyväksyn sen, että perustulo nauttii suhteellista etua sosiaaliturvan käyttöasteen parantamisessa (Goodin 1992). Toisaalta haluan korostaa, että perustulon kannattajat eivät voi vain sokeasti luottaa siihen, että tarveharkintaisuuden poistaminen automaattisesti nostaisi sosiaaliturvan käyttöastetta. Tämä johtuu siitä, että muodollisten tuensaantikriteerien puuttuminen (muodollinen universalismi) ei ole riittävä tae sille, että jotkut vaikeasti tavoitettavat asiakasryhmät efektiivisesti saisivat tukensa (substantiaalinen universalismi). Juuri tämä jälkimmäinen päämäärä motivoi suurta osaa perustulon tukijoista, mikä puolestaan tarkoittaa, että on tärkeää tarkastella paljon yksityiskohtaisemmin, onko vielä jäljellä joitain esteitä sille, että tuki saavuttaa kohteensa käytännössä. On mahdollista argumentoida, että perustulo saattaa kyllä välttää osan valikoivia ohjelmia haittaavista etuuden alikäytön ongelmista, mutta se saattaa myös kohdata omia pullonkaulojaan. Nämä voivat johtua esimerkiksi perustulouudistuksen laajasta mittakaavasta (jonka tarkoituksena on tavoittaa, ainakin periaatteessa, jokainen kansalainen tai maassa pysyvästi asuva henkilö). Järjestelmän laaja mittakaava tarkoittaa myös sitä, että perustulon to-

¹³⁷ Tärkeää on myös huomata, että vahvempi versio hallinnollisen tehokkuuden teesistä on kytköksissä alentuneeseen poliittiseen kestävyteen. Se nimittäin poistaa byrokratialta kaikki kannustimet taistella perustulojärjestelmän puolesta sen erinäisiä muutos- tai purkamisyhteyksiä vastaan (Béland 2010).

teutuksessa voidaan ainoastaan tiettyyn rajaan asti käyttää hyväksi olemassa olevia (ja hyväksi todettuja) hallinnollisia prosesseja.

Voidaan erotella kolme erityyppistä pullonkaulaa, jotka perustulon toteuttamisessa pitää ottaa huomioon. Hallinnolliseen rekisteriin liittyvät ongelmat syntyvät niissä paikoissa missä ei ole olemassa valmista rekisteriä kaikista tukeen oikeutetuista kansalaisista tai asukkaista. Tällöin perustulon hallinnointi tarvitsee investointeja kattavan ja luotettavan hallintarekisterin luomiseen. Tässä pitäisi korostaa erityisesti sitä, että rekisteri tavoittaa myös ne haavoittuvaset yksilöt, jotka ovat usein ”järjestelmän ulkopuolella” (esim. kodittomat).¹³⁸ Toinen pullonkaula liittyy maksutavan valintaan, sillä epätyypillisessä työsuhhteessa olevat, tai ilman kotiosoitetta olevat, jäävät helposti yleisesti käytettyjen maksutapojen ulkopuolelle (kuten palkat, pankkisiirrot, postissa lähetettävät shekit, jne.). Tämän ongelman ratkaiseminen saattaa vaatia merkittäväkin hallinnollista investointia, jotta kaikista haavoittuvasimmat ihmisryhmät saataisiin tehokkaasti tavoitettua. Viimeisenä pullonkaulana ovat ne hallinnollisia virhepäättöksiä ja ongelmia identifioimaan, korjaamaan ja estämään suunnitellut valvontamekanismit, jotka joutuvat koville perustulon kaltaisessa, erittäin suuren mittakaavan, järjestelmässä. On toki mahdollista minimoida erilaisten virheiden mahdollisuutta järkevien toteutusvaiheen valintojen kautta; mutta nämä valinnat vaikuttavat myös siihen, ketkä joutuvat järjestelmän päämaksajiksi tai -kärsijöiksi.

Tässä luvussa läpikäydyt ongelmat eivät muodosta yleistä argumenttia perustulojärjestelmää vastaan. Ne kuitenkin osoittavat, että sille asenteelle ei löydy hyviä perusteita, että perustulon kannattajat eivät suostu edelleenkään pohtimaan perustulon toteuttamiseen liittyvien hallinnollisia ongelmia kaikessa laajuudessaan.

5.5 Epäonnistunut kompromissi? Osallistumistulo käytännössä

Viimeisessä kahdessa alaluvussa olen jo antanut viitteitä siitä, miten helposti hallinnolliset kysymykset tulevat politisoiduiksi. Jäljellä olevissa kahdessa alaluvussa käsittelen sitä, miten toteutus ja politiikka ovat väistämättä kietoutuneet yhteen. Yksi parhaimmista esimerkeistä siitä, miten hallinnollisten tekijöiden unohtaminen johtaa kehnoon politiikkaan, on osallistumistulon idea, jota maineikas taloustieteilijä Tony Atkinson (1996 ja 2014) on ehdottanut. Tässä luvussa käyn läpi yksityiskohtaisesti Atkinsonin mallia julkishallinnon näkökulmasta.¹³⁹ Lyhyesti voin todeta, että osallistumistulo kohtaa trilemman, jonka seurauksena se ei kykene saavuttamaan riittävää tukea riittävän laajalta poliittisten toimijoiden koalitiolta.

Poliittisilla näkökulmilla oli keskeinen osansa osallistumistulon syntymisessä. Atkinson (1996) uskoi, että sosiaaliturvan pitäisi olla henkilökohtaista ja ilman tarveharkintaa, mutta hän koki että tuensaamisen kriteerien irrottaminen palkkatyöstä tai työn hakemisen ehdoista tekisi siitä mahdottoman toteuttaa. Hänen ratkaisunsa oli soveltaa Van Parijsin (1995) kehittä-

¹³⁸ Termi hallintarekisteri on englanniksi *cadaster*, mikä alun perin viittasi yksinomaan verorekisteriin (ransk. *cadastre*). Tässä yhteydessä se kuitenkin viittaa mihin tahansa standardisoituun listaan tai rekisteriin niistä yksilöiden aktiviteeteista tai ominaisuuksista, joita voidaan käyttää arvioimaan, täyttääkö tuenhakija vaadittavat sosiaaliturvan ehdot. Hallintarekisteri-yhteensopivuus (engl. *cadasterability*) viittaa siihen, kuinka helposti nämä tuensaannin kriteerit voidaan poimia tällaisesta listasta tai rekisteristä (tai redusoida sen sisältämiin kategorioihin).

¹³⁹ On mielenkiintoista huomata, että osallistumistulo keräsi nopeasti tukea perustulon kannattajien piirissä oikeastaan ilman minkäänlaisia yrityksiä tutkia sen poliittisia implikaatioita yksityiskohtaisemmin. Tuoreen vastaesimerkin tälle tarjoaa kuitenkin Pérez-Muñozin (2015) tekemä osallistumistulon puolustus.

tämää mallia siten, että se sisältää ”osallistumisen velvoitteen”, joka tulee tulkita ”laajemmassa, yhteiskunnallisen kontribuution merkityksessä” (Atkinson 1996, 69). Hänen ehdottamansa osallistumisehto sisältää laajan valikoiman yhteiskunnallisesti hyödyllisiä toimia – mukaan lukien palkkatyö tai itsensä työllistäminen, sairausloman tai invaliditeetin takia työn ulkopuolella oleminen, koulutuksessa tai harjoittelujaksolla oleminen, hoivatyö tai vapaaehtoistyö, jne. – mikä auttaisi tekemään perustulon myöntämisestä poliittisesti hyväksyttävää (ks. myös Goodin 2003). Monien mielestä osallistumistulo on perustulon poliittisesti toteutettavissa oleva serkku: se jakaa monia ominaisuuksia perustulon kanssa, kykenee saavuttamaan ennennäkemättömän osuuden kohdepopulaatiosta, ja kykenee potentiaalisesti keräämään riittävästi tukea monilta poliittisilta ryhmiltä. Osallistumistulon väitetään erityisesti kykenevän toimimaan kompromissina niiden välillä, jotka haluavat nähdä universaalina toimeentulotakuun kansalaisyhteisyydenä, ja niiden välillä, jotka korostavat vastavuoroista yhteiskunnallista kontribuutiota vastineeksi tuen saamiseksi (White 2003a ja b).

Valitettavasti osallistumistulon toteuttamiseen liittyvien haasteiden huolellinen tarkastelu nopeasti paljastaa, että se kohtaa suuria vaikeuksia edellä mainittujen hallinnollisten tehtävien kohdalla. On tärkeää huomata, miten erityisen huonosti osallistumistulo pärjääkään suhteessa standardien luomiseen, tuensaajien identifioimiseen ja valvontaan, sekä maksutapah- tumien toteuttamiseen. Voisi jopa sanoa, että osallistumistulo häviää kaikilla näillä osa- alueilla, ei pelkästään perustulolle, vaan yhtä hyvin myös *workfare*-tyyppisille ohjelmille. Julkishallinnollisesta näkökulmasta osallistumistulo ei suinkaan näyttäytyä toimivana kompromissina, vaan toteutusvaikeuksien suossa rämpivänä ohjelmaehdotuksena.

On kaiken lisäksi mahdollista olettaa, että tästä seuraava hallinnollinen kestävämyys joh- taa suoraan poliittiseen kestävämyyteen. Tämä tarkoittaa, että tähänastiset poliittiset liit- tolaiset ajautuvat nopeasti valitsemaan keskenään ristiriidassa olevia pakoteita pois syntyvästä trilemmasta. Tämä synnyttää valtava hallinnollisia kustannuksia (sekä budjetin/resurssien kuluttamisen merkityksessä että tuensaajien epämukavan asioinnin/yksityiselämään puut- tumisen merkityksessä), kun hallinto pyrkii pitämään kiinni samanaikaisesti sekä mahdolli- simman suuresta tuensaajien määrästä (inkluusioperiaate) että osallistumisen tiukoista kri- teereistä (osallistumisperiaate). Kontribuutiopuolta korostavat kannattajat haluaisivat luon- nollisesti priorisoida osallistumisperiaatetta inkluusioperiaatteen kustannuksella (pehmeä *workfare*-strategia), kun taas täyden perustulon kannattajat näkevät asiat täysin päinvastoin: he ovat valmiita luopumaan osallistumisperiaatteesta kokonaan suuremman kattavuuden saavuttamiseksi (lepusen valvonnan strategia). Olennaista ei tässä ole niinkään se, kumpi näis- tä reiteistä on toivottava vaihtoehto, vaan se, että tämä trilemma efektiivisesti pakottaa osal- listumistuloa kannattavan poliittisen koalition liittolaiset vetämään järjestelmää eri suuntiin omilta tahoiltaan. Uskallan yksiselitteisesti vetää tästä sen johtopäätöksen, että politiikan nä- kökulmasta osallistumistulo on mahdoton lähtökohta, mikäli perustulo halutaan koskaan saa- da toteutettua.

Toisessa kirjassaan *Inequality: What Can Be Done?* Atkinson (2014) palaa osallistumistulon ideaan ja vastaa suoraan osaan yllä mainitusta kritiikistä. Atkinson uskoo, että tämä kritiikki antaa liikaa painoarvoa osallistumistulon vastaisille argumenteille. Hän väittää, että kaikesta huolimatta osallistumistulo on paljon yksinkertaisempi toteuttaa kuin tarveharkintaiset tai

vastikkeelliset etuudet, koska se vaatii hallintoa tekemään vain yleisluontoisia kategoriapäätöksiä – joista suurta osaa joka tapauksessa tehdään jo tällä hetkellä (ainakin osittain) eri puolilla hallintokoneistoa. Tämän lisäksi hän huomauttaa, että mikäli hallinnon toimintamahdollisuudet ovat rajalliset, valtion pitäisi investoida lisäresursseja sosiaalitoimen hallintopuoleen, koska tärkeintä on ”palvelun laatu eikä pelkkä kustannustehokkuuden mittaaminen” (Atkinson 2014, 221). Vaikka henkilökohtaisesti voin olla pitkälti samaa mieltä Atkinsonin kanssa, näyttää kuitenkin pahasti siltä että Atkinson on epäonnistunut ymmärtämään kritiikin terävintä kärkeä, jonka voi ilmaista yhdellä lauseella: heti kun huomaamme että käytännön poliittista todellisuutta kuvaa parhaiten trilemma, meidän pitää tunnustaa, että poliittiset liittolaiset tulevat suurella todennäköisyydellä vetämään järjestelmää täysin päinvastaisiin suuntiin. Vaikka monet olisivatkin Atkinsonin kanssa täysin samaa mieltä, aina löytyy niitä, jotka valitsevat mieluummin sellaisen ratkaisun, joka väistämättä laittaa liittolaiset törmäyskurssille keskenään. Niin kauan kuin tämä skenaario on lainkaan todennäköinen, mainittu trilemma ja sen poliittiset seuraamukset tuijottavat meitä silmiin.

5.6 Perustulon hallinnon politiikkaa

Viime luvussa esitetyt argumentit ottavat vakavasti ajatuksen siitä, että perustulon toteutuksesta seuraa joukko haasteita, jotka vaativat tarkkaa pohdintaa. Tausta-ajatuksena näissä kaikissa on se, että perustulon julkishallinnossa ei ole kyse pelkästään joidenkin päätöksenteon jälkeen esille nousevien teknisten ongelmien ratkaisusta, vaan siinä tulee vastaan joukko todellisia, ensiluokkaisia poliittisia ongelmia. Siellä missä perustulo kohtaa mainitun kaltaisia toteuttamisvaiheen haasteita (hallinnon rajat), näiden ongelmien ratkaisemiseksi tehtävät hallinnolliset päätökset ovat vaikeita valintoja, jotka asettavat eri tavoitteet toisiaan vastaan, ja monissa tapauksessa laittavat myös eri sosiaalisten ryhmien intressit toisiaan vastaan (ks. myös Goodin 1985). Vaikka hallinnollinen näkökulma auttaa tärkeällä tavalla valottamaan näiden tärkeiden valintojen tarkkaa luonnetta, ja tarjoaa myös apua ratkaisujen löytämiseksi, lopullinen päätös on viime kädessä poliittinen siinä itestään selvässä merkityksessä, että se allokoii hyödyt ja haitat eri eturyhmille. Perustulon toteuttaminen tarkoittaa siis viime kädessä päätöstä siitä, kuka hyötyy ja kuka häviää (ja kuinka paljon).

Perustulon hallinnon poliittinen ulottuvuus pitääkin nostaa tarkastelun keskiöön. Tämä analyysi pohjaa Hoodin erotteluun kahden erilaisen hallinnollisen säästämisen muodon välillä, ja osoittaa, kuinka kumpikin lähestymistapa johtaa täysin erilaisiin tapoihin vastata toteutuksen päähaasteisiin. Poliittisesta näkökulmasta on helppo nähdä, kuinka erilaiset hallinnolliset päätökset jakautuvat selkeästi ideologisten leirien mukaan.

Esitän seuraavaksi kaksi ideaalityyppistä perustulomallia. Ensimmäkin meillä on aggregaattimalli, joka yrittää ensisijaisesti allokoida hyödyt ja kustannukset koko populaation tasolla tasapainoisesti. Pienten alaryhmien kärsimät keskitetyt kustannukset voivat täten olla oikeutettuja jos niiden vastapainoksi kokonaishyödyt kokonaispopulaatiot tasolla ovat merkittäviä. Tämä näyttää johtavan sellaisen hallinnollisen säästämisen malliin, jossa pyritään ”minimoimaan resursseja.” Aggregaattimalli saa tukea lähinnä konservatiiveilta, libertaristeilta ja utilitaristeilta, jotka kaikki (vaikkakin hyvin eri syistä) vaativat, että perustulon implementaation pitäisi olla vahvasti universalistista ja ei-tarkoin-kohdennettua. Toisaalta voimme valita

enemmän varallisuuden uudelleenjakoa korostavan (redistributiivisen) mallin, joka keskittyy etuuden hyötyjen ja haittojen allokoinnista vahvasti kaikista heikoimmassa olevien aseman parantamiseen, vaikka tämä johtaisikin suurempiin järjestelmän kokonaiskustannuksiin. Tämä redistributiivinen malli suosii hallinnollista säästämistä ”minimaalisen yksityiselämän loukkaamisen” merkityksessä, ainakin siinä määrin kun puhutaan kaikista epäsuotuisimmista asemassa olevista, tai taloudellisesti ja sosiaalisesti haavoittuvaisimmista, ihmisistä. Poliittisella kartalla redistributiivista mallia suosivat erityisen vahvasti monenlaiset radikaalit/vasemmistolaiset perustulon kannattajat.

Perustulon hallinnon poliittisen ulottuvuuden pohtiminen alleviivaa monia viime luvussa tehtyjä huomioita strategisesta toteutettavuudesta. Se antaa ennen kaikkea lisää uskottavuutta sille väitteelle, että perustulon puolustajien ei pitäisi sokeasti kerätä tukea poliittisten jakolinjojen kaikilta eri puolilta, sillä toteutusvaiheessa nämä sitkeät erimielisyydet vasemmistolaisien ja konservatiivisten perustulon kannattajien välillä joutuvat joka tapauksessa kovaan syyntiin. Radikaalisti erilainen lähestymistapa hallinnollisten avainkysymysten ratkaisemiseksi saattaa taas estää sen, että perustulon kannattajat kykenisivät alun perinkään muodostamaan vankan poliittisen koalition – kuten osallistumistulon esimerkki on osoittanut. Sisäiset erimielisyydet perustulon kannattajien välillä vaikuttavat lisäksi todennäköisesti perustulon poliittiseen kestävyYTEEN negatiivisesti, joko siten, että toteutettu perustulomalli purkaantuu heti kun poliittiset intressiryhmät eivät enää tue sitä, tai siten, että mallia rapautetaan erilaisten prosessien – kuten kerrostamisen, muuntamisen ja poliittisen siirtymän – kautta.

6 LOPPUHUOMIOITA

Tämä työpaperi on pyrkinyt edistämään perustulon poliittista analyysiä tutkimalla perustuloon kohdistuvia poliittisia haasteita sosiaalipoliittisena ehdotuksena. Perustulokeskustelussa ei ole kyse pelkästään nykyistä aktivointipolitiikkaa kyseenalaistavan, vaihtoehtoisen yhteiskunnallisen ideaalimallin luomisesta hyvinvointivaltion teorian tasolla, vaan myös tavoittelemisenarvoisen ja toteuttamiskelpoisen mallin rakentamisesta lähitulevaisuuden käytännön tarpeisiin. Kun siirrytään yhteiskunnallisesta ideaalista sosiaalipolitiikan tasolle, on otettava huomioon joukko käytännönpoliittisia haasteita, jotka vaikuttavat perustulon kykyyn tuottaa kestäväällä tavalla haluttuja hyötyjä.

Kuten tämä tutkimus on osoittanut, perustulon politiikka kohtaa monia haasteita, jotka ovat tuttuja hyvinvointivaltion politiikasta laajemmin. Mutta perustulon suunnittelutyö on myös muutamilla tavoilla sen verran omalaatuinen koitos, että se synnyttää uudenlaisia poliittisia haasteita. Henkilökohtaisen, universaalien ja vastikkeettoman perustulon pitkän tähtäimen poliittiset takaisinkytkentäefektit ovat edelleen huonosti ymmärrettyjä. Tämän työpaperin keskeiset ideat pyrkivät edistämään tätä tutkimusta, tuomalla osan näistä haasteista esiin kaikissa yksityiskohdissaan, eritoten keskittymällä strategisiin kysymyksiin. Tässä luvussa käyn vielä läpi tämän työpaperin keskeisimmät löydökset. Katsastan samalla lyhyesti perustulon tutkimuksen ja poliittisen edistämisen tulevaisuuden suuntaviivoja.

6.1 Perustulon politiikka: kahden rintaman kamppailua

Poliittiseen suunnitteluun ja toteutukseen keskittyneen perspektiivin omaksuminen tarkoittaa sen hyväksymistä, että perustulon poliittista kamppailua käydään kahdella rintamalla. Se rintama, joka saa osakseen kaikista eniten huomiota, on se missä perustulon kannattajat kohtaavat merkittävää vastustusta kansanedustajilta, poliittisilta eturyhmiltä, byrokraateilta ja suurelta yleisöltä. Vaikka perustulo onkin saavuttanut paljon kiinnostusta, perustuloaktivistit kohtaavat edelleen syvälle juurtunutta vastustusta laajalta joukolta yhteiskunnallisia ja poliittisia toimijoita.

Monet vastustajat eivät ole vielä vakuuttuneita siitä, että perustulo olisi mahdollista rahoittaa (erityisesti keskellä kriisiä), tai että se synnyttäisi luvattuja positiivisia vaikutuksia köyhyyteen, työmarkkinoiden reformiin, sukupuolten väliseen tasa-arvoon tai terveyteen – ottaakseeni vain muutaman esimerkin. Perustulon puolustajat joutuvat usein vaikeuksiin yrittäessään vastata tähän kritiikkiin, sillä todistusaineisto perustulon toimivuudesta on edelleen hyvin rajallista. Tämä johtuu mm. siitä, että ei ole mahdollista osoittaa maihin, jossa perustulo olisi jo käytössä. Tehtyjen kenttäkokeiden tulokset, vaikkakin alustavasti lupaavia, eivät ole helposti yleistettävissä ja sovellettavissa kaikkiin paikkoihin ja aikoihin. Mutta vaikka asettaisimme ns. ”faktakysymykset” syrjään, suuri osa perustulon vastustuksesta perustuu pysyvään ideologiseen kiistaan siitä, onko automaattisen toimeentulotakuun myöntäminen kaikille kansalaisille eettisesti toivottavaa. Erityisesti tarveharkintaisuuden ja vastavuoroisuuden periaatteista luopuminen rikkoo hyvin syvälle juurtunutta käytäntöä mitata tuensaajien todellista tarvetta ja heidän halukkuuttaan olla työmarkkinoiden käytettävissä. Nämä periaatteet ovat suosiossa myös laajan yleisön keskuudessa ja niillä on osoitettu olevan tärkeä rooli sosiaaliturvan ohjelmien kannatuksen ylläpitämisessä (van Oorschot 2000 ja 2006; Slothuus 2007). Viimeisenä tekijänä perustulon vastustus poliittisten toimijoiden keskuudessa on usein luonteeltaan strategista, sillä heillä on usein taustallaan vuosikymmenten avoin tuki aktiivisella sosiaaliturvalle, tai, tuoreempana esimerkkinä, vahva poliittinen sitoutuminen talouskuripolitiikkaan (Standing 2011a). Tästä syntyy polkuriippuvuuden ongelma: poliittiset toimijat tarvitsevat uskottavan poistumistien (*”exit strategy”*) nykyisistä poliittisista sitoumuksistaan, ennen kuin he edes harkitsevat poliittisen fokuksen kääntämistä (Weaver 1986).

Taistelulinja perustulon kannattajien ja vastustajien välillä on todellinen ja pysyvä. Mutta tämän lisäksi on olemassa myös toinen rintamalinja joka jää usein tämän varjoon, jopa aktiivisimpien perustulon kannattajien keskuudessa. Tämä toinen rintamalinja koostuu sitkeästä ja pysyvästä erimielisyydestä perustulon toteutuksen yksityiskohdissa, ja siitä syntyvästä kilpailutilanteesta eri perustulon kannattajien välillä. Perustulolla on ”monet kasvot,” kuten ole pyrkinyt osoittamaan. Tämä tulee selväksi heti kun huomaamme miten paljon liikkumavaraa monilla suunnittelun ja toteutuksen avainulottuvuuksilla onkaan. Poliitiikan tutkimus, yhdistettynä kokeiltujen mallien empiiriseen analyysiin, paljastaa että yleinen perustulon idea (*”type”*) peittää alleen laajan määrän konkreettisia poliittisia malleja (*”tokens”*). Tällä vaihtelulla on suuria poliittisia vaikutuksia sikäli kuin eri mallien ominaispiirteet tuottavat erilaisia yhteiskunnallisia seuraamuksia, jotka vaikuttavat eri yksilöihin (tai ryhmiin) eri tavoin. Yhden perustulomallin valitseminen muiden yli ei ole suinkaan triviaali asia niille, joihin nämä vaikutukset kohdistuvat.

Tämän työpaperin keskeinen idea onkin, että sitkeä erimielisyys perustulon toteutuksen yksityiskohdista johtaa intensiiviseen poliittiseen kilpailuun perustulon kannattajien välillä. Sisäinen poliittinen kilpailu saattaa estää efektiivisen poliittisen koalition muodostumisen min-kään yhden kristallisoidun perustuloehdotuksen ympärille. Se saattaa myös johtaa olemassa-olevien koalitoiden purkautumiseen, tai jopa viime kädessä horjuttaa käyttöön otettua perustulojärjestelmää. Perustulon sisäinen politiikka on jäänyt erittäin vähälle huomiolle perustulotutkimuksen ja -aktivismin piirissä. Tämän tutkimuksen yksi keskeisiä kontribuutioita onkin valaista sitä kiistämätöntä tosiasiaa, että perustulon puolustajat ottavat osaa kahden rintaman taisteluihin. Heidän tuleekin kohdata sisäiset jakolinjansa empimättä.

6.2 Hallinnollisen näkökulman paluu: suunnittelu, toteutus ja politiikka

Tällä työpaperilla on toinenkin päämäärä, nimittäin puhdistaa hallinnollisen analyysin maine perustulokeskustelussa, ja muistuttaa julkishallinnollisten kysymysten tärkeydestä laajemminkin. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta perustulon kannattajat suhtautuvat edelleen negatiivisesti kaikkiin hallinnollisiin asioihin. Luku 5.1 käy lyhyesti läpi syitä tälle negatiiviselle suhtautumiselle, ja toteaa, että ne eivät ole kovin uskottavia. On absoluuttisen totta, että sosiaaliturvan hallinto, kuten sitä nykyään toteutetaan, on sekä nöyryyttävää että tuensaajien yksityisyyttä loukkaavaa. Lisäksi se synnyttää paljon turhia kustannuksia yhteiskunnalle. Tämä oikeuttaa merkittäviä hallinnollisia reformeja, ja perustulon toteuttaminen olisi tosiaan loistava tilaisuus näiden edistämiseksi.

Mutta perustulon kannattajat menevät metsään, mikäli he uskovat että perustulon toteutus ei itsessään tarvitse hallinnollista osaamista, tai kuten lievämpi tulkinta sanoo, että perustulo yksinkertaistaa hallinnollisia haasteita niin paljon, että hallinnollisia ongelmia ei juuri nouse. Pääsyy tälle oletuksella on perustulon kannattajien yksisilmäisessä näkemyksessä hallinnosta eräänlaisena kontrolloivana byrokratiana, jonka ainoa tehtävä on rajata pääsyä sosiaaliturvan piiriin. Tästä näkökulmasta kaikille maksettava perustulo ei luonnollisestikaan tarvitse hallinnollisia portinvartijoita. Tämän työpaperin yksi kontribuutio on tämän yksipuolisen näkemyksen tasapainottaminen toisella, varsin erilaisella, näkemyksellä, jonka mukaan tärkeitä hallinnollisia haasteita jää jäljelle, mikäli halutaan siirtyä nimellisestä universalismista kohti substantiaalista universalismia. Jos halutaan nimittäin vakavissaan pitää huolta siitä, että kaikki tukeen oikeutetut todella myös saavat tukensa, byrokratiasta ei ole syytä liian innokkaasti luopua.

Hallinnollisen näkemyksen uupuminen perustulokeskustelussa aiheuttaa kuitenkin myös erään vakavamman politiikkaan liittyvän ongelman. Perustulon kannattajat näyttävät usko- van (paljon parjattuun) hallinnon liukuhihnamalliin (Stewart 1988), joka olettaa selkeän eron poliittisen vaiheen ja hallinnollisen vaiheen välillä. Tämä työpaperi ottaa päinvastaisen linjan, joka juontaa juurensa Theodore Lowin (1964 ja 1972) ajatteluun, jonka mukaan hallinnollinen toteutus vaikuttaa politiikkaan. Perustulon julkishallinto tuo näkyvästi esille sen aikai- semmin mainitun tosiasian, että erilaisten konkreettisten mallien välinen kilpailu on väistä- mätöntä. Eri lähtökohdista tulevat perustulon kannattajat voivat välttää joutumasta toteutuk- sen yksityiskohtien tarkempaan puntaroimiseen silloin kun he väittelevät perustulon yleisistä

meriiteistä verrattuna valikoiviin sosiaaliturvan ohjelmiin, sillä tällöin tavoitteena on saavuttaa strateginen yksimielisyys ”epämääräisyyden verhon” takana (Gibson ja Goodin 1999). Mutta heti kun ehdotusta aletaan toteuttaa käytännössä, konkreettiset erimielisyydet toteutuksen yksityiskohdista vaikuttavat merkittävästi siihen, minkälaisia haluttuja poliittisia vaikutuksia malli tulee tuottamaan. Näillä on puolestaan suora takaisinkytkentä perustulon politiikkaan, sillä yhden mallin valinta muiden joukosta määrittelee sen, ketkä voittavat ja ketkä häviävät. Näillä valinnoilla on merkittäviä vaikutuksia perustulojärjestelmän pitkän aikavälin kestävyteen. Hallinnollisen näkökulman unohtaminen tarkoittaa perustulon politiikan erään keskeisen tekijän unohtamista.

6.3 Minne seuraavaksi? Poliittisia reittivalintoja

Tulevan perustulon tutkimuksen kannattaisi kehittää tässä työpaperissa kehiteltyjä näkökulmia eteenpäin. Tärkeää olisi tutkia tarkemmin, miten erilaiset suunnitteluvaiheen valinnat tuottavat takaisinkytkentää perustulon nykyisen ja tulevan poliittisen kannatuksen kehitykselle. Kutsun tätä näkökulmaa perustulon ”lukitsemiseksi paikoilleen” (*bootstrapping*). Jos tätä näkökulmaa haluaa kehittää eteenpäin, eräs tärkeä tulevaisuuden tutkimussuuntaus olisi katsoa niitä poliittisia reittejä, joiden avulla on mahdollista kääntää perustulon yhteiskunnallinen ideaali konkreettiseksi sosiaalipolitiikaksi.

Perustulon kannattajat ovat ehdottaneet kolmea eri reittiä, joiden kautta olisi mahdollista saavuttaa poliittista edistystä askel askeleelta. Jokaisen näistä ehdotuksista taustalla on näkemys siitä, että perustulo on liian radikaali poliittinen ehdotus toteutettavaksi kerralla, joten on parempi ottaa perustulo käyttöön ”vaivihkaa” ja askel kerrallaan (Offe 2001; Goodin 2003; Vanderborcht 2005).¹⁴⁰ Ensimmäinen vaihtoehto olisi ottaa perustulo käyttöön alhaisella tasolla (esim. puolet köyhyysrajan alapuolella) ja nostaa sitä kohti täyttä perustuloa, hiljaa hituttaen (Van Parijs 2001). Toinen vaihtoehto olisi ottaa perustulo käyttöön sellaisessa muodossa, joka on kompromissi vastikkeellisen sosiaaliturvan kanssa, koska se sisältää osallistumisehdon (Atkinson 1996). Tämän ehdon asteittainen lieventäminen – suurelta osin luvussa 5.5 esiteltyjen hallinnollisten haasteiden seurauksena – olisi tapa tuoda järjestelmä lähemmäksi ideaalia perustulon mallia. Kolmas vaihtoehto olisi perustulon ottaminen käyttöön ajallisessa sarjassa, yksi kohderyhmä kerrallaan. Uskottava skenaario olisi sellainen, että aloitetaan esim. takuueläkkeestä, jonka jälkeen toteutetaan (universaaliksi laajennettu) lapsilisäjärjestelmä, jonka jälkeen siirrytään vaikka opintotuen laajentamiseen tai vammaisten perustuloon, ennen kuin lopulta saavutetaan kaikista hankalin ryhmä – työikäiset aikuiset (Frankel ja Mulvale 2014). Tämän poliittisen strategian ideana on aloittaa ryhmistä, joihin suhtaudutaan politiikassa myötämielisesti, ja tukevasti istuttaa näihin ryhmiin, yksi kerrallaan, perustulon periaatteet, ennen kun siirrytään poliittisesti kiistanalaisimpiin kohteisiin.¹⁴¹

140 Nämä kolme reittiä voidaan yhdistää moniulotteiseksi strategiaksi, joka mahdollistaa monien eri reittien luomisen. Reittejä voidaan laajentaa ja syventää ajan kanssa, kuten Claus Offe (2001) on ehdottanut. Yhdistelmästrategian lisähyötynä on myös se, että se mahdollistaa olemassaolevien ohjelmien tai järjestelmien päälle rakentamisen hyvin suoraviivaisesti, mikä puolestaan saattaa lieventää joitakin aiemmin löydettyjä toteutushaasteita.

141 Tässä mainittu poliittisen toiminnan logiikka muistuttaa hyvin läheisesti Schneiderin ja Ingramin (1993) lanseeraamaa yhteiskunnallisen konstruktivismin näkökulmaa.

Tämän työpaperin tarjoama poliittinen lähestymistapa tarjoaa joitakin (alustavia) arvioita näiden eri poliittisten suuntaviivojen arvioimiseksi; lopullinen tuomio odottaa tietysti empiiristä todistusaineistoa. Jokainen näistä reittiehdotuksista keskittyy *prima facie* uskottavaan lähtökohtaan. Erot syntyvät lähinnä siitä, mitkä asiat nähdään suurimpina poliittisen toteutuksen esteinä. Osittaisen perustulon kohdalla suurin huoli liittyy järjestelmän suoriin kustannuksiin ja tuensaajien työmarkkinavaikutuksiin: pienimuotoisesta perustulosta aloittaminen nähdään tapana lieventää molempia huolia. Osallistumistulon kohdalla suurin huoli liittyy vastustukseen ajatuksesta ”ilmaisesta rahasta” (*something for nothing*) (Goodin 2003). Kohderyhmittäin askel askeleelta etenevän lähestymistavan suurin tavoite on kaikkien näiden yllä mainittujen yhdistelmä: aloittamalla eläkeläisten ja lasten perustulosta on mahdollista lieventää huolia järjestelmän kustannuksista, työmarkkinavaikutuksista ja vapaamatkustajien ongelmasta.

Valitettavasti hyvät lähtöasetelmat eivät takaa että loppumatka on helppoa. Kaikkien kolmen lähestymistavan tulee olla valmiita kohtaamaan tärkeitä haasteita. Osittainen perustulo on haavoittuvainen sille vastaväitteelle, että etuuden taso voi yksinkertaisesti olla liian matala osoittamaan riittäviä myönteisiä vaikutuksia; tai sen hyödyt eivät välttämättä materialisoidu riittävän nopeasti jotta sitkeä vastustus kerkiäisi kuihtumaan (Groot 2004). Kuten olen jo aikaisemmin todennut, mitä matalampi on etuuden taso, sitä pienempi on sen luonnollinen kannattajakunta. Ne haasteet, jotka koskevat osallistumistulon muuntamista täydeksi perustuloksi, on käyty jo läpi yksityiskohtaisesti aikaisemmin, eikä niihin ole syytä palata tässä sen enempää.

Kaikista mielenkiintoisin lähestymistapa lienee kohderyhmittäin etenevä strategia, mutta tässäkin mallin kannattajilla on taipumus korostaa tämän lähestymistavan hyviä puolia, ilman että he kiinnittävät riittävästi huomiota sen potentiaalisiin haittapuoliin. Ainakin kolme erilaista ongelmakohtaa on syytä mainita. Ensinnäkin, kohderyhmittäin etenevä lähestymistapa olettaa, että perustulon piirissä olevat ihmisryhmät eivät aktiivisesti vastustaisi järjestelmän leviämistä muille kohderyhmille. Oletuksena kai on, että he kokevat jonkinlaista solidaarisuuden tunnetta niitä kohtaan, jotka eivät ole vielä etuuden piirissä. Mutta tälle oletukselle ei ole juurikaan perusteita. Eläkeläiset saattavat esimerkiksi ihan hyvin pelätä, että heidän oma takuueläkkeensä on vaarassa joutua pienennetyksi, jos he kannattaisivat perustulon laajentamista muihin sosiaalisiin kohderyhmiin. Eläkeläiset saattavat myös kokea, että heidän perustulonsa on eräänlainen sosiaalivakuutus, joka maksetaan korvauksena heiltä aikaisemmin perityistä työeläkemaksuista, ja tästä syystä he vastustavat saman mallin soveltamista muihin sosiaalisiin ryhmiin.¹⁴² Lyhyesti voi sanoa, että eläkeläiset, lapset, opiskelijat, vammaiset ja työikäiset aikuiset muodostavat toisistaan erillään olevat kannattajakunnat, joilla ei välttämättä ole tarpeeksi yhteistä jotta he kannattaisivat omien etuksiensa laajentamista koko populaation laajuiseksi perustuloksi.

Kannattajakunnan ongelma vaikuttaa toisaalta myös poliittisen koalition rakentamiseen, kun on pakko tehdä vaikeita valintoja strategian suhteen. Pitäisikö kaiken poliittisen energian mennä ensimmäisen vaiheen (esim. takuueläkkeen) toteuttamiseen, vai pitäisikö perustulon

¹⁴² On sanomattakin selvää, että tämä ongelma syntyy ennen kaikkea silloin, kun järjestelmällinen lähestymistapa saavuttaa työikäisen aikuisväestön.

kannattajien sen sijaan pitää tiukasti pitkän tähtäimen tavoitteet mielessään, esim. välttämällä liian tiivistä liittoutumista sellaisten eturyhmien kanssa, jotka saattavat estää järjestelmän laajentamisen myöhemmässä vaiheessa?¹⁴³ Jokainen vaihe tarkoittaa uutta taistelua järjestelmän laajentamisen puolesta, eikä pidä sokeasti olettaa, että poliittinen koalitio säilyisi yhtenäisenä tämän polun jokaisella askeleella.¹⁴⁴ Kolmanneksi, jokainen vaihe synnyttää myös ainutlaatuisia hallinnollisia haasteita edellä mainitun typologian mukaan. Eläkeläisten tai ylioppilaiden perustulosta vastaavan hallinnon vaatimukset ovat luultavasti erilaiset kuin ne hallinnolliset mekanismit, joita vaaditaan varmistamaan, että kaikki vammaiset tai kaikki työikäiset aikuiset (mukaan lukien vaikeasti saavutettavat kohderyhmät kuten asunnottomat) saadaan täysin etuuden piiriin.

Keskustelu perustulon toteutuksen poliittisista reittivalinnoista alleviivaa tämän työpaperin useassa vaiheessa esiin noussutta ajatusta siitä, että perustulon kannattajien täytyy ajatella paljon huolellisemmin niitä poliittisia haasteita, joita heidän suosikkimalliensa toteutukseen kuuluu, kaikissa eri vaiheissa. Poliittisten reittivalintojen näkökulma avaa myös hedelmällisiä suuntaviivoja tulevalle tutkimukselle. Kaikkien yllä mainittujen reittien erilaisten poliittisten hyötyjen ja haittojen yksityiskohtaisempi analyysi todennäköisesti tuottaisi tärkeitä näkökulmia perustulon poliittisesta toteutettavuudesta. Myös ajatus perustulon ”lukitsemisesta kiinni” (*bootstrapping*) on oleellista pitää tärkeänä osana poliittista analyysiä. On mahdollista että joidenkin perustulomallien ominaispiirteet aiheuttavat haluttujen yhteiskunnallisten seuraamusten lisäksi myös poliittista takaisinkytkentää. Perustulon lukitseminen kiinni löytämällä kaikista poliittisesti toteutuskelpoisin vaihtoehto onkin tärkeä tulevaisuuden tutkimuskohde.

Olen korostanut tässä viime luvussa sitä, että perustulon hiljattainen toteuttaminen, askel askeleelta, saattaa kohdata enemmän haasteita kuin sen innokkaimmat puolustajat ovat valmiita myöntämään. Tämä puolestaan viittaa siihen, että meidän pitäisi kenties miettiä vielä kerran, olisiko joissain olosuhteissa täysi perustulo kuitenkin mahdollista toteuttaa kertaluontoisesti. Viimeaikainen tutkimus on osoittanut, että riskialttiiden uudistusten tekeminen yhdistyy usein syyllistämistä välttelevään politiikkaan (*politics of blame-avoidance*). Tämä saattaa tarkoittaa, että on olemassa muutama skenaario, joissa perustulo näyttäytyy pienempänä (poliittisena) pahana (Weaver 1986; Hood 2002; Vis ja Kersbergen 2007). Oman näkemykseni mukaan onkin erityisen sopivaa, jos hyvinvointivaltion konsensuskuesta radikaalisti poikkeava visio toteutetaan radikaalin poliittisen prosessin kautta.¹⁴⁵

143 Vertaa Ingramin ja Schneiderin (1991) huomioihin siitä, miten kohderyhmät pitäisi valita.

144 On tärkeää korostaa asymmetriaa perustulon puolustajien ja vastustajien välillä. Jälkimmäisen ryhmän ei tarvitse muuta kuin joka kerta estää polun varrella oleva seuraava looginen askel, jotta täysimittainen perustulo jää toteuttamatta. Yleisellä tasolla, ks. Hacker (2004 ja 2005).

145 Olen kiitollinen Joe Sossille stimuloivista keskusteluista tämän aihepiirin tiimoilta.

LÄHTEET

- Ackerman Bruce, Alstott Anne. *The stakeholder society*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.
- Ackerman Bruce, Alstott Anne. Why stakeholding? *Politics and Society* 2004; 3 (1): 41–60.
- Allan James, Scruggs Lyle. Political partisanship and welfare state reform in advanced industrial societies. *American Journal of Political Science* 2004; 48 (3): 496–512.
- Altreiter Carina, Leibetseder Bettina. Constructing inequality. Deserving and undeserving clients in Austrian social assistance offices, *Journal of Social Policy* 2014; 44 (1): 127–145.
- Anderson Jan Otto, Kangas Olli E. *Universalism in the age of workfare. Attitudes to basic income in Sweden and Finland*. Julkaisussa: Kildal Nanna, Kuhnle Stein, toim. *Normative foundations of the welfare state. The Nordic experience*. London: Routledge, 2005.
- Arts Wim, Gelissen Joris. Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy* 2002; 12 (2): 137–158.
- Atkinson Anthony. The case for a participation income. *Political Quarterly* 1996; 67 (1): 67–70.
- Atkinson Anthony. *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell, 1998.
- Atkinson Anthony. *Inequality. What is to be done?* Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.
- Babb Sarah, Carruthers Bruce. Conditionality. Forms, function, and history. *Annual Review of Law and Social Science* 2008; 4 (1): 13–29.
- Bækgaard Martin, Blom-Hansen Jens, Serritzlew Søren. When politics matters. The impact of politicians' and bureaucrats' preferences on salient and nonsalient policy areas. *Governance* 2015; 28 (4): 459–474.
- Baird Sarah, McIntosh Craig, Özler Berk. Cash or condition? Evidence from a cash transfer experiment. *Quarterly Journal of Economics* 2011; 126: 1709–1753.
- Baldwin Peter. *The politics of social solidarity. Class bases of the European welfare state 1875–1975*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Baldwin Robert, Cave Martin, Lodge Martin. *Understanding regulation. Theory, strategy, and practice*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Bane Mary Jo, Ellwood David. *Welfare realities. From rhetoric to reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984.
- Bang-Petersen Michael, Slothuus Rune, Stubager Rune, Togeby Lise. Deservingness versus values in public opinion on welfare. The automaticity of the deservingness heuristic. *European Journal of Political Research* 2010; 50 (1): 24–52.
- Barrientos Armando, DeJong Jocelyn. Reducing child poverty with cash transfers. A sure thing? *Development Policy Review* 2006; 24 (5): 537–552.

- Barry Brian. Surfer's saviour? *Citizen's Income Bulletin* 1996a; 22: 2–4.
- Barry Brian. Real freedom and basic income. *Journal of Political Philosophy* 1996b; 4 (3): 242–276.
- Barry Brian. UBI and the work ethic. *Julkaisussa: Van Parijs Philippe, toim. What's wrong with a free lunch?* Boston, MA: Beacon, 2001.
- Béland, Daniel. Reconsidering policy feedback. How policies affect politics. *Administration and Society* 2010; 42 (5): 568–590.
- Béland Daniel, Blomqvist Paula, Goul Andersen Jørgen, Palme Joakim, Waddan Alex. The universal decline of universality? Social policy change in Canada, Denmark, Sweden and the UK. *Social Policy & Administration* 2014; 48 (7): 739–756.
- Bergmann Barbara. A Swedish-style welfare state or basic income. Which should have priority? *Julkaisussa: Wright Erik Olin, toim. Redesigning distribution. Basic income and stakeholder grants as cornerstones for an egalitarian capitalism.* London: Verso, 2006.
- Berinsky Adam. Silent voices. Social welfare policy opinions and political equality in America. *American Journal of Political Science* 2002; 46 (2): 276–287.
- Birnbaum Simon. Basic income reconsidered. Social justice, liberalism, and the demands of equality. New York, NY: Palgrave, 2012.
- Bonoli Giuliano, Palier Bruno. When past reforms open new opportunities. Comparing old-age insurance reforms in Bismarckian welfare systems. *Social Policy & Administration* 2007; 41 (6): 555–573.
- Brewer Mike, Browne James, Jin Wenchao. Universal credit. A preliminary analysis of its impact on incomes and work incentives. *Fiscal Studies* 2012; 33 (1): 39–71.
- Brodkin Evelyn. Inside the welfare contract. Discretion and accountability in state welfare administration. *Social Service Review* 1997; 71 (1): 1–33.
- Brodkin Evelyn, Majmundar Malay. Administrative exclusion. Organizations and the hidden costs of welfare claiming *Journal of Public Administration Research and Theory* 2010; 20 (4): 1–22.
- Brooks Clem, Manza Jeff. Why do welfare states persist? *The Journal of Politics* 2006; 68 (4): 816–827.
- Bruch Sarah, Marx Ferree Myra, Soss Joe. From policy to polity. Democracy, paternalism, and the incorporation of disadvantaged citizens. *American Sociological Review* 2010; 75 (2): 205–226.
- Bryan James B, Lamarche Castillo Sarah. Politics, preservation of natural resource wealth, and the funding of a basic income guarantee. *Julkaisussa: Widerquist Karl, Howard Michael W, toim. Alaska's Permanent Fund Dividend. Examining its suitability as a model.* New York, NY: Palgrave, 2012.
- Buchanan James. Can democracy promote the general welfare? *Social Philosophy and Policy* 1997; 14 (2): 165–179.
- Campbell Andrea Louise. Policy makes mass politics. *Annual Review of Political Science* 2012; 15 (1): 333–351.

Cantillon Bea, Van Lancker Wim. Three shortcomings of the social investment perspective. *Social Policy and Society* 2013; 12 (4): 553–564.

Caputo Richard K, toim. Basic income guarantee and politics. International experiences and perspectives on the viability of income guarantees. New York, NY: Palgrave, 2012a.

Caputo Richard K. United States of America. GAI almost in the 1970s but downhill thereafter, Julkaisussa: Caputo Richard K, toim. Basic income guarantee and politics. International experiences and perspectives on the viability of income guarantees. New York, NY: Palgrave, 2012b.

Casassas David. Basic income and the republican ideal. Rethinking material independence in contemporary societies. *Basic Income Studies* 2007; 2 (2): 1–7.

Casassas David, De Wispelaere Jurgen. The Alaska Model. A republican perspective. Julkaisussa: Widerquist Karl, Howard Michael W, toim. Alaska's Permanent Fund Dividend. Examining its suitability as a model. New York, NY: Palgrave, 2012.

Casassas David, De Wispelaere Jurgen. Republicanism and the political economy of democracy. *European Journal of Social Theory*, 2015. FirstView: DOI:10.1177/1368431015600026.

Cartwright Nancy, Hardie Jeremy. Evidence-based policy. A practical guide to doing it better. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Clasen Jochen. Social insurance and the contributory principle. A paradox in contemporary British social policy. *Social Policy & Administration* 2001; 35 (6): 641–657.

Clasen Jochen, Clegg Daniel. Levels and levers of conditionality. Measuring change within welfare states. Julkaisussa: Clasen Jochen, Siegel Nico A, toim. Investigating welfare state change. The dependent variable problem in comparative analysis. Cheltenham: Elgar, 2007.

Craig Peter. Costs and benefits. A review of research on take-up of income-related benefits. *Journal of Social Policy* 1991; 20 (4): 537–565.

Cummine Angela. Overcoming dividend skepticism. Why the world's sovereign wealth funds are not paying dividends. Julkaisussa: Widerquist Karl, Howard Michael W, toim. Exporting the Alaska Model. Adapting the Permanent Fund Dividend for reform around the world. New York, NY: Palgrave, 2012.

Cunliffe John, Erreygers Guido, toim. The origins of universal grants. An anthology of historical writings on basic capital and basic income. Basingstoke: Palgrave, 2004.

Davala Sarath, Jhabvala Renana, Kapoor Mehta Soumya, Standing Guy. Basic income. A transformative policy for India. London: Bloomsbury, 2014.

Deacon Bob. Global social policy in the making. The foundations of the social protection floor. Bristol: Policy Press, 2013.

Dean Hartley. The ethical deficit of the United Kingdom's Proposed universal credit. Pimping the precariat? *Political Quarterly* 2012; 83 (2): 353–359.

de Beus Jos. The stability of basic income. Julkaisussa: Widerquist Karl, Noguera Jose A, Vanderborght Yannick, De Wispelaere Jurgen, toim. Basic income. An anthology of contemporary research. Oxford: Wiley, 2013.

Department of the Taoiseach. Basic income. A green paper. Dublin: Department of the Taoiseach, 2002.

De Wispelaere Jurgen. Sharing job resources. Ethical reflections on the justification of basic income. *Analyse & Kritik* 2000; 20 (2): 237–256.

De Wispelaere Jurgen. The struggle for strategy. On the politics of the basic income proposal. *Politics* 2015. FirstView: DOI: 10.1111/1467-9256.12102.

De Wispelaere Jurgen, Morales Leticia. Is there (or should there be) a right to basic income. *Philosophy and Social Criticism*, 2016. FirstView: DOI: 10.1177/0191453715625439.

De Wispelaere Jurgen, Noguera José A. On the political feasibility of universal basic income. Julkaisussa: Caputo Richard K, toim. Basic income guarantee and politics. International experiences and perspectives on the viability of income guarantees. New York, NY: Palgrave, 2012.

De Wispelaere Jurgen, Pérez-Muñoz Cristian. Basic income between freedom and paternalism. *Esitelmä MPSA:n konferenssissa 16.–19.4.2015, Chicago, IL, USA.*

De Wispelaere Jurgen, Stirton Lindsay. The many faces of universal basic income. *Political Quarterly* 2004; 75 (3): 266–274.

De Wispelaere Jurgen, Stirton Lindsay. The public administration case against participation income. *Social Service Review* 2007; 81 (3): 523–549.

De Wispelaere Jurgen, Stirton Lindsay. The administrative efficiency of basic income. *Policy and Politics* 2011; 39 (1): 115–132.

De Wispelaere Jurgen, Stirton Lindsay. A disarmingly simple idea? Practical bottlenecks in implementing a universal basic income. *International Social Security Review* 2012; 65 (2): 103–121.

De Wispelaere Jurgen, Stirton Lindsay. The politics of unconditional basic income. Bringing bureaucracy back in. *Political Studies* 2013; 61 (4): 915–932.

Diver Colin. The optimal precision of administrative rules. *Yale Law Journal* 1983; 93 (1): 65–109.

Dowding Keith. *Power*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 1996.

Dowding Keith, De Wispelaere Jurgen, White Stuart. Stakeholding. A new paradigm in social policy, Julkaisussa: Dowding Keith, De Wispelaere Jurgen, White Stuart, toim. The ethics of stakeholding. Basingstoke: Palgrave, 2003a.

Dowding Keith, De Wispelaere Jurgen, White Stuart, toim. The ethics of stakeholding. Basingstoke: Palgrave, 2003b.

Doyal Len, Gough Ian. *A theory of human need*. Basingstoke: Macmillan, 1991.

- Esarey Justin, Salmon Timothy, Barrilleaux Charles. Social insurance and income redistribution in a laboratory experiment. *Political Research Quarterly* 2012; 65 (3): 685–698.
- Esping-Andersen Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- Esping-Andersen Gøsta. *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Esping-Andersen Gøsta. *Incomplete Revolution: Adapting to women's new roles*. Cambridge: Polity Press, 2009.
- Eyal Nir. Near-universal basic income. *Basic Income Studies* 2010; 5 (1): 1–26.
- Feldman Stanley, Zaller John. The political culture of ambivalence. Ideological responses to the welfare state. *American Journal of Political Science* 1992; 36 (1): 268–307.
- Finlayson Alan. Characterizing New Labour. The case of the Child Trust Fund. *Public Administration* 2008; 86 (1): 95–110.
- Finlayson Alan. Financialisation, financial literacy and asset-based welfare. *British Journal of Politics and International Relations* 2009; 11 (3): 400–421.
- Fitzpatrick Tony. *Freedom and Security*. Basingstoke: Palgrave, 1999.
- Fitzpatrick Tony. Streams, grants and pools. Stakeholding, asset-based welfare and convertibility. *Basic Income Studies* 2007; 2 (1): 1–21.
- Forget Evelyn. The town with no poverty. The health effects of a Canadian guaranteed annual income field experiment. *Canadian Public Policy* 2011; 37 (3): 283–305.
- Frankel Sid, Mulvale James P. Support and inclusion for all Manitobans. Steps toward a basic income scheme. *Manitoba Law Journal* 2014; 37 (2): 425–464.
- Friedman Milton. *Capitalism and freedom*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1962.
- Fuller Lon. The forms and limits of adjudication. *Harvard Law Review* 1978; 92: 353–409.
- Garthwaite Kayleigh. The language of shirkers and scroungers? Talking about illness, disability and coalition welfare reform. *Disability and Society* 2011; 26 (3): 369–372.
- Gibson Diane, Goodin Robert E. The veil of vagueness. A model of institutional design. *Julkaisussa: Egberg Morten, Laegreid Per, toim. Organizing political institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press, 1999.
- Gilabert Pablo, Lawford-Smith Holly. Political feasibility. A conceptual exploration, *Political Studies* 2012; 60 (4): 809–825.
- Gilardi Fabrizio. Who learns from what in policy diffusion processes? *American Journal of Political Science* 2010; 54 (3): 650–666.

- Gilens Martin. Inequality and democratic responsiveness. *Public Opinion Quarterly* 2005; 69 (5): 778–796.
- Goldsmith Scott. *The Alaska Permanent Fund. An experiment in wealth distribution.* Julkaisussa: Standing Guy, toim. *Promoting income security as a right. Europe and North America.* London: Anthem, 2005.
- Goldsmith Scott. *The economic and social impacts of the Permanent Fund Dividend on Alaska.* Julkaisussa: Widerquist Karl, Howard Michael W, toim. *Alaska's Permanent Fund Dividend. Examining its suitability as a model.* New York, NY: Palgrave, 2012.
- Goodhart Michael. None so poor that he is compelled to sell himself. *Democracy, subsistence, and basic income.* Julkaisussa: Hertel Shareen, Minkler Lanse, toim. *Economic rights. Conceptual, measurement, and policy issues.* Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Goodin Robert E. Erring on the side of kindness in social welfare policy. *Policy Sciences* 1985; 18 (2): 141–156.
- Goodin Robert E. *Reasons for welfare. The political theory of the welfare state.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.
- Goodin Robert E. Stabilizing expectations. The role of earnings-related benefits in social welfare policy. *Ethics* 1990; 100 (3): 530–553.
- Goodin Robert E. *Towards a minimally presumptuous social policy.* Julkaisussa: Van Parijs Philippe, toim. *Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform.* London: Verso, 1992.
- Goodin, Robert E. *Something for nothing.* Julkaisussa: Van Parijs Philippe, toim. *What's wrong with a free lunch?* Boston, MA: Beacon Press, 2001a.
- Goodin Robert. Work and welfare. Towards a post-productivist welfare regime. *British Journal of Political Science* 2001b; 31 (1): 13–39.
- Goodin Robert E. Structures of mutual obligation. *Journal of Social Policy* 2002; 31 (4): 579–596.
- Goodin Robert E. Sneaking up on stakeholding. Julkaisussa: Dowding Keith, De Wispelaere Jurgen, White Stuart, toim. *The ethics of stakeholding.* Basingstoke: Palgrave, 2003.
- Goodin Robert E. Temporal justice. *Journal of Social Policy* 2010; 39 (1): 1–16.
- Goodin Robert E, LeGrand Julian, toim. *Not only the poor. The middle classes and the welfare state.* London: Allen & Unwin, 1987.
- Goodin Robert, Headey Bruce, Muffels Ruud, Dirven Henrik-Jan. *Real worlds of welfare capitalism.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Griffin John, Newman Brian. Voting power, policy representation, and disparities in voting's rewards. *The Journal of Politics* 2013; 75(1): 52–64.
- Groot Loek. *Basic income, unemployment and compensatory justice.* Dordrecht: Kluwer, 2004.

- Haagh Louise. Basic income, social democracy, and control over time. *Policy and Politics* 2011; 39 (1): 43–66.
- Haarmann Claudia, Haarmann Dirk. Seeing the sun rise. The basic income grant pilot project in Namibia. Realities and hopes. Julkaisussa: Murray Matthew C, Pateman Carole, toim. Basic income worldwide. Horizons of reform. New York, NY: Palgrave, 2012.
- Hacker Jacob. Privatizing risk without privatizing the welfare state. The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review* 2004; 98 (2): 243–260.
- Hacker Jacob. Policy drift. The hidden politics of US welfare state retrenchment. Julkaisussa: Streeck Wolfgang, Thelen Kathleen, toim. Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies. New York, NY: Oxford University Press, 2005.
- Hacker Jacob, Rehm Philipp, Schlesinger Mark. The insecure American. Economic experiences, financial worries, and policy attitudes. *Perspectives on Politics* 2013; 11 (1): 23–49.
- Handler Joel. Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe. The paradox of inclusion. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Handler Joel, Hasenfeld Yeshekel. Blame welfare, ignore poverty and inequality. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Harris Robert. The guaranteed income movement of the 1960s and 1970s. Julkaisussa: Widerquist Karl, Lewis Michael A, Pressman Steven, toim. The ethics and economics of the basic income guarantee. Aldershot: Ashgate, 2005.
- Harvey Philip. Securing the right to employment. Social welfare policy and the unemployed in the United States. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989.
- Harvey Philip. Human rights and economic policy discourse. Taking economic and social rights seriously. *Columbia Human Rights Law Review* 2002; 33: 363–471.
- Harvey Philip. Wage policies and funding strategies for job guarantee programs. Julkaisussa: Murray Michael J, Forstater Mathew, toim. The job guarantee. Toward true full employment. New York, NY: Palgrave, 2013.
- Hayes Thomas. Responsiveness in an era of inequality. The case of the U.S. Senate. *Political Research Quarterly* 2013; 66 (3): 585–599.
- Healy Sean, Reynolds Brigid. From concept to green paper. Putting basic income on the political agenda in Ireland. Julkaisussa: van der Veen Robert, Groot Loek, toim. Basic income on the agenda. Policy objectives and political chances. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000.
- Healy Sean, Reynolds Brigid. Pathways to a basic income in Ireland. Julkaisussa: Caputo Richard K, toim. Basic income guarantee and politics. International experiences and perspectives on the viability of income guarantees. New York, NY: Palgrave, 2012a.
- Healy Sean, Reynolds Brigid. Ireland and the prospects for basic income reform. Julkaisussa: Murray Michael C, Pateman Carole, toim. Basic income worldwide. Horizons of reform. New York, NY: Palgrave, 2012b.

Hertel-Fernandez Alexander. Dismantling policy through fiscal constriction. Examining the erosion in state unemployment insurance finances. *Social Service Review* 2013; 87 (3): 438–476.

Hojnacki Marie. Organized interests' advocacy behavior in alliances. *Political Research Quarterly* 1998; 51 (2): 437–459.

Honohan Patrick. A radical reform of social welfare and income tax evaluated. *Administration* 1987; 35 (1): 69–87.

Hood Christopher. Using bureaucracy sparingly. *Public Administration* 1983; 61 (2):197–208.

Hood Christopher. British tax structure development as administrative adaptation. *Policy Sciences* 1985; 18 (1): 3–31.

Hood Christopher. *Administrative analysis. An introduction to rules, enforcement and organizations.* Brighton: Wheatsheaf Books, 1986.

Hood Christopher. The risk game and the blame game. *Government and Opposition* 2002; 37 (1): 15–37.

Hood Christopher. What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review* 2007; 9 (2): 191–210.

Hood Christopher. Can we? Administrative limits revisited. *Public Administration Review* 2010; 70 (4): 527–534.

Hood Christopher, Margetts Helen. *The tools of government in the digital age.* Basingstoke: Palgrave, 2007.

Howard Christopher. The hidden side of the American welfare state. *Political Science Quarterly* 1993; 108 (3): 403–436.

Howard Christopher. *The hidden welfare state. Tax expenditures and social policy in the United States.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.

Howard Michael W. Basic income and migration policy. A moral dilemma? *Basic Income Studies* 2006; 1 (1): 1–22.

Howard Michael W. A cap on carbon and a basic income. A defensible combination in the United States? *Julkaisussa: Widerquist Karl, Howard Michael W, toim. Exporting the Alaska model. Adapting the Permanent Fund Dividend for reform around the world.* New York, NY: Palgrave, 2012.

Huber John, Shipan Charles. *Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy.* Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Häusermann Silja, Picot Georg, Geering Dominik. Rethinking party politics and the welfare state. Recent advances in the literature. *British Journal of Political Science* 2013; 43 (1): 221–240.

Ikkala Markku. Finland. Institutional resistance of the welfare state against a basic income. *Julkaisussa: Caputo Richard K, toim. Basic income guarantee and politics. International experiences and perspectives on the viability of income guarantees.* New York, NY: Palgrave, 2012.

- Ingram Helen, Schneider Anne. The choice of target populations. *Administration & Society* 1991; 23 (3): 333–356.
- Iversen Torben, Soskice David. An asset theory of social policy preference. *American Political Science Review* 2001; 95 (4): 875–894.
- Jacobs Alan M. Policy-making as political constraint. Institutional development in the U.S. Social Security Program. *Julkaisussa: Mahoney James, Thelen Kathleen, toim. Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power. New York, NY: Cambridge University Press, 2010.*
- Jacobs Alan M, Weaver R Kent. When policies undo themselves. Self-undermining feedback as a source of policy change. *Governance* 2015; 28 (4): 441–457.
- Jepsen Maria, Meulders Danielle. The individualisation of rights in social protection systems. *Julkaisussa: Sarfati Hedva, Bonoli Giuliano, toim. Labour market and social protection reforms in international perspective. Aldershot: Ashgate, 2002.*
- Jordan Bill. The prospects for basic income. *Social Policy & Administration* 1988; 22 (2): 115–123.
- Jordan Bill. The perils of basic income. Ambiguous opportunities for the implementation of a utopian proposal. *Policy and Politics* 2011; 39 (1): 101–114.
- Jordan Bill. The low road to basic income? Tax–benefit integration in the UK. *Journal of Social Policy* 2012; 41 (1): 1–17.
- Jordan Jason. Policy feedback and support for the welfare state. *Journal of European Social Policy* 2013; 23 (2): 134–148.
- Kangas Olli E, Niemelä Mikko, Varjonen Sampo. When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change. *European Political Science Review* 2012; 6 (1): 1–20.
- King Desmond. *Actively Seeking Work? The politics of unemployment and welfare policy in the United States and Britain. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1995.*
- King Jeff. *Judging social rights. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.*
- Kliemt Hartmut. On justifying a minimum welfare state. *Constitutional Political Economy* 1993; 4 (2): 159–172.
- Koistinen Pertti, Perkiö Johanna. Good and bad times of social innovations. The case of universal basic income in Finland. *Basic Income Studies* 2014; 9 (1–2): 25–57.
- Kornhauser William. *The politics of mass society. Abingdon: Routledge, 1998 [1959].*
- Korpi Walter. Social policy and distributional conflict in the capitalist democracies. A preliminary comparative framework. *West European Politics* 1980; 3 (3): 296–316.
- Korpi Walter. Power, politics, and state autonomy in the development of social citizenship. *American Sociological Review* 1989; 54 (3): 309–328.

Korpi Walter, Palme Joakim. The paradox of redistribution and strategies of equality. Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western Countries. *American Sociological Review* 1998; 63 (5): 661–687.

Lasswell Harold D. *Politics. Who gets what, when, how.* Cleveland, OH: Meridian Books, 1936.

Lavinás Lena. From means-test schemes to basic income in Brazil. Exceptionality and paradox. *International Social Security Review* 2006; 59 (3): 103–125.

Lavinás Lena. Brazil. The lost road to citizen's income. *Julkaisussa: LoVuolo Rubén, toim. Citizen's income and welfare regimes in Latin America. From cash transfers to rights.* New York, NY: Palgrave, 2012.

Lawford-Smith Holly. Understanding political feasibility. *Journal of Political Philosophy* 2012; 21 (3): 243–259

LeGrand Julian. *Markets, welfare, and equality.* *Julkaisussa: LeGrand J, Estrin S, toim. Market socialism.* Oxford: Oxford University Press, 1989.

LeGrand Julian. Implementing stakeholder grants. The British case. *Politics and Society* 2004; 3 (1): 120–129.

LeGrand Julian, Nissan David. A capital idea. Helping the young to help themselves. *Julkaisussa: Dowding Keith, De Wispelaere Jurgen, White Stuart, toim. The ethics of stakeholding.* Basingstoke: Palgrave, 2003.

Levi Margaret. *Of rule and revenue.* Berkeley, CA: University of California Press, 1988.

Lewis Jane. Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European Social Policy* 1992; 2 (2): 159–173.

Lindblom Charles E. The science of muddling through. *Public Administration Review* 1959; 19 (2): 79–88

Lindblom Charles E. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review* 1979; 39 (6): 517–526.

Lipsky Michael. *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services.* New York, NY: Sage Foundation, 1980.

Lipsky Michael. Bureaucratic disentanglement in social welfare programs. *Social Service Review* 1984; 58 (1): 3–27.

LoVuolo Rubén. Prospects and challenges for the basic income proposal in Latin America. *Basic Income Studies* 2012a; 7 (1): 1–22.

LoVuolo Rubén. Introduction. *Julkaisussa: LoVuolo Rubén, toim. Citizen's income and welfare regimes in Latin America. From cash transfers to rights.* New York, NY: Palgrave, 2012b.

LoVuolo Rubén, toim. *Citizen's income and welfare regimes in Latin America. From cash transfers to rights.* New York, NY: Palgrave, 2012c.

LoVuolo Rubén, Raventós Daniel, Yanes Pablo. The war on social and worker rights. Basic income in a time of economic crisis. *Counterpunch*, 5–7 November 2010.

Lowi Theodore. American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics* 1964; 16 (4): 677–715.

Lowi Theodore. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review* 1972; 32 (4): 298–310.

Mahoney John, Thelen Kathleen. A theory of gradual institutional change. *Julkaisussa: Mahoney John, Thelen Kathleen, toim. Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power.* New York, NY: Cambridge University Press, 2010.

Makse Todd, Volden Craig. The role of policy attributes in the diffusion of innovations. *The Journal of Politics* 2011; 73 (1): 108–124.

Malleson Tom. *After occupy. Economic democracy for the 21st century.* New York, NY: Oxford University Press, 2014.

Margalit Yotam. Explaining social policy preferences. Evidence from the great recession. *American Political Science Review* 2013; 107 (1): 80–103.

Marsh David, McConnell Allan. Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration* 2010; 88 (2): 586–587.

Marshall Thomas Humphrey. *Citizenship and social class and other essays.* Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

Mashaw Jerry. *Bureaucratic discretion.* New Haven, CT: Yale University Press, 1983.

Maskivker Julia. *Self-realization and justice. A defense of freedom from employment.* New York, NY: Routledge, 2011.

Matisonn Heidi, Seekings Jeremy. Welfare in wonderland? The politics of the basic income grant in South Africa, 1996–2002. *Julkaisussa: Standing Guy, Samson Michael, toim. The basic income grant in South Africa.* Cape Town: UCT Press, 2003.

Mau Steffen. Welfare regimes and the norms of social exchange. *Sociology* 52 (1): 53–74, 2004.

McConnell Allan. Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy* 2010; 30 (3): 345–362.

McKay Ailsa. Rethinking work and income maintenance policy. Promoting gender equality through a citizens' basic income. *Feminist Economics* 2001; 7 (1): 97–118.

McKay Ailsa. Why a citizens' basic income? A question of gender equality or gender bias. *Work, Employment and Society* 2007; 21 (2): 337–348.

McKay Ailsa, Vanevery Jo. Gender, family, and income maintenance. A feminist case for citizens basic income. *Social Politics* 2000; 7 (2): 266–284.

Mettler Suzanne. Reconstituting the submerged state. The challenges of social policy reform in the Obama era. *Perspectives on Politics* 2010; 8 (3): 803–824.

Mettler Suzanne, Stonecash Jeffrey M. Government program usage and political voice. *Social Science Quarterly* 2008; 89 (2): 273–293.

Mettler Suzanne, Soss Joe. The consequences of public policy for democratic citizenship. Bridging policy studies and mass politics. *Perspectives on Politics* 2004; 2 (1): 55–73.

Moene Karl Ove, Wallerstein Michael. Inequality, social insurance, and redistribution. *American Political Science Review* 2001; 95 (4): 860–874.

Mossberger Karen, Wolman Harold. Policy transfer as a form of prospective policy evaluation. Challenges and recommendations. *Public Administration Review* (2003); 63 (4): 428–440.

Mughan Anthony. Economic insecurity and welfare preferences. A micro-level analysis. *Comparative Politics* 2007; 39 (3): 293–310.

Murray Charles. *In our hands. A plan to replace the welfare state.* Washington DC: AEI Press, 2006.

Murray Matthew, Pateman Carole, toim. *Basic income worldwide. Horizons of reform.* New York, NY: Palgrave, 2012.

Natrass Nicoli, Seekings Jeremy. The political economy of the basic income grant in South Africa. *Julkaisussa: Widerquist Karl, Lewis Michael Anthony, Pressman Steven, toim. The ethics and economics of the basic income guarantee.* Aldershot: Ashgate, 2005.

Nicholson-Crotty Sean. The politics of diffusion. Public policy in the American States. *The Journal of Politics* 2009; 71 (1): 192–205.

Noguera José A. Some prospects for a basic income scheme in Spain. *South European Society and Politics* 2001; 6 (3): 83–102.

Noguera José A, De Wispelaere Jurgen. A plea for the use of laboratory experiments in basic income research. *Basic Income Studies* 2006; 1 (2): 1–8.

Noguera José A, Raventós Daniel. Basic income, social polarization and the right to work. *Julkaisussa: Standing Guy, toim. Promoting income security as a right. Europe and North America.* London: Anthem, 2005.

Offe Claus. A non-productivist design for social policies. *Julkaisussa: Van Parijs Philippe, toim. Arguing for basic income. Ethical Foundations for a Radical Reform.* London: Verso, 1992.

Offe Claus. The German welfare state. Principles, performance and prospects after unification. *Thesis Eleven* 2000; 63: 11–37.

Offe Claus. *Pathways from here.* *Julkaisussa: Van Parijs Philippe, toim. What's wrong with a free lunch?* Boston, MA: Beacon Press, 2001.

- Offe Claus. Wasteful welfare transactions. Why basic income security is fundamental. Julkaisussa: Standing Guy, toim. Promoting income security as a right. Europe and North America. London: Anthem, 2005.
- Offe Claus. Basic income and the labor contract. *Basic Income Studies* 2008; 3 (1): 1–27.
- Offe Claus, Muckenberger Ulrich, Ostner Ilona. A basic income guaranteed by the state. A need of the moment in social policy. Julkaisussa: Offe Claus. Modernity and the state. East, west. Cambridge: Polity Press, 1996.
- Olson Mancur. The logic of collective action. Public goods and the theory of groups. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
- O'Neill Martin, Williamson Thad, toim. Property-owning democracy. Rawls and beyond. Oxford: Wiley, 2012.
- Osterkamp Rigmar. The basic income grant pilot project in Namibia. A critical assessment. *Basic Income Studies* 2013; 8 (1): 71–91.
- Page Benjamin, Bartels Larry, Seawright Jason. Democracy and the policy preferences of wealthy Americans. *Perspectives on Politics* 2013; 11 (1): 51–73.
- Paine Thomas. Agrarian justice. Julkaisussa: Kuklick Bruce, toim. Thomas Paine. Political writings. Cambridge: Cambridge University Press, 1997 [1797].
- Panitch Vida, Heath Joseph. Why cash violates neutrality. *Basic Income Studies* 2010; 5 (1): 1–26.
- Pateman Carole. Freedom and democratization. Why basic income is to be preferred to basic capital. Julkaisussa: Dowding Keith, De Wispelaere Jurgen, White Stuart, toim. The ethics of stakeholding. Basingstoke: Palgrave, 2003.
- Pateman Carole. Democratizing citizenship. Some advantages of a basic income. *Politics and Society* 2004; 32 (1): 89–105.
- Paxton Will, White Stuart, Maxwell Dominic, toim. The citizen's stake. Exploring the future of universal asset policies. Bristol: Policy Press, 2006.
- Peck Jamie. Workfare states. New York, NY: Guilford, 2001.
- Peck Jamie. The rise of the workfare state. *Kurzwechsel* 2003; 3: 75–87.
- Pérez-Muñoz Cristian. The problem of stability and the ethos-based solution. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 2014. FirstView: DOI:10.1080/13698230.2014.949602.
- Pérez-Muñoz Cristian. A defence of participation income. *Journal of Public Policy* 2015. FirstView: DOI: 10.1017/S0143814X15000215.
- Pettit Philip. A republican right to basic income? *Basic Income Studies* 2007; 2 (2): 1–8.
- Phelps Edmund. Rewarding work. How to restore participation and self-support to free enterprise. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

- Pierson Paul. When effect becomes cause. Policy feedback and political change. *World Politics* 2003; 45 (4): 595–628.
- Pierson Paul. *Politics in time. History, institutions and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
- Piven Frances Fox, Cloward Richard. *Regulating the poor. The functions of public welfare*. New York, NY: Vintage Books, 1993.
- Plant Raymond. Can there be a right to basic income? *Julkaisussa: Standing Guy, toim. Promoting income security as a right. Europe and North America*. London: Anthem, 2005.
- Pontusson Jonas, Rueda David. The politics of inequality. Voter mobilization and left parties in advanced industrial states. *Comparative Political Studies* 2010; 43 (6): 675–705.
- Pontusson Jonas, Rueda David, Way Christopher. Comparative political economy of wage distribution. The role of partisanship and labour market institutions. *British Journal of Political Science* 2002; 32 (2): 281–308.
- Prabhakar Rajiv. *The assets agenda. Principles and policies*. Bristol: Policy Press, 2008.
- Raventós Daniel, Wark Julie, Casassas David. Kingdom of Spain. Basic income from social movements to parliament and back again. *Julkaisussa: Caputo Richard K, toim. Basic income guarantee and politics. International experiences and perspectives on the viability of income guarantees*. New York, NY: Palgrave, 2012.
- Rehm Philipp. Social policy by popular demand. *World Politics* 2011; 63 (2): 271–299.
- Rehm Philipp, Hacker Jacob, Schlesinger Mark. Insecure alliances. Risk, inequality, and support for the welfare state. *American Political Science Review* 2012; 106 (2): 386–406.
- Rice Deborah. Street-level bureaucrats and the welfare state. Toward a micro-institutionalist theory of policy implementation. *Administration & Society* 2013; 45 (9): 1038–1062.
- Rigby Elizabeth, Wright Gerald C. Political parties and representation of the poor in the American states. *American Journal of Political Science* 2013; 57 (3): 552–565.
- Rixen Thomas, Viol Lora Anne. Putting path dependence in its place. Toward a taxonomy of institutional change. *Journal of Theoretical Politics* 2014; 26 (3): 1–23.
- Robertson David Brian. Political conflict and lesson-drawing. *Journal of Public Policy* 1991, 11 (1): 55–78.
- Robeyns Ingrid. Hush money or emancipation fee? A gender analysis of basic income. *Julkaisussa: van der Veen Robert-Jan, Groot Loek, toim. Basic income on the agenda. Policy objectives and political chances*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000.
- Rose Max, Baumgartner Frank. Framing the poor. Media coverage and US poverty policy, 1960–2008. *Policy Studies Journal* 2013; 41 (1): 22–53.
- Rose Richard. What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy* (1991); 11 (1): 3–30.

- Royston Sam. Understanding universal credit. *Journal of Poverty and Social Justice* 2012; 20 (1): 69–86.
- Schaffer Bernard. *The administrative factor*. Brighton: Wheatsheaf, 1973.
- Schickler Eric. *Disjointed pluralism. Institutional innovation and the development of the US congress*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.
- Schmidt Vivien. Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment? *Comparative Political Studies* 2002; 35 (2): 168–193.
- Schneider Anne, Ingram Helen. Social construction of target populations. Implications for politics and policy. *American Political Science Review* 1993; 87 (2): 334–347.
- Searle John R. *The construction of social reality*. London: Allen Lane, 1995.
- Searle John R. *Making the social world*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Seddon John, O'Donovan Brendan. The Achilles' heel of scale service design in social security administration. The case of the United Kingdom's universal credit. *International Social Security Review* 2013; 66 (1): 1–23.
- Sen Amartya. Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers* 1983; 35 (2): 153–169.
- Sherraden Michael. *Assets and the poor*. New York, NY: Martin Sharpe, 1991.
- Shipan Charles, Volden Craig. The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science* 2008; 52 (4): 840–857.
- Skocpol Theda. *Targeting within universalism. Politically viable policies to combat poverty in the United States*. Jukaisussa: Jencks Christopher, Peterson Paul E, toim. *The urban underclass*. Washington, DC: Brookings Institution, 1991.
- Skocpol Theda. *Protecting soldiers and mothers. The political origins of social policy in the United States*. Cambridge, MA: Belknap Press, 1992.
- Slothuus Rune. Framing deservingness to win support for welfare state retrenchment. *Scandinavian Political Studies* 2007; 30 (3): 323–344.
- Solow Robert. *Work and welfare*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.
- Solt Frederick. Economic inequality and democratic political engagement. *American Journal of Political Science* 2008; 52 (1): 48–60.
- Soss Joe. *Lessons of welfare. Policy design, political learning, and political action*. *American Political Science Review* 1999; 93 (2): 293–304.
- Soss Joe. *Unwanted claims. The politics of participation in the U.S. welfare system*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2000.
- Standing Guy. *Global labour flexibility. Seeking distributive justice*. Basingstoke: Palgrave, 1999.

- Standing Guy. *Beyond the new paternalism. Basic security as equality*. London: Verso, 2002.
- Standing Guy. CIG, COAG, and COG. A comment on a debate. *Julkaisussa: Wright Erik Olin, toim. Redesigning distribution. Basic income and stakeholder grants as cornerstones for an egalitarian capitalism*. London: Verso, 2006.
- Standing Guy, toim. *Promoting income security as a right. Europe and North America*. London: Anthem, 2005.
- Standing Guy. How cash transfers promote the case for basic income. *Basic Income Studies* 2008; 3(1): 1–30.
- Standing Guy. *Work after globalization. Building occupational citizenship*. Cheltenham: Elgar, 2009.
- Standing Guy. Responding to the crisis. *Economic stabilisation grants. Policy and Politics* 2011a; 39 (1): 9–25.
- Standing Guy. *The precariat. The new dangerous class*. London: Bloomsbury Academic, 2011b.
- Standing Guy. *The precariat. From denizens to citizens?* *Polity* 2012; 44: 588–608.
- Standing Guy, Jhabvala Renala. Targeting to the ‘poor’. *Clogged pipes and bureaucratic blinkers. Economic and Political Weekly* 2010; 45 (26/27): 239–246.
- Steensland Brian. Cultural categories and the American welfare state. The case of guaranteed income policy. *American Journal of Sociology* 2006; 111 (5): 1273–1326.
- Steensland Brian. *The failed welfare revolution. America’s struggle over guaranteed income policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.
- Steinmo Sven. *Taxation and democracy. Swedish, British and American approaches to financing the modern state*. New Haven, CT: Yale University Press, 1996.
- Stewart Richard. The reformation of American administrative law. *Harvard Law Review* 1988; 88 (8): 1667–1813.
- Streeck Wolfgang, Thelen Kathleen. *Institutional change in advanced political economies*. *Julkaisussa: Streeck Wolfgang, Thelen Kathleen, toim. Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. New York, NY: Oxford University Press, 2005.
- Sunstein Cass. Incompletely theorized agreements. *Harvard Law Review* 1995; 108 (7): 1733–1772.
- Suplicy Eduardo. The approval of the basic income guarantee in Brazil. *Julkaisussa: Widerquist Karl, Lewis Michael Anthony, Pressman Steven, toim. The ethics and economics of the basic income guarantee*. Aldershot: Ashgate, 2005.
- Svallfors Sven. Worlds of welfare and attitudes to redistribution. A comparison of eight western nations. *European Sociological Review* 1997; 13 (3): 283–304.
- Tabatabai Hamid. The basic income road to reforming Iran’s price subsidies. *Basic Income Studies* 2011; 6 (1): 1–24.

Tabatabai Hamid. Iran: A bumpy road towards basic income. *Julkaisussa: Caputo Richard K, toim. Basic income guarantee and politics. International experiences and perspectives on the viability of income guarantees.* New York, NY: Palgrave, 2012a.

Tabatabai Hamid. From price subsidies to basic income. The Iran model and its lessons. *Julkaisussa: Widerquist Karl, Howard Michael W, toim. Exporting the Alaska model. Adapting the permanent fund dividend for reform around the world.* New York, NY: Palgrave, 2012b.

Taylor-Gooby Peter. Why do people stigmatise the poor at a time of rapidly increasing inequality, and what can be done about it? *Political Quarterly* 2013; 84 (1): 31–41.

Titmuss Richard. *Essays on the welfare state.* London: Allen & Unwin, 1958.

Titmuss Richard. Welfare 'rights', law and discretion. *Political Quarterly* 1971; 42 (2): 113–132.

Tomasi John. *Free market fairness.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

Torry Malcolm. *Money for everyone. Why we need a citizen's income.* Bristol: Policy Press, 2013.

Tsebelis George. *Veto players. How political institutions work.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

Vanderborght Yannick. The VIVANT experiment in Belgium. *Julkaisussa: van der Veen Robert-Jan, Groot Loek, toim. Basic income on the agenda. Policy objectives and political changes.* Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000.

Vanderborght Yannick. The basic income guarantee in Europe. The Belgian and Dutch back door strategies. *Julkaisussa: Widerquist Karl, Lewis Michael Anthony, Pressman Seven, toim. The ethics and economics of the basic income guarantee.* Aldershot: Ashgate, 2005.

Vanderborght Yannick, Van Parijs Philippe. *L'allocation universelle.* Paris: La Découverte, 2005.

van der Veen Robert. Real freedom and basic income. Comment on Brian Barry. *Journal of Political Philosophy* 1997; 5 (3): 274–286.

van der Veen Robert. Assessing the unconditional stake. *Julkaisussa: Dowding Keith, De Wispelaere Jurgen, White Stuart, toim. The ethics of stakeholding.* Basingstoke: Palgrave, 2003.

van der Veen Robert, Groot Loek. Post-productivism and welfare states. A comparative analysis. *British Journal of Political Science* 2006; 36 (4): 593–618.

Van Lancker Wim, Van Mechelen Natasha. Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries. *Social Science Research* 2015; 50: 60–75.

van Oorschot Wim. Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy* 1991; 1 (1): 15–30.

van Oorschot Wim. Failing selectivity. On the extent and causes of non-take-up of social security benefits. *Julkaisussa: Andreß Hans-Jürgen, toim. Empirical poverty research in a comparative perspective.* Aldershot: Ashgate, 1998.

van Oorschot Wim. Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy and Politics* 2000; 28 (1): 33–48.

van Oorschot Wim. Targeting welfare. On the functions and dysfunctions of means-testing in social policy. *Julkaisussa: Townsend Peter, Gordon David, toim. World poverty. New policies to defeat an old enemy.* Bristol: Policy Press, 2002.

van Oorschot Wim. Making the difference in social Europe. Deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy* 2006; 16 (1): 23–42.

Van Parijs Philippe. Why surfers be fed. The liberal case for an unconditional basic income. *Philosophy and Public Affairs* 1991; 20 (1): 101–131.

Van Parijs Philippe. Competing justification for unconditional basic income. *Julkaisussa: Van Parijs Philippe, toim. Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform.* London: Verso, 1992a.

Van Parijs Philippe, toim. Arguing for basic income ethical foundations for a radical reform. London: Verso, 1992b.

Van Parijs Philippe. Real freedom for all. What (if anything) can justify capitalism? Oxford: Clarendon, 1995a.

Van Parijs Philippe. De solidariteit voorbij. Over de ethische transformatie van de verzorgingsstaat. *Julkaisussa: van der Veen Robert J, Pels Dick, toim. Het Basisinkomen. Sluitstuk van de verzorgingsstaat?* Amsterdam: Van Gennep, 1995b.

Van Parijs Philippe. Basic income and the two dilemmas of the welfare state. *Political Quarterly* 1996; 67 (1): 63–66.

Van Parijs Philippe. Reciprocity and the justification of an unconditional basic income. Reply to Stuart White. *Political Studies* 1997; 45 (2): 327–330.

Van Parijs Philippe. Reply. *Julkaisussa: Van Parijs Philippe, toim. What's wrong with a free lunch?* Boston, MA: Beacon Press, 2001.

Van Parijs Philippe. Basic income. A simple and powerful idea for the twenty-first century. *Politics and Society* 2004; 32 (1): 7–39.

Van Parijs Philippe. BIEN 2010 congress a brief personal account. *BIEN NewsFlash* 2010; 62: 2–4.

Van Parijs Philippe. The universal basic income. Why utopian thinking matters, and how sociologists can contribute to it. *Politics and Society* 2013; 41 (2): 171–182.

Van Parijs Philippe, Laurence Jacqueline, Salinas Claudio Cesar. Basic income and its cognates. *Julkaisussa: van der Veen Robert, Groot Loek, toim. Basic income on the agenda. Policy objectives and political chances.* Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000.

Vis Barbara, van Kersbergen Kees. Why and how do political actors pursue risky reforms? *Journal of Theoretical Politics* 2007; 19 (2): 153–172.

Waldron Jeremy. Law and disagreement. Oxford: Oxford University Press, 1999.

- Wax Amy. Basic income or caretaker benefits? *Basic Income Studies* 2009; 4 (1): 1–21.
- Weaver R Kent. The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy* 1986; 6 (3): 371–398.
- Weaver R Kent. *Automatic government. The politics of indexation*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1988.
- Weaver R Kent. Paths and forks or chutes and ladders? Negative feedbacks and policy regime change. *Journal of Public Policy* 2010 ; 30 (2): 137–162.
- White Stuart. Liberal equality, exploitation, and the case for an unconditional basic income. *Political Studies* 1997; 45 (2): 312–326.
- White Stuart. *The civic minimum. On the rights and obligations of economic citizenship*. Oxford: Clarendon Press, 2003a.
- White Stuart. Freedom, reciprocity, and the citizen's stake. *Julkaisussa: Dowding Keith, De Wispelaere Jurgen, White Stuart, toim. The ethics of stakeholding*. Basingstoke: Palgrave, 2003b.
- White Stuart. The citizen's stake and paternalism. *Politics and Society* 2004; 32 (1): 61–78.
- White Stuart. Basic income versus basic capital. Can we resolve the disagreement? *Policy and Politics* 2011; 39 (1): 67–81.
- White Stuart. Basic Capital. A policy whose time has come ... and gone? *The Good Society* 2012; 21 (1): 61–73.
- Widerquist Karl. A failure to communicate. What (if anything) can we learn from the negative income tax experiments? *Journal of Socio-Economics* 2005; 34 (1): 49–81.
- Widerquist Karl, Howard Michael, toim. *Alaska's permanent fund dividend. Examining its suitability as a model*. New York, NY: Palgrave, 2012a.
- Widerquist Karl, Howard Michael, toim. *Exporting the Alaska model. Adapting the permanent fund dividend for reform around the world*. New York, NY: Palgrave, 2012b.
- Widerquist Karl, Howard Michael. *Lessons from the Alaska model*. *Julkaisussa: Widerquist Karl, Howard Michael, toim. Alaska's permanent fund dividend. Examining its suitability as a model*. New York, NY: Palgrave, 2012c.
- Widerquist Karl, Lewis Michael, Pressman Steven, toim. *The ethics and economics of the basic income guarantee*. Aldershot: Ashgate, 2005.
- Widerquist Karl, Sheahan Allan. *The United States. The basic income guarantee. Past experience, current proposals*. *Julkaisussa: Murray Mathew C, Pateman Carole, toim. Basic income worldwide. Horizons of reform*. New York, NY: Palgrave, 2012: 11–32.
- Wiens David. *Political ideals and the feasibility frontier*. *Economics and Philosophy*, 2015. FirstView: DOI: 10.1017/S0266267115000164.

Wilkinson Richard, Pickett Kate. *The spirit level. Why more equal societies almost always do better.* London: Allen Lane, 2009.

Wilson Woodrow. *The study of administration.* *Political Science Quarterly* 1887; 2 (2):197–222.

Wright Erik Olin. *Basic income, stakeholder grants, and class analysis.* *Politics and Society* 2004; 32 (1): 79–87.

Wright Erik Olin. *Basic income as a socialist project.* *Basic Income Studies* 2006a; 1 (1): 1–11.

Wright Erik Olin, toim. *Redesigning redistribution. Basic income and stakeholder grants as cornerstones for an egalitarian capitalism.* New York, NY: Verso, 2006b.

Wright Erik Olin. *Compass points. Towards a socialist alternative.* *New Left Review* 2006c; 41: 93–124.

Wright Erik Olin. *Envisioning real utopias.* London: Verso, 2010.

World Bank. *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty. A World Bank Policy Research Report.* Washington, DC: World Bank, 2009.

Zelleke Almaz. *Targeting benefit levels to individuals or families?* *Basic Income Studies* 2007; 2 (1): 1–10.

Zelleke Almaz. *Feminist political theory and the argument for an unconditional basic income.* *Policy and Politics* 2011; 39 (1): 27–42.

Zelleke Almaz. *Basic income and the Alaska model. Limits of the resource dividend model for the implementation of an unconditional basic income.* *Julkaisussa: Widerquist Karl, Howard Michael W, toim. Alaska's Permanent Fund Dividend. Examining its suitability as a model.* New York, NY: Palgrave, 2012: 141–155.

Zwolinski Matthew. *Classical liberalism and the basic income.* *Basic Income Studies* 2012; 6 (2): 1–14.