


Johannes Kananen & Juho Saari (toim.)



*Ajatuksen
voima*

Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa

AJATUKSEN VOIMA

IDEAT HYVINVOINTIVALTION
UUDISTAMISESSA

Johannes Kananen & Juho Saari (toim.)

AJATUKSEN VOIMA

IDEAT HYVINVOINTIVALTION UUDISTAMISESSA


minerva
MINERVA KUSTANNUS OY
Helsinki | Jyväskylä

SoPhi 113

SoPhi 113

Toimitus:
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
PL 35 (MaB)
40014 Jyväskylän yliopisto

<http://www.minervakustannus.fi/sophi>

Kustantaja ja myynti:
Minerva Kustannus Oy
Lastenodinkuja 1 A, 4. krs, 00180 Helsinki
Viitaniementie 13, 40720 Jyväskylä
kustannus@minervakustannus.fi

© Kirjoittajat

Kansi: Kalevi Nurmela
Taitto: Sirkka-Liisa Niiranen

ISBN 978-952-492-229-6

Painopaikka
Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Sisällys

Esipuhe	11
---------------	----

Juho Saari & Johannes Kananen

1 SOSIAALIPOLITIIKAN IDEAT	13
Ideat hyvinvointivaltiotutkimuksessa.....	14
Ideat ja poliittinen eliitti – Suomen tapaus.....	19
Sosiaalipolitiikan ideat – paradigmat, agendat ja kehykset	20
Kirjan rakenne	25
Kirjallisuus.....	28

I

POLITIIKAN KEHYSTÄMINEN HISTORIASSA JA NYKYAJASSA

Tapio Bergholm & Juho Saari

2 PARADIGMAT, AGENDAT JA KEHYKSET	
– Miten Pekka Kuusen 60-luvun sosiaalipolitiikka on vaikuttanut suomalaisen hyvinvointivaltion kehitykseen?	33
Kuusen teoreettiset lähtökohdat	35
Instituutiot ja rakenteet.....	39
Terveyspolitiikka tapaustutkimuksena.....	49
Keskikentältä vaihtopenkille.....	52
Mitä 60-luvun sosiaalipolitiikasta puuttui?.....	53
Paradigmat, agendat ja kehykset.....	55
Kirjallisuus.....	60

Heikki Hiilamo & Olli Kangas

3 LASTEN KOTIHOIDON TUKI	
– Miksi idea menestyi Suomessa mutta ei Ruotsissa?	65
Kehyminen ja yhteiskuntarakente	68
Kotihoidon tuen historiallinen tausta.....	70

Kotihoidon tuen käyttöönnotto	73
Retoriikka kotihoidon tuen puolesta ja sitä vastaan	76
Kirjallisuus.....	93

II

SUOMALAISEN HYVINVOINTIVALTION MURROS

Petri Böckerman & Jaakko Kiander

4 LUOVA TUHO

– Miten suuren laman aiheuttama murros muutettiin käsitykseksi luovasta tuhosta?.....	99
Schumpeter ja luova tuho	100
Suomen 1930-luvun pula-aika ja Schumpeter	103
Schumpeterin paluu Suomessa – 1990-luvun alun talouskriisi	105
Johtopäätöksiä	114
Kirjallisuus.....	115

Johannes Kananen & Anu Kantola

5 KILPAILUKYKY JA TUOTTAVUUS

– Kuinka uudet käsitteet saavuttivat hallitsevan aseman hyvinvointivaltion muutoksessa?	119
Investointivetoinen kasvupolitiikka ja hintakilpailukyky	121
Sosiaalipolitiikka kasvupolitiikan hyvällä kehällä	124
Lama porttina uuteen paradigmaan.....	126
Schumpeteriläinen kilpailukykypolitiikka	130
Kilpailukyky politiikan kattokäsitteeksi	134
Kilpailukyky ja tuottavuus suomalaisessa sosiaalipolitiikassa	135
Sosiaalipolitiikan menokuri.....	138
Joustavuus ja aktivointi	141
Johtopäätökset	144
Kirjallisuus.....	146

6 MORAALI JA KANNUSTINRAKENTEEN MUUTOS

– Miten kannustamisesta tuli suomalaisen hyvinvointipolitiikan valtavirtaa?.....	153
Kannustusidea.....	154
Mitä kannustaminen on?.....	159
Kannustaja eli hyvinvointipolitiikan valtataho.....	166
Kannustamisen päämäärät ja hyvinvointipolitiikan arvot	168
Kannustusidean argumentaatiokehykset	172
Tuottavasti, mutta eettisesti kannustava yhteiskunta.....	179
Asiakirjalähteet.....	181
Kirjallisuus.....	181

III

KÖYHYYSPOLITIIKAN, IKÄPOLITIIKAN JA SOSIAALITURVAN UDELLEENARVIOINTI

7 UNIVERSALISMISTA SELEKTIVISMIIN?

– Miten köyhyyspolitiikka vakiintui 1990- ja 2000-luvun alun Suomessa?	187
Kirkko ja kansalaisjärjestöt köyhyysheskustelun avaajina	191
Valtiovalta	197
Puolueet.....	204
Yhteenvedo ja pohdinta	211
Kirjallisuus.....	216

8 IKÄPOLITIIKKA

– Kuinka työuran pidentämisestä tuli keskeinen sosiaalipolitiikan tavoite?	221
Ideat ja sosiaalipolitiikan uudistaminen	223
Työnteon lopettaminen iän perusteella– idea ja sen haastaminen	225
Ikätutkimuksella kohti uutta vanhuuskuvaa	228
Korkea työllisyys ja ekonomistien ontologia – voittanut paradigma ...	233

Ikäideat ohjelmiksi	236
Eläkepommin purkamisesta työurien pidentämiseen	240
Onko ideoilla väliä?	248
Kirjallisuus.....	253

Raija Julkunen

9 PERUSTULO

– Kuinka sama idea toistuvasti kohtaa sosiaalidemokraattisen ajattelun?	261
Idea – vapautta ja oikeudenmukaisuutta	263
Entä työtä?	266
Suomalainen perustulokeskustelu	267
Sosiaalidemokraattinen hyvinvointivaltio – idea ja instituutioita	273
Riittääkö solidaarisuus ja yhteenkuuluvuus?	277
Työmarkkinat – työn lopusta prekariaattiin	278
Sosiaaliturvan korjaus	282
Murtuisiko institutionaalinen vastarinta?	286
Kirjallisuus.....	290

IV

EUROOPPALAISET JA GLOBAALIT IDEAT

Timo Hakala

10 SOSIAALIPOLITIIKKA EUROOPAN UNIONISSA

– Miksi sosiaalipolitiikan konvergenssi nousi unionin asialistoille 1980-luvun lopussa?	299
Sosiaalipolitiikan lähentymisen paradigma	301
Sosiaalipolitiikan kehitysvaiheet EU:ssa.....	303
Euroopan unionin toimivalta sosiaalipolitiikassa	306
Konvergenssipolitiikka ja EU-lähteet.....	310
Neuvoston suositus riittävästä voimavaroista ja sosiaalihuollosta (92/441/ETY).....	315
Konvergenssipolitiikan tarkastelua	320
Kirjallisuus.....	322

11 KÖYHYHDEN VÄHENTÄMISEN POLITIIKAT

– Miten ideat muokkaavat globaalia kehityspolitiikkaa?	327
Intressit vai ideat?	328
Tieto ja uskomukset toiminnan edellytyksinä.....	330
Intressien ja ideoiden monimutkainen vyyhti.....	333
Köyhyyden vähentämisen idea kehitysyhteistyön historiassa.....	335
POVNET 1998-2001	338
Maailmanpankin harvinainen hetki	342
Virallisen totuuden vastaisku	344
POVNET 2003-2006.....	350
Köyhyys ja ideat	354
Kirjallisuus.....	356

V

YHTEENVETO

12 MUSTA LAATIKKO

– Rationaalisuuden rajat ja hyvinvointivaltioiden uudistaminen	365
Hyvinvointivaltiotutkimus ja institutionaalinen näkökulma.....	368
Lähentyminen, eriytyminen, sopeutuminen	372
Kohti toimintakeskeistä hyvinvointivaltion muutoksen teoriaa.....	379
Hyvinvointivaltiotutkimuksen tulevaisuus	
– aika avata musta laatikko.....	387
Kahden yleisön politiikka ja hyvinvointivaltion tulevaisuus.....	394
Kirjallisuus.....	396
Kirjoittajat.....	402

Esipuhe

”Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa” -artikkelikokoelmaa on työstetty useissa eri vaiheissa vuoden 2006 alusta lähtien. Se on useiden tutkijoiden yhteisen työn tulos ja tällä tutkimustyöllä on myös ollut yhteyksiä kunkin tutkijan muiden tutkimushankkeiden kanssa. Näistä seikoista johtuen käsillä olevaan artikkelikokoelmaan on viitattu aiemmissa yhteyksissä eri nimillä kuin mitä kokoelman lopulliseksi nimeksi muotoutui. Näitä nimiä ovat olleet ”Maailmankuvat ja hyvinvointivaltion muutos – Sosiaalipolitiikan paradigmat, agendat ja kehykset” sekä ”Sosiaalipolitiikan ideat ja hyvinvointivaltion muutos”. Eri nimet ilmentävät saman artikkelikokoelman eri työvaiheita ennen lopullista julkaisua.

Helsingissä ja Kuopiossa 19.2.2009

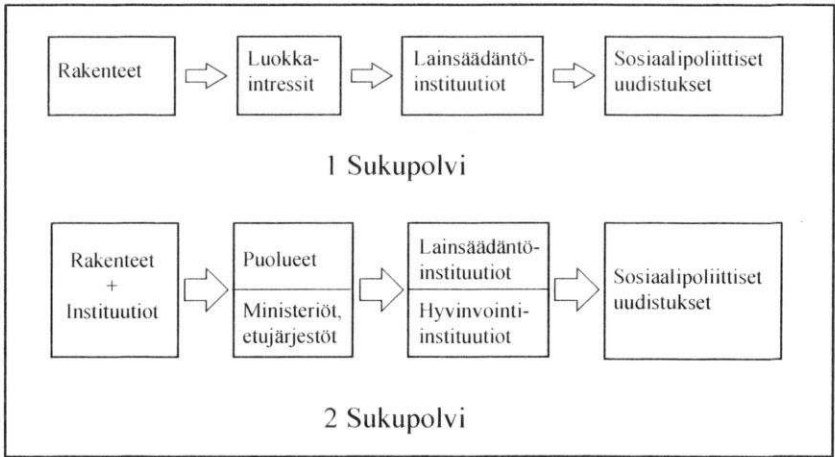
Johannes Kananen ja Juho Saari

1 SOSIAALIPOLITIIKAN IDEAT

Juho Saari & Johannes Kananen

Perinteisesti hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan muutoksen tutkimuksissa on korostettu rakenteiden, luokkapohjaisten intressien ja instituutioiden merkitystä sosiaalipolitiikkaa muokkaavina tekijöinä. Rakennemuutos (kuten teollistuminen, kaupungistuminen tai muutto-liike) luo kysyntää sosiaalipolitiikalle, jota julkinen valta alkaa rakentaa kansantuotteen kasvun luomien taloudellisten resurssien avulla. Eturyhmien ja puolueiden valtaresursseihin perustuvat intressit määrittävät puolestaan sosiaalipolitiikan perusrakenteet. Lopuksi instituutioiksi kutsutut yhteiskunnan viralliset pelisäännöt – perustuslaki ja päätöksentekosäännöt – vaikuttavat sosiaalipoliittiseen lopputulokseen.

Toisaalta on myös havaittu, että jo olemassa olevat (ensimmäisen sukupolven) sosiaalipoliittiset instituutiot vaikuttavat seuraavan (toisen) sukupolven sosiaalipoliittisiin uudistuksiin. Useissa tapauksissa sosiaali- ja terveystaloudellisen lainsäädännön rakentaminen on lakiteknisesti helpompaa kuin sen purkaminen ja siihen kytkeytyy monenlaisia intressejä: esimerkiksi ministeriöt ja toimeenpanolaitokset omaavat intressejä, jotka ovat perinteisesti luokkaintresseistä riippumattomia ja myös esimerkiksi ammattiyhdistysliike hyötyy hallitsemastaan työttömyyskassajärjestelmästä (Böckerman ym. 2008). Näin sosiaalipolitiikan aikaisempi ”historia” – olemassa olevat instituutiot – ehdollistaa tulevia uudistuksia. Sosiaalipoliittiset muutokset tapahtuvat useimmiten sen marginaalissa, aikaisemmin sitomatonta ns. jakovaraa käyttäen. Hallitukset eivät ohjelmissaan esimerkiksi puutu jo olemassa oleviin, aikaisemmin jo institutionalisoitujen rakenteiden perusratkaisuihin. Ne muuttavat institutionaalista rakennetta lisäämällä siihen uusia osia julkisen talouden budjettirajoitteen puitteissa.

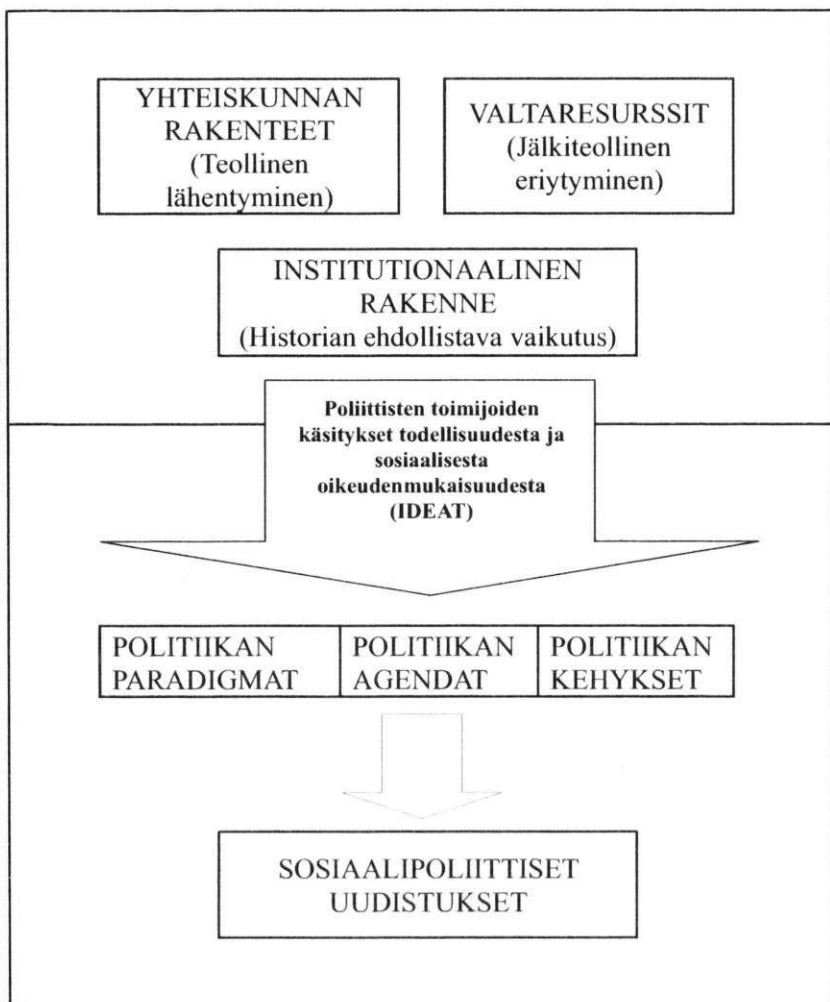


Kuvio 1. Hyvinvointivaltiotutkimuksen perinteiset asetelmat

Tämänkaltaiset selitysmallit riittivät hyvinvointivaltioiden ja sosiaalipoliitikan tutkijoille varsin pitkään (Kuvio 1). Ne ovat edelleenkin monella tavalla käyttökelpoisia. Useimmat hyvinvointivaltion muutoksen tutkimukset alkavat edelleen rakenteista ja etenevät sitten intressien kautta instituutioihin ja uudistuksiin. Erityisesti 2000-luvun alusta eteenpäin hyvinvointivaltion tutkijat ovat kuitenkin nostaneet rakenteiden, intressien ja instituutioiden rinnalle neljännen sosiaalipoliitikan muutokseen vaikuttavan tekijän: *mentaaliset mallit eli maailmankuvat ja niihin perustuvat ideat*.

Ideat hyvinvointivaltiotutkimuksessa

Tässä teoksessa analysoidaan *sosiaalipoliitikan ideoita eräänä hyvinvointivaltio(i)ta muuttavana tekijänä*. Täsmällisemmin ja tässä koelmassa käytetyillä käsitteillä ilmaistuna, hyvinvointivaltion ja sosiaalipoliitikan muutosta käsittelevän idea-analyysin ytimessä ovat politiikkaparadigma (*policy paradigm*), politiikka-agendojen asettaminen (*agenda setting*) ja politiikan kehystäminen (*policy framing*). Ne muodostavat tässä kokoelmassa idea-analyysin kolme perusulottuvuutta (ks. kuvio 2).



Kuvio 2. *Sosiaalipolitiikan ideat ja kompleksisuusraja*

Ehkä keskeinen täydennys aikaisempiin teoreettisiin kehyksiin on se, että ideat systemaattisesti huomioon ottava näkökulma hyväksyy aikaisempaa julkilausutummin rationaalisen toiminnan rajat. Päätöksenteko ja toimeenpano eivät ole yksinomaisesti omaan etuun ja tietoon perustuvaa rationaalista suunnittelua. Usein erilaiset käsitykset todellisuudesta, arvoista ja oikeudenmukaisuudesta vaikuttavat myös politiikan lopputulemiin. Erityisen suuri merkitys ideoilla on, kun päätöksenteko siirtyy

”kompleksisuusrajan” tuolle puolen, toisin sanoen kun päätökset eivät enää perustu luotettavaan tietoon ja päätösten seurauksia on vaikea arvioida (Denzau & North 1994). Kompleksisuusraja on eri tilanteissa eri paikoissa: tulevaisuuden epävarmuuden lisääntyminen laajentaa sen aluetta, organisaatioissa tapahtuva sosiaalinen tai kollektiivinen oppiminen taas vähentää sitä. Joka tapauksessa kompleksisuusrajan ylittämisen jälkeen sosiaalipolitiikan kehitys ei ole enää vain luokkapohjaisten toimijoiden rationaalista toimintaa omien intressiensä edistämiseksi annetussa institutionaalisessa rakenteessa. Se on myös erilaisia teoreettisia näkökulmia, epävarmuutta tulevaisuudesta, erilaisia eri asteiden järkevältä tuntuvia asialistoja, ja erilaisia tulkintoja ja kehyksiä.

Idea-analyysi merkitsee osin paluuta vanhoihin yhteiskuntatieteellisiin ajattelutapoihin. Erityisesti 1800-luvulla ja 1900-luvun alkupuoliskolla yhteiskuntatieteissä korostettiin systemaattisesti ajattelumallien ja ideologioiden merkitystä yhteiskunnalliselle muutokselle. Tuona aikakautena suuret ismit kuten marxismi, sosialismi, liberalismi ja muut suuret aatteet tunnustettiin kiistatta hyvinvointipolitiikkaan vaikuttaviksi tekijöiksi. Ideat vaikuttivat myös käytännön sosiaalipolitiikkaan. Esimerkiksi kansalaisuuden kehitys yksilöllisistä poliittisiin oikeuksiin ja edelleen sosiaalisiin oikeuksiin kytkeytyi laajasti jaettuun tasa-arvoisen sosiaalisen kansalaisuuden ideaan, eikä yksinomaisesti esimerkiksi valtasuhteiden muutokseen. Vastaavasti orjuuden katoaminen (läntisestä) maailmasta kytkeytyi uusiin näkemyksiin yhtäläisestä ihmisarvosta. Oman aikansa lapsi oli myös maailmansotien välisen ajan eugeniikka, jossa erilaiset uskomukset rodusta ja sen jalostamisesta olennaisesti suuntasivat väestö- ja perhepolitiikkaa – ja jossa monet silloin merkitävät sosiaalipolitiikot eri maissa olivat aktiivisesti mukana.

Näiden uskomusjärjestelmien teoreettinen pohdinta jäi kuitenkin vähemmälle toisen maailmansodan jälkeiseen ajanjaksoon saakka. Tärkeä merkkipaalu oli yhdysvaltalaisen institutionaalisen taloustieteilijä John Kenneth Galbraithiin (1908–2006) ajatus hegemonisiin ideoihin perustuvasta ”tavanomaisesta viisaudesta” ja sen perustavanlaatuisesta vaikutuksesta politiikkavalintoihin. Galbraithin mukaan ihmiset sitoutuvat auktoriteettien luomiin ajattelutapoihin kyseenalaistamatta niiden taustaoletuksia. Hänelle yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen

eräänä tavoitteena oli – tai tuli olla – näiden tavanomaisten viisauksien korjaaminen paremmin perusteltavissa olevilla näkemyksillä (Galbraith 1969). Galbraithin ja muiden institutionalistien kuten Gunnar Myrdalin (1898–1987) taloustieteen uusklassiseen valtavirtaan nähden ”heterodoksiset” ajatukset jäivät kuitenkin marginaaliin heidän omalla tieteenlallaan¹. Se muuntui enenevässä määrin matemaattiseen formalisointiin tähtääväksi ja talouden muusta yhteiskunnasta omalakisiksi kokonaisuudeksi irrottavaksi tieteenalaksi. Samalla institutionalistien näkemysten painoarvo ohentui myös yhteiskuntapolitiikassa.

Ideoiden uusi tuleminen kytkeytyy institutionaalisen taloustieteen uuteen tulemiseen 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa (institutionalismista, ks. Saari (toim.) 2002; tämän kokoelman 12. luku). Uusinstitutionalismi kehittyi 1980-luvulla alun perin lähestymistavaksi, joka otti aikaisempaa systemaattisemmin huomioon yhteiskunnissa vallitsevat viralliset ja epäviralliset instituutiot eli pelisäännöt ja korosti niiden merkitystä yhteiskunnallisessa ja taloudellisessa muutoksessa (North 1990). Varhaisissa uusinstitutionaalisisissa teorioissa ihmisten ja organisaatioiden käyttäytyminen oletettiin rationaaliseksi. Kukin toimija maksimoi etunsa annetussa institutionaalisisessa kehyksessä joko toimimalla sen antamien mahdollisuuksien mukaan tai pyrkimällä muuttamaan kyseisiä pelisääntöjä. Vuosien kuluessa uusinstitutionalistit tulivat kuitenkin yhä tietoisemmiksi näiden toimijoiden kohtaamista rationalisuuden rajoista.

Ersimmäinen vastaus tähän haasteeseen oli polkuriippuvuuksien (*path dependence*) tiedostaminen. Tämä tarkoittaa yksinkertaisimmillaan vaciintuneiden instituutioiden kykyä ehdollistaa tulevia valintoja: ehkä tärkein seuraus tästä on se, että uudistusten tapahtumisjärjestyksellä on huomattava merkitys mitä tulee niiden toimeenpanokelpoi-

1 Myrdalille tosin myönnettiin taloustieteen Nobel-palkinto vuonna 1974. Kuvaaava on, että hän jakoi tuon palkinnon uusliberalistisen ajattelun edustajana tunnetun E.A. Haekin (1899–1992) kanssa. Myrdal edustaa 1960-luvulla voimissaan ollutta ajattelua, ja sai palkinnon ikään kuin tunnustuksena viimeisestä. Hayekin aikaisemmin marginaaliset ajatukset alkoivat puolestaan saada laajempaa kantavuutta vasta tuon palkinnon jälkeen 1970-luvun lopulla. Sittemmin myös hänen näkemyksensä ovat väistyneet politiikan valtavirrasta.

suuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen (Ebbinghaus 2002; Saari (toim.) 2006). Toista, ideoiden kannalta merkittävämpää ratkaisua haettiin talouspsykologiasta, jossa ihmisten kykyä tulkita informaatiota ja tehdä päätöksiä oli tutkittu jo pitkään. Näitä teorioita soveltamalla tutkijoiden käyttöön tuli uusia välineitä, joiden avulla ”anomaliaita” voitiin analysoida (Mantzavinos 2001; Campbell 2004; Taylor-Gooby 2005). Tämän ns. ”kognitiivisen käänteen” seurauksena ideoiden tutkimus palasi institutionaalisen tutkimuksen osaksi (Denzau & North 1994; North 2005).

Hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tutkimuksessa paradigmot, agendat ja kehykset jäivät rakenteiden, valtaresurssien ja instituutioiden varjoon aina 2000-luvun alkuun saakka (säännön vahvistavista poikkeuksista ks. 12. luku). Ne palasivat systemaattisen tutkimuksen kohteeksi vasta kun kuilu vakiintuneiden intressi- ja institutionaalisten teorioiden ja sosiaalipolitiikan institutionaalisen muutoksen välillä alkoi olennaisesti kasvaa 1990-luvun alussa ja sen jälkeen. Hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan muutoksesta nousi esiin aikaisempaa enemmän mielenkiintoisia muutoksia tai muuttumattomuutta, joita aikaisemmista teorioista käsin ei ymmärretty. Tärkeä eri lankoja yhteenkokoava ja tutkimuksena anomaliaita analysoiva teos oli Peter Taylor-Goobyn toimittama *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe* (2005). Se vakiinnutti lähestymistavan osaksi hyvinvointivaltion muutoksen tutkimusta.

Ideat ja poliittinen eliitti – Suomen tapaus

Eräs tärkeä uusi avaus ideatutkimuksessa oli eliittien ajattelutapojen tutkimus. Poliittisen eliitin jäsenyyden ehtona on usein sitoutuminen tiettyihin poliittisiin peruslinjauksiin esimerkiksi suhteessa Euroopan unioniin, tietoyhteiskuntaan, kestäväan kehitykseen tai vaikkapa sosiaalipoliittikkaan. Eliitin sisäinen paine ja jäsenyyteen liittyvät valintaprosessit samansuuntaistavat sen jäsenten mielipiteitä. Näin eliitin jäsenyysehtoon sopeutuneiden jäsenten julkilausutut ajattelutavat ovat varsin samankaltaisia heidän taustaryhmistään riippumatta. (Eliittien sisäisistä oppimisprosesseista ja kollektiivisista virheistä kompleksissa tilanteissa ks. Hammond 1996).

Suomessa poliittinen, taloudellinen ja hallinnollinen eliitti omak-sui uuden tavan ajatella talouden ja politiikan välistä suhdetta 1980- ja 1990-lukujen taitteessa (Kantola 2002). Uusien ajattelutapojen tai ideoiden taustalla olivat yhtäältä kansainvälisen ja kansallisen toiminta- ympäristön muutokset ja toisaalta uudet kansainväliset esikuvat. Kansainvälisesti globalisoituminen alkoi luoda uutta toimintakehystä, kansallisesti yksityisen pankkijärjestelmän ja julkisen talouden hallinta- järjestelmän kriisit pakottivat kyseenalaistamaan vanhoja ajattelutapo- ja. Uusien ajattelutapojen seurauksia olivat mm. kunta-valtiosuhteen uudistaminen, talouspolitiikan eurooppalainen kehys, aktivoinnin ko- rostaminen, valtionvarainministeriön aseman vahvistaminen sekä eri- laisten tilaaja-tuottajamallien edistäminen. (Julkunen 2001, 108, 115– 123; Alasuutari 2004, 14; Helin & Oulasvirta 2000, 108–126; Kröger 1997, 144–167; Lehto 2006, 20; Hiilamo & Saari 2008.)

Uudet ideat alkoivat juurtua 1990-luvun puolivälin jälkeen toi- meenpantuihin sosiaalipoliittisiin uudistuksiin (Julkunen 2001; Saari 2001ab). Monia niistä käsitellään tässä teoksessa. Esimerkiksi tulon- siirtouudistuksissa korostuivat heikossa asemassa oleville kohdennetut etuudet ”kaikille” kohdennettujen etuuksien sijasta (ks. myös Kuivalai- sen ja Niemelän luku tässä kokoelmassa). Työvoiman (julkiseen) kysyn- tään vaikuttavien toimenpiteiden sijaan pyrittiin vaikuttamaan työvoi- man tarjontaan, passiivisten etuuksien sijasta ryhdyttiin painottamaan aktivoitintoimenpiteitä ja solidaarisuuden sijasta alettiin kantaa huol-

ta kilpailukyvyystä. Vuosikymmenien aikana rakennettuja sosiaalipoliittisia instituutioita ei kuitenkaan ryhdytty purkamaan (Kautto ym. 2001), vaan niiden toimintaa järjestettiin uudelleen uusien periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti (Saari 2001ab; Kettunen 2003, 133; Simpura 2000, 139–140).

1990-luvun uudet poliittiset ideat eivät ole mitenkään erityisen suomalaisia. Siksi tämä teos ei rajoitu pelkästään Suomen analysoimiseen, vaan teoksessa tullaan tarkastelemaan uusia poliittisia ideoita myös EU-tasolla, sekä globaalisti. Euroopan unioni muodostaa yhteisen talousalueen, mikä tekee EU-tason poliittisen ohjauksen myös välttämättömäksi. Siksi voidaan kysyä, mitkä ideat politiikan ja talouden välisestä suhteesta EU:ta hallitsevat. Voidaan myös kysyä, mikä on EU:n suhde niin sanottuun Washingtonin konsensusukseen, joka muodostaa pohjan poliittisten ideoiden globaalille leviämiselle IMF:n ja Maailmanpankin välityksellä. Näihin kysymyksiin tartutaan teoksen luvuissa 10 ja 11.

Sosiaalipoliitiikan ideat - paradigmat, agendat ja kehykset

Sosiaalipoliittisia ideoita voidaan analysoida kolmesta näkökulmasta. Ensinnäkin ideat kytkeytyvät *paradigmoihin* eli ideoihin ja/tai visioihin siitä, mihin suuntaan yhteiskunta ja sen sosiaalipoliittista järjestelmää tulisi keskipitkällä aikavälillä kehittää. Paradigmaattisten ideoiden merkitys korostuu erityisesti yhteiskunnallisina murrosaikoina, koska niiden avulla voidaan lisätä ennustettavuutta politiikassa. Epävarmuuden oloissa poliittiset toimijat eivät myöskään välttämättä tiedä tai osaa määrittellä rationaalisia intressejään, joten he ovat alttiimpia omaksumaan uusia ideoita (Blyth 2002). Ideoihin on kiinnitetty institutionaalisessa politiikan tutkimuksessa yhä enemmän huomiota 1990-luvun puolen välin jälkeen (Béland 2005). Ideat ikään kuin lisätään poliittisten tavoitteiden ja niiden toimeenpanon väliseen, erilaisia välittäviä mekanismeja sisältävään ”mustaan laatikkoon”, joka oli jo aikaisemmin institutionaalisen tutkimuksen kohteena (Immergut 1998; Béland 2005; Hall 1993; Blyth 2002; Denzau & North 1994).

Paradigmaattisia ideoita voi tutkia eri näkökulmista käsin (Cox 2004). Yhtäältä voidaan ajatella, että ideoiden muutokset vaikuttavat poliittisiin instituutioihin. Tällöin politiikan muutos nähdään syy-seuraussuhteena, jossa uusiin haasteisiin vastataan uusilla ideoilla, joiden perusteella luodaan uusia poliittisia instituutioita. Hyvä esimerkki tästä lähestymistavasta on Peter Hallin (1993) analyysi Ison-Britannian talouspolitiikasta 1970-luvun lopulla. Siinä Hall pitää paradigmoja ikään kuin silmälaseina, joiden lävitse toimijat jäsentävät todellisuutta. Hänellä politiikkaparadigman käsitteessä on kolme ulottuvuutta. Nämä ovat syy-seuraussuhteisiin kytkeytyvä *kognitiivinen* ulottuvuus, *normatiivinen* ulottuvuus oikeudenmukaisuuskäsityksineen, ja poliittisia keinoja käsittelevä *toiminnallinen* ulottuvuus.

Kognitiivinen ulottuvuus määrittelee poliittiset ongelmat. Normatiivinen ulottuvuus puolestaan heijastaa kognitiivisten luonnehdintojen taustalla olevaa käsitystä sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Nämä kaksi yhteen liittävän toiminnallisen ulottuvuuden kautta määritellään käytännölliset toimenpiteet, joiden avulla ajatellaan ongelmien ratkeavan ja tavoitteiden saavutettavan (Kananen 2005). Esimerkiksi sosiaalisten ongelmien määrittelemisen riippuu siitä, mitkä tavoitteet nähdään hedelmällisiksi ja omalle organisaatiolle mahdollisiksi haasteiksi, ja keinojen määrittelemisen riippuu toisaalta siitä, mitkä ongelmat nähdään tärkeimmiksi ja toisaalta siitä, mitä keinoja omalla ammattikunnalla on käytössään (*legitimointi*). Elementit siis lomittuvat toisiinsa.

Toinen menetelmä ideoiden tutkimuksessa on ottaa politiikkaparadigma ja sen muutos tutkimuksen kohteeksi. Tällöin voidaan esimerkiksi tarkastella politiikkaparadigman eri ulottuvuuksien keskinäisiä suhteita. Talouden toimintaan liittyvissä poliittisissa ilmiöissä, kuten esimerkiksi työllisyudessa korostuu usein politiikkaparadigman kognitiivinen, syy- ja seuraussuhteisiin liittyvä ulottuvuus. asiat ja toimenpiteet esitetään välttämättömyyksinä, mikä heijastelee ”ekonomismia” eli valtavirran taloustieteelle tavanomaisten ontologisten ja epistemologisten oletusten heijastumista yhteiskuntapolitiikkaan ja tutkimukseen laajemminkin. Tällöin tutkimuksen avulla voidaan yrittää paikantaa politiikkaparadigman kätettyjä normatiivisia oletuksia niin, että niistä voitaisiin keskustella.

Esimerkin voi ottaa Saksasta, jossa poikettiin 1990-luvulla perinteiseltä konservatiivis-korporatistiselta polulta etenkin työllisyyspolitiikan osalta (Seeleib-Kaiser & Fleckstein 2007). Eräänä merkinä tästä on aktivointipolitiikan uudelleenkehystäminen. Aktivointitoimenpiteitä käytettiin 1990-luvulla yhä enemmän työttömien työnhakijoiden motivaation tarkkailemiseen, sekä työnhakijoiden kriteerejä vastaamattomien töiden määräämiseen (Seeleib-Kaiser & Fleckenstein 2007, 430). Saksan työllisyyspolitiikan muutoksessa oli kyse vanhojen instituutioiden ”funktionaalista suunnanmuutoksesta” (*functional conversion*), tai toisella tavalla ilmaistuna vanhojen instituutioiden suuntaamisesta uusia tarkoituspäriä varten (Seeleib-Kaiser 2007, 435; Streeck & Thelen 2005, 31). Tällaista käännettä ei olisi voinut havaita ilman että ideoiden rooli politiikan muutoksessa olisi otettu huomioon. Hyvinvointivaltion ja työmarkkinasuhteiden vanhat instituutiot voidaan modifioida uusia tarkoituspäriä varten (Kettunen 2003, 133; Koistinen 2007, 162).

Ideat kytkeytyvät myös *poliittisten agendojen asettamiseen*. Perinteisesti sosiaalipolitiikan tutkimus on ottanut poliittiset asialistat ikään kuin annettuina intressien ja instituutioiden välisen vuorovaikutuksen seurauksina. Kunkin poliittisen intressiryhmän on oletettu tuntevan sosiaalipolitiikan institutionaalisen rakenteen ja omat intressinsä suhteessa siihen. Tämän mukaisesti kukin intressiryhmä käyttää valtaresurssiaan nostaakseen joitakin asioita asialistoille ja vastaavasti sulkeakseen joitakin teemoja niiden ulkopuolelle. Esimerkiksi hallitusohjelmien rakentumista voidaan analysoida tästä näkökulmasta. Jokainen ”itseään kunnioittava” ryhmä syöttää neuvottelijoille omia aloitteitaan hallitusohjelmaan sisällytettävistä teemoista. Neuvottelijat arvioivat omien intressiryhmiensä (puolueiden, etujärjestöjen, alueiden, elinkeinointressien) suhteellisia painoarvoja, suhteuttavat ne olemassa olevaan institutionaaliseen rakenteeseen (mukaan luettuna rahoitusmahdollisuudet), ja päätyvät valtasuhteiden mukaiseen lopputulokseen.

Intressit ja instituutiot eivät kuitenkaan yksioikoisesti selitä, miksi tietyt asiat nousevat asialistoille ja toiset suljetaan niiltä ulos. Kyse on epäilemättä edellä jo käsitellyistä ideoista, joista eräät vetoavat neuvottelijoihin enemmän kuin toiset. Kahdesta taloudellisilta vaikutuksiltaan yhtä suuresta, teknisesti yhtä toimeenpanokelpoisesta ja poliittisesti saman-

arvoisesta ideasta toinen syystä tai toisesta valikoituu päätöksentekoa ja agendan asettamista suuntaavaksi ideaksi. Tämä ideoiden välittyminen politiikka-agendoille on kuitenkin edelleen varsin huonosti tunnettu prosessi. Kiitos Euroopan unionin systemaattisen ja osin läpinäkyvänkin päätöksentekokoneiston, agendan asettamisen tutkimukseen on kuitenkin saatu uusia teoreettisia, käsitteellisiä ja metodologisia välineitä. (Princen 2007.)

Agendan asettamisessa analyysin kohteeksi nousevat ensinnäkin agendan asettamiseen osallistuvat toimijat ja heidän kykynsä toimia suhteellisen autonomisesti erilaisissa neuvotteluprosesseissa. Toiseksi tutkijat, konsultit ja julkinen mielipide voivat olennaisesti vaikuttaa agendojen sisältöön.² Sopivaan aikaan tulevat tutkimustulokset voivat nostaa julkisen keskustelun, joka suuntaa olennaisesti politiikkaa; samalla tavalla suuret tai ainakin paljon julkisuutta saaneet onnettomuudet, symboliset tapahtumat tai katastrofit ovat vaikuttaneet olennaisesti politiikka-agendoihin. Kolmanneksi jotkut asiat ovat politiikka-agendoilla ”kuumia” tai ”kylmiä” riippuen siitä, mihin kohtaan ajankoh- taista politiikkaprosessia ne sijoittuvat. (Kingdon 1995.) Sosiaalipoliitiikkaan näyttää kytkeytyvän paitsi asioiden nouseminen asialistoille myös niiden hiipuminen niiltä pois; joskus esimerkiksi alkoholipoliitiikka on poliittisesti hyvinkin tärkeä asia, mutta toisina ajanjaksoina siihen ei kiinnitetä juuri lainkaan huomiota. Sama koskee esimerkiksi romanipoliitiikkaa tai vaikkapa sukupuolten tasa-arvoa: nämä molemmat olivat hetken aikaa ”kuumia asioita” politiikan asialistoilla tämän teoksen kirjoittamisen aikaan kesällä ja syksyllä 2007, mutta hiipuivat sitten pois talven tullessa.

Kolmas ideoihin liittyvä teema on *kehystäminen*. Kun tarkastelun kohteena ovat monimutkaiset asiakokonaisuudet, asioiden ulkoasu eli kehys (*frame*) vaikuttaa olennaisesti siihen, miten niihin suhtaudutaan. Tämän tutkimushaaran juuret ovat yhdysvaltalaisen talouspsykologien tutkimuksissa. Niissä havaittiin, että asioiden esittämistavoilla on syste-

2 Toisella tämän johdannon kirjoittajista on ollut eri aikoina mahdollisuus keskustella eri ministereiden kanssa kysymyksestä, mistä ”poliittinen paine” tehdä jotakin syntyy. Vaikutelma on, että ”poliittinen paine” on päättäjille yhtä monisyinen ja ehkä vähän yhtä hämmentäväkin asia kuin mitä se on politiikka-agendojen tutkijoille.

maattista vaikutusta siihen, kuinka ihmiset suhtautuvat eri vaihtoehtoihin. Klassinen esimerkki koskee kuudensadan henkilön populaatiota, joka altistuu syystä tai toisesta kulkutaudille. Ihmisten suhtautuminen tilanteeseen eroaa olennaisesti, jos heille kerrotaan että neljäsataa pelastui kuin että kaksisataa menehtyi. Jos heiltä kysytään, kumpi näistä asioista on parempi, ihmiset korostavat neljäsadan ihmisen selviytymistä, vaikka kyse on täsmälleen samasta asiasta. Vastaavalla tavalla ihmisillä on taipumus välttää riskiä enemmän kuin mitä todennäköisyyslaskelmat edellyttäisivät. Sanonta ”Parempi pyy pivossa kuin kymmenen oksalla” kuvaa hyvin tätä asennetta, jota poliitikot ovat oppineet taitavasti hyödyntämään. (Tähän moniulotteiseen problematiikkaan liittyvästä talouspsykologisesta tutkimuksesta ks. Kahneman & Tversky (toim.) 2000, jossa on julkaistu uudestaan useimmat alan klassiset artikkelit).

Asioiden esittäminen myönteisessä kehyksessä edistää, ja vastaavasti kielteisessä kehyksessä vähentää jonkin asian toteutumisen todennäköisyyttä. Tässä kokoelmassa esitetään useita esimerkkejä siitä, kuinka kehyksillä voidaan vaikuttaa politiikkaa. Tapio Bergholm ja Juho Saari esimerkiksi kuvaavat, kuinka Pekka Kuusi kehysti *1960-luvun sosiaalipolitiikka* - teoksessaan suomalaisen hyvinvointivaltion ja sen sosiaalipolitiikan ”kasvuhakuiseksi”, ”ihmiskeskeiseksi” ja ”kokonaisvaltaiseksi” tavalla, johon tutkijat ja poliitikot ”uskoivat” vuosikymmeniä eteenpäin. Jälkeenpäin tarkasteltuna Suomessa 1960- ja 1970-luvuilla sosiaalipolitiikka oli monelta osin Kuusen ehdottaman sosiaalipolitiikkamallin antiteesi. Kehys oli kuitenkin niin vahva, että se monen toimijan³ mielissä muodostui todeksi. Vastaavasti Heikki Hiilamo ja Olli Kangas tarkastelevat tässä kokoelmassa, kuinka lasten kotihoidon tuki voidaan kehystää joko ”naisansaksi” tai ”naisten vaihtoehdoksi”, ja näin vaikuttaa olennaisesti eri politiikkavaihtoehtojen toteutumisen todennäköisyyteen. Samankaltaista lähestymistapaa voisi soveltaa

3 Kaikki toimijat eivät nähneet Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikan* roolia yhtä tärkeänä: nyrkkisääntönä voi tiivistää, että sosiaalipolitiikan järjestelmän rakentamisessa mukana olleet toimijat ja eri järjestelmien historioita kirjoittaneet historian tutkijat ovat nähneet Kuusen roolin olennaisesti pienempänä kuin akateemiset sosiaalipolitiikat tutkijat, jotka ovat kirjoittaneet ”Kuusen ohjelman toimeenpanosta” (tästä ks. tarkemmin Bergholm & Saari, tässä kokoelmassa).

myös vaikkapa perustulosta käytävään keskusteluun (Julkunen, tässä kokoelmassa).

Sosiaalipolitiikka on ylipäätään pullollaan esimerkkejä ratkaisuisista, joissa nimenomaan kehystäminen on ollut ratkaisevassa asemassa maailmankuvia rakennettaessa: esimerkkeinä voidaan mainita väite, jonka mukaan ”yhteiskunnallinen muutos” tai ”rakenteelliset jäykkyydet” edellyttävät sosiaalipolitiikan muutoksia. Edellisessä tapauksessa luodaan kehys ”muutoksesta”, joka kytketään ajatukseen että yhteiskunnan muutos edellyttää sosiaalipolitiikan muutosta. Näin menetellään osoittamatta tai analysoimatta muutoksen ja sosiaalipolitiikan välisiä mekanismeja. Käsite ”rakenteellinen jäykkyys” puolestaan viittaa selvästikin johonkin ei-toivottavaan, joka ”ilman muuta” pitää purkaa. Tokihan jäykkyyksistä pitää päästä eroon! Suhtautuminen olisi aivan toinen, jos rakenteellisten jäykkyyksien sijasta käytännössä sama asia – esimerkiksi työttömyysturvan rakenne – kehystettäisiin ”oikeutettujen odotusten vakauttamiseksi”, ”mahdollisuuksien lisäämiseksi”, tai vaikkapa ”joustoturvaksi”.

Kirjan rakenne

Teoksen kirjoittajiksi on kutsuttu sellaisia historiantutkijoita, sosiaalipoliitikkoja, sosiologeja, taloustieteilijöitä ja teologeja, jotka ovat jo aikaisemmin olleet kiinnostuneita käsillä olevan kirjan kannalta keskeisistä teemoista. Samalla kirjamme on kuitenkin (ilmeisesti) ensimmäinen suomenkielinen teos, jossa on systemaattisesti pyritty arvioimaan paradigmojen, agendojen ja kehysten merkitystä hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan muutoksessa. Teoksen toimittaminen on ollut monipolvinen oppimisprosessi, jonka kuluessa sen teemat ovat tarkentuneet. Kuten edellä on jo todettu, emme ole tämän kirjan toimittajina halunneet pakottaa kirjoittajia yhteen muottiin ja yhtenäiseen käsitteistöön: ja vaikka olisimme sitä jonakin heikkona hetkenä halunneet, emme olisi siihen ilmeisesti kyenneet, kiitos tutkimuksen tekemisen autonomian luonteen ja hankkeeseen osallistumisen vapaaehtoisuuden.

Olemme kuitenkin mahdollisuuksien mukaan yhden- ja johdonmukaistaneet teosta sekä samansuuntaistaneet lukuja toimittamalla kaikkien kirjoittajien käyttöön etukäteen suurehkon joukon paradigmoja, agendojen asettamista ja politiikkakehyksiä käsitteleviä artikkeleita ja viitteitä. Tämän ”informaatio-ohjauksen” jälkeen olemme antaneet kirjoittajille mahdollisuuden soveltaa joko kaikkia näitä tai osaa näistä teoreettisista välineistä valitsemaansa teemaan, sekä muistuttaneet heitä kirjoittamisprosessin eri vaiheissa kirjan tavoitteista. Selvää on, että kirjoittajien halu ja kyky omaksua on yksilöllistä ja sama formaatti ei sovi kaikille teemoille. Teokseen jäänyt monimuotoisuus on silmissämme tieteellisen vuorovaikutuksen tuomaa lisäarvoa enemmän kuin rakenteellista hajanaisuutta.

Kirjan ensimmäisessä osassa tarkastellaan ideoita kahden tapaus-tutkimuksen avulla. Niiden avulla saadaan siis esimakua siitä, miten aiemmin itsestäänselvyyksinä pidetyt asiat eivät olekaan niin itsestään selviä kun ideoiden rooli otetaan tutkimuksessa huomioon. Poliitiikka ei tästä näkökulmasta ole pelkkää eturistiriitojen sovittelmista eikä rakenteiden ylläpitämistä. Kirjan aluksi Tapio Bergholm ja Juho Saari pureutuvat erääseen sosiaalipoliitiikan tutkimuksen ikuisuusteemaan, eli Pekka Kuusen ja hänen ohjelmansa rooliin suomalaisen sosiaalipoliitiikan kehityksessä. He suhtautuvat varauksellisesti ohjelman vaikutuksiin, mitä tulee valtasuhteisiin ja instituutioihin, mutta samalla he korostavat Kuusen merkitystä paradigman luoja, agendan asettajana ja poliitiikan kehystäjänä. Heikki Hiilamo ja Olli Kangas tarkastelevat puolestaan toista klassista haastetta, miksi lasten kotihoidon tuki on niin suosittu Suomessa kun taas Ruotsissa siihen on suhtauduttu vastentahtoisesti. Heidän näkemyksensä mukaan selitystä voidaan hakea erilaisista politiikkakehyksistä, jotka Suomessa ovat luoneet kotihoidon tuesta myönteisen ja Ruotsissa kielteisen vaikutelman.

Kirjan toisen osan muodostavat kolme lukua analysoivat suomalaisen yhteiskunnan tavoitteenasettelun muutosta 1990-luvun alun laman jälkeen. Aiempaan tutkimukseen verrattuna ideat huomioonottava näkökulma korostaa epäjatkuvuuksia jatkuvuuksien sijaan. Petri Böckerman ja Jaakko Kiander avaavat mielenkiintoista näkökulmien muutokseen liittyvää kysymystä: miksi monella tapaa katastrofaalinen

1990-luvun alun lama nähdään tänään myönteisten silmälasien lävitse ”luovana tuhona”, joka avasi suomalaiselle yhteiskunnalle uusia mahdollisuuksia. Johannes Kananen ja Anu Kantola pohtivat kilpailukyvyyn ja tuottavuuden käsitteiden valta-asemaa suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa yleensä ja sosiaalipolitiikassa erityisesti. Tuo käsitepari on mielenkiintoisella – ja ehkä vähän arveluttavallakin – tavalla muuntunut myös sosiaalipolitiikan avainkäsitepariksi. Tämän jakson päättää Liisa Björklundin ja Ilpo Airion tutkimus kannustamisajattelun läpimurrosta Suomessa. Miten Pohjoismaa, joka perinteisesti on korostanut oikeuksia, alkoi yhtäkkiä korostaa kannustamisen merkitystä? He erittelevät myös kannustinpolitiikan seurauksia.

Kirjan kolmannessa osassa siirrytään tarkastelemaan yksittäisiä politiikkalohkoja. Sen aluksi Susan Kuivalainen ja Mikko Niemelä kysyvät, miten köyhyyspolitiikka vakiintui sosiaalipolitiikan osaksi 1990-luvun laman jälkeisessä Suomessa - maassa joka on selvästi vauraampi kuin koskaan aikaisemmin. Raija Julkunen analysoi toista laman jälkeistä suurta muutosta, eli ikäpolitiikan läpimurtoa. Miten suhtautuminen ikään ja ikääntymiseen suhteessa työmarkkinoihin ja eläkkeelle jäämiseen käännettiin kymmenessä vuodessa päälaelleen? Jakson päättävässä luvussa Julkunen tarkastelee toista sekä teoreettisesti että poliittisesti tärkeää kysymystä, miksi perustulo ei pääse sosiaalipolitiikan asialistoille vaikka ajatus vaikuttaa sekä taloudellisesti että moraalisesti monella tavalla järkevällä.

Instituutiot ja intressiryhmät toimivat useimmiten kansallisella tasolla. Ideat ovat kuitenkin periaatteessa siirrettävissä kansallisesta kontekstista toiseen. Siksi ideoiden roolia politiikan muutokseen ei tule tutkia ainoastaan kansallisesta näkökulmasta käsin. Kirjan neljännessä osassa huomio siirretään Euroopan unioniin ja globaaleihin kysymyksiin. Jakson avaavassa luvussa Timo Hakala pohtii erästä Euroopan sosiaalipolitiikan harvinaista hetkeä, jonka kuluessa unioni pääsi yhteisymmärryksen sosiaaliturvan konvergenssia eli lähentämistä koskevasta suosituksesta. Kirjan viimeisessä luvussa Timo Voipio puolestaan pohtii aikaisemmin suomalaisilta sosiaalipolitiikoilta ehkä vähän katveeseen jäänyttä kysymystä globaalista köyhyden vähentämispolitiikasta ja sen ympärillä käytävästä paradigmatkamppailusta. Voipio väittää, että pe-

rinteisen oikeisto-vasemmistojaon ohella globaalia köyhyyspolitiikkaa suuntaa myös uusklassisten taloustieteilijöiden ja muiden ryhmien välinen ideoiden ja paradigmojen välinen valtakamppailu. Lopuksi vielä Saaren kirjoittama yhteenvetoluku kontekstoi ja systematisoi teoksen keskeisimmät johtopäätökset, sekä osoittaa linjoja jatkotutkimukselle.

Kirjallisuus

- Alasuutari, Pertti (2004) *Suunnittelutaloudesta kilpailukykytalouteen - Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen*. Yhteiskuntapolitiikka 69: 1, 3-16.
- Béland, Daniel (2005) *Ideas and social policy - An institutionalist perspective*. Social Policy & Administration 38: 1, 1-18.
- Blyth, Mark (2002) *Great Transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Böckerman, Petri & Jaakko Kiander & Juho Saari (2008) *Sosiaalisen innovaation diffuusio ja Suomen työmarkkinamalli - Kuinka Loimaan kassa juurtui Suomen työttömyysturvajärjestelmään?* Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: STKL, 265-292.
- Campbell, John L. (2004) *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Cox, Robert (2004) *The path-dependency of an idea - Why Scandinavian welfare states remain distinct*. Social Policy & Administration 38: 2, 204-219.
- Denzau, Arthur & Douglass North (1994) *Shared mental models - Ideologies and institutions*. *Kyklos* 47: 1, 3-31.
- Dörner, Dietrich (1996) *The Logic of Failure: Recognizing and avoiding error in complex situations*. Reading (MA): Addison-Wesley.
- Ebbinghaus, Bernhard (2002) *Can path dependence explain institutional change*. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, MPIfG Discussion Paper 05/02.
- Galbraith, John (1969) *Runsauden yhteiskunta*. [Alkuteos vuodelta 1958, suomentaneet Kari ja Paula Sajavaara]. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Hall, Peter (1993) *Policy paradigms, social learning and the state - The case of economic policy-making in Britain*. *Comparative Politics* 25: 3, 275-96.
- Hammond, Kenneth (1996) *Human Judgment and Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.

- Helin, Heikki & Lasse Oulasvirta (2000) *Kuntien talouden ja valtionapujärjestelmän kehitys 1990-luvulla*. Teoksessa Loikkanen, Heikki A. & Juho Saari (toim.): *Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne*. Helsinki: Sosiaalija terveysturvan keskusliitto, 93-107.
- Hiilamo, Heikki & Juho Saari (2008) *Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka*. Teoksessa Arajärvi, Pentti & Riitta Särkelä (toim.): *Leipää ja lämpöä - Näkökulmia sosiaaliturvan uudistamiseksi*. Helsinki: STKL, 57-72.
- Immergut, Ellen (1998) *The theoretical core of the new institutionalism*. *Politics and Society* 26: 1, 5-34.
- Julkunen, Raija (2001) *Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Kahneman, Daniel & Amos Tversky (toim.) (2000) *Choices, Values and Frames*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kananen, Johannes (2005) *Current social policy paradigms in Sweden, Germany and the UK*. Teoksessa Taylor-Gooby, Peter (toim.): *Ideas and Welfare State Reform in Europe*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan, 124-144.
- Kantola, Anu (2002) *Markkinakuri ja managerivalta*. Helsinki: Pallas, Loki-kirjat.
- Kautto, Mikko, Johan Fritzell, Björn Hvinden, Jon Kvist & Hannu Uusitalo (toim.) (2001) *Nordic Welfare States in the European Context*. London: Routledge.
- Kettunen, Pauli (2003) *The Notion of the Nordic Model as a Framework of Comparison*. Teoksessa Marjanen, Jani, Henrik Stenius & Jussi Vauhkonen (toim.): *Research on the Study of the Nordic Welfare State*, Pohjoismaiden tutkimuksen keskus (CENS), Helsingin yliopisto: Renvall-instituutin julkaisusarja 16.
- Kingdon, John W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: HarpenCollinsCollegePublishers.
- Koistinen, Pertti (2007) *Eliitin paradigma työ- ja sosiaaliturvapolitiikassa*. *Yhteiskuntapolitiikka* 72: 2, 158-165.
- Korpi, Walter (1978) *The Working-Class in Welfare Capitalism: Work union and politics in Sweden*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Kröger, Teppo (1997) *Hyvinvointikunnan aika - Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana*. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 561.
- Lehto, Markku (2006) *Pelastusrenkaan paikkaus*. Helsinki: Kunnallisan kehittämisyhtiö. Polemia-sarja nro. 62.
- Mantzakinis, Chrysostomos (2001) *Individuals, Institutions and Markets*. Cambridge: Cambridge University Press.

- North, Douglass C. (2005) *Economic Performance through Time*. Princeton: Princeton University Press.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Princen, Sebastiaan (2007) *Agenda-setting in the European Union – A theoretical exploration and agenda for research*. Journal of European Public Policy 14: 1, 21-38.
- Saari, Juhon (2001a) *Reformismi - Sosiaalipolitiikan perusteet 2000-luvun alussa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Saari, Juhon (2001b) *Reforming Social Policy*. Turku: University of Turku, Department of Social Policy.
- Saari, Juhon (toim.) (2006) *Suomen malli: Murroksesta menestykseen*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Saari, Juhon (toim.) (2002) *Instituutiot ja sosiaalipolitiikka*. Helsinki: STKL.
- Saari, Juhon & Anne Birgitta Yeung (toim.) (2007) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Seeleib-Kaiser, Martin & Timo Fleckenstein (2007) *Discourse, learning and welfare state change – The case of German labour market reforms*. Social Policy and Administration 41: 5, 427-448.
- Simpura, Jussi (2000) *Sosiaalipolitiikka piiloutuu, sosiaalivalta verhoutuu*. Teoksessa Nurminen, Eija (toim.) *Sosiaalipolitiikan lukemisto*. Helsinki: Palmeniakustannus.
- Streeck, Wolfgang & Kathleen Thelen (toim.) (2005) *Beyond C-ontinuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter (toim.) (2005) *Ideas and Welfare State Change in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.

I

POLITIIKAN KEHYSTÄMINEN HISTORIASSA JA NYKYAJASSA

2 PARADIGMAT, AGENDAT JA KEHYKSET

- Miten Pekka Kuusen 60-luvun sosiaalipoliitiikka on vaikuttanut suomalaisen hyvinvointivaltion kehitykseen?

Tapio Bergholm & Juho Saari

Suomalaisen alkoholi- ja sosiaalipoliitikko Pekka Kuusen (1917–1989) *60-luvun sosiaalipoliitiikka* (1961) on teos, jonka vaikutus sosiaalipoliitikkojen ajatteluun on kiistämätön. Havainnollista on, että vielä tälläkin hetkellä kohta 50 vuotta julkaisunsa jälkeen, se on edelleen myydyin sosiaalipoliitiikkaa käsittelevä teos Suomessa: kaikkiaan sen kustantaja WSOY otti vuosina 1961–1968 kirjasta viisi painosta eli 14 500 kappaletta. Se myös käännettiin lyhennettynä englanniksi ja ruotsiksi. (Nämä käännetty painokset eivät olleet myyntimenestyksiä, mutta ruotsinkielistä painosta käytettiin jonkin aikaa tenttikirjana yliopistossa). Kaksituhattaluvun alun näkökulmasta arvioituna Kuusi muodosti yhdessä Tampereen yliopiston kanslerin ja sosiaalipoliitiikan professori Armas Niemisen (1913–1995) ja Helsingin yliopiston pitkäaikaisen sosiaalipoliitiikan professori Heikki Wariksen (1901–1989) kanssa (osin riitaisan ja muutenkin erilinjaisen) triumviraatin, joka dominoi suomalaista akateemista sosiaalipoliittista ajattelua aina 1970-luvun murrokseen saakka.

Pekka Kuusen *60-luvun sosiaalipoliitiikkaan* tartutaan yhä uudestaan. Tästä esimerkkinä kirjan 40-vuotisjuhlaseminaari 2001 ja säännöllisin väliajoin toistuva kaipuu uutta ”pekkakuusta” kohtaan, joka antaisi välineet ajankohtaisiin hyvinvointivaltion haasteisiin vastaamiseen. Tunnettua on myös, että tutkijoiden ja poliitikkojen aikalaisarviot olivat eräitä ääriivasemmistoa (kommunisteja) ja arvokonservatiivisia ryhmiä lukuun ottamatta pääsääntöisesti hyväksyviä (kirjan vastaanotosta, ks. Hellsten 1993, 337–345; Tuomioja 1996, 129–172). Vaikka akateemisen maailman instituutioiden ulkopuolella olella Kuusella ei ollutkaan samalla tavalla oppilaita kuin Niemisellä

ja Wariksella, hänellä oli joka tapauksessa selkeä rooli suunnittelua ja suunnitelmallisuutta korostavan maailmankuvan juurruttajana.

Mielenkiintoinen kysymys on, missä määrin Pekka Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikka* suuntasi sosiaalipoliittisen järjestelmän ja hyvinvointivaltion – käsite jota Pekka Kuusi ei käyttänyt ja josta hän ei pitänyt – kehitystä 60- ja 70-lukujen Suomessa. Erilaisia näkökulmia asiaan on esittänyt huomattava joukko tutkijoita, heidän joukossaan muun muassa Jari Heinonen (1993), Katri Hellsten (1993), Raija Julkunen (1989), Olavi Riihinen (1992), Jouko Siipi (1967), Erkki Tuomioja (1996) ja Päivi Uljas (2005). Tulkinnat vaihtelevat poikkeuksellisen laajasti. Vaikutusta korostavassa ääripäässä kirjoitetaan ”Pekka Kuusen ohjelman toteuttamisen myötä” tapahtuneesta hyvinvointivaltion rakentamisesta, kun taas toisessa ääripäässä hänelle ei anneta minikäänlaista asemaa tai hänen toimintaansa pidetään lähinnä haitallisena (esimerkiksi työeläkejärjestelmän kannalta). Kuusta koskevat tulkinnat eivät ole vuosien kuluessa lähentyneet. Pikemminkin ne ovat rakentuneet eri kasoihin toistensa ”päälle” ilman, että niitä olisi pyritty yhdistämään tai arvioimaan. (Saari 1994; Tuomioja 1996.)

Tässä luvussa arvioidaan Pekka Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikka*-teoksen vaikutusta suomalaisen sosiaalipolitiikan kehitykseen. Tavoitteena on systemaattisesti arvioida Kuusen vaikutusta eri näkökulmista ja politiikka-alueilla. Aluksi esitellään Pekka Kuusen teoksen peruspiirteet ja linjaukset. Sitten arvioidaan sen merkitystä siihen sisällytettyjen ja mitattavissa olevien oletusten, aikataulutusten ja tulosten perusteella. Tämä lähestymistapa antaa koko lailla kielteisen vastauksen kysymykseen Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikan* vaikutuksesta. Toinen, luvun loppupuolella käsiteltävä näkökulma korostaa Kuusen merkitystä uuden sosiaalipoliittisen *paradigman esittäjänä, agendan asettajana ja politiikan kehystäjänä*. Tämä käsillä olevan teoksen johdannossa esitelty lähestymistapa antaa varsin myönteisen arvion Kuusen vaikutuksesta: tällöin tarkastelun kohteena ei ole niinkään sosiaalipolitiikan instituutionaalinen rakenne kuin suomalaisten maailmankuvat ja sosiaalipolitiikan ideat. Luku päättyy yhteenvetoon, jonka mukaan Kuusen merkitys on hänen kyvyssään ideoida harjoitettu sosiaalipolitiikka hyväksyttävään muotoon, ei niinkään hänen ohjelmansa toimeenpanossa.

Kuusen teoreettiset lähtökohdat

Yhteiskunta- ja talousteoreettisesti Kuusi nojautui englantilaisen John Maynard Keynesin (1883–1946) näkemyksiin julkisen talouden roolista talouden vakauttajana (ja työllisyyden ylläpitäjänä) sekä institutionaaliseen taloustieteeseen, lähinnä kanadalais-yhdysvaltalaisen John Kenneth Galbraithin (1908–2006) ja ruotsalaisen Gunnar Myrdalin (1898–1987) tutkimuksiin. Hän sovelsi (nykynäkökulmasta vanhan) institutionaalisen paradigman eri versioita. Näitä Kuusen teoreettisia esikuvia tai virikkeitä yhdistää kaksi mielenkiintoista piirrettä.

Ensinnäkin he ovat taloustieteilijöiksi varsin sosiologisesti orientoituneita, ja analysoivat instituutioiden – yhteiskunnan pelisääntöjen – ja erilaisten kompleksisten syy-seuraussuhteiden merkitystä kasvulle ja hyvinvoinnille. Heille markkinat tai talous eivät ole autonomisia tai omalakisista alueita tai alajärjestelmiä, vaan osa yhteiskunnan sosioekonomista rakennetta. He myös ottivat huomioon arvojen (tai preferenssien) muutoksen politiikkaa suuntaavana tekijänä, mikä oli tuon ajan – ja edelleenkin – valtavirtataloustieteessä poikkeuksellista (Eliaeson 2000; Parker 2005): yleensäkin taloustieteessä keskitytään suhteellisten hintojen muutosten analysointiin kun taas arvot ja preferenssit otetaan annettuina. Galbraithin näkemyksen mukaan markkinat luovat arvostuksia, mikä puolestaan mahdollistaa kuluttajien manipuloinnin ja uusien ”halujen” (*wants*) luomisen. Myrdal puolestaan korosti systemaattisesti sitä, että yhteiskunnallinen järjestys täytyy luoda kansalaisten arvot ja intressit yhdistävien politiikkojen avulla. Harmonia on luotua, eikä spontaanisti kehittyvää, ja sen luomisessa avainasemassa on politiikka, eikä markkinat.

Toiseksi näille tutkijoille oli ominaista pyrkimys poliittisen osallistumisen ja tieteen yhdistämiseen. Keynesin tuotannosta poliittiset pamfletit muodostavat suuren osan, ja hän osallistui myös käytännön talouspolitiikkaan. Galbraith taas toimi paitsi Harvardin yliopiston professorina myös muun muassa hintasäännöstelylautakunnan puheenjohtajana toisen maailmansodan aikana, Yhdysvaltojen Intian suurlähettiläänä ja presidentti John Kennedyn (1917–1963) neuvonantajana. Myrdal oli tiedemiehen uran ohella muun muassa sosiaa-

lidemokraattisena kansanedustajana, ministerinä (1945–1947) sekä diplomaattina Yhdistyneiden kansakuntien talous- ja sosiaaliasioista vastaavien komissioiden palveluksessa.

60-luvun sosiaalipolitiikan sosiologista elementtiä voi englantilaisen sosiologin T.H. Marshallin (1893–1981) ajatuksiin viitaten kutsua sosiaalisen kansalaisuuden laajentumiseksi. Ohjelmassa ei ole suoria viittauksia Marshallin kuvaamaan yksilöllisten, poliittisten ja sosiaalisten oikeuksien laajenemiseen. Yhteys ”ihmisyksilön ja valtiovallan keskinäisen suhteen muutoksen” ja Marshallin sosiaalisten oikeuksien välillä kuitenkin havaittiin jo 1960-luvun alkupuolella (Allardt 1964, 58–63; ks. myös Myrdal 1973, 34–36) – ja voi epäillä, että Marshallin vuonna 1950 julkaisema klassinen essee olisi ollut myös Kuusen tiedossa. Huomionarvoista on, että Marshallin näkemyksen mukaan sosiaalipolitiikka tuli pitää erillään talouspolitiikasta ja taloudellisista tavoitteista, koska sosiaalipolitiikan kehityksen määräsivät vähemmistön tarpeet. Samalla tavalla myös Kuusi muistuttaa, että ”sosiaalipolitiikka ei ole perus- ja ominaistehtävältään kasvuluonteinen. ... Sosiaalipolitiikan sekä liikkeelle panevana voimana että myös perimmäisenä kriteerinä on oleva tukea tarvitseva ihminen” (Kuusi 1961, 68). Tätä Kuusen linjausta ei aina ole muistettu 60-luvun sosiaalipolitiikkaa tarkasteltaessa, sillä keskustelun ytimessä ovat olleet sosiaalipolitiikan myönteiset kasvuvaikutukset.

Sosiaalipolitiikan kasvuvaikutuksia korostaessaan Kuusi tukeutuu Myrdalin syysuhdeteoriana, jossa sekä köyhyys että varallisuus ovat kasautumisilmiöitä. Yhteiskuntapolitiikan tehtävänä on luoda mahdollisuuksia myönteiselle kasautumiselle. Tälle pohjalle kehitetyssä Kuusen kokonaisvaltaisessa mallissa talouspolitiikan tehtävänä oli huolehtia täystyöllisyydestä ja vakaasta kasvusta. Sosiaalisten tulonsiirtojen tehtävänä on puolestaan mobilisoida ”jatkuvasti kaikki mukaan taloudelliseen kasvupyrkimykseen” (Kuusi 1961, 59). Sosiaaliset tulonsiirrot kasvattaisivat väestön työpotentiaalia lisäämällä kulutusta ja nostamalla siten köyhyydestä kohoavan ihmisen vaatimustasoa. Kuusen (ja Myrdalin) mukaan ei ole mahdollista erottaa taloudellisia ja ei-taloudellisia tekijöitä, vaan pikemminkin huomio on kiinnitettävä olennaisiin ja vähemmän olennaisiin piirteisiin: ”itse asiassa talouspolitiikka ja sosiaali-

politiikka ovat kumpikin yhtä ja samaa, yhtenäistä ja kokonaisvaltaista yhteiskuntapolitiikkaa, josta ei ole osaakaan irrotettavissa niin, ettei tämä kantaisi kokonaisuutta itsessään” (Kuusi 1961, 41, vrt. 51).

Tämän kasvuvaikutuksen rinnalla tulonsiirroilla oli myös ”taloudelliseen toimintaan nähden stabilisoiva, kiinteyttävä” (Kuusi 1961, 61) ja palkansaajan turvallisuutta lisäävä vaikutus lähinnä kulutuksen jatkuvuuden takaajana. Kuten Myrdal (1964, 70) tiivistää yhdysvaltalaiselle lukijakunnalleen, ”on erittäin tärkeää suorittaa todella radikaaleja tulonjakouudistuksia jo sen takia, että luotaisiin tuotannon lisäyksen perusta kiinteämmälle kokonaiskysynnälle”. Näiden kahden tekijän yhteisvaikutuksesta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ihanne – käsite jota Myrdal ja Kuusi eivät tarkemmin määrittele – ja taloudellisen edistymisen vaatimus ovat samansuuntaisia, toisiaan tukevia tavoitteita.

Kuusen käsitys on yhtenevä institutionaalisen taloustieteen näemyksen kanssa. Avainkäsite on kokonaisvaltaisuus, joka jakautuu ”koko kansan etuun” eli nopeutuvaan talouskasvuun sekä talous- ja sosiaalipolitiikan integrointiin. Talouskasvu oli itsessään tavoite, jota suomalaisen yhteiskunnan teollistaminen tukisi ja josta vastaavasti seuraisi elinkeinorakenteen muutos ja suomalaisen yhteiskunnan modernisoituminen. Kuusi ei pyrkinyt niinkään sosiaaliturvan välittömään laajentamiseen. Hänen tavoitteenaan oli mahdollisimman suuren väestöosan irrottaminen perinteisestä omavaraisuuteen pyrkivästä maataloudesta.

Keskeisin sosiaalinen jännite suomalaisessa yhteiskunnassa ei Kuusen mukaan ollut työprosessissa, vaan sen ulkopuolella yhtäältä teollisuuden ja maatalouden ja toisaalta aktiivin ja passiivin väestön välillä. Jännitteet oli purettavissa vain teollistamisen ja väestön aktiivoinnin avulla. Kaupungeissa asuva ajoittain passiivinen väestö oli hyväksyttävissä kuluttajina. Sen sijaan maaseudulla asuva ja pysyvän palkkatyön ulkopuolella oleva työikäinen väestö näyttäytyi kasvuhakuisen yhteiskunnan taakkana.

Sosiaalisten oikeuksien laajentamisen ja taloudellisen kasvun väliin jäävän edustuksellisen demokratian tarkastelu jää Kuusella puutteelliseksi. Kuusi olettaa kokonaisvaltaisen politiikan olevan ”rationaalista” sikäli kuin talouskasvu ja yhteinen hyvä ovat kaikkien osapuolten intresseissä, vaikka ”nyt 60-luvulla... kukin ryhmä ottaa itse yhteis-

kunnalta ne edut, mihin ryhmän poliittinen voima ulottuu” ja vaikka ”muutos merkitsee sosiaalipolitiikan kohdalla mm. toiminnan pysyvää politisoitumisesta” (Kuusi 1961, 38). Kuusi oletti, että pitkän aikavälin taloudellinen kasvu olisi rationaalisten kansalaisten arvostuksissa tulonjakoa ylempänä. Tämän tyyppinen rationaalisuus, jossa jatkuvasti suurenevaa kakkua olisi helpompi jakaa, on kuitenkin riippuvainen vapaamatkustajaongelman kontrolloinnista. Etujärjestöt arvostivat talouskasvun sijasta sosiaalisten oikeuksien välitöntä laajentamista mahdollisista talouskasvulle aiheutuvista kustannuksista huolimatta. Toisin sanoen kun yhteisen hyvän muodostavan kakun jatkuvasta kasvusta ei ollut täyttä varmuutta, etujärjestöt ja puolueet suosivat välittömästi ja jokseenkin varmasti tavoitettavissa olevia ja riskit jakamalla saavutettavia etuja, eivätkä suinkaan mahdollisesti saatavissa olevia pitkän aikavälin tavoitteiden mukaisia hyötyjä (vrt. Broome 1991, 74–102).

Edelliseen liittyy eturyhmien pyrkimys vapaamatkustamiseen, oman ryhmän suhteellisen edun parantamiseen muiden ”vastuullisempien” toimijoiden kontrolloidessa yhteiskunnalle siitä syntyviä haittoja. Tavallaan kukin toimija pyrkii saamaan kakusta hiukan laajemman palasen ilman että kakun koko kasvaa. Koska tässä käsitellyt toimijat ovat taloudellisesti keskeisiä, vapaamatkustajista aiheutuu aina kustannuksia muille osapuolille. Yhden vapaamatkustajan saama etu pyritäänkin tasapainottamaan vastaavilla toimenpiteillä seuraavassa mahdollisessa tilanteessa. Vapaamatkustamista voidaan periaatteessa rajoittaa valikoivilla kannustimilla (Olson 1971, 48–52), 1960-luvun alun Suomessa tällaista pakotteisiin pystyvää toimijaa ei ollut. Niinpä vielä 1950-luvun lopulla Suomessa toimijat tarkastelivat resurssien jakautumista nollasummapelinä ja pyrkivät oman osuutensa kasvattamiseen, jos tilanne sen salli. (Bergholm 2005; 2007.)

Ohjelman merkitystä voi arvioida myös sen kannalta, missä määrin sen tueksi esitetyt teoreettiset näkemykset toimeenpantiin 1960-luvun Suomen yhteiskuntapolitiikassa. Tässä suhteessa ilmeisin tapaus on kysymys Keynesin merkityksestä suomalaisessa talouspolitiikassa. Kuusi piti Keynesin ideoita varsin kestävinä. Kuusi esimerkiksi toteaa Keynesiin viitaten, että:

...joukkotyöttömyys on yhteiskunnallisena ongelmana kadottamassa uhkaavaa luonnettaan. Kun suuret lamakaudet lienevät lähinnä olleet seurausta ihmisen taloudellisen käyttäytymisen koordinoimattomuudesta, yhteiskuntapolitiikan sodanjälkeinen kehitys oikeuttanee odottamaan, että ainakin vaikeimmanlaatuisilta lamakausilta vastedes vältytään. (Kuusi 1961, 107.)

Tässä kohden Kuusi tekee ilmeisen virhearvion mitä tulee Keynesin ajatusten vastaanottoon ja hyödynnettävyyteen Suomessa.

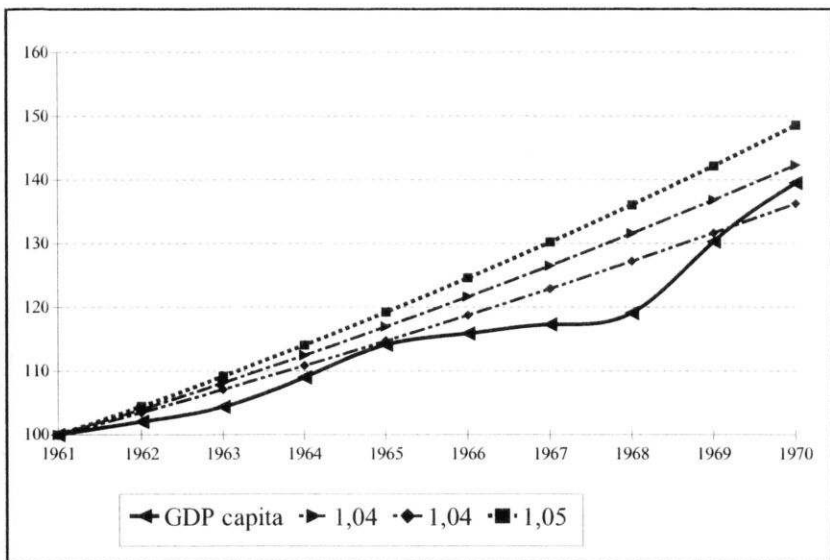
Talushistoriallisen tutkimuksen valossa aktiivisen keynesiläisyyden sijasta suomalainen 60-luvun talouspolitiikka näyttyy pohjimmiltaan sosiaalisena korporatismina ja Suomen vientiä korostavan tuotantorakenteen heijastumana. (Pekkarinen & Vartiainen 1993.) Keynesiläisen politiikan rooli on (yllättävän) marginaalinen. Huomionarvoista on, että suomalaisen ”talouspolitiikan pitkään linjaan” ei ole jäänyt merkkejä Kuusen vaikutuksesta talouspoliitikkojen ajatteluun. Tällä kohden Kuusen seireeninlaulut eivät saaneet laajapohjaista vastakaikua taloustieteilijöiltä ja -poliitikoilta. Myös sosiaali- tai työvoimapolitiikasta on vaikea löytää sellaisia yksityiskohtia, jotka tukisivat Kuusen ajatusta taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden välisestä ”liittoutumasta” tai sosiaalipolitiikan suhdannepoliittisesta hyödyntämisestä.

Instituutiot ja rakenteet

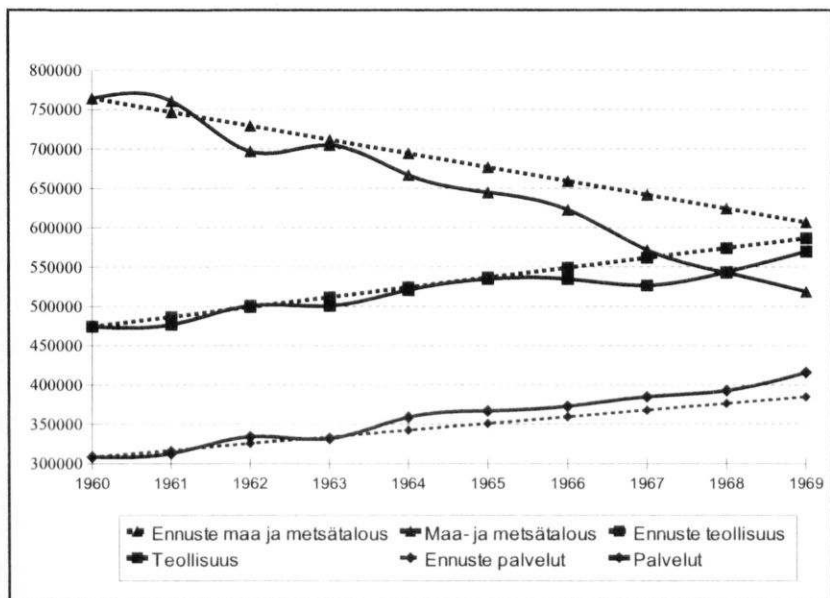
Kuusi esittää yleensä 1970-luvun alkuun saakka ulottuvia ennusteita. Koska *60-luvun sosiaalipolitiikka* sijoittuu 70-luvun loppupuolelle asti jatkuneen sosiaalipolitiikan toisen rakennuskauden alkuun, on tietenkin periaatteessa mahdollista jatkaa *60-luvun sosiaalipolitiikan* hengessä viitisen vuotta ohjelmassa esitettyjä aikamääriä pidemmälle, aina eläkepolitiikan historialliseen kompromissiin ja, kuten Jari Heinonen (1993, 80) tekee, vuoden 1977 elvytyspolitiikkaan asti. Kuusen ohjelman 60-lukulainen ideologinen varanto ammennettiin kuitenkin tyhjiin jo ennen ensimmäistä öljykriisiä (1973), ja myös akateemisen tutkimus radikalisoitui Kuusen ohjelmasta vieraannuttavalla tavalla vii-

meistään 70-luvun alussa. Sosiaalipolitiikan laajeneminen jatkui toki 70-luvun taantuman aikana ja sen jälkeenkin. Uudistusten painopiste siirtyi kuitenkin tulonsiirtojärjestelmien perustamisesta näiden järjestelmien hyödyntämiseen sekä sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle sijoittuvien työvoima- ja hyvinvointipalvelupolitiikan kehittämiseen (Saari 2006). Viimeksi mainitut ovat aiheita, joita Kuusi ei tarkemmin käsittele, ja koska ideologistakaan jatkumoa ei ole enää havaittavissa, on perusteltua päättää tarkastelu 1960-luvun loppuun.

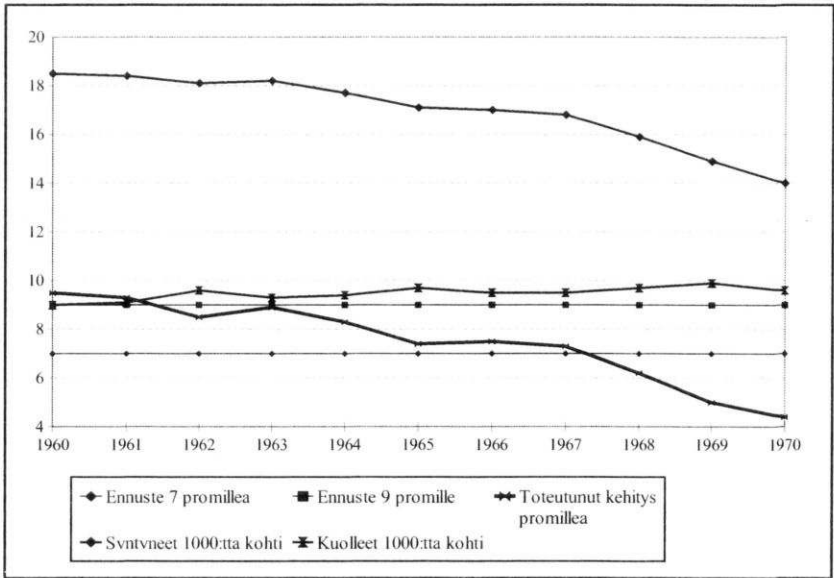
Kuusen taustamuuttujista tärkein oli henkeä kohden lasketun kansantuotteen muutos. Tasaista 3–4 prosentin kasvua voi pitää maltillisena (kuvio 1). Ennuste oli alempi kuin 1950-luvun teollisuusmaiden keskimääräinen kasvu. Se noudatteli pääpiirteissään muualla Euroopassa samaan aikaan tehtyjä ennusteita. BKT:n kasvuvauhti ei kuitenkaan todellisuudessa ollut tasainen; keskimääräinen bruttokansantuotteen vuotuinen muutos oli 4,9 prosenttia, vaihteluväli huomattavan suuri ($w=7,4$) ja keskihajontakin huomattavasti suurempi kuin Kuusi oletti ($s=2,64$). (Hjerpe 1988, liitetaulukko 1). Keskihajonnan suuruus selittyy suhdannevaihtelujen jyrkkyydellä sekä vuoden 1961 ja erityisesti vuosien 1969 ja 1970 poikkeuksellisen korkeilla kasvuluvuilla. Jyrkistä vaihteluista ja suuresta keskihajonnasta johtuen se, että Kuusen ennuste osui näinkin lähelle, on ensisijaisesti ennustamista, sillä vasta viimeisten vuosien 1969–70 kasvu palautti talouskasvun Kuusen suunnittelemaalle linjalle. Näin ollen Kuusen esittämä kasvuoletus ei alkuperäisessä muodossaan toteutunut.



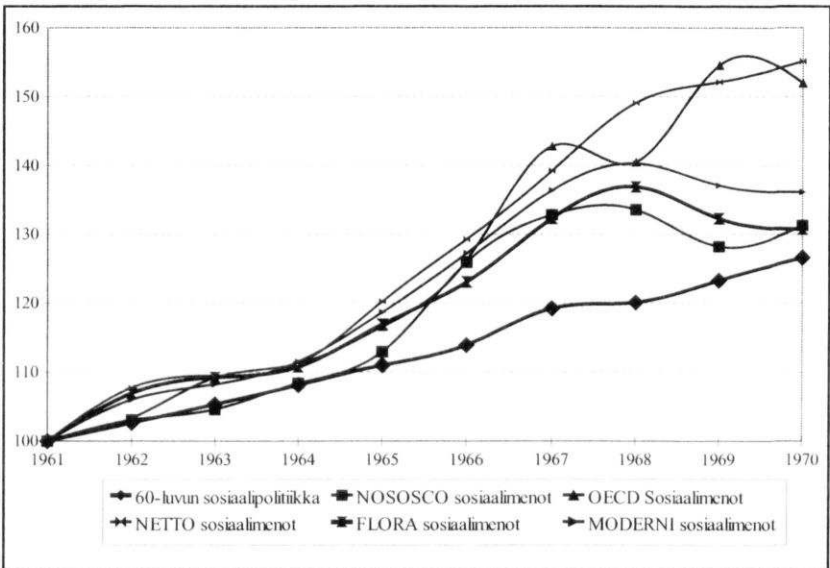
Kuvio 1. Talouskasvu, ennusteet ja toteutunut kehitys 1961=100



Kuvio 2. Työllisyyden kehitys maa- ja metsätaloudessa, teollisuudessa ja palveluissa, ennusteet ja toteutunut kehitys, henkilöä



Kuvio 3. Syntyneet ja kuolleet, toteutunut ja ennuste, sekä niiden välinen erotus 1960-1970



Kuvio 4. Sosiaalimenot Suomessa, eri määritelmiä, 1961-1970, 1961=100

Toinen keskeinen taustamuuttuja oli elinkeinorakenteen muutos (kuvio 2). Kuusi oletti teollisuuteen ja palveluihin työllistyvien määrän lisääntyvän puolella miljoonalla vuoteen 1970 mennessä. Alkutuotannon eli maa- ja metsätalouden hän otaksui supistuvan ainakin 175 000 henkilöllä. Ainostaan alkutuotanto ylitti sille asetetut odotukset supistumalla 209 000 henkilöä eli 34 000 henkilöä enemmän kuin ohjelmassa oli kaavailtu. Teollisuuden ja rakennustoiminnan kasvuksi Kuusi ennakoiti 225 000 henkilöä. Toteutunut kasvu jäi tältä osin 79 000 henkilöön, joten tavoitteesta jäätiiin jo vuoteen 1970 mennessä 146 000 henkilöä. Erilaisten palvelujen kasvuosuudeksi oli puolestaan arvioitu 275 000 henkilöä todellisen kasvun ollessa 229 000 henkilöä. (Työpoliittinen Aikakauskirja 1/1993, taulut 5,6, ja 7.) Odotettua korkeammasta talouskasvusta huolimatta työllisten määrän lisäys vuosien 1961–1970 välisenä aikana jäi vain 96 000 henkilöön eli alle kolmannekseen ohjelmassa esitetystä 325 000 työllisen nettotavoitteesta. Myöskään elinkeinorakenteen muutos ei ollut ohjelman mukainen. Kuusi sivuutti merkittävän julkisen sektorin kasvu (yhteensä 67 000 henkilöä 60-luvulla) sekä nopea siirtymä teollisesta kohti palvelu- ja kulutusyhteiskuntaa.

Kolmas lähinnä tutkimuksen perhepoliittisessa osuudessa käytetty taustamuuttuja oli väestönkasvu (kuvio 3). Sen Kuusi arvioi olevan yhdeksän promillea vuodessa. Jo silloisten laskelmien valossa kasvu näytti kuitenkin rajoittuvan vuosittain noin seitsemään promilleen. Kokonaisuutena väestönkasvu jäi ennen kaikkea kauden lopussa muuttoliikkeen vuoksi tapahtuneen väestön supistumisen takia noin 3 promilleen vuotta kohden. Ohjelman mukainen väkiluku vuonna 1970 olisi ollut 4,8 miljoonaa henkilöä. Tältä osin Kuusi ennakoiti heikosti tulevaisuutta. Suomen väestö oli tuona vuonna 201 000 henkilöä pienempi kuin ohjelmaan kirjattu arvio (STV, 1976, t.8).

Neljännän taustamuuttujan eli sosiaalimenojen tai Kuusen käsittein sosiaalisten tulonsiirtojen kehityksen arviointi on riippuvainen käytetyistä sosiaalimenojen määritelmästä (kuvio 4). Kuusi käytti vain tulonsiirrot kattavaa käsitettä ja arvioi menojen kehitystä suhteessa nettokansantuotteeseen. Sosiaalimenojen vuosittainen reaalkasvu oli ohjelmassa keskimäärin n. 6,5 % vaihdellen 6,4 %:n (1961) ja 6,9 %:n

(1963) välillä. Täysin vertailukelpoisia lukuja ei ole käytettävissä, koska tilastointiperusteita muutettiin 1960-luvulla. Kuvioon 4 on kuitenkin tiivistetty eri määritelmien mukaisia sosiaalimeno-osuuksia (tarkkaan ottaen sosiaalimenosuhteita, koska sosiaalimenot eivät ole BKT:n osuuksia) kuvaavia lukuja. Vuosina 1961–1970 vastaava vuosittainen sosiaalimenojen reaalkasvu oli joka tapauksessa kansantalouden tilinpidon mukaan keskimäärin 5,3 %, vaihdellen 2,4 %:n (1966) ja 10,4 %:n (1969) välillä. (Alestalo & Uusitalo 1988, 163, taulukko 1.)⁴

Sosiaalisten tulonsiirtojen nettokansantuoteosuuden Kuusi arvioi kasvavan 12,2 %:sta (1961) 15,4 %:iin (1970). Tämän ennusteen toteutumisen arviointia vaikeuttaa se, että sosiaalimenokäsitteen perusteet ovat moneen kertaan muuttuneet tarkasteltavan ajanjakson aikana. Pohjoismaisen sosiaalimenotilaston mukaan Suomen sosiaalimenot olivat vuonna 1960 10,7 %, vuonna 1962 12,5 % mutta vuonna 1970 jo 18,0 % nettokansantuotteesta. (Suviranta 1973, 367: vuoden 1961 tiedot puuttuvat.) Sosiaalimenojen BKT-suhteen kehitys oli siis selvästi Kuusen olettaa nopeampaa. Vuodesta 1970-luvulla käytetyn määritelmän mukaiset sosiaalimenot kasvoivat 9,34 %:sta vuonna 1961 14,26 %:iin vuonna 1970, ja Kuusen esittämä taso saavutettiin vasta vuonna 1971. (Ellala ym. 1976, liitetaulu 8). TANDEMin (1977, 549) käytössä olleen aineiston mukaan tuo taso saavutettiin jo vuonna 1966. Edellisten laskelmien perusteella voi tiivistää, että sosiaalimenojen kehitys suhteessa bruttokansantuotteeseen ylitti Kuusen kaavailemat rajat ennen kaikkea ajanjakson loppupuolella. Sosiaalimenojen käsitteeseen sisältyvät epävarmuustekijät rajoittavat kuitenkin niin luotettavien johtopäätösten tekemistä kuin aihetta koskevaa poliittista päätöksentekoaikin.

Seuraavassa vertailemme eräiden Kuusen linjausten toteutumista työvoima-, asunto- ja terveydenhuoltopolitiikassa sekä sosiaalisten tulonsiirtojen rahoituksessa; perhe- ja vanhuuspolitiikan välistä suhdetta pohdimme tarkemmin myöhemmässä yhteydessä. Työttömyyskassalain laadullinen muutos oli tehty jo vuonna 1960, joten Kuusi ”vain kirjasi tavoitteita, joihin oli päädytty muissa samanaikaisissa suunnitelmissa” (Kalela 1988, 181). Työllisyyksiin perustuvan lapiolinjan jatkumi-

4 Uuden kansantalouden tilinpidon mukaan vastaavat luvut olivat 4,8 %, 2,1 % (1966) ja 9,6 % (1969).

nen 1970-luvun alkuun saakka on kuitenkin Kuusen ohjelman vastaista. Hänen mukaansa ikääntynyt työvoima on ”edullisinta ottaa talvisin työttömyysvakuutuksen merkeissä yhteiskunnan varhaiseläkeläiseksi”, ja nuoret olisi pyrittävä sijoittamaan ammattitaitoa lisääville ”kurseille ja leireille”. Lapiolinjaan perustuvat siirtotyömaat olivat Kuusen tavoitteissa vasta kolmannella sijalla (Kuusi 1961, 128–9).

Vuosittaiseksi asuntotuotannoksi Kuusi oletti 26 000 (toisessa yhteydessä 28 000) asuntoa vuodessa. Lisäksi hän totesi, että ”meidän on ilmeisesti taloudenpidossamme varauduttava siihen, että uusien asuntojen kysyntä ja tuotanto tulevat täällä laskemaan” (Kuusi 1961, 147). Tässä kohden arviointi on varsin hankalaa. Suunnitellun 260 000 asunnon sijasta jaksolla 1961–1970 tosiasiallisesti rakennettiin kaikkiaan 392 300 asuntoa, mikä on noin kolmannes ennustettua enemmän. Valtion lainoittamia näistä asunnoista olisi pitänyt olla 12 000 vuodessa eli 46 %. Tosiasiallisesti asunnoista oli kyseisellä ajanjaksolla valtion eri välineillä lainoittamia 144 800 eli 37 %. Absoluuttisena lukuna tämä oli Kuusen suunnittelemaa suurempi. Asuntopolitiikka myös aktivoitui ajanjakson loppua kohden. Vuonna 1970 se oli jo melkein 60-luvun sosiaalipolitiikan tavoitteen ja lopulta 46 %:n tavoite saavutettiin vuonna 1971 (45,7 %). (Junto 1990, liitetaulukko 12.) Muut Kuusen esittämät asuntopoliittiset innovaatiot, ensisijaislainan korkojen rajoittaminen 6,5 %:iin ja sen lyhimmän kuoletusajan pidentäminen 30 vuoteen, toissijaisen aravalainan osuuden nosto 50 %:n ja sen kuoletusajan pidentäminen 60 vuoteen, eivät toteutuneet.

Sosiaalimenojen (tulonsiirtojen) rahoituksessa Kuusi kannatti siirtymistä sosiaalipoliittisista erityisveroista ”normaalin verotoimenpitein” tapahtuvaan rahoitukseen: ”erikoisveroihin turvautuminen on ... sekavaa verotusta, joka vaikeuttaa kokonaisvaltaisen, rationaalisen yhteiskuntapolitiikan toteuttamista” (Kuusi 1961, 338–9). Kuusen mielestä rahoituksen rakennetta ei kuitenkaan tulisi ehdoin tahdoin ryhtyä muuttamaan. Keskeistä ei hänen mielestään ollut se kuka sosiaaliset tulonsiirrot maksaa, vaan se, että rahoituskustannukset mitoitettaisiin talouskasvun luoman pelivaran mukaan. Samalla hän kuitenkin esitti, että 60-luvun sosiaalipolitiikan uudet menot tulisi kyetä rahoittamaan nor-

maalin verovaroin. Pitkällä aikavälillä, eli viimeistään 1980-luvulla, sosiaaliturvamaksujen kaltaisista erillisveroista tulisi kokonaan irrottautua.

Toteutunut kehitys ei noudattanut Kuusen suunnitelmaa. Kun vuonna 1960 julkisen sektorin maksuosuus oli 62 % ja työnantajien 28 % sosiaalipoliittisista kokonaismenoista, tarkastelukauden loppupuolella työeläke- ja sairausvakuutusratkaisujen myötä valtion osuus oli supistunut 52 prosenttiin ja työnantajien kasvanut 42 prosenttiin (STV 1976, taulu 291). Sosiaalimenojen rahoituksen painopiste siirtyi siis sosiaalipoliittisten erityisverojen/vakuutusmaksujen suuntaan, varsin täsmällisesti päinvastoin kuin Kuusi oli ehdottanut.

Terveysthuoltopolitiikan tuli lääkäripulan vuoksi olla toistaiseksi sairaala- ja lapsipainotteista. Sairausvakuutuksen kehittämisessä olisi puolestaan oltava suhteellisen maltillisia. Kuusi muun muassa kritisoi Jylhän komitean mietintöä, jonka perusteella ”kesken 60-luvun kriittillisimpien teollistamisvuosien sitoutuisimme ruotsalaistasoiseen sosiaalipoliittikkaan maassamme” (Kuusi 1961, 289). Toteutuneiden reformien osalta huoli oli osin perusteltu, sillä sairauden ja terveyden osuus sosiaalimenoista nousi 22 %:sta (1961) 27 %:iin (1970) - ja tämä tapahtui juuri Kuusen pelkäämään aikaan (STM 1978, 75, taulu 1). Kuusen omien laskelmien mukaan sairaudesta aiheutuvien kustannusten osuus tuli nousta 22 %:sta vuonna 1961 28 %:iin vuonna 1970 (Kuusi 1961, 351, taulu 39), joten tässä suhteessa ohjelmaa voi pitää toteutuneena. Parhaiten Kuusi onnistui lääkäreiden lukumäärän ennakoinnissa. Lääkäreiden määräksi hän ehdotti 4640 vuonna 1970. Tämä tavoite ylittyi, sillä tuona ajankohtana Suomessa oli 4798 lääkäriä. Kun otetaan huomioon, että tähän lukuun sisältyy jonkin verran eri syistä ammatissa toimimattomia lääkäreitä, ohjelma toteutui varsin tarkoin. Vastaavasti asukkaiden määräksi lääkäriä kohden Kuusi ehdotti 1050 todellisen luvun ollessa 960. (STV 1966, t.308; STV 1976, t.289.)

60-luvun sosiaalipoliittikka päättyi ehdotukseen uudistusaikataulusta. Suurin osa alkuvuosien merkittävistä reformeista oli valmisteilla Kuusen kirjoittaessa ohjelmaansa, eikä hänellä ollut ainakaan näkyvää vaikutusta niiden suunnitteluun. Kuusi otti huomioon eduskunnan keväällä 1961 tekemän päätöksen lakisääteisen työeläkejärjestelmän (TEL) perustamisesta. Kuusi ei kuitenkaan sisällyttänyt ansioeläkejär-

jestelmään kehitykseen lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijöiden eläkelain (LEL) syntyä. Siitä eduskunta oli periaatteessa päättänyt TEL-ratkaisun yhteydessä. LEL:n malli muotoutui ripeästi komiteatyössä ja laki hyväksyttiin eduskunnassa vielä syksyllä 1961 (Ahtokari 1988, 252–263; Bergholm 2007, 154–161; Kangas 2006, 259–262). Ylipäätään työeläkelainsäädännön muotoutumista ei voi pitää kovin suunnitelmallisena - Kuusen mielen mukaisena - prosessina, vaan siihen vaikuttavat paitsi organisoituneen työväenluokan painoarvon kasvu myös työnantajien strategiset valinnat. (Julkunen & Vauhkonen 2006.)

Vuonna 1962 otettiin ohjelman mukaisesti käyttöön lapsiperheiden asumistuki, jota oli myös valmisteltu jo aikaisemmin (1961) ja joka oli Kuusen tiedossa. Se toteutui suurin piirtein arvioidussa mitassa, mutta selvästikin Kuusesta riippumatta. Sen sijaan Kuusen ohjelmassa ei ollut ennakoitu varsinaista asuntopolitiikan suurreformia, vuoden 1962 verohuojennuslakia (Juntto 1990, 233–234). Leskeneläkkeet kaavailtiin vuodelle 1965, mutta ne toteutuivat yksityisen sektorin työeläkkeiden osalta vuonna 1967 ja kansaneläkkeiden osalta vuonna 1969 eli kahdesta neljään vuoteen myöhässä. Vuodelle 1970 suunniteltiin ”täydentäviä tulonsiirtoja sekä perhepolitiikan, vanhuus- ja työkyvyttömyyspolitiikan että terveydenhuoltopolitiikan alalla” (Kuusi 1961, 357). Maatalousyrittäjien eläkelaki (MYEL) ja yrittäjien eläkelaki (YEL) vastaavat ajoitukseltaan Kuusen ohjelmaa, mutta suoranaista sisällöllistä yhteyttä siihen ei enää ole havaittavissa.

Terveydenhuoltopolitiikan osalta lääkärin määräämien lääkkeiden piti Kuusen mukaan tulla kokonaan korvattaviksi vuonna 1963 samalla kun tilapäisesti käytettyjen lääkkeiden korvausprosentiksi kaavailtiin 50 %:a. Edellistä reformia ei ole vieläkään viety läpi lukuun ottamatta eräiden pitkäaikaissairauksien lääkitysten 90 %:n ja 100 %:n korvaustaso. Jälkimmäinen tavoite saavutettiin lääkärin määräämien lääkkeiden suhteen jo vuonna 1964, joskin lääkemenoihin lisättiin markkamääräinen omavastuu. Sairausvakuutusta koskeva komiteatyö oli meneillään Kuusen ohjelman kirjoittamisen aikoihin (Niemelä 1989, 198–201; Kangas 2006, 319–337). Uudistus pantiin toimeen jo vuonna 1964 eli kaksi vuotta Kuusen suunnittelemaa ajankohtaa varhemmin. Kuusen

vuodelle 1969 suunniteltua täysimääräistä ansionmenetysten korvausta ei ole koskaan toteutettu.

Elatusapuennakkojen maksaminen aloitettiin vuonna 1963, kuten Kuusi oli otaksunutkin, mutta jälleen Kuusi tukeutui aikaisempaan valmisteeluun. Sen sijaan lapsilisäjärjestelmän lapsilukuperustainen porrastaminen tapahtui jo vuonna 1962, siis pari vuotta suunniteltua aikaisemmin (Waris 1980, 225). Lapsilisien poistoa perheiden esikoisilta (1962), lapsilisen ikärajan nostoa 20 vuoteen (1965), erityislapsilisien korotusta (1965) ja asuinkunnan mukaista porrastusta (1968) ei ole toteutettu.

Periaatteellisempi kysymys liittyy sosiaalipolitiikan kasvuhakuisuuteen. Kuusi painotti voimakkaasti aktiivisen perhepolitiikan ja taloudellisen kehityksen välistä yhteyttä: ”Tuotantoon pyrkivä väestö näyttäisi olevan sosiaalipolitiikan kohteena etuoikeutetussa asemassa, katsoimmepa sosiaalipolitiikan kasvuvaikutuksia luonteeltaan lähinnä aktiivisuusruiskeiksi tai kulutusruiskeiksi”. Tämän mukaan perhepolitiikan olisi tullut olla sosiaalipolitiikan ytimessä. Tosiasiallisesti 60-luvulla toimeenpannussa sosiaalipolitiikassa painopiste oli tuotannosta poistuvassa väestössä, vaikka ”lapsilisien kasvuvaikutus olisi ... kiistattomasti voimakkaampi kuin kansaneläkkeiden kasvuvaikutus” (Kuusi 1961, 67–68). Kuusen laskelmien mukaan vanhuus ja työkyvyttömyys kuluttivat vuonna 1961 31,5 % sosiaalisista tulonsiirroista, ja osuuden tuli kasvaa 33,1 %:iin vuoteen 1970 mennessä. Vastaavasti perhepolitiikkaan oli mainittuina vuosina varattu noin 26–27 prosenttia kumpanakin ajankohtana. Tämä malli olisi ollut varsin tasapainoinen. Toimeentuloturvatilastojen mukaan perheturvan ja perhe-eläkkeiden osuus tulonsiirroista kuitenkin romahti vuoden 1961 26 %:sta vuoden 1970 14 %:iin. Vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeet kuluttivat saman tilaston mukaan kyseisinä vuosina 51,2 % ja 58,8 %. (Palm 1988, 148–151, liitetaulukko 1. Edellä olevissa laskelmissa ei ole otettu huomioon sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen samanaikaista kasvua.) Konkreettisessa ohjelmassa korostettu lapsilisien kehittäminen, niiden reaaliarvon 40 %:n lisäys vuoteen 1970 mennessä (Kuusi 1961, 340) laiminlyötiin 60-luvulla. Tosiasiassa perheturvan etuustasoa kuvaava indeksi (1960=100) nousi vuoteen v. 1970 mennessä 11 yksikköä samaan aikaan kun eläketurvan etuudet nousivat 119 ja ansiotaso 58 yksikköä. Ansiotasoon nähden perheturva itse asiassa näyttää siis supistuneen, ja eläketurvaan nähden romahtaneen.

Terveyspolitiikka tapaustutkimuksena

Sairasvakuutus uudistus oli suurin tulonsiirtoreformi, joka 1960-luvulla toteutettiin *60-luvun sosiaalipolitiikan* julkistamisen jälkeen. Se tarjoaakin tapaustutkimusaineiston siihen, miten keskeisesti Pekka Kuusen suunnitelmat ja perustelut vaikuttivat juuri tämän uudistuksen syntyyn. Aiempi tutkimus ei juurikaan ole tarkastellut *60-luvun sosiaalipolitiikan* vaikutusta näin konkreettisesti tällä alueella. Paneutuminen sairausvakuutusdebatin tähän puoleen tarjoaa kriittisen näkökulman vallitsevaan tapaan tarkastella Suomen sosiaalipolitiikan muotoutumista ensisijaisesti maalaisliiton ja sosialidemokraattien välisenä poliittisena kamppailuna. Suomessa keskeisten reformien toteutuminen poikkesi järjestykseltään muista Pohjoismaista, koska sairausvakuutuslaki tuli maassamme voimaan vasta 1960-luvulla. Tämän reformin viivästyistä ja lopullista läpimenoa on aiemmassa tutkimuksessa tarkasteltu poliittisten ja rakenteellisten selitysmallien kautta. (Kangas 2006, 313–323; Kettunen 2001; Hellsten 1993, 354–355.)

Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi ja esityksen perustelut vastasivat paljolti Kuusen pohdintoja kohtuullisen hyvin niin vakuutuksen rakenteen, ajoituksen kuin taloudellisen mitoituksen osalta (Hallituksen esitys n:o 129, VP 1962 asiakirjat III; VP 1962 pöytäkirjat, 1600–1602; Kuusi 1961, 252–277, 287–293). Eduskuntakäsittely oli Kuusen näkemysten läpikäynti ja ehdollistama. Sosiaalipoliitikko Pekka Kuusi oli auktoriteetti, johon eduskuntakeskustelun aikana useiden puolueiden kansanedustajat tukeutuivat siteeraamalla sanasta saanaan 60-luvun sosiaalipolitiikka -kirjasta omia näkemyksiään tukevia argumentteja. Lakiesityksen lähetekeskustelussa 13. marraskuuta 1962 Työväen ja Pienviljelijäin Sosialidemokraattisen Liiton helsinkiläinen kansanedustaja, toiminnanjohtaja Martta Salmela-Järvinen tukeutui kirjan johdantolukuun, kun hän haki vauhtia omille esityksilleen (VP 1962 pöytäkirjat, 1604; Kuusi 1961, 5). SKDL:n turkulainen kansanedustaja, kirjanpitäjä Judit Nederström-Lundén totesi tohtori Kuusen sanoneen, että ”maamme on piilevien ja hoitamattomien sairauksien maa” (VP 1962 pöytäkirjat; Kuusi 1961, 264).

Pekka Kuusen asemaa poliittisen agendan määrittelijänä kuvaa se, että hän oli ainoa eduskunnan sosiaalivaliokunnan kuulema asiantuntija, jonka kuuleminen ei perustunut organisatoriseen asemaan vaan tunnustettuun asemaan alan johtavana tutkijana. (Sosiaalivaliokunnan mietintö N:o 1, VP 1963 asiakirjat III.) *60-luvun sosiaalipolitiikka* oli se yhteiskuntatieteellinen teksti, jota pidettiin yleisesti tunnettuna ja johon oli luontevaa viitata, kun lakiesitys tuli keväällä 1963 sosiaalivaliokunnan lausunnon valmistuttua koko eduskunnan käsiteltäväksi.

Kansanpuolueen hämeenlinnalainen kansanedustaja, pastori Juho Tenhiälä oli tehnyt kotityönsä huolellisesti, kun hän käytti eduskunnassa puheenvuoron sairausvakuutuslakiehdotuksen ensimmäisessä käsitelyssä 7. toukokuuta 1963. Tenhiälä vastusti sairasvakuutuksen rajoittamista vain työsuhteessa oleviin. Hän perusteli näkemystään näin:

Tämän ajatuksen tuomitsee myös Pekka Kuusi kirjassaan "60-luvun sosiaalipolitiikka", jossa hän kirjoittaa: 'Käytännössä hän palkansääjäväestöön rajoittuva sairausvakuutus merkitsi sitä, että lääkäreiden ja sairaalain äärellä elävän kaupunkilaisväestön sairastamismenetykset tulisivat heti tasattaviksi, kun taas terveydenhuoltomme kaltoin kohtelema maalaisväestö saisi jäädä tasausta odottelemaan.'

Tenhiälä siteerasi Kuusen kirjasta vielä lisäperusteluja hallituksen esittämälle ja kansanpuolueen tukemalle yleiselle sairausvakuutusmallille (VP 1963 pöytäkirjat, 831–832; Kuusi 1961, 290).

Kokoomuksen kotkalainen kansanedustaja, diplomi-insinööri Anna-Liisa Linkola tuki 10. toukokuuta 1963 pitämässään puheenvuorossaan jyrkästi puoluetoverinsa sosiaaliministeri Kyllikki Pohjolan esittämää yleistä sairasvakuutuslakia. Pitkän puheenvuoronsa alussa hän korosti ensin Suomen takapajuisuutta, kun maassa ei ollut kattavaa sairasvakuutusta. Sitten Linkola totesi:

Oletan, että kaikki edustajakollegani ovat tutustuneet ansaittua huomiota herättäneeseen Pekka Kuusen teokseen "60-luvun sosiaalipolitiikka". Tohtori Kuusi antaa vähemmän mairittelevan kuvan nyky-yhteiskuntamme terveydenhuolto-oloista.

Kuusi oli esittänyt synkän analyysin, jonka mukaan ”mies vanhennee Suomessa varhain juuri siksi, että raataja ei täällä saa tarvitsemaansa hoitoa”. Tällä argumentilla Linkola perusteli tukeaan hallituksen enemmistön esittämälle koko kansan kattavalle sairausvakuutuslaille. (VP 1963 pöytäkirjat, 870–872; Kuusi 1961, 266.)

Poliittisen kirjon toiselta laidalta SKDL:n Oulun vaalipiiriin kansanedustaja, SKP:n vahva naisvaikuttaja Irma Torvi siteerasi Kuusen kirjasta myös kaunopuheisen kohdan miesten ennenaikaisesta vanheneemisesta, kun hän perusteli vaatimustaan hallituksen esitystä runsaamista eduista. Torven puheenvuorossa esitetty analyysi ja muutosesitysten perustelut olivat myös paljolti peräisin *60-luvun sosiaalipolitiikasta*. (VP 1963 pöytäkirjat, 878–880.)

Sairausvakuutuslaki ei yksityiskohdiltaan eikä ajoitukseltaan vastannut Pekka Kuusen uudistusohjelmaa. Kuitenkin tämän lain kaksi keskeistä piirrettä ovat mahdollisesti *60-luvun sosiaalipolitiikan* uudistusohjelman muovaamia. Ensiksi sairausvakuutuksesta tuli yleinen ja ennalta avosairaanhoidon suosiva ja toiseksi uudistus pyrittiin ainakin periaatteessa sovittamaan kansantalouden ja valtiontalouden kehitysnäkymien tarjoaman reformimarginaalin puitteisiin. (Hallituksen esitys n:o 129, VP 1962 asiakirjat III; VP 1962 pöytäkirjat, 1600–1602; Kuusi 1961, 252–277, 287–293.)

Tämä ekskursio sairausvakuutuslain eduskuntakäsittelyyn osoittaa, kuinka Pekka Kuusen ohjelman analyysi, perustelut ja ehdotukset muovasivat koko poliittisen kentän tapaa hahmottaa yhteiskuntapolitiikan keskeisiä haasteita. Hänen kirjansa loi politiikka-agendan ja kehyksen, joka jäsensi ja muovasi kaikkien keskeisten puolueiden argumentaatiota ja valintoja sairausvakuutus uudistuksen ratkaisuvaiheessa.

Mielenkiintoista on myös, että Pekka Kuusen ajatuksilla on saatanut olla vahvaakin vaikutusta myös kansanterveyslain ja siihen kytkeytyvän palvelujärjestelmän muodostumiseen. Pekka Kuusi oli vankkumaton laitosvaltaisen terveydenhuollon kriitikko ja avohuoltoon/terveyskeskuksiin perustuvan kansanterveyspolitiikan kannattaja. Nämä linjaukset hän kirjasi myös ohjelmaansa. Samaan suuntaan terveyspolitiikkaa suunnannut Kansanterveyskomitea aloitti työnsä juuri ennen Kuusen ohjelman valmistumista (1960) ja jatkoi sitä 1960-lu-

vun puoliväliin saakka. Sinänsä terveysajatukset avohuoltopainotteisesta kansanterveyslaista periytyvät jo 1950-luvun jälkipuoliskolta, joten Kuusi ei tullut keksineeksi pyörää uudestaan, vaan pikemminkin tuki jo vahvistuvaa ajattelutapaa. (Harjula 2007, 88–91.)

Keskikentältä vaihtopenkille

Äänestäjät valitsivat Pekka Kuusen eduskuntaan maaliskuussa 1966 sosiaalidemokraattien listalta. (*60-luvun sosiaalipolitiikan* kirjoittamisen aikaan hän oli sitoutumaton, mutta liittyi sosiaalidemokraatteihin pian sen jälkeen) Hän laati hallitusneuvottelijoille toukokuussa muistion sosiaalipolitiikan kehittämisestä vuosina 1966–1969. Ilmeisesti tämä aloitteellisuus osaltaan johti siihen, että toinen sosiaaliministeri Matti Koivunen (SKDL) asetti heinäkuussa 1966 sosiaalipoliittisen ohjelmatoimikunnan, jonka tehtävänä oli laatia lähiajan sosiaalipoliittisten uudistusten ohjelma, toteutusjärjestys ja rahoitussuunnitelma. Ohjelmatoimikunnan puheenjohtajaksi nimitetty Pekka Kuusi pääsi näin tekemään oman kirjansa pohjalta sosiaalipoliittisten uudistusten sisältöä ja lainsäädäntöjärjestystä. Ohjelmatoimikunnan esityksestä jo syksyllä 1966 korotettiin lapsilisiä ja sairausvakuutuskorvauksia. (Tuomioja 1996, 219–220.)

Pekka Kuusi korosti *60-luvun sosiaalipolitiikassa*, kuinka leskien ja orpojen kokema puute osoitti Suomen kaavamaisen sosiaalipolitiikan ”kollektiivista kylmyyttä”. (Kuusi 1961, 242.) Ei ole siis ihme, että Kuusen johtama ohjelmatoimikunta ryhtyi valmistelemaan perhe-eläkeuudistusta. Ohjelmatoimikunta ja Kuusi ajautuivat ristiriitaan työeläkejärjestelmää tukevien työmarkkinajärjestöjen kanssa, kun ne ehdottivat työeläkelakeihin vuonna 1966 hyväksytyjen perhe-eläkkeiden rinnalle tasasuuruisia leskien ja orpojen eläkkeitä, joiden jakamisen olisi huolehtinut Kansaneläkelaitos.

Kuusen ja työmarkkinajärjestöjen avoin vastakkainasettelu tässä työeläkejärjestelmän ja kansaneläkejärjestelmän sekä hallinnollisessa että periaatteellisessa kiistassa johtui osaltaan siitä, että työmarkkinakeskusjärjestöt eivät saaneet omia edustajiaan tähän vaikutusvaltaiseen

ohjelmatoimikuntaan. Työeläkejärjestelmään kytkeytyneet työmarkkinaintressit johtivat siihen, että perhe-eläkeuudistus toteutui olennaisesti muutetussa muodossa vuonna 1968. Jo sitä ennen sosiaalipoliittinen ohjelmatoimikunta oli lakkautettu ja siten Kuusi menettänyt väylän vaikuttaa sosiaalipoliittikan sisältöihin. Tulopoliittisten neuvottelujen, hallituksen muodostamisen ja sosiaalipoliittisten ratkaisujen yhteen kietoutuminen keväällä 1968 nostivat työmarkkinajärjestöt ja Mauno Koiviston yhteiskuntapolitiikan muotoilijoiden ytimeen. Kuusi joutui samalla sivuraiteelle. (Bergholm 2007 395–413, Hellsten 1993, 366–379; Tuomioja 1996, 219–228.) Hän tosin toimi 1970-luvun alussa lyhyen aikaa ministerinä, mihin tehtävään hänet valittiin vastoin SDP:n eduskuntaryhmän tahtoa.

Mitä 60-luvun sosiaalipoliitikasta puuttui?

Kuusi käsittelee työmarkkinoita ja sosiaalipoliittikkaa toisistaan pääsääntöisesti erillisinä, vaikka hän samalla korostaa talous- ja sosiaalipoliittikan välistä yhteyttä. Hänelle sosiaalipoliittikka oli ei-työllisen tai työkyvyttömän väestön tulotason ja kulutuksen takaamisen politiikkaa, eikä niinkään tulontasausta työllisen väestön sisällä. Hän ei esimerkiksi osoita mielenkiintoa (palkka)tuloerojen supistamiseen, vaan pyrkii nimenomaan yksilön elämäkulkuun liittyvien, ansiokykyä rajoittavien tulonsiirtojen kehittämiseen (Kuusi 1961, 103). Ajattelutavan mukaan ”palkkapoliittikkahan voi myöskin tähdätä tuloerojen tasoittamiseen, mutta tällä tasoituksella ei ole sosiaalipoliittista tarkoitusta” (Wallenius 1966, 49).

Kuusen teosta on kritisoitu eräiden ohjelman kirjoittamisen jälkeen aktualisoituneiden kysymysten unohtamisesta. Kuusi ei esimerkiksi ota huomioon naisten työmarkkina-aseman muutosta, sosiaalipalvelujen mahdollisesti talouskasvua tukevaa roolia tai naisten asemaan liittyviä ja naisen kansalaisuutta rajoittavia hoivasitoumuksia. Lisäksi, kuten Raija Julkunen (1989, 20) aivan oikein tiivistää, ”60-luvun sosiaalipoliitikassa ei ole minkäänlaisia oireita 1960-luvun murroksesta ja tasa-arvopoliittikan noususta”. Kuusta kritisoitaessa on toki muistetta-

va, että naiskysymys ja tasa-arvopolitiikka aktualisoituivat vasta 1960-luvun lopussa. Vielä ensimmäinen päivähoitokomitea (1967) tarkasteli lastenhoidon järjestämistä ”kuusilaisesti”, toisin sanoen lähinnä tulonjakokysymyksenä ja lastensuojelulakiin perustuvana ”sosiaalihuollollisena tehtävänä”. Myös naisen asemaa käsitelleessä komiteamietinnössä (1970) on edelleen näitä painotuksia. Tasa-arvoproblematiikka ja ns. sukupuolisopimuksen uudelleenmäärittäminen alkoivat toden teolla työntyä näkyviin sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa vasta muutamaa vuotta myöhemmin.

Kuusi ei ollut sokea sukupuolelle. Toisin kuin myöhempi naisten asemaa painottava tasa-arvotutkimus, Kuusi oli kuitenkin erityisen kiinnostunut *miesten* asemasta suomalaisessa yhteiskunnassa. Hän piti sietämättömänä, että Suomen miesten kuolleisuusluvut olivat verrattuna muiden maiden miesten ja suomalaisten naisten vastaaviin lukuihin kohtuuttoman korkeat. Hän vaati tähän muutosta, koska ”mies vanhenee Suomessa varhain juuri siksi, että raataja ei täällä saa tarvitsemaansa hoitoa.” (Kuusi 1961, 262–267; 266.)

60-luvun sosiaalipolitiikan perusajatus köyhyydestä kohoavasta ihmisestä voidaan, mikäli halutaan, nähdä myös luonnon tuhoamisena ja materiaalistien arvojen korostamisena henkisen kehityksen kustannuksella. Tai kuten suomalainen kulttuuriantropologi Matti Sarmela (1989, 36) on tiivistänyt: ”Suomessa elää ... kuva ryysyrannoista. Paikalliskulttuurit ovat pettuleipäyhteiskuntia ennen kuin moderni kehitys toi niihin pelastussanomaa” (katso myös Massa 1993, 17–38). Tätä kritiikkiä vastaan voidaan todeta, että köyhyydestä irtipääseminen oli kuitenkin ei sitä, mitä köyhät ihmiset itse halusivat 1960-luvun Suomessa. Ihmiset pikemminkin tietoisesti lähtivät hakemaan parempaa kuin joutuivat ”rakenteiden” tai paikallisyhteisöihinkin ulottuneen yhteiskunnallisen murroksen ulostyöntämiksi.

Paradigmat, agendat ja kehykset

Kun *60-luvun sosiaalipolitiikka* julkaistiin, oli eduskunta jo säätänyt lait pitemmistä vuosilomista (huhtikuu 1960), työttömyyskassojen kautta järjestettävästä työttömyysvakuutuksesta (toukokuu 1960) ja työeläkkeistä (kesäkuu 1961). Sosiaalipolitiikan toisen kasvukauden suurista uudistuksista vain sairasvakuutuslaki tuli käsiteltäväksi Kuusen kirjan ilmestymisen jälkeen. Näin ollen Kuusen ohjelmalla oli usein oletettua vähäisempi vaikutus siihen, minkälaiseksi Suomen keskeiset sosiaalipoliittiset reformit muotoutuivat 1960-luvulla: monella alueella sen vaikutus oli marginaalinen ja useimmissa keskeisissä kysymyksissä Suomessa tehtiin päinvastoin kuin, mitä Kuusi oli ajatellut.

Kuusen onnistui osoittamaan lukuisia epäkohtia suomalaisesta yhteiskunnasta. Hänen aineistonsa rakentui tältä osin kolmesta perusmateriaalista. Vertailevien tutkimusten avulla hän pyrki – joskaan ei täysin menestyksellisesti – osoittamaan suomalaisen yhteiskunnan ja sosiaalipoliittisen järjestelmän jälkeenjääneisyyden; lisäksi hän halusi hälventää epäluuloja jotka liittyivät sosiaalipolitiikan kielteisiin kasvuvaihtuksiin. Kansallisten tilastojen avulla hän puolestaan pyrki nimeämään keskeisiä epäkohtia; ja jos tilastopohjat eivät riittäneet, hän tukeutui erikseen vielä kaunokirjalliseen aineistoon. Erityisesti terveyseroja koskevat tiedot ja linjaukset ovat vaikuttava osoitus siitä, kuinka informaatiovaranto voidaan kytkeä osaksi poliittista uudistusta. Lisäksi Kuusi osoitti systemaattisen sosiaalitutkimuksen tarpeellisuuden. Siten hän tuli muun muassa ”perustaneeksi hyvinvointipolitiikan tutkimustavan, joka ennakoii myöhempiä sosiaali-indikaattorikehittelyjä ja ennen kaikkea loi perustaa kategorioille, joiden mukaan tilasto- ja muuta tietoa hyvinvointikehityksestä ryhdyttiin kokoamaan” (Rauhala ym. 2000, 191; ks. myös Koskiahho 1966).

Suomalaista sosiaalipolitiikkaa ei rakennettu *60-luvun sosiaalipolitiikka* kädessä, mutta kirjaan oli kirjattu ja tiivistetty monet jo sovitut periaatteet ja uudistukset. Ohjelmalla oli suoranainen vaikutus sairausvakuutus- ja kansanterveyslakien synnyssä. Silloinkin kyse oli enemmän periaatteista (avohuolto-laitoshuolto, työväestö-koko väestö) kuin yksityiskohtaisista institutionaalisista ratkaisuista. Lopuksi – ja vähän pa-

radoksaalisesti – Kuusi edusti kaikessa suunnitelmallisuudessaan näkökulmaa, joka poliittisesti vanhentui jo 1960-luvun puolivälissä. Tämän jälkeen tulopoliittisen järjestelmän ympärille rakentunut valtakeskus, jonka olennaisesti tukeutui työeläkejärjestelmään ja työttömyysturvan organisointitapaan, ei enää jättänyt liikkumatilaa Pekka Kuusen kunnianhimoille. Niinpä hänen roolinsa yhteiskuntapoliittisena ydinvaikuttajana heikentyi nopeasti vuosikymmenen loppua kohden.

Kuusen vaikutusta on kuitenkin syytä hakea muualta kuin sosiaalipoliittisen järjestelmän institutionaalisista rakenteista. John Maynard Keynes kirjoitti *Yleisen teoriansa* (1936) lopussa, että ”taloustieteilijöiden ja poliittisten filosofien ajatukset ovat voimakkaampia kuin yleensä luullaan, olivatpa he oikeassa tai väärässä. Itse asiassa maailmaa tuskin mikään muu hallitsekaan” (Galbraith 1977, 11). Kuusi itse oli henkilö, jonka kohdalla luetun ymmärtäminen muutti ajattelun perusteita – jopa useaan kertaan (ks. Tuomioja 1996). Tämä näkökulma on tärkeä Kuusen ajattelua arvioitaessa.

Ensinnäkin Kuusen kirjaa tulee tarkastella suhteessa 1950-luvun lopun ja 1960-luvun alun muihin näkemyksiin suomalaisen yhteiskunnan suunnasta ja tulevaisuudesta. Tuota ajanjaksoa on ilmeisesti pidetty moraalitalouden aikana, joka oli parhaillaan murtumassa suunnitelutaloudeksi (Alasuutari 1994). Poliittisesti ja taloudellisesti kyse oli kuitenkin myös varsin kaoottisesta ajanjaksosta. Havainnollista, että kevään 1957 ja kevään 1962 välisenä aikana Suomessa oli peräti kuusi hallitusta. Poliitiikalla ei ollut selvää suuntaa. Pikemminkin voi sanoa, että politiikka oli ajankohtaisten asioiden hoitamista lyhyillä aikajänteillä. Valtion finanssipoliittikka oli samalla tavalla kaoottista. Valtio oli toistuvasti kassakriisissä, ja tilanteen monimutkaisuutta lisäsi se, että monet sosiaalipoliittiset uudistukset rasittivat työnantajia. (Uljas 2008.)

Tästä näkökulmasta Kuusta voi pitää muutoksen yhtenä katalysaattorina, joka toi uudenlaista, rationaalisuutta, kasautuvia syy-seuraussuhteita ja suunnitelmallisuutta korostavaa *politiikkaparadigmaa* suomalaiseen yhteiskuntaan. Hän ei suinkaan ollut ainoa suunnitelmallisuutta edistänyt tekijä, sillä vasemmiston vaalivoitot ja poliittisen ympäristön suhteellisen vakaantuminen toivat omalta ennustettavuut-

ta politiikkaan (Uljas 2008). Joka tapauksessa voi kuitenkin sanoa, että Kuusen panos oli tässä suhteessa tärkeä, ja jälkikäteen sen merkitys on vielä korostunut. Havainnollista on, että kun kasvatustieteilijä Urpo Harva julkaisi muutamaa vuotta myöhemmin kiistakirjoituksensa *Ihminen hyvinvointivaltiossa* (1964), Kuusen näkökulma yhteiskunnalliseen kehitykseen ja sosiaalipolitiikkaan oli jo vakiintunut. Harvan näkemysten vaikutus jäi marginaaliseksi sosiaalipoliittisissa keskusteluissa (Tuomioja 1996). Jälkikäteiseen rationalisointiin taipuvaisina olentoina emme myöskään enää edes muista 1950-luvun jälkipuolen kiivasta sosiaalipoliittista keskustelua, jossa esitettiin myös voimakkaasti Kuuseen nähden vaihtoehtoisia, vasemmistolaisia luokkasopuuluun ryhtymistä vastustavia ja liberaaleja paikallisuutta ja osuustoiminnallisuutta korostavia näkemyksiä sosiaalipolitiikan tulevaisuudesta⁵.

Toiseksi Kuusi asetti teoksellaan *agendan* eli asialistan suomalaiselle sosiaalipolitiikalle. Agendan asettaminen on toistaiseksi liian vähälle huomiolle jäänyt osa sosiaalipolitiikan – ja laajemmin yhteiskuntapolitiikan – kehitystä. Agendan asettaminen on ratkaisevassa asemassa politiikkaa tehtäessä, koska sen avulla ”otetaan sisään” ja rajataan ulos joitakin teemoja. Tämän päivän näkökulmasta tämä on enemmän tai vähemmän itsestään selvää, koska hallitusohjelmilla on nykyisin ratkaiseva asema agendan asettamisessa. Mitä ei ole hallitusohjelmassa, sitä ei tehdä ja hallitusohjelma muodostaa kokonaisuuden. 1960-luvun alussa tämänkaltaista yhteen kokoavaa asiakirjaa ei ollut. Esimerkiksi Sukse-laisen toisen hallituksen (13.1.1959–14.7.1961), joka siis oli voimassa Kuusen teoksen valmistelun aikaan, ohjelma oli pari liuskaa laaja. Se sisälsi enemmänkin yleisiä periaatteita kuin konkreettisia poliittisia

5 Tämä väite perustuu alustavaan ja keskeneräiseen tutkimukseen, jota Juhon Saari valmisteleekin aiheena 1950-luvun lopun sosiaalipoliittiset linjanvedot. Tavoitteena on kirjoittaa myös ”hävinneiden” ideoiden historiaa. Esimerkiksi sveitsiläisen Wilhelm Röpken (1947) ajatuksiin perehdyttiin noina vuosina ahkerasti. Harvan ajatuskuviot ovat puolestaan selkeässä jatkumossa Helsingin yliopiston dogmatiikan ja siveysopin professorin Antti J. Pietilän *Yhteiskunnallisessa siveysopissa* (1925) esittämien näkemysten kanssa. Ääri-vasemmiston tuon ajan ajatukset ovat mielenkiintoinen sekoitus marxilaisia vallankumousnäkemyksiä, rauhanaatetta ja suomalaista yhteiskuntapolitiikkaa, kun taas sosialidemokraatit olivat tuolloinkin käytännöllisiä kameralistiseja (mihin tuli hetkellinen muutos 1960-luvun alkupuoliskolla).

uudistuksia – pitkän aikajänteen suunnitelmista puhumattakaan. Sitä seurannut Mieltusen (14.7.1961–13.4.1962) hallituksen ohjelma vielä puolitti edeltäjänsä pituuden. Kaiken kaikkiaan hallitusten ensisijaisena tavoitteena oli pysyä pystyssä ainakin muutama kuukausi, ehkä vuosi tai vähän pidempään: täyden vaalikauden valtaa pitäneistä laajapohjaisista hallituksista, jotka Suomessa ovat olleet tavanomaisia 1970-luvun loppupuolelta eteenpäin, ei tuossa vaiheessa edes haaveiltu.

Tässä tilanteessa erilaiset jo valmisteltavana olleet asiakirjat yhteen kokoava *60-luvun sosiaalipolitiikka* oli tärkeä ”agendan asettaja” sosiaalipolitiikan alueella. (Muitakin samankaltaisia teoksia oli, kuten Urho Kekkosen (1900–1986) pamfletti *Onko maallamme malttia vaurastua* (1952), johon kirjattiin teollistumispolitiikan suuntaviivoja Kuusen tavoin aikaisempien komiteoiden ja työryhmien työhön osin tukeutuen). Erityisen merkityksellistä tämä oli koska Kuusi pyrki osoittamaan uudistusten kytkeytyvän osaksi laajaa politiikkapakettia, joka oli rationaalisen yhteiskuntapolitiikan edellytys. Vaikka tämä politiikkapaketti oli jo osin rakentunut ennen Kuusen ohjelman kirjoittamista, Kuusen keskeinen ansio oli sen sisäisen johdonmukaisuuden vahvistaminen. Hän onnistui nostamaan asialistalle joukon keskeisiä sosiaalipoliittisia uudistuksia, ja samanaikaisesti osoittamaan, että niiden toimeenpano olisi mahdollista tiettyjen periaatteiden ja reunaehtojen puitteissa.

Kolmanneksi voidaan todeta, että Kuusi kehysti (*frame*) suomalaisen sosiaalipolitiikan reiluksi vuosikymmeneksi. Sosiaalipolitiikan tutkimus on vasta viime vuosina alkanut kiinnittää huomiota siihen, että asioiden ilmaisutavalla on olennaista vaikutusta niiden läpimenoon. Nyt jo vakiintunut, tässä teoksessa toisaalta tarkasteltava esimerkki on lasten kotihoidon tuki, joka voidaan kehystää joko naisansaksi tai vallinnan vapaudeksi. Samalla tavalla erilaiset politiikkakehykset vaikuttivat myös sosiaalipolitiikan laajentumiseen 1960-luvulla. Kuusi pystyi kytkemään sen myönteisellä kehyksellä suomalaisen yhteiskunnan nykyaikaistumispolitiikkaan. Tämän ohella hänen muut avainkäsitteensä, kuten ”kokonaisvaltainen”, ”kasvuhakuinen” ja ”ihmiskeskeinen” kehystivät sosiaalipolitiikan myönteiseen sävyyn ja lisäsivät sen hyväksyttävyyttä myös niissä piireissä, jotka eivät olleet kirjaa lukeneet ja pitivät ajatusta muutenkin enemmän tai vähemmän kyseenalaisena.

Käsityksemme mukaan Pekka Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikan* vaikutusta tuleekin hakea institutionaalisten uudistusten sijasta politiikkaparadigmojen, politiikka-agendojen, ja politiikkakehysten suunnasta. Institutionaaliset rakenteet heijastavat taloudellista kehitystä ja yhteiskunnan valtasuhteiden muutosta enemmän kuin yksittäisten tutkijoiden uudistusehdotuksia, joilla on puolestaan oma edellä kuvattu roolinsa ideoiden lähteenä, agendojen asettajana, ja politiikkakehysten luojina. Ylipäätään sosiaalipolitiikan historian tutkijoiden on syytä tehdä selvä ero näiden kahden näkökulman välillä ja antaa kummallekin niistä sille kuuluva oikea rooli ja arvo. Sosiaalipolitiikan tutkijat sekoittavat joskus retoriikan, kehyksen, tutkimuksen ja julkisuuden ja tosiasialliset politiikkaa suuntaavat tekijät, joista ei välttämättä ole jäänyt jälkeäkään kirjallisuuteen. Tämänkaltainen tutkimuksen ja julkaisujen merkityksen ylikorostaminen ei ole yksinomaisesti suomalainen ilmiö. Isossa Britanniassa on toistuvasti korostettu William Beveridgen (1879–1963) ohjelman merkitystä, vaikka yksityiskohtaisempi tarkastelu osoittaa olennaisia ja perustavanlaatuisia eroja ehdotuksen ja toimeenpantujen uudistusten välillä. Ruotsissa puolestaan Gunnar Myrdal on parempana kynämiehenä saanut ansiotonta arvonnousua käytännön politiikkaan suuntautuneen Gustav Möllerin (1884–1970) kustannuksella. (Rothstein 1994.)

60-luvun sosiaalipolitiikan tarkastelu antaa myös muutamia viitteitä niille, jotka kaipailevat uutta ”Pekka Kuusta” 2000-luvun Suomeen. 2000-luvun sosiaalipolitiikka on lähtökohtaisesti varsin kyseenalainen hanke, jos tavoitteena on institutionaalisen rakenteen yksityiskohtainen uudistaminen. *60-luvun sosiaalipolitiikasta* saadut kokemukset osoittavat, että poliittisen järjestelmän ulkopuolisen toimijan mahdollisuudet uudistusten toimeenpanoon ovat vähäiset; erityisen vähäiset ne ovat 2000-luvun alun Suomessa, jossa suurin osa menolisäyksestä on luonteeltaan rakenteellista, ja institutionaaliset perusratkaisut ovat juurtuneet osaksi suomalaista valtarakennetta, ja jossa eri toimijoilla on vakiintuneet näkemykset omista intresseistään ja tavoitteistaan. *2000-luvun sosiaalipolitiikka* on kuitenkin mielekäs ajatus, mikäli se kohdistuu edellä käsiteltyihin teemoihin: politiikkaa suuntaaviin paradigmoihin, agendan asettamiseen, ja kehystämiseen. Näillä alueilla Pekka Kuusi ja hänen

60-luvun sosiaalipolitiikkansa on kiistämätön ja toimiva esikuva suomalaisille sosiaalipolitiikoille myös 2000-luvun sosiaalipolitiikan sisältöä pohdittaessa.

Kirjallisuus

- Ahtokari, Reijo (1988) *Tuntematon vaikuttaja: Työeläkejärjestelmän isä Teivo Pentikäinen*. Juva: WSOY.
- Alestalo, Matti & Hannu Uusitalo (1988) *Finland*. Teoksessa Flora, Peter (toim.) *Growth to Limits*. Berlin & New York: Walter de Gruyter, 200-292.
- Alasuutari, Pertti (1994) *Toinen tasavalta*. Tampere: Vastapaino.
- Allardt, Erik (1964) *Yhteiskunnan rakenne ja sosiaalinen paine*. Helsinki: WSOY.
- Bergholm, Tapio (2007) *Sopimusyhteiskunnan synty II: Hajaannuksesta tulopoliittikkaan*. Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto 1956-1969. Helsinki: Otava.
- Bergholm, Tapio (2005) *Sopimusyhteiskunnan synty I. Työehtosopimusten läpimurrosta yleislakkoon*. Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto 1944-1956. Helsinki: Otava.
- Broome, John (1991) *Rationality and the sure-thing principle*. Teoksessa Meeks, J. Gay (toim.): *Thoughtful Economic Man: Essays on rationality, moral rules and benevolence*. Cambridge: Cambridge University Press, 74-102.
- Eliaeson, Sven (2000) *Gunnar Myrdal – A theorist of modernity*. Acta Sociologica 43: 331-341.
- Ellala, Esa, Risto Suominen & Maija-Liisa Kotiranta (1976) *Sosiaaliturvan kehitys Suomessa 1950-1974*. Sosiaalisia erikoistutkimuksia 48. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.
- Galbraith, John Kenneth (1977) *Epävarmuuden aika*. Porvoo: WSOY.
- Hallituksen esitys N:o 129 Eduskunnalle sairavakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, Valtiopäivät (VP) 1962 asiakirjat III, Helsinki 1963.
- Harva, Unto (1964) *Ihminen hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: WSOY.
- Harjula, Minna (2007) *Terveiden jäljillä: Suomalainen terveyspolitiikka 1900-luvulla*. Tampere: Tampere University Press.
- Hjerppe, Riitta (1988) *Kasvun vuosisata*. Helsinki: VAPK.

- Heinonen, Jari (1993) *Kattotarinnasta monikärkiseen pöhdintään: Ajatuksia suomalaisesta sosiaalipolitiikasta*. Tampere: Vastapaino.
- Hellsten, Katri (1993) *Vaivaihoidosta hyvinvointivaltion kriisiin: Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmien muotoutuminen Suomessa*. Helsinki: Sosiaalipolitiikan laitos.
- Julkunen, Raija (1989) *Sosiaalipolitiikan klassikoiden vaietut naiset*. Sosiaalipolitiikka 14: 9-22.
- Julkunen, Raija & Jussi Vauhkonen (2006) *Suomalainen ihme - Työeläkejärjestelmän synty*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne: Johdatus pitkään aikavälin historian tutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus, 289-319.
- Junto, Anneli (1990) *Asuntokysymys Suomessa: Topeliuksesta tulopolitiikkaan*. Helsinki: VAPK.
- Kalela, Jorma (1988) *Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa*. Helsinki: VAPK.
- Kangas, Olli (2006) *Politiikka ja sosiaaliturva Suomessa*. Teoksessa Paavonen, Tapani & Olli Kangas: *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*. Helsinki: Edita, 189-396.
- Kekkonen, Urho Kaleva (1952) *Onko maallamme malttia vaurastua?* Helsinki: Otava.
- Kettunen, Pauli (2001) *The Nordic welfare state in Finland*. Scandinavian Journal of History 26: 1, 225-247.
- Koskiaho, Briitta (toim.) (1966): *Sosiaalisuunnittelu - sosiaalipolitiikka*. Raportti sosiaalisuunnittelun seminaarista, joka pidettiin 30.8.-4.9.1965 Tuusulan kunnallisopistossa.
- Kuusi, Pekka (1964) *Social Policy in Finland: Plan for Finland*. Kuopio: Social Policy Association.
- Kuusi, Pekka (1961) *60-luvun sosiaalipolitiikka*. Porvoo: WSOY.
- Massa, Ilmo (1993) *Ryysyrannasta riskiyhteiskuntaan – Ympäristökysymys suomalaisessa sosiaalipolitiikassa*. Janus 1, 17-38.
- Myrdal, Gunnar (1973) *Against the Stream: Critical essays in Economics*. London: Macmillan.
- Myrdal, Gunnar (1964) *Ongelmien Yhdysvallat*. Helsinki: WSOY.
- Nenonen, Marko (2006) *Lapiolinjalla - Työttömät pakkotöissä 1948-1971*. Jyväskylä: Atena Kustannus.
- Niemelä, Heikki (1989) *Sairausvakuutuksen synty Suomessa*. Sosiaalivakuutus-lehti 5/6, 198-201.

- Olson, Mancur Jr. (1971) *The Logic of Collective Action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Palm, Heikki (1998) *Sosiaalimenojen kehitykseen vaikuttavat tekijät vuosina 1960-2030*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Parker, Richard (2005) *John Kenneth Galbraith: His life, his politics, his economics*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Pekkarinen, Jukka & Vartiainen, Juhana (1993) *Suomen talouspolitiikan pitkä linja*. Juva: WSOY.
- Rauhala, Pirkko-Liisa & Jussi Simpura & Hannu Uusitalo (2000) *Hyvinvoinnin tutkimusperinteet, hyvinvointipolitiikka ja 1990-luvun uudet avaukset. Yhteiskuntapolitiikka* 65: 3, 191-204.
- Riihinen, Olavi (1992) Johdanto. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.) *Sosiaalipolitiikka 2017*. Helsinki: WSOY, 1-29.
- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS.
- Saari, Juho (2006) *Sadan vuoden sosiaalipolitiikka*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne: Johdatus pitkän aikavälin historialliseen tutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus, 257-288.
- Saari, Juho (1994) *Kokonaisvaltainen, kiinteyttävä ja ihmiskeskeinen – Toteutui-ko Pekka Kuusen 60-luvun sosiaalipolitiikka?* Teoksessa Ahtiainen, Pekka ym. (toim.): *Historia, sosiologia ja Suomi*. Helsinki: Hanki ja Jää, 115-148.
- Sarmela, Matti (1989) *Rakennemuutos tulevaisuuteen: Post-lokaalinen maailma ja Suomi*. Helsinki: WSOY.
- Siipi, Jouko (1967) *Ryysyrannasta hyvinvointivaltioon*. Helsinki: Tammi.
- Sosiaalivaliokunnan mietintö N:o 1 hallituksen esityksen johdosta sairausvakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi*, Valtiopäivät (VP) 1963 asiakirjat III, Helsinki 1964.
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö] (1978) *Sosiaaliturvan kehitys Suomessa 1950-1977*. Suomen virallinen tilasto 32. Sosiaalisia erikoistutkimuksia 56. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- STV [Suomen tilastollinen vuosikirja] (1976). Helsinki: Tilastokeskus.
- STV [Suomen tilastollinen vuosikirja] (1966). Helsinki: Tilastollinen päätoimisto.
- Suviranta, Annikki (1973) *Sosiaaliturvan kehitys Pohjoismaissa tilastojen valossa*. Sosiaalinen aikakauskirja (ei vsk): 4, 367-372.
- TANDEM (1977) *Demokratian rajat ja rakenteet: Tutkimus suomalaisesta hallitsemistavasta ja sen taloudellisesta perustasta*. Juva: WSOY.

- Tuomioja, Erkki (1996) *Pekka Kuusi: Alkoholipoliitikko, sosiaalipoliitikko, ihmiskuntapoliitikko*. Helsinki: Tammi.
- Uljas, Päivi (2005) *Taistelu sosiaaliturvasta: Ammattiyhdistysväen toiminta sosiaaliturvan puolesta 1957-1963*. Helsinki: Like/Pystykorvakirja.
- Uljas, Päivi (2008) *Hegemonia ja sen murros*. Yhteiskuntapolitiikka 73: 2, 121-138.
- Valtiopäivät (VP) *1963 pöytäkirjat*, Helsinki 1964.
- Valtiopäivät (VP) *1962 pöytäkirjat*, Helsinki 1962.
- Vartiainen, Henri J. (1980) *Kansantalous yhteinen yrityksemme*. Helsinki: EVA.
- Wallenius, Jukka E. (1966) *Taloudellinen kasvu ja sosiaalisuunnittelu*. Teoksessa Koskiaho, Briitta (toim.): *Sosiaalisuunnittelu-sosiaalipoliitikka*. Raportti sosiaalisuunnittelun seminaarista 30.8-4.9.1965 Tuusulassa.
- Waris, Heikki (1980) *Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipoliitikka*. Helsinki: WSOY.

3 LASTEN KOTIHOIDON TUKI

- Miksi idea menestyi Suomessa mutta ei Ruotsissa? *)

Heikki Hiilamo & Olli Kangas

Polkuriippuvuus ja instituutioiden ”tahmeus” ovat hyvinvointivaltiotutkimuksen keskeisiä selityksiä politiikkamuutoksille. Polkuriippuvuudella tarkoitetaan sitä, että historian kuluessa vakiintuneet toimintamuodot tai rakenteelliset tekijät ulottavat vaikutuksensa nykyisiin politiikkavaihtoehtoihin. Instituutioiden tahmeus puolestaan viittaa siihen, että olemassa olevat rakenteet pyrkivät säilyttämään asemansa ja uusintamaan itseään. Molempien institutionaalisten selitysten yhteisenä nimittäjänä on ajatus siitä, että aikaisemmat päätökset rajoittavat myöhempiä päätöksiä ja että aikaisemmat päätökset luovat ideoille ja strategioille uomia, jotka puolestaan luovat polkuriippuvuutta.

Yleensä instituutiot tulkitaan toimijoiden vaihtoehtojen määrää rajoittaviksi rakenteiksi. Uudemman keskustelun painopiste on kuitenkin siirtynyt tiukasta institutionalismista kohti sosiologisia ja kulttuurillisia tulkintoja. Useissa tutkimuksissa on osoitettu, että nimenomaan ideoilla on tärkeä merkitys hyvinvointivaltion instituutioiden kehityksessä. Ideat luovat paradigmoja, jotka perustuvat kognitiivisiin ja ontologisiin oletuksiin siitä, miten maailma toimii. Toisin sanoen ideat toimivat kaikupohjana myös politiikalle, koska ne kertovat miten maailman pitäisi toimia. Poliitiikan muutos on mahdollinen vain silloin, kun ajattelutapa muuttuu.

Havaintojen tasolla edellä sanottu tarkoittaa, että myös poliittiset ideat voivat olla polkuriippuvaisia. Näemme asiat kuten olemme tottu-

*) Kirjoitus pohjautuu kirjoittajien artikkeliin Hiilamo H, Kangas O. *Kvinnofälla eller frihet att väljå. Kampen om värnadsbidraget i Sverige och Finland*. Teoksessa Kangas Olli & Kangasharju Helena (toim.) *Ordens makt och maktens ord. Svensk i Finland - finskt i Sverige IV*. Skrif- ter utgivna av Svenska litteratursällskapet i Finland 682:4. Helsingfors, 2007. Kiitämme Raija Julkusta monista tarkentavista huomautuksista.

neet ne näkemään ja näin poliittiset havainnot luovat instituutioiden polkuriippuvuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että institutionaalista muutosta edeltävä ”taistelu tulkinnasta” on ratkaisevan tärkeässä asemassa. Ne toimijat, jotka ratkaisevalla hetkellä – tai kuten norjalainen filosofi Elster (1993, 34) muotoilee ”perustavalla hetkellä” (*constitutional moment*) – onnistuvat asettamaan kehykset kulloinkin keskusteltavana olevalle poliittiselle kysymykselle, käyttävät ratkaisevaa valtaa muutosten motivoimisessa. Kyse ei ole vain siitä, että nämä toimijat muokkaisivat tämän hetken poliittisiä uskomuksia. Heidän valtansa ulottuu myös myöhempien aikojen poliittisiin päätöksentekijöihin (Thelen 2004). Korostamalla ideoiden ja kielen merkitystä ”sosiologinen institutionalismi” lähestyy sosiaalisten ilmiöiden kulttuurista ja konstruktivistista tulkintaa.

Seuraavassa esityksessä vertailemme poliittisten ideoitten polku-riippuvuutta. Tarkastelemme Suomessa ja Ruotsissa harjoitettua perhepolitiikkaa, tai tarkemmin otettuna poliittista retoriikkaa, joka koskee kotona tapahtuvan lastenhoidon tukemista julkisista varoista – kotihoidotuen diskurssia. Vertailevissa tutkimuksissa Suomi ja Ruotsi on totuttu luokittelemaan pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin maiksi. Maat ovat kuitenkin eronneet oleellisesti juuri suhteessa kotihoidon tukeen eli lasta kotona hoitavalle vanhemmalle maksettavaan korvaukseen. Kysymys kotona hoidettavien lasten tuesta onkin ollut Ruotsin ja Suomen perhepolitiikkaa selkeimmin erottava tekijä. Ruotsissa pienten lasten perheiden tuki on muodostunut lähes yksinomaan vanhempainvakuutuksesta ja julkisesta päivähoidosta. Suomessa näiden lisäksi on käytössä alle kolmevuotiaiden lasten vanhemmille maksettava kotihoidon tuki, joka on eräänlainen korvaus siitä, etteivät vanhemmat vie lastaan päiväkotiiin (Hiilamo 2002).

On edelleen epäselvää, mitkä tekijät lopulta johtivat siihen, että Ruotsissa kotihoidon tuki on torjuttu ja Suomessa sitä on kehitetty ja siitä on tullut instituutio, jota on hyvin vaikea muuttaa saati poistaa. Suomessa kotihoidon tuki on ollut toiminnassa joko kunnallisella tai/ ja valtion tasolla useissa eri muodoissa aina 1960-luvun lopulta alkaen. Ruotsissa keskustelu kotihoidon tuesta alkoi kylläkin jo aikaisemmin, mutta ei johtanut toimenpiteisiin ennen kuin porvaripuolueiden koa-

litiohallitus toteutti kotihoidon tuen loppukesällä 1994. Seuraava, sosiaalidemokraattinen hallitus kumosi lain heti saatuaan otteen vallankahvasta. Tuki ennätti olla käytössä vain kuusi kuukautta. Reinfeldtin porvarihallitus toteutti vuonna 2006 kotihoidon tuen kunnallisella tasolla, ts. kunnat voivat päättää, lähtevätkö mukaan vaiko eivät.

Lähtökohtanamme on, että tapa, jolla asiat onnistuttiin kuvaamaan ja esittämään, vaikutti ratkaisevasti siihen, millaiseen tulokseen päädyttiin ja mikä politiikkavaihtoehto näytti parhaalta. Ruotsalaisessa diskurssissa naisansa–metafora sai yliotteen. Suomessa taas vapaus ja perheiden valinnanmahdollisuus korostuivat. Ruotsissa kotihoidon tuen puolestapuhuja nähdään sukupuolesta riippumatta naista alistavaksi pahimman luokan sovinnistiksi. Suomessa taas kotihoidon tuen vastustaja leimautuu holhoavaksi pakkohuostaanottajaksi.

Yritämme selvittää, miksi ruotsalaiset sosiaalidemokraatit onnistuivat omassa naisansakehystyksessään paremmin kuin suomalaiset aatetoverinsa. Miksi taas suomalaisten porvaripuolueiden tematiikka puri? Mitkä olivat ne retoriset vedot, joilla mielikuvat luotiin? Miten yhteiskunnalliset rakennetekijät vaikuttivat asiaan? Etsimme selityksiä siis sekä yhteiskuntien rakennemuutoksista että poliittisessa kulttuurissa vallitsevista eroista. Koska olemme kiinnostuneita sanan mahdisista, on luontevaa aluksi jäsentää vertailua teorioilla, jotka liittyvät sekä gramscilaiseen hegemoniakäsitteeseen. Teoreettinen jäsenitys on seuraavan kappaleen tehtävä. Tämän jälkeen käsittelemme lyhyesti kotihoidon tuen historiaa molemmissa maissa. Luvun empiirinen osa koostuu poliittisten puolueiden ja eturyhmien kotihoidon tukea koskevista kannanotoista. Jakso pohjautuu osin aiemman tutkimuksen (Hinnfors 1992; Hirdman 1989; Sakaranaho 1992; Ervasti 1996; Huvinen 1998; Anttonen 1999; Hiilamo 2002) uudelleenerittelyyn ja osin autenttisiin lähteisiin (valtiopäiväasiakirjat ja puolueiden ohjelmat). Viimeinen jakso yhdistää teoreettiset ja empiiriset pohdinnat ja hahmottaa eräitä uusia tutkimustehtäviä.

Kehyistäminen ja yhteiskuntarakenne

Keskustelu polkuriippuvuudesta ja iskuvoimaisista ideoista liittyy hegemonian käsitteeseen, jonka kehitti alun perin italialainen politiikan tutkija Antonio Gramsci (1891-1937) (1971). Gramscin mukaan arkipäiväisen ajattelun rakenne kätkee taakseen merkittäviä yhteiskunnallisen hallinnan välineitä. Se mikä otetaan annettuna, se mitä ei tarvitse selittää, mikä on kaikille itsestään selvää, rakenteistaa yhteiskunnallista toimintaa ja legitimoit huomaamatta ja salakavalasti valtaa. Vallanpitäjän ei tarvitse selittää mitään, koskapa asiat ovat luontojaan niin kuin ovat. Jos jotain halutaan muuttaa yhteiskunnassa, ajattelun rakenteita ja sisältöä sekä käsitteisiin liittyviä mielikuvia täytyy muuttaa (Laclau ja Mouffe 1985; Foucault 1986; Fairclough 1989; Lukes 1990).

Samalla tavalla vaikuttaa myös vallitseva poliittinen puhetapa eli diskurssi. Poliitiikan eliitti ja muut toimijat pyrkivät muovaamaan ehdotuksensa siten, että juuri ne tarjoavat parhaan mahdollisen – tai ehkä ainoan mahdollisen – ratkaisun kulloinkin käsillä olevaan ongelmaan. Ehdotusten ”paketointi” tarkoittaa sitä, että toimijat käyttävät hyväkseseen normatiivisia ja hyväksytyjä käsitteitä ja symboleita. Esimerkiksi vetoamalla laajasti tunnustettuihin kulttuurisiin arvoihin kuten vapautteen, sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja tasa-arvoon toimijat voivat häivyttää omat mielityksensä ja myydä esityksensä suurelle yleisölle hyväksyttävänä pakettina (Goodin 1986). Toimijat manipuloivat myös tietoisesti suuren yleisön tunteja omien päämääriensä mukaisiksi (Gamson & Modigliani 1987, 1989).

Joissain tilanteissa tietty ajattelutapa voi muodostua ”luonnolliseksi” ja se saa aseman ”maalaisjärjen” mukaisena. Kehyksistä tulee näkyvämmämiä jopa niille, jotka ovat ottaneet ne ensimmäisinä käyttöön. Voimme puhua hegemonisista kehyksistä. Hegemonian käsite viittaa valtaan tai kykyyn määrittää poliittinen diskurssi: mistä ja miten puhutaan tai mistä ei tarvitse puhua lainkaan. Hegemonisen vallan omaava ryhmä kehystää yhteiskunnallisen keskustelun. Poliitikassa on kyse juuri siitä, kenellä tuo raamitusvalta on, kuka määrittää ne kielelliset ilmaisut ja metaforat, joilla puhutaan. Gramscilainen hegemonia tarkoittaa sitä, että jollakin yhteiskunnallisella ryhmällä on ollut yliver-

tainen kapasiteetti määritellä kehukset. Hyvän esimerkin kehystyksen vaikutuksesta tarjoaa vaikkapa Suomen lamanaikainen keskustelu julkisesta sektorista. Julkisen sektorin rahoitustilanteen kuvaamiseen sovellettiin usein lääketieteellisiä termejä. Julkista sektoria vaivasi vakava sairaus – syöpä, pöhötauti, paisuminen mikä kulloinkin – mikä tietysti täytyi parantaa (Kantola 2002). Kun tautimetafora oli mentaalisesti hyväksytty, myös lääkitys hyväksyttiin. Niin karvaalta kuin lääke maisuikin, oli se nieltävä paranemisen nimissä.

Hegemoniset käsitteet eivät ole yksinomaan rajoitteita poliittisille toimijoille. Heillä on mahdollisuus käyttää käsitteitä omaksi edukseen (Gamson ja Modigliani 1987). Tästä syystä kehukset ovat tärkeitä poliittisessa keskustelussa. Poliittiset kamppailut käydään usein symbolisilla areenoilla käyttäen iskulauseita, fraaseja, kielikuvia ja symboleita. Kyse on symbolisesta vallasta tai kielen auktorisoinnista. Poliittinen valta ei synny tyhjästä. Se luodaan edellä kuvatun kaltaisissa kamppailuissa hegemoniasta. Yhtäällä poliittisen vallan edellytykset liittyvät myös yhteiskunnan rakenteisiin. Esimerkiksi maataloudessa työskentelevien osuus oli Suomessa 1960 samaa luokkaa mitä ko. osuus oli ollut Ruotsissa 1900-luvun alussa (Alestalo & Uusitalo 1986). Tällä on luonnollisesti ollut oma vaikutuksensa poliittisiin voimasuhteisiin. Mutta myös toisinpäin: poliittisesti vahva maalaisliitto pystyi omalla maaseututoriiikallaan lykkäämään yhteiskunnan rakenteellista muutosta ja näin ylläpitämään oman kannatuksensa rakenteellisia edellytyksiä – mikä havainnollistaa rakenteen ja diskurssin välistä dialektista suhdetta (Kangas 2006).

Ruotsissa sosiaalidemokraatit saivat johtavan aseman jo 1930-luvulla. Vaikka porvarilliset puolueet silloin tällöin (1970- ja 1990-luvuilla) voittivatkin hallitusvastuun, sosiaalidemokratia oli johtava voima, joka ehdollisti poliittista toimintaa. Porvarilliset puolueet olivat pakotettuja ottamaan huomioon sosiaalidemokraattien jälkeensä jättämän perinnön ja yhteiskunnalliset suuntaviivat. Porvarihallitukset joutuivat hyväksymään sosiaalidemokraattisen ohjelman. Toisekseen sosiaalidemokraattien asemaa vahvisti porvarillisten puolueiden poliittinen hajanaisuus, mikä nakersi politiikan uskottavuutta. Kaiken kaikkiaan

sosiaalidemokraattinen hegemonia raamitti myös porvarillista poliittista puhetta.

Suomen sosiaalidemokraattinen puolue ei koskaan noussut samaan hegemoniseen asemaan, jonka sisarpuolue Ruotsissa oli saavuttanut. Suomessa vasemmisto, ehkä toisen maailmansodan jälkeistä ajanjaksoa lukuun ottamatta, oli pakotettu toimimaan agraaris-porvarillisessa hegemoniassa. Lisäksi Suomen sosiaalidemokraatit ovat joutuneet kamppailemaan vasemmalla laidalla kansandemokraatteja vastaan, joista osa – syrjäseutujen korpikommunistit – osoittivat suurta ymmärtämystä maalaisliiton sosiaalipoliittiselle linjalle. Näistä rakennepoliittisista syistä mikään puolue ei Suomessa saavuttanut sitä valta-asemaa, joka sosiaalidemokraateilla oli Ruotsissa. Olettamuksemme on, että tällä seikalla on kiintoisia vaikutuksia perhepolitiikasta käytyyn keskusteluun ja siihen, millä teemoilla ja kenen ehdoilla kotihoidon tuesta käytyä keskustelua kehystettiin.

Ruotsi ja Suomi eroavat myös siinä, miten naiset järjestäytyivät puolueiden kautta. Molemmissa maissa väestöpoliittinen keskustelu 1930-luvulla yleensäkin lisäsi naisten vaikutusvaltaa (Kuusipalo 1994, 163; Nätkin 1994, 129-130). Ruotsissa naisten ääni työmarkkinoilla kuului sosiaalidemokraattisen puolueen kautta. Suomessa taas äänitorvia oli enemmän: sosiaalidemokraattien ja maalaisliittoon tukeutuvan emäntäliikkeen edut yhdistyivät, kun kysymys oli lasten ja äitien yhteiskunnallisesta huollosta (Kuusipalo 1994, 177). Myöhemmin maa-seudun naisten intressit tulivat näkyvästi esiin maalaisliitto/keskusta-puolueen kautta. Suomessa naisten ääni politiikassa oli moninaisempi kuin Ruotsissa, jossa sosiaalidemokraattinen naisliike hallitsi poliittista diskurssia.

Kotihoidon tuen historiallinen tausta

Ajatus eräänlaisen äidinpalkan maksamisesta nousi esille lapsilisäkeskustelun yhteydessä jo 1940-luvulla sekä Ruotsissa että Suomessa. Ranskassa oli vuodesta 1937 maksettu äidinpalkkiota palkansaajamiehille ja viljelijäperheille, mikäli vaimot olivat kotona tai heidän ansio-

tulonsa olivat alhaiset (Anttonen & Sipilä 2000, 132). Vastaavia avustuksia esiintyi muissakin maissa. Suomessa jo lapsilisien maksaminen äidille tulkittiin eräänlaisesti hoitolisäksi tai äidinpalkaksi, joka antoi tunnustusta kotona tehtävälle työlle (Lehtonen 1983, 194).

1930- ja 1940-luvulla sosiaalidemokraattien suhtautuminen äidinpalkkaan oli Suomessa myönteinen. Sosiaalidemokraattiset naisetustajat (Martta Salmela-Järvisen johdolla) tekivät eduskunnalle 1947 asiaa koskevan toivomusaloitteen. Aikaisemmin vastaavia ehdotuksia oli tehty työläisnaisten liittokokouksissa (Sulkunen 1989, 126–127). Salmela-Järvisen ehdotuksessa hallituksen toivottiin muuttavan perhelisälakia siten, ”että siihen sisältyisi myöskin äitipalkan suorittaminen monilapsisten perheiden ja yksinään perheitään huoltaville äideille” (Toiv. aloite 288/1947). Salmela-Järvisen aloitteesta käytiin vilkas eduskuntakeskustelu, mutta se ei johtanut jatkotoimiin. Myöhemmin maalaisliiton naiset alkoivat ajaa äidinpalkkaa. (Tyyskä 1993, 155–156.) 1960-luvulla mukaan tuli näkyvästi myös Väestöliitto.

Myös Ruotsissa äidinpalkan tai kotihoidon tuen juuret ulottuvat pitkälle historiaan. Toisin kuin Suomessa, Ruotsissa sosiaalidemokraatit ja oikeisto tekivät kannanotoissaan kuitenkin täyskäännöksen. Sosiaalidemokraatit olivat aina 1960-luvulle saakka äidinpalkan kannalla. Vuonna 1964 sosiaalidemokraattien perhepoliittinen selvitysryhmä jätti mietintönsä. Tuossa *Kvinnans jämlikhet*-nimisessä mietinnössä otettiin myönteinen kanta kotihoidon tukeen, ja samana vuonna myös puoluekokous teki asiaa koskevan periaatepäätöksen (Hinnfors 1992, 5). Ajatus sai voimakasta tukea sosiaalidemokraattisten naisten ja nuorten taholta. Myös kansanpuolue lämpeni jossain määrin ajatukselle. Kansanpuolueen naisjärjestöt kuitenkin epäilivät ajatusta, ja siksi puolue puhui voimakkaasti myös julkisten päivähoitomahdollisuuksien puolesta (Lindberg ja Nordenmark 1980, 24).

Oikeistopuolue sen sijaan hyökkäsi aluksi rajusti kotihoidon tukea vastaan. Se olisi kasvatuksen ”sosialisoimista” ja edustaisi ”kommunistista ideologiaa”. 1970-luvun puoliväliin tultaessa oikeistosta oli kuitenkin tullut kotihoidon tuen kiivas kannattaja. Vuonna 1978 maltillinen kokoomuspuolue (*moderata samlingspartiet*) teki aloitteen, jossa vaadittiin kotihoidon tuen (*vårdnadsersättning*) kehittämistä (Hinnfors 1992,

160). Myös sosiaalidemokraatit olivat kääntäneet takkinsa ja nyt heistä oli tullut äidinpalkan tuliseluisia vastustajia (Hinnfors 1992, 5). Vuonna 1978 sosiaalidemokraattisten naisten perhepoliittisessa ohjelmassa todettiin, että tavoitteena ei ole valinnanvapaus ansiotyön ja kotityön välillä vaan kehittää mahdollisuuksia yhdistää perhe ja ansiotyö (Hinnfors 1992, 168). Ruotsin sosiaalidemokraatit onnistuivat nopeasta takin-käännöksestä huolimatta myymään poliittisen linjansa kansalle.

1970-luvun taitteessa myös suurimmat ammatilliset keskusjärjestöt LO ja TCO asettuivat vastustamaan tukea. Ne korostivat päivähoiton rakentamista. Kysymys perheiden tukemisen muodoista siirrettiin perhepoliittiselle komitealle, jonka loppumietintö vuonna 1972 ei sisältänyt ehdotusta kotihoidon tuesta (SOU 1972:34). Sen sijaan komitea esitti äitiysvakuutuksen muuttamista kahdeksan kuukauden vanhempainvakuutukseksi. Loppumietinnön eduskuntakäsittelyssä sosiaalidemokraatteja edustanut perheministeri Camilla Odhnoff torjui kotihoidon tuen vetoamalla siihen, että se jarruttaisi päivähoiton kehittämistä. Päättyessään vanhempainvakuutuksesta hallitus asetti uuden perhepoliittisen komitean, joka aloitti toimintansa vuonna 1973. Tämän vanhempainvakuutusta ja päivähoiton soveltuvuutta alle kolmivuotiaalle lapsille pohjineen komitean ensimmäisessä mietinnössä ehdotettiin vanhempainvakuutuksen kehittämistä edelleen. Kotihoidon tuki ei noussut esille.

Sosiaalidemokraattien kielteinen kanta ei siis ollut vielä 1970-luvun alussa selvä. Vuoden 1975 puoluekokouksessa Olof Palme vastasi puoluehallituksessa lapsi- ja perhepolitiikasta. Palme otti esille Odhnoffin ehdotuksen, että pienten lasten vanhemmille korvattaisiin täysin ansionmenetys, mikäli he vähentäisivät työaikaansa kokopäivätyöstä kolme neljännespäivän työhön (Hansson 1996, 99). Vaikka ehdotusta ei tuolloin viety pidemmälle, se sisälsi tärkeän periaatteellisen kannanoton: lastenhoito tulisi ratkaista ennen muuta kehittämällä päivähoitojärjestelmää ja takaamalla vanhemmille ansiosidonnainen perhevapaa, joka kompensoisi tulonmenetyksiä. Kotihoidon tuki painui taka-alalle.

Kotihoidon tuen käyttöönotto

Suomessa kotihoidon tuki alkoi keskustapuolueen tukemana erilaisina alueellisina ja valtakunnallisina kokeiluina (Takala 2000, 11). Espoossa maksettiin vuodesta 1967 kokeiluluontoisesti tarveharkintaista lasten kotihoidon tukea (Sakaranaho 1992, 33). Taustalla oli kova pula päivähoitopaikoista. Kotihoidon tuella tarkoitettiin tällöin pieniä lapsia kotona hoitavalle äidille kunnan maksamaa sosiaaliavustusta tai korotettua lapsilisää. 1980-luvun alkupuolella jo noin neljäsosa kunnista maksoi lisää. Kuntien maksaman kotihoidon tuen motiivit olivat ensisijaisesti taloudellisia. Laki lasten päivähoitosta vuonna 1973 velvoitti kunnat järjestämään päivähoitopalveluita niin, että ”lasten hoidon ja kasvatuksen tarve eri ikäryhmissä tulee tasapuolisesti ja paikallisten olojen edellyttämällä tavalla turvatuksi” (Säntti 1993, 71).

Kysymys kotihoidon tuesta oli yksi sosiaali- ja terveysministeriön historian riittäisimmistä asioista, ja kiistely ulottui virkamiestasolle asti (Suonoja 1992, 548). Lopulta kompromissien kautta molempia tukimuotoja alettiin kehittää (Korpinen 1997, 39-40; Anttonen 1998). Kompromissi sisälsi sen, että kotihoidon tuen puolustajat saivat päivähoitolakiin ehdotuksen perhepäivähoidosta vaihtoehtona päiväkotihoidolle. Perhepäivähoito tarjosi välimuodon laitos- ja kotihoidolle.

Kotihoidon tukea alettiin maksaa valtioneuvoston päätöksellä vuonna 1980. Se oli tasasuuruinen summa suppealle joukolle lapsiperheitä eli niille perheille, joilla oli vähintään kolme alle kouluikäistä lasta. Tällöin kyse oli verottomasta korvauksesta. Oikeus kotihoidon tukeen laajeni asteittain myös yksilapsisiin perheisiin. Valtiollisen kotihoidon tukijärjestelmä vakiintui vuonna 1985, jolloin laki kotihoidon tuesta tuli voimaan ja alle kolmivuotiaat lapset saivat subjektiivisen oikeuden päivähoitoon. Kyse oli historiallisesta kompromissista kotihoidon ja päivähoiton välillä. Tukea alettiin maksaa kaikille lasten vanhemmille tai muille hoitajille, jos lapsi ei ollut kunnallisessa päivähoitossa. Lastaan kotona hoitaville alettiin maksaa tarveharkintaista lisäosaa. Rahoituksellisesti kotihoidon tuki säilyi kuitenkin osana kunnallista päivähoitoa.

Kotihoidon tuen yleistymisen kannalta oli ratkaisevaa, että 1985 tuli voimaan työopimuslain muutos, jonka mukaan työntekijällä oli oikeus vanhempainrahakauden päätyttyä saada lapsen hoidon vuoksi hoitovapaata kunnes lapsi täyttää kolme vuotta. Myöhemmin eduskunta antoi lakiesityksen kotihoidon tuen ja hoitovapaan ulottamisesta vuoden 1993 alusta kaikkiin alle neljävuotiaisiin lapsiin (Raassina 1991, 44-45). Säästösyistä lakiesitys ei tullut kuitenkaan voimaan.

Kotihoidon tukeen kohdistettiin voimakkaita säästöjä 1990-luvulla (Hiilamo 2000, 64-76). Leikkauksista huolimatta itse hoitomuoto on säilyttänyt vahvan legitimitettinsä. Tästä hyvänä esimerkkinä on se, että kotihoidon tuen lakkauttamista esittänyt sosiaalidemokratien ministeri Sinikka Mönkäre tuomittiin julkisuudessa, ja hän joutui pitkään selittämään lausuntojaan ja lopulta pyörtämään sanansa (Demari 1997). Niin ikään maan suurimman päivälehdessä on 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa julkaistu runsaasti kannanottoja kotihoidon tuen puolesta (Jallinoja 2006). Muutamia lehteen tulleita vastustavia kirjoituksia ovat joutuneet voimakkaan ryöpytyksen kohteeksi.

Kotihoidon tuki saa laajaa kannatusta myös 2000-luvun taitteen perhepoliittisessa keskustelussa, jossa painopisteenä oli lasten pahoinvoinnin yleistyminen (Jallinoja 2006). Kotihoidon tukea tarjottiin ennalta ehkäiseväksi keinoksi lasten pahoinvoinnin lisääntymiselle. Keväällä 2007 toimintansa aloittanut Matti Vanhasen porvarihallitus päätti korottaa kotihoidon tukea vuoden 2009 alusta. Perusteena on parantaa vanhempien valinnan mahdollisuuksia lasten hoitomuodon valinnassa. Hallituksen ohjelmassa luvataan korottaa myös osittaisesta kotihoidontukea, jotta vanhemmat voisivat lyhentää työaikaansa ja viettää enemmän aikaa lapsensa/lastensa kanssa.

Ruotsin vuoden 1976 vaalien edellä keskusteltiin vilkkaasti perhepolitiikasta. Sosiaalidemokraatit lupasivat pidentää edelleen vanhempainlomaa. Keskustapuolueet ja oikeistopuolue halusivat myöntää alle kolmivuotiaille lapsille veronalaisen kotihoidon tuen. Kansanpuolue ehdotti puolestaan verotonta mutta tasoltaan alhaisempaa kotihoidon tukea. Sen mukaan verollinen kotihoidon tuki suosisi liikaa kotiäitejä ja estäisi tasa-arvon toteutumista. Kansanpuolueen (kuten myös sosiaa-

lidemokraattien) mukaan verollinen kotihoidon tuki tekisi työhön palaavan puolison työssäkäynnin kannattamattommaksi, koska veroprogressio nousisi. Lisäksi kansanpuolue painotti sitä, että veroton tuki suosii pienituloisia.

Vaalien jälkeen 1976 muodostettiin kolmen porvaripuolueen koalitiohallitus, joka jatkoi toimintaansa lokakuusta 1978 lokakuuhun 1979 kansanpuolueen vähemmistöhallituksena. Hallitus kehitti edelleen sosiaalidemokraattien aloittamalla tavalla vanhempainetuuksia: päivärahakautta pidennettiin yhdeksään kuukauteen ja korvaavuustaso nostettiin 80 prosenttiin aiemmista tuloista. Kotihoidon tukea ei kuitenkaan otettu käyttöön. Osasyynä oli se, että tasoltaan ja kestoaltaan parannetut vanhempainetudet alkoivat saada piiriteitä, jotka oli yhdistetty kotihoidon tukeen (Hinnfors 1992, 162). Toisin sanoen vanhempainloman kesto alkoi lähentyä hetkeä, jolloin lapsi täyttää kolme vuotta (tosin vanhempainloman loppujakson korvaus ei ollut enää ansiosidonnainen). Lisäksi puolueiden välillä oli asiaa koskevia erimielisyyksiä. Kansanpuolue ei ollut muiden porvaripuolueiden tavoin halukas viemään läpi uudistusta. Sosiaalidemokraattien palattua vallankahvaan ajatus haudattiin.

Vastustuksesta ja vastoinkäymisistä huolimatta keskusta ja maltillinen kokoomus jatkoivat keskustelua kotihoidon tuesta vielä 1980- ja 1990-luvulla. Kokoomus esitti tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen vedoten kotona lapsiaan hoitaville julkista tukea, joka olisi kompensoinut osan päivähoitokustannuksista. Keskustapuolue puolestaan vaati kotihoidon tukea, joka olisi korvannut osan lasten hoitoa varten lyhennetyt työpäivän aiheuttamasta ansionmenetyksestä. Porvarihallituksen muodostaminen vuonna 1991 tarjosi mahdollisuudet kotihoidon tuen läpiviemiseen. Puolueiden väliset erimielisyydet – ennen muuta kansanpuolueen ja muiden porvarillisten puolueiden linjaerot – vaikuttivat siihen, että hallitus ei vienyt uudistusta läpi ennen kesää 1994 (Gullan Lindbladin haastattelu 8/2000). Sosiaalidemokraattien oli helppo vaalilupauksensa mukaisesti kumota uudistus, joka oli ollut voimassa vain muutaman kuukauden.

Vuoden 1998 vaalikamppailun yhteydessä kotihoidon tuesta keskusteltiin. Tuolloin pääministeri Göran Persson totesi, ettei ole ”koh-

tuullista tukea niitä, jotka ovat lasten kanssa kotona” (Troedsson 1999, 191). Sosiaalidemokraattien kielteisestä asenteesta huolimatta muutammat kunnat olivat ehdottaneet ja jotkin jopa päättäneet myöntää kunnallista hoitotukea niille lapsille, jotka eivät ole kunnan järjestämässä päivähoidossa. Tukea on perusteltu Suomen kuntien tapaan kunnallistaloudellisella edullisuudella, koska kotihoidon tuki on kunnan kannalta päivähoitoa edullisempaa. Tuomioistuimet ovat kuitenkin kumonneet kuntien asiasta tekemät päätökset lain vastaisina.

Vuonna 2006 valtaan tullut porvarihallitus aloitti kunnallisen kotihoidon tuen valmistelun keväällä 2007. Tämä ns. valinnanvapausuudistus (valfrihetsreform) tuli voimaan vuoden 2008 alussa. Pääperustelu on valinnanvapaus. Hallituksen mukaan perhepolitiikka on Ruotsissa liian ohjaavaa ja rajoittaa liikaa vanhempien päätöksentekoa. Kotihoidon tuen tarkoituksena olisi helpottaa työn ja perhe-elämän yhteensovittamista. Viimeksi mainittu teema on ollut näkyvästi esillä sosiaalidemokraattien diskurssissa. Valfrihetsreformin mukaan valinnanvapauden toteuttaminen lisäisi myös oikeudenmukaisuutta siten, että julkista tukea ohjattaisiin sekä lasten hoitamiseen kodeissa että päiväkodeissa. Valfrihetsreformin perusteluissa käytettiin hyväksi myös kielellistä kikkaa: päivähoitopaikkakohtainen subventio on vuosittain noin 100 000 kruunua. Sen sijaan kotihoidon tuki maksaa vain noin 3 600 kruunua kuukaudessa. Perheministeri Göran Hägglund perustelee kunnallista kotihoidon tukea myös sillä, että kunnat ja vanhemmat toivovat kotihoidon tukea.⁶

Retoriikka kotihoidon tuen puolesta ja sitä vastaan

Sosiaalipolitiikan yleisesityksissä on totuttu puhumaan erityyppisistä hyvinvointivaltioista sen mukaan, millaisin poliittisten valtaresurssien voimin kyseiset hyvinvointivaltiot on luotu (Esping-Andersen 1990). Ideaalityyppittelynä tällaiset yleistyksen voidaan hyväksyä. Sen sijaan

6 En valfrihetsreform för familjer snart verklighet. <http://www.regeringen.se/sb/d/8832/a/78214> (18.4.2007)

on syytä tarkentaa tyypittelyjen taakse kätkeytyvää julkilausumatonta oletusta, että puolueilla olisi ollut yksi yhtenäinen linja, jota on alusta saakka seurattu. Keskustelu kotihoidon tuesta antaa oivan esimerkin puolueiden linjojen horjuvuudesta ja jopa täydellisistä linjamuutoksista tavoitteenasettelussa.

Edellä kuvatun vuonna 1948 tehdyn Martta Salmela-Järvisen aloitteen perustelut ovat kiintoisat hahmottelemaamme ”rakenteellis-poliittis-konstruktivistista” lähtökohtaa ajatellen. Aloitteessa tulee esille eräitä keskeisimpiä teemoja, jotka ovat toistuvasti olleet esillä sekä suomalaisessa että ruotsalaisessa poliittisessa retoriikassa, aluksi sosiaalidemokraateilla ja sittemmin selvemmin porvareilla. Näille teemoille kummassakin maassa eri poliittiset ryhmät pyrkivät antamaan oman sisällön ja sen kautta määräämään sen kehyksen tai diskurssin, jossa päätöksistä keskusteltiin. Myös yhteiskunnan rakenteellisilla tekijöillä oli oma vaikutuksensa. Kyseiset teemat ovat: oikeudenmukaisuus, vapaus, naisten kaksoistaakka, lasten etu, päivähoidon kustannukset, työvoiman tarjonta ja pronatalismi (syntyvyyden nostamiseen tähtäävä politiikka).

Oikeudenmukaisuus ja valinnanvapaus

Salmela-Järvisen aloitteessa moitittiin sitä, että ansiotyössä käyville äideille ei oltu Suomessa saatu aikaan palkallista äitiyslomaa. Aloitteessa todettiin, että tällaisesta palkansajille tarkoitetusta edusta jäivät paitsi ”ne perheenäidit, jotka eivät käy ansiotyössä samoin kuin maaseudun pienomistajat ja vapaiden ammattien harjoittajat, jotka elävät yhtä vaikeissa oloissa kuin teollisuuden ja kaupan työntekijät”. Vertailukohtana aloitteessa oli siis kaupunkien palkansaja. Maaseutuväestön suuruuden vuoksi myös SDP:n kaltaiset ”kaupunkipuolueet” joutuivat vaatimuksissaan huomioimaan tuon väestöryhmän edut. Koska julkinen päivähoito kohdistui pääasiassa asutuskeskuksiin, katsottiin oikeudenmukaiseksi, että myös ne alueet ja kansankerrokset, jotka palveluja eivät käyttäneet, saisivat vastaavaa yhteiskunnan tukea. Äitipalkka nähtiin ratkaisuksi ongelmaan. Näin tulkittu oikeudenmukaisuus tosin hävisi myöhemmin vasemmiston puheesta. Muiden puolueiden retoriikassa se tuli entistä korostetummin esiin.

Maalaisliitto nosti perheenäidit sosiaalipoliittisen ohjelmansa tärkeimäksi kohdealueeksi heti toisen maailmansodan jälkeen, ja teema on säilyttänyt asemansa läpi vuosien (Kangas 1986; Nygård 2003). Vaatimus kotihoidon tuesta on luonteva puolueelle, jonka pääasiallinen kannattajakunta on hoitanut lapsensa kotona. Lisäpontta vaatimuksille on etsitty oikeudenmukaisuudesta – niillä, jotka eivät käytä päivähoitopaikkoja tulee olla oikeus valtiolliseen tukeen – ja valinnanvapaudesta eri hoitomuotojen välillä (Ervasti 1996). Kokoomuksella kyse oli myös siitä, että yhteiskunnan tukea olisi saatava myös niille perheille, jotka palkkaavat itse hoitajan kotiin (esim. Toivomusaloite 491/1982).

Kysymys kotihoidon tuesta (äidinpalkasta) nousi uudelleen pintaan päivähoitolain käsittelyn yhteydessä vuoden 1972 lopussa. Sosiaalidemokraatit ajoivat kiivaasti päivähoidon kehittämistä, ja keskusta ja oikeisto yhtä kiivaasti kotihoidon tukemista vetoamalla edellä esitettyyn tematiikkaan. Sosiaalidemokraatit taas vastustivat kotihoidon tukea vetoamalla hekin sekä oikeudenmukaisuuteen että valinnanvapauteen. SDP:n mukaan tuki olisi ollut tulonsiirto palkkatyöläisiltä maanviljelijöille ja suurtuloisille eli sellaisille ryhmille, jotka eivät välttämättä tarvitse yhteiskunnan tukea. Lisäksi puolueen mielestä tuki rajoittaisi vanhempien ja ennen kaikkea äitien valinnanvapautta, eikä suinkaan lisäisi sitä, kuten porvarilliset puolueet esittivät (Kangas 1986, 69). Näiltä osin SDP:n kannat muistuttivat ruotsalaisen sisarpuolueensa mielipiteitä.

Päivähoitokysymys päätyi kompromissiin. Lasten päivähoidon ja kotihoidon tuen rinnakkaisen kehittämisen perusteluna oli yhtäältä valinnanvapaus ja lapsen paras. Näiltä osin tukeuduttiin porvarilliseen retoriikkaan. Kotihoidon tukea koskevan lain hyväksymisen yhteydessä sosiaalidemokraatit saivat myönnytyksenä lupauksen päivähoidon kehittamisestä subjektiivisen oikeuden pohjalta.

Tuolloin ja myöhemminkin tehdyissä mielipidemittauksissa merkittävä osa sosiaalidemokraatteja äänestävistä, huonotuloisista työläisnaisista on kannattanut kotihoidon tukea (Ervasti 1996), mikä todettiin myös kotihoidon tuen perusteluissa. Kotihoidon oikeudenmukaisuutta perusteltiin myös sillä, että se oli korvaus kotona tehtävälle työlle. Ilman kotihoidon tukea ne perheet joutuisivat kärsimään, jotka eivät käytä hyväkseen julkisesti tuettua päivähoitoa. Valinnanvapauden takana oli ajatus siitä, että vanhem-

pien olisi itse saatava valita se lasten hoitomuoto, joka palvelee heitä parhaiten. Valinnanvapaus kehystettiin kamppailuksi perheen omien valintojen ja sydämettömien byrokraattien välillä. Vastakkain oli perhe ja kasvotonsysteemi. Linja tulee puhtaimmin esille SMP:n lakialoitteessa vuodelta 1982 (1493/1982):

Lasten vanhemmilla tulee olla mahdollisuus ja oikeus valita, haluavatko he hoitaa pienet lapset kotona vai viedä heidät päivähoitoon. Tällaista valinnanmahdollisuutta ei kuitenkaan ole Suomessa, koska perhevihamieliset suuren rahan ja sosialismin voimat ovat halunneet lapset päivähoitoon pois äidin ja kodin vaikutuspiiristä. Tällaisella järjestelyllä ovat nimittäin toisaalta hyötäneet suuren rahan yrittäjät, kun äitejä on pakotettu työmarkkinoille enemmän kuin on ollut työpaikkoja, sekä toisaalta sosialistiset voimat, jotka haluavat kasvattaa lapsista pakkosocialistisen yhteiskunnan kuuliaista joukkoa.

Ruotsissa sosiaalidemokraatit nostivat kotihoidon tuen poliittiselle toimienpidelistalle 1960-luvun alussa, jolloin keskusteltiin vanhemmille maksettavasta lapsikohtaisesta korvauksesta. Kyseisen korvauksen turvin äiti voisi ratkaista, hoitaako pientä lasta itse. Tuolloin sosiaalidemokraattien peruste oli valinnanvapaus. Kysymys oli myös siitä, että kotihoidon tuen avulla myös työläismiehille olisi tullut oikeus ”kotirouvaan”, jollainen oikeus keskiluokilla oli (Lindberg 2001). Kotihoidon tukea koskevassa eduskuntakeskustelussa sosiaalidemokraattien naisliiton puheenjohtaja Lisa Mattsson kannatti tukea varauksettomasti, koskapa se on ”...tasa-arvoa luova instrumentti..., joka takaa nuorille perheille suuremman valinnanvapauden valita joko olla kotona tai mennä ansiotyöhön”. (Remissdebatt FK prot 4 20/1–65, Mattsson (s), sid 25–27.)

Oikeistopuolueen ideologian mukaisesti julkisen vallan rooli tuli rajoittaa minimiin. Puolue esitti, että laaja sosiaalsektori johti riippuvuuteen turvasta. Siksi kansalaisille tuli taata vapaus ylipäättään valtion holhouksesta, jolloin valinnanvapaus eri tukimuotojen välillä nousi esiin vain epäsuorasti. Oikeiston retoriikassa korostui tuolloin negatiivinen vapauskäsitelmä, vapaus valtiosta.

Meidän mielestämme on periaatteessa vastenmielistä, että valtio maksaisi luonnollisista vanhempaintehtävistä. Sellainen askel olisi yksi lisäaskel yleisen sosialisoinnin suuntaan... Tärkeätä on, että valtio on neutraali ja taloudellisesti auttaa kaikkia ajateltavissa olevia mahdollisuuksia. Naisella täytyy olla mahdollisuus saada valita pysykö kotona vai meneekö ansiotyöhön. (Hinnfors 1992, 111.)

Kotihoidon tuki torjuttiin siis varoittamalla, että se on lastenhoidon ”sosialisoimista” ja ”kollektivisoimista” ja perheiden henkilökohtaisen vapauden rajoittamista. Oikeistopuolue ajoi verovähennyksiä, joita täydennettäisiin tarveharkintaisilla tuilla. Näin apu menisi niille perheille, jotka olivat ”todella avun tarpeessa”.

Keskustapuolueen ideologia muistutti joissain kysymyksissä oikeistopuolueen ajatuksia. Keskustakin kannatti tarveharkintaisia etuuksia, mutta laajempina ja korkeatasoisempina kuin konservatiivit. Pakollisen perusturvan lisäksi valtion ei tulisi sekaantua sosiaaliturvan organisointiin. Valtion tulisi pelkästään taata yhteiskunnan kulmakivien, perheen ja pienryttäjäyden edellytykset. Eräs näiden peruspilarien pönkittäjä olisi kotihoidon tuki, jolla kotiäitien työlle annettaisiin yhteiskunnan tunnustus (Hinnfors 1992, 70–72, 106). Näin eri työtä tekevät naiset saisivat saman statuksen.

Vuoteen 1972 saakka konservatiivit tukivat perhepolitiikassa ainoastaan verovähennyksiä (Hinnfors 1992, 266). Tämän jälkeen puolue kääntyi kannattamaan vaatimatonta tukea julkisille päiväkodeille, mutta vaati samalla kohtelun tasa-arvoon vedoten julkista tukea myös yksityisille päiväkodeille. Puolue alkoi vähitellen lämmitä myös aikaisemmin torjumalleen kotihoidon tuelle, joka oli ollut koko tarkastelujakson keskustapuolueen perhepolitiikan kulmakivi. Keskustapuolue ja kokoomus korostivat nyt oikeudenmukaisuutta eri hoitovaihtoehtojen välillä: kotihoidon tukea olisi tarjottava myös niille perheille, joiden lapset eivät ole päiväkodissa. Näin verovaroin ei epäoikeudenmukaisesti tuettaisi vain yhtä vaihtoehtoa. Tästä tuli johtava porvarillinen teema.

1970-luku merkitsi sosiaalidemokraattien taholla sekä mielipiteen muutosta että retorista käännettä suhteessa kotihoidon tukeen. Valin-

nanvapauden ja oikeudenmukaisuuden teema kehystettiin uudella tavalla. Päiväkoti ensinnäkin tulkittiin oikeudenmukaiseksi vaihtoehdoksi: se lisäsi tasa-arvoa eri taustoista tulevien lasten välillä. Päiväkodit korjasivat niitä epäoikeudenmukaisuuksia, jotka olivat syntyneet kotien erilaisesta kyvystä kasvattaa lapsiaan ja tarjota heille virikkeitä. Toisekseen päivähoito tarjosi naisille vaihtoehdon valita työelämän ja kodin välillä. Diskurssissa tulee esille selvä ero Suomeen nähden. Siinä missä valinnanvapaus koski Suomessa erilaisia lastenhoitovaihtoehtoja, korostivat Ruotsin sosiaalidemokraatit naisten vapautta valita työssäkäynti. Tässä päiväkotia oli ylivertainen vaihtoehto, joka lisäsi naisten ja miesten välistä tasa-arvoa ja toteutti sukupuolten välistä oikeudenmukaisuutta. Tämä teema ei ole Suomessa saanut tuulta alleen.

Sosiaalidemokraattien mielestä kotihoidon tuen takaama valinnanvapaus koskisi vain niitä naisia, joilla on hyvätuloinen puoliso, ei pienituloisia naisia eikä yksinhuoltajia. Näin kotihoidon tuki olisi sekä sosiaalisesti että sukupuolinäkökulmasta epäoikeudenmukainen. Oppositiojohtaja Ingvar Carlsson vastusti sosiaalivaliokunnassa vuonna 1994 porvarihallituksen ehdottamaa kotihoidon tukea lanseeraamalla käsitteen ”naisansa”: ”Kotihoidon tuesta tulee naisansa, jonka marginaalivaikutukset ovat äärimmäisiä...” (SOU 1994).

Säätäessään kotihoidon tukijärjestelmää 1994 ja vastustaessaan hieman myöhemmin sen kumoamista porvariedustajat nojasivat edelleenkin aiempaan argumentointiin valinnanvapaudesta: valtion tai kuntien ei pitäisi taloudellisilla järjestelyillä asettaa toista hoitomuotoa toisen edelle. Sosiaalidemokraattien mukaan kotihoidon tuen sisältämä valinnanmahdollisuus taas jäisi kuvitteelliseksi. Monilta naisilta nimittäin puuttui todellinen valinnanmahdollisuus, koska heillä ei ollut työpaikkaa eikä lapsille päivähoitopaikkoja. Näin ollen kotihoidon tuki oli ”naisansa”, joka sitoisi naiset pysyvästi kotiin ja jättäisi heidät ilman ansioihin perustuvaa sosiaaliturvaa. Porvarillinen valfrihetsreform puolestaan näki valinnanvapauden toteutuvan ensinnäkin siinä, että perheet saavat itse valita lasten hoitomuodon. Toisekseen kunnille taatiin valinnanvapaus järjestää erityyppisiä perhehoitojärjestelyitä mieltymystensä mukaan. Näin kunnat vapautettaisiin valtion pakkopaidasta.

Naisten kaksoistaakka

Feministisessä tutkimuksessa on paljon puhuttu naisten kaksoistaakasta palkattoman ja palkallisen työn jaossa. Lapsiperheiden äidit tekevät sekä ansiotyötä että kotityötä. Suomen sosiaalidemokraattiset naisetustajat kantoivat jo vuonna 1947 huolta tästä. Heidän mukaansa ”kiusaantuneet ja suuren työtaakan näännyttämät” äidit hankkisivat ”äitipalkan” turvin itselleen apua tai uskaltautuisivat jäämään kotiin hoitamaan lapsiaan ja näin välttyisivät kaksinkertaiselta työtaakalta (Toiv.aloite 288 / 1947). Äidinpalkka nähtiin siis ratkaisuna naisten ”kaksoisrooliin”. Tämä ajatus hiipui vähitellen vasemmiston vaatimuksissa, mutta se alkoi elää omaa vahvaa elämäänsä maalaisliitto/keskustapuolueen retoriikassa. Myöhemmin perustetut Kristillinen liitto ja SMP käyttivät samankaltaista argumentaatiota. Kokoomus etsi ratkaisua naisten kaksoistaakkaan ”valinnan mahdollisuudesta”. Erityisen voimakkaasti tässä kaksoistaakkaa koskevassa retoriikassa naisten biologista tehtävää ja kotona tehtävän työn arvokkuutta painotti Suomen maaseudun puolue. Kiinnostava ero keskustapuolueen ja maaseudunpuolueen välillä vallitsi siinä, että 1980-luvun alkuun saakka molemmat puolueet olivat kannattaneet äitien kotiin jäämistä, mutta 1980-luvun puolivälistä keskustapuolue puhui ”toisen vanhemman” jäämisestä kotiin. SMP taas piti kotia nimenomaan äitien alueena ja vauhditti vaatimuksiaan vetoamalla perinteisiin arvoihin (esim. 1980 vp. Raha-asia-aloite n:o 507. Ed. Joutsenlahti ym. Määrärahan osoittamisesta lasten kotihoidon tukijärjestelmän kokeiluun.)

Myös ruotsalaisten sosialidemokraattien keskuudessa naisten kotityö sai 1960-luvulla kannatusta. Ruth Wächter polemisoi kotityön puolesta: työväenluokan naiselle ei ole erityisen suuri etuoikeus mennä tehtaaseen ja porata siellä koko päivä reikää pieneen metallipalaan (Hinnfors 1992, 109). Tätä taustaa vasten kotityö näyttäytyi paratiisilta. Samaa näkökulmaa edusti myös Nancy Eriksson (1964) kirjassaan *Bara en hemmafru*. Näistä kotihoidon tuelle myönteisistä kannanotoista huolimatta Ruotsissa naisten kaksoisroolin ratkaisut piilivät muualla.

Sosiaalidemokraattinen naisjärjestö julkaisi 1972 kirjasen tulevaisuuden perheestä ja sosialistisesta perhepolitiikasta. Kirja oli merkittävä kannanotto ja käänne sosiaalidemokraattisessa perhepolitiikassa. Ehdotus sisälsi radikaalin uuden yhteiskunnan mallin. Uusi yhteiskunta perustuisi kuuden tunnin työpäivään sekä miesten ja naisten yhtäläisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin osallistua työelämään sekä kodin ja lastenhoitoon. ”Naisten kaksoisroolin” ongelmaa yritettiin ratkaista pyrkimällä takaamaan kummallekin vanhemmalle yhtäläiset mahdollisuudet kaksoisrooliin. Sukupuolijärjestelmässä kotiäitisopimus vaihtui tasa-arvosopimukseksi. Sosiaalidemokraattien mukaan kotihoidon tuki, sekä Wächterin ja Erikssonin edustama linja, sopi erittäin huonosti sellaiseen yhteiskunnalliseen visioon, jonka tavoitteena oli sukupuolten välinen tasa-arvo työelämässä sekä jaettu vanhemmuus.

Ruotsissa sekä oikeisto/maltillinen kokoomus että keskustapuolue suhtautuivat varauksellisesti yleistyneeseen kahden ansaitsijan malliin. Niiden mukaan kehityksen syynä oli virheellistä politiikkaa ajava sosiaalidemokraattinen puolue, joka ja jonka ajama linja oli keinolla tai toisella pysäytettävä. Kahden ansaitsijan mallia pidettiin vahingollisena lapsille sekä perheelle, jota molemmat puolueet pitivät yhteiskunnan tärkeimpänä tukipilarina (Hinnfors 1992, 267).

Oikeistopuolueen mukaan naisilla oli luontainen hoivan tarve. Tällaisia vahvasti biologisiin argumentteihin perustuvia argumentteja esitettiin niin kotihoidon tukea kuin päiväkotejakin vastaan. Ylipäätään valtion sekaantuminen kodin ja naisten perustehtävään – lastenhoitoon – oli tästä näkökulmasta pahasta. Työelämään etsiytyvät pienten lasten äidit joutuvat ristiriitaan biologisen perustehtävänsä ja työelämän kanssa: ”Se että pienten lasten äidit etsiytyvät ansiotyöhön aiheuttaa näille äideille kovia psykologisia paineita”. (Hinnfors 1992, 165). Sellaisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa merkittävä osa ruotsalaisista naisista oli jo palkkatyössä ja huomattava osa halusi palkkatyöhön, keskustan ja oikeistopuolueen argumentointi vaikutti kovin vanhanaikaiselta ja hampaattomalta sosiaalidemokraattien linjaan verrattuna. Keskustan retoriikassa kotihoidon tuki (*vårdnadsbidrag*) muuttuikin 1980-luvulle tultaessa kotihoidon korvaukseksi (*vårdnadsersättning*), joka oli kor-

vausta kotona tehtävästä työstä (Hinnfors 1992, 167). Näin tulkittuna kotihoidon tuki olisi myös keino ratkaista naisten kaksoistaakka.

Sisarpuolueitten retoriikka oli samankaltaista Pohjanlahden molemmin puolin. Sosiaalidemokraattien piirissä oltiin 1960-luvun loppuun saakka jossain määrin myötämielisiä perinteistä perhemallia kohtaan. 1970-luvulle tultaessa ruotsalainen sosiaalidemokratia sanoutui selvästi irti kotityön itseisarvosta. Suomessa sosiaalidemokraattien asenne oli lievempi. Ruotsissa vasemmistolainen tasa-arvokäsitys muodostui paljon vanhemmaksi instituutioksi kuin Suomessa. Porvarillisella taholla taas korostettiin aluksi naisten biologista tehtävää toimia äitinä. Myöhemmin tätä painotusta siirrettiin taka-alalle ja kotihoidon tuki tulkittiin kotona tehtävästä, arvokkaasta työstä saatavana korvauksena. Ruotsissa tämä diskurssi hävisi edellä kuvatulle sosiaalidemokraattiselle tulkinnalle. Suomessa taas porvarillinen hegemonia oli voimakkaampi. Ratkaisu työn ja perheen ristiriitaan oli Suomessa enemmän ”joko-tai”, kun se Ruotsissa oli ”sekä-että”. Toisaalta on otettava huomioon, että naisten osa-aikatyö on Ruotsissa ollut paljon yleisempää kuin Suomessa.

Lasten hyvinvointi

Lasten hyvinvointia koskeva argumentointi liittyy temaattisesti yhteen naisten kaksoisroolin ratkaisun kanssa. Yleensä niissä aloitteissa, joissa kaksoisroolin ratkaisu oli kotityö, painotettiin myös kotihoidon myönteisyyttä lasten kannalta. Esimerkiksi Suomessa Salmela-Järvisen sosiaalidemokraattinen aloite korosti äitipalkan siunauksellisuutta lasten hyvinvoinnin lisääjänä. Teema ei kuitenkaan ole kovin selvästi tullut esiin sosiaalidemokraattisessa puheessa. Sen sijaan maalaisliiton ja muiden porvarillisten puolueiden politiikassa lapsen edun nähtiin edellyttävän kotihoitoa ja kotihoidon tukea. Lapsen paras ja luonnollisin hoitopaikka on kotona, ja tästä syystä lasten kotona tapahtuvaa hoitoa on kaikin tavoin tuettava (Kangas 1986, 68).

Kummassakin maassa käytettiin paljon samankaltaisia lääketieteellisiä argumentteja kotihoidon tuen puolesta. Julkisen päivähoidon puolesta lääketieteellistä argumentointia ei ole juurikaan esiintynyt.

Kotihoidon lääketieteellisissä perusteluissa nostettiin mm. esiin se, että mitä pienempiä lapset ovat, sitä helpommin he saavat päiväkodeissa tarttuvia tauteja; pitkät päiväkotipäivät aiheuttavat lapselle stressiä; lasten perusturvallisuus kehittyy paremmin kotona. Suomessa tämä argumentaatio puri paremmin kuin Ruotsissa. Suomen kohdalla myös sanalla oli oma mahtinsa. Kotihoidon tuen puolestapuhujat asettivat vastakkain julkisen ”laitoshoidon” ja ”kotihoiton”. Tässä kielellinen ilmaisu yhdisti julkiseen päivähoitoon kylmän, epäinhimillisen byrokrattisuuden ja lasta ymmärtämättömän jäykkyyden. Kotona tapahtuvaan hoitoon taas yhdistettiin sellaiset positiiviset määreet kuten rakkaus, läheisyys, turvallisuus, lämpö. Tästä kaikesta lapset jäävät tässä retorisessa kehyksessä paitsi, jos heidät ”viedään” kunnalliseen päivähoitoon ”pois” kodin vaikutuspiiristä (ks. esim. SMP:n raha-asia-aloite n:o 1493/1982). Myös tässä verbaalisessa kehystyksessä porvarilliset puolueet onnistuivat sosiaalidemokraatteja paremmin.

Samankaltaista ”kielellistä käännettä” yrittivät myös Ruotsin porvarilliset tahot. Ennen muuta oikeistopuolue arvosteli jyrkin sanoin päivähoiton laajentamista ja lasten hyvinvoinnin sivuuttamista:

Tämä laajentaminen ei perustu mihinkään syvälliseen analyysiin, miten kollektiivinen kokopäivähoito vaikuttaa lapseen vaan pelkästään sosialidemokraattiseen kuvitelmaan, että kollektiivinen hoito on ylivertaista kotihoitoon verrattuna (Hinnfors 1992, 166)

Vastaavia argumentteja esiintyy myös muilla ruotsalaisilla kotihoiton puolestapuhujilla. Keskustapuolue korosti kodin merkitystä yhteiskunnan ”perussoluna” ja tulkitsi kotihoiton tuen mahdollisuudeksi tukea vanhemmuutta ja näin vahvistaa yhteiskunnan keskeisintä kulmakiveä (Hinnfors 1992, 167).

Mutta sosiaalidemokraattien sosiaalipoliittista hegemoniaa tänäkään ei pystynyt horjuttamaan: Ruotsissa yleisen ja julkisen päivähoiton katsottiin tarjoavan parhaat edellytykset lapsen hyvinvoinnille ja kaikenpuoliselle kehitykselle. Taustalla vaikutti sosiaalisen insinööritieteen kannatus sosiaalidemokraattisten intellektuellien keskuudessa 1930-luvulla (Hirdman 1989). Alva Myrdal kehitteli ajatusta kollek-

tiivitaloista, joissa taloustöiden lisäksi myös lastenhoito olisi järjestetty yhteisesti. Myrdal kritisoi porvarillista koti- ja perheidylliä ja suositti julkista lastenhoitoa. Myrdalin mukaan vain harvoilla perheillä oli edellytyksiä vastata lastensa tarpeisiin ja kasvattaa heitä tulevaisuuden maailmaan. Ahtaat, ylikansoitettut, epäviihtyisät ja epäterveelliset kodit ajoivat lapset kaduille ja kujille ja nuoret kahviloihin ja tanssipaikeille. Vastaus ongelmaan oli lasten päivähoiton kehittäminen. Päiväkodin uskottiin tarjoavan lapsille rauhallisen turvapaikan, joka takaisi heille hyvinvoinnin. Päiväkoti toteutti myös tasa-arvotavoitetta: eri taustoista tulevat lapset saivat yhtäläiset mahdollisuudet. Lapsen paras ja tasa-arvo – olipa sitten kyse rikkaiden ja köyhien lasten tai miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta – yhdistyivät (Hirdman 1988).

Kustannustehokkuus

Kuten aiemmin kävi ilmi, Suomessa kotihoidon tuki on ollut toiminnassa kunnallisella tasolla 1960-luvun lopulta alkaen. Jo ennen lakia kotihoidon tuesta noin 100 kuntaa maksoi kuntakohtaisesti tukea. Motivaationa oli se, että näin kunnat välttyvät kalliilta investoinneilta ja päivähoitohenkilöstön palkkakustannuksilta. Kotihoidon edullisuus oli esillä myös varhaisissa sosiaalidemokraattien aloitteissa Suomessa. Salmela-Järvisen mukaan ”äitipalkka” olisi halpa vaihtoehto päivähoiton järjestämiseksi, koska: ”yhteiskunnan huoltolaitoksissa joudutaan maksamaan huomattavia kustannuksia jokaista lasta kohden ja maksamaan työntekijöille palkkaa”. Myöhemmin tätä teemaa yritettiin painaa taka-alalle vasemmistopolitiikassa, kun se porvaripuolella sai entistä näkyvämmän ja keskeisemmän roolin. Jo pelkästään se, että päivähoito kehystettiin laitos-käsitteen avulla, tähdensi kotihoidon edullisuutta. Laitoksissa tarvitaan tilat ja henkilöstö, mitkä kotona tulevat kustannuksitta.

Suomessa päivähoiton epätaloudellisuutta perusteltiin myös sillä, että lasten sairastelu päivähoitossa aiheuttaa perheille terveydenhoitomenoja ja yhteiskunnalle tuotantotappioita. Kristillisen puolueen edustajan mukaan lasten korvatulehdusten hoito maksoi yhteiskun-

nalle vuodessa 700 miljoonaa markkaa (1999 vp. Toivomusaloite n:o 489, ed. Räsänen). Vuonna 1990 Suomessa tuli voimaan alle kolmi-vuotiaiden lasten subjektiivinen oikeus päivähoitopaikkaan. Kyseisen lain pelättiin lisäävän sosiaalimenoja. Siksi keskustapuolueen kansanedustajat perustelivat eduskunnassa kotihoidon korottamista sillä, että se vähentäisi päivähoidon kysyntää ja pienentäisi kuntien kustannuksia. 1990-luvun laman ollessa pahimmillaan keskustapuolue ehdotti kotihoidon tuen kehittämistä sillä perusteella, että päivähoitopalvelut ovat kalliita ja että kotihoidon tuen leikkaaminen on lisännyt työttömyysturva- ja toimeentulotukimenoja (1995 vp. Talousarvioaloite n:o 288, ed. Saari ym.).

Suomalaisten sisaruspuolueittensa tavoin keskusta- ja kokoomuspuolueet katsoivat Ruotsissakin kotihoidon tuen päiväkoteja edullisemmaksi. Tämä tuli esiin myös sen jälkeen, kun kotihoidon tuki oli lopetettu vuonna 1994 ja erityisen voimakkaana ponttimena kustannustehokkuus on myös Rainfeldtin hallituksen esityksessä.

Suomessa edellä kuvatun kaltaiset argumentit purivat, mutta taas kerran hegemoninen kehys oli Ruotsissa toinen. Ruotsissa sosiaalidemokraatit – kansanpuolue oli osittain samoilla linjoilla – pitivät julkista päivähoitoa kotihoidon tukea rationaalisempana ja halvempaan vaihtoehtona. Se oli kollektiivinen ratkaisu, jonka etuina pidettiin myös kasvatuksen laatua. Taustalla vaikuttivat Alva Myrdalin ideat sosiaalisesta suunnittelusta. Päivähoito oli edullisempi vaihtoehto myös siksi, että se vapautti naiset työelämään, mikä lisäsi tuotantoa ja taloudellista hyvinvointia. Se, mikä lyhyellä tähtäyksellä oli kustannus ja rasite, oli pidemmällä perspektiivillä resurssi ja taloudellisen kasvun ja maan vaurastumisen ja hyvinvoinnin keskeinen edellytys.

Työvoiman tarjonta

Työttömyys, työvoiman kysyntä ja tarjonta ovat ehdollistaneet ruotsalaista ja suomalaista politiikkaa. Maat ovat tässä rakenteellispoliittisessa kysymyksessä kovin erilaiset, mikä on osaltaan vaikuttanut erilaisiin valintoihin päivähoidossa. Ruotsin elinkeinoelämän tulevaisuutta poh-

tinut vuoden 1966 *Långtidsutredning* ennusti Ruotsille suurta työvoimapulaa (SOU 1966:59). Ellei työvoimapulaa saataisi ratkaistua, taloutta uhkaisi taantuma. Ulkomainen, mm. suomalainen siirtotyövoima ei riittänyt ratkaisuksi. Sosiaalidemokraattinen hallitus päätti toimia. Kotona lapsiaan hoitavat äidit tarjosivat teollisuudelle käyttämättömän työvoimareservin. Naisten työssä käyminen ja ns. kahden ansaitsijan perhemalli alkoi nopeasti yleistyä. Perhemallin muutos edellytti, että päivähoitopaikkoja oli tarjolla. Nopeimman ja tehokkaimman ratkaisun tarjosi julkinen päiväkotijärjestelmä, jossa yksi hoitaja pystyi hoitamaan useita lapsia. Ajatuskulun mukaan näin vapautettu työvoima oli teollisuuden käytössä jauhamassa Ruotsille vaurautta ja hyvinvointia.

Ruotsiin verrattuna Suomen tilanne on ollut tyystin toinen. Työvoimaa on ollut tarjolla. Suomessa eräiden puolueiden perusteluissa kotihoidon tuki nähtiinkin ratkaisuna maan työllisyysongelmaan: lasten hoitaminen kotona vähentää työvoiman tarjontaa ja vapauttaa työpaikkoja, kun aiemmin työssä olleet vanhemmat päättävät jäädä kotiin hoitamaan lapsiaan. Kotihoidon tuella lastaan hoitavat avaavat kotonaolollaan muille työmahdollisuuksia sen lisäksi, että tekevät yhteiskunnan jälkikasvun kannalta merkittävää työtä. Kaikkein selvimmin tämä motiivointi esiintyy Kristillisen puolueen ja maaseudun puolueen retoriikassa.

Maassamme on kymmeniä tuhansia äitejä, jotka mielellään jäisivät kotiin työhön ja lapsia hoitamaan, kun vain olisi taloudellisia edellytyksiä. Samalla vapautuisi laajan työttömyyden aikana työpaikkoja työtä tarvitseville. (1983 vp. Toivomusaloite n:o 1480. Ed. Vennamo).

Pronatalismi

Pronatalismi, syntyvyyttä edistävä väestöpolitiikka, on ollut keskeinen perhepoliittinen argumentti, jota erityisesti konservatiivipuolueet ovat pitäneet esillä. Kuvaavaa on, ettei Ruotsin oikeistopuolueen edustaja löytänyt vuonna 1961 esiin nostetusta kotihoidon tuesta mitään muuta hyvää kuin sen, että se nostaisi syntyvyyttä (Hinnfors 1992, 99).

Suomessa pronatalismilla on ollut voimakkaampi jalansija kuin Ruotsissa. Syntyvyyttä lisäävä perhepolitiikka näkyi ennen muuta maaseudunpuolueen, keskustapuolueen, kokoomuksen ja kristillisen puolueen retoriikassa.

Me suomalaiset olemme vähälapsinen kansakunta. Ikäluokat 20–40 vuotta ovat maassamme varsin runsaslukuisia, mutta kuitenkin ne eivät ole kovinkaan halukkaita synnyttämään uutta sukupolvea. Tämän asiantilan korjaamiseksi olisi ryhdyttävä voimakkaisiin toimenpiteisiin. (1980 vp. Raha-asia-aloite n:o 507. Ed. Joutsenlahti ym. Määrärahan osoittamisesta lasten kotihoidon tukijärjestelmän kokeiluun.)

Ruotsissa naisten työssäkäynnin yleistymistä edelsi päivähoidon ja osapäivätyömallien kehittäminen. Suomessa päivähoitoa kehitettiin ratkaisemaan sosiaalista ongelmaa, joka oli syntynyt äitien työssäkäynnistä.

Pronatalismi menetti vähitellen merkitystään perhepolitiikan julkilausuttuna tavoitteena, mutta säilyi kuitenkin mukana kotihoidon tuen perusteluna. Kokoomus otti syntyvyyden esille argumenttina kotihoidon tuen kehittämiseksi vielä vuonna 1990 (1990 vp. Raha-asia-aloite n:o 3275. Ed. Taina ym.).

Sen sijaan ruotsalaiset sosiaalidemokraatit suhtautuivat pronatalismiin varauksellisesti. Suomalaista äitiyttä tutkineen Rirva Närkinin (1997, 101) mukaan suomalaiset naisvaikuttajat eivät ärsyntyneet – toisin kuin Alva Myrdal Ruotsissa – väestöpolitiikan äitiyspainotuksesta 1940-luvulla. Huomio on keskeinen. Sillä saattaa nimittäin olla yhteys sekä siihen, että suomalaiset eivät myöhemminkään tulkinneet ruotsalaisten tavoin kotihoidon tukea “naisansaksi”, sekä siihen, että suomalaisilla kautta linjan näyttää olevan positiivisempi asenne kotona tehtävään työhön kuin ruotsalaisilla. Tätä taustaa vasten on kiintoisaa, että Ruotsissa kotihoidon tukea on vastustettu myös siksi, että sen on katsottu alentavan syntyvyyttä.

Yhteenveto

Miksi Ruotsi ja Suomi valitsivat erilaiset linjat päivähoitokysymyksessä 1900-luvun viimeisinä vuosikymmeninä ja 2000-luvun alussa? Syyt liittyvät osin yhteiskunnan rakenteellisiin tekijöihin sekä osin poliittisten toimijoiden strategisiin valintoihin ja siihen, miten nämä valinnat onnistuttiin markkinoimaan.

Yhteiskunnan rakenteellisten tekijöiden vuoksi Suomessa agraarinen hegemonia siihen liittyvine yhteiskuntanäkemyksineen on ollut voimakkaampi. Lisäksi osin rakenteellisista tekijöistä ja osin työllisyyspolitiikan eroista johtuen Suomen ja Ruotsin työllisyys- ja työttömyyskehitys on ollut kovin erilainen, mikä on vaikuttanut työvoiman tarjonnan säätelemistarpeeseen. Ruotsin työvoimapula 1960- ja 1970-luvulla johti siihen, että kaikki käyttämättömät työvoimareservit oli otettava käyttöön. Julkisen päivähoiton kehittäminen vapautti naisia työmarkkinoille. Samaan aikaan Suomi kärsi ajoittain työttömyydestä, ja huomattava osa väestöstä muutti Ruotsiin. Kotihoidon tuki antoi mahdollisuuden vähentää työvoiman tarjontaa työttömyydestä kärsivässä maassa.

Poliittisten vaihtoehtojen kehystäminen oli ratkaisevaa. Kummasakin maassa pelattiin samoilla käsitteillä, mutta niiden sisällys oli erilainen. Keskeiset tulokset on kerätty taulukkoon 1, joka osittaa tyologisoiden sen, miten kotihoidon tuki naapurimaissa hahmottui.

Suomessa kotihoidon tuen puoltajat onnistuivat antamaan kotihoidon tuelle positiiviset määreet, kun taas Ruotsissa tuesta tuli ”naisansa”. Suomessa sukupuolten välinen tasa-arvo ei korostunut yhtä näkyvästi perhepolitiikan tavoitteena kuin Ruotsissa, jossa kotihoidon tuen tulkittiin pönkittävän perinteistä perhemallia. Perinteisen perhemallin tulkittiin puolestaan syrjivän naisia, koska se esti naisia työllistymästä ja toteuttamasta itseänsä työelämässä. Sosiaalidemokraattinen puolue ja feministit pitivät tukea sukupuolten epätasa-arvoa lisäävänä, koska se olisi tarkoittanut nimenomaan naisten jäämistä kotiin sangen vähäisen taloudellisen korvauksen turvin. Ruotsalaisten feministien näkökulmasta kotihoidon tuki edusti vanhaa köyhäinhuitomallia. Sukupuolinäkökulma ei noussut Suomessa esiin samalla voimalla kuin

Ruotsissa. Sen sijaan kotihoidon tuki suomalaisittain tulkitaan keinoksi, jolla vähennetään perheen riippuvuutta markkinoista ja palkkatyöstä (Hiilamo 2000).

Suomessa vapaus nähtiin perheiden mahdollisuudeksi valita eri hoitomuotojen välillä. Kotihoidon tuki nähtiin myös korvaukseksi ja tunnustukseksi lasten hoidosta suoritetusta arvokkaasta työstä kotona. Naisten kaksoistaakan ratkaisu Suomessa perustui enemmän kotityön korostamiseen kuin Ruotsissa. Maat eroavat selvästi myös diskursissaan eri hoitomuotojen taloudellisesta tehokkuudesta ja siitä, miten lapsen paras voidaan taata. Suomi-Ruotsi vertailun kannalta on korostettava, että sosiaalipolitiikan aiheuttamat kustannukset ovat ylipäättään olleet keskeisempiä Suomessa⁷ (Kosonen 1998): Suomessa diskursiivisella tasolla on aina ollut vallalla taloudellinen lama ja ahdingon pelko (Kangas 2006). Mitä perhepolitiikkaan tulee, juuri kotihoito on nähty laitosmaista päivähoitoa halvemmaksi ratkaisuksi. Ruotsissa painopiste taas on ollut laajemmissa kysymyksissä: vapauttamalla naiset työelämään päiväkotijärjestelmä on investointi, joka pidemmällä perspektiivillä maksaa itsensä.

Myös lasten etu hahmotettiin eri tavoin. Ruotsalaisille päiväkotitarjoaja parhaat ja virikkeellisimmät kehitysedellytykset ja tasaa eri taustoista tulevien lasten elämän eväitä. Näin päivähoito on myös yhteiskunnallista tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta luova instituutio. Suomalaisessa keskustelussa taas *kotihoidolla* on ollut hegemonistinen asema *laitoshoitoon* verrattuna. Edelliseen yhdistyvät positiiviset assosiaatiot. Jälkimmäinen puolestaan jakaa byrokratian huonot ominaisuudet.

7 Myös po. Martta Salmela Järvisen aloitteessa kansantalouden kantokyky tulee esiin: "...kansallamme on ollut monenlaisia rasituksia ja menoja ja valtiontaloutemme on ankaran taloudellisen paineen alainen". Tämä niukkuus on ollut eräänlainen kestokeyhys tai metakehys suomalaisessa poliittisessä diskurssissa.

Teema	Kehykset	
	Suomi	Ruotsi
Vapaus	Vapaus valita hoitomuoto / perheiden suvereenisuus	Yksilön vapaus valita työ ja toteuttaa itseään, sekä työssä että kotona; kotihoidon tuki = naisansa
Oikeudenmukaisuus/ tasa-arvo	Tasa-arvo eri hoitomuotoja käyttävien perheiden välillä	Tasa-arvo sukupuolten välillä; tasa-arvo eri taustoista tulevien lasten välillä
Naisten kaksoistaakka	”Yksöistaakka” kotona	Edellytykset vanhemmuuteen ja palkkatyöhön
Lapsen etu	Koti	Päiväkoti
Taloudellisuus	Kotihoidon tuki on halvempi kuin päiväkotiki ja säästää yhteiskunnan varoja	Kotihoidon tuki on kallis ja epärationaalinen tapa hoitaa lapsia
Työvoiman tarjonta	Supistaa tarjontaa ja pienentää työttömyyttä	Lisää tarjontaa ja vapauttaa työvoimareservejä ”tuottavaan” työhön
Pronatalismi	Lisää syntyvyyttä	Ei kovin vahvasti esillä

Taulukko 1. *Vapaus valita vai naisensa: kotihoidon tuen kehykset Suomessa ja Ruotsissa.*

Vallitseva kehys määrää sen, mitä linjaa on helpoin puolustaa. Koska kukaan ei voi olla vapautta, tasa-arvoa ja taloudellisuutta vastaan eikä kukaan halua lapselle pahaa, siksi on tärkeää, mikä näiden hyvien, vastaansanomattomien käsitteiden sisältö on. Sana ratkaisee, jäsentää ja luo todellisuutta, ja nähtäväksi jää, miten vahvasti Reinfeldtin hallituksen yritys toteuttaa kotihoidon tuki ankkuroituu ruotsalaiseen perhepolitiikkaan ja millaisella diskursiivisella arsenalilla seuraava sosialidemokraattinen hallitus käy tukea poistamaan.

Kirjallisuus

- Alestalo, Matti & Hannu Uusitalo (1986) *Finland*. Teoksessa Flora, Peter (toim.): *Growth to Limits: The Western European welfare states since World War II. Vol 1*. Berlin: De Gryuter, 197–292.
- Anttonen, Anneli (1999) *Lasten kotihoidon tuki suomalaisessa perhepolitiikassa*. Helsinki: Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 52.
- Anttonen, Anneli & Jorma Sipilä (2000) *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.
- Elster, Jon (1993) *Political Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksson, Nancy (1964) *Bara en hemmafru. Ett debattinlägg om kvinnan i familjen*. Stockholm: Forum.
- Ervasti, Heikki (1996) *Kenen vastuu? Tutkimuksia hyvinvointipluralismin legitimitietin näkökulmasta*. Tutkimuksia 62. Jyväskylä: Stakes.
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fairclough, Norman (1989) *Language and Power*. Singapore: Longman.
- Foucault, Michael (1986) *The Archaeology of Knowledge*. London: Tavistock.
- Gamson, William & Andrea Modigliani (1987) *The Changing culture of affirmative action*. Teoksessa Braungart Richard.G & Margaret M. Braungart (toim.) *Research in political sociology (Vol. 3)*. Greenwich, CT: JAI Press, 137-177.
- Gamson, William & Andrea Modigliani (1989) *Media discourse and public opinion on nuclear power – A constructionist approach*. American Journal of Sociology 95 (1): 1-37.
- Goodin, Robert (1986) *Laundering preferences*. Teoksessa Elster, Jon & Hylland, Aanuld (toim.): *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 74-101.
- Gramsci, Antonio (1971) *Selections from the Prison Notebooks*. London: Lawrence & Wishart.
- Hansson, Sven (toim.) (1996) *Palme själv: Texter i urval*. Stockholm: Tiden förlag.
- Hiilamo, Heikki (2002) *The Rise and Fall of Nordic Family Policy? Historical development and changes during the 1990s in Sweden and Finland*. Research Reports 125. Helsinki: Stakes.
- Hiilamo, Heikki (2000) *Suomen perhepoliittisen linjan kehittyminen vuosina 1990–1999*. Sarja A:10/1999/Sosiaalipolitiikan laitos. Turku: Turun yliopisto.

- Hinnfors, Jonas (1992) *Familjepolitik: Samhällsförändringar och partistrategier 1960–1990*. Göteborg Studies in Politics 26. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Hirdman, Yvonne (1989) *Att lägga livet till rätta: Studier i svensk folkhemsolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Hirdman, Yvonne (1988) *Alva Myrdal – en studie i feminism. Kvinnovetenskaplig tidskrift* 9 (4): 15–31.
- Huvinen, Kaisa (1998) *Äidinpalkka ja lasten kotihoidon tuki keskustapuolueen ajamana uudistusprosessina*. Julkaisematon pro gradu -tutkielma. Sosiaalityö, Tampereen yliopisto. Tampereen yliopiston kirjasto.
- Jallinoja, Riitta (2006) *Perheen vastaisuus*. Helsinki: WSOY.
- Kangas, Olli (1986) *Luokkaintressit ja hyvinvointivaltio*. Helsinki: Helsingin kaupunkorkeakoulun julkaisuja D-84.
- Kantola, Anu (2002) *Markkinakuri ja managerivalta: Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsinki: Loki-kirjat.
- Korpinen, Jaana (1997) *Lasten kotihoidon tuki ja sen muutokset 1990-luvulla. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 29. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Kosonen, Pekka (1998) *Pohjoismaiset mallit murroksessa*. Tampere: Vastapaino.
- Kuusipalo, Jaana (1994) *Emännät ja työläisnaiset 1930- ja 1950-lukujen politiikassa – oppaina Tyyne Leivo-Larsson ja Vieno Simonen*. Teoksessa Anttonen, Anneli, Lea Henriksson & Ritva Nätkin (toim.): *Naisten hyvinvointivaltio*. Tampere: Vastapaino, 157-178.
- Laclau, Ernest & Chantal Mouffe (1985) *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a radical democratic politics*. London: Verso.
- Lehtonen, Heikki (1983) *Työvoiman käytön ja uusintamisen muodot*. Tampere: Vastapaino.
- Lindberg, Ingvar (2001) *Den nya familjens tid*. Stockholm: LO.
- Lindberg, Ingvar & Lena Nordenmark (1980) *Familjepolitik för små barn*. Stockholm: Publica.
- Lukes, Steven (1990) *Power. A radical view*. London: MacMillan.
- Nygård, Mikael (2003) *Välfärdsstaten, partierna och marknaden: Den välfärdsideologiska förändringen inom fyra finländska partier under 1990-talet*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Nätkin, Ritva (1997) *Kamppailu suomalaisesta äitiydestä: Maternalismi, väestöpolitiikka ja naisten kertomukset*. Tampere: Gaudeamus.

- Nätkin, Ritva (1994) *Väestöpolitiikka, abortti ja äitiys – hyvinvointivaltion ammattilaisten ja naisten suhteen tarkastelua*. Teoksessa Anttonen, Anne-li, Lea Henriksson & Ritva Nätkin (toim.): *Naisten hyvinvointivaltio*. Tampere: Vastapaino, 129-156.
- Raassina, Anne (1991) *Ansiotyöstä luopumisen ehdot*. Kehittämisosaston selvityksiä 1991:8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sakaranaho, Tiina (1992) *Lasten kotihoidon tuki: Tutkimus tuen kehitysvaiheista ja lakisääteistä suomalaisen perhepolitiikan osana*. Julkaisematon pro-gradu tutkielma. Tampere: Tampereen yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitos.
- SOU 1994: 25, *Socialutskottets betänkande 1993/1994. Statens Offentliga Utredningar*. Stockholm.
- SOU 1972:34, *Familjestöd. Betänkande avgivet av Familjepolitiska kommittén. Statens Offentliga Utredningar*. Stockholm.
- SOU 1966:59, *Remissyttranden över 1965 års långtidsutrednings huvudrapport Svensk ekonomi 1966-1970 med utblick mot 1980*. Statens Offentliga Utredningar. Stockholm.
- Sulkunen, Irma (1989) *Naisen kutsumus: Miina Sillanpää ja sukupuolten maailmojen erkaantuminen*. Helsinki: Hanki ja Jää.
- Suonoja, Kyösti (1992) *Kansalaisten parhaaksi – yhteistuntoa ja politiikkaa. Sosiaali- ja terveysministeriö 1939–1992*. Teoksessa Haatanen, Pekka & Kyösti Suonoja (toim.): *Suurruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon: Sosiaalinen kehitys itsenäisessä Suomessa*. Helsinki: VAPK-kustannus. 323–739.
- Säntti, Riitta (1993) *Katsaus perhepolitiikan haasteisiin*. Julkaisu 1993:8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Takala, Pentti (2000) *Lastenhoito ja sen julkinen tuki*. Helsinki: STAKES.
- Troedsson, Ingrid (1999) *Den kommenderade familjen. 30 år med Alva Myrdals familjepolitik*. Stockholm: Timbro.
- Thelen, Kathleen (2004) *How Institutions Evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tyyskä, Vappu (1993) *The Women's Movement and the Welfare State: Childcare policy in Canada and Finland 1960-1990*. Ann Arbor (Mich.): U.M.I.
- Gullan Lindblad in haastattelu 18.8.2000 Tukholmassa. Muistiinpanot kirjoittajien hallussa.
- Demari 28.10.1997

II

SUOMALAISEN HYVINVOINTIVALTION MURROS

4 LUOVA TUHO

– Miten suuren laman aiheuttama murros muutettiin käsitykseksi luovasta tuhosta?

Petri Böckerman & Jaakko Kiander

Talous on jatkuvien muutosten kourissa. Toisten yritysten vähentäessä työvoimaansa, toiset yritykset puolestaan laajentavat toimintaansa palkkaamalla uusia työntekijöitä. Joidenkin yritysten ajautuessa konkurssiin, jotkin toiset yritykset ovat hyvin kannattavia. Talouden murrokset ovat kiinnostaneet myös taloustieteilijöitä. Joseph Alois Schumpeter (1883–1950) oli kuuluisa itävaltalais-syntyinen taloustieteilijä. Hän muutti 1930-luvun alussa Yhdysvaltoihin, missä hän toimi Harvardin yliopiston professorina. Hän edusti taloustieteessä niin kutsuttua itävaltalaista koulukuntaa, joka – toisin kuin tieteellisen valtavirran muodostanut neoklassinen suuntaus – korosti talouden kehityksen evolutiivista luonnetta, talouden ilmiöihin liittyvää perustavanlaatuisia epävarmuutta ja informaation epätäydellisyyttä. (McCraw (2007) tarjoaa tuoreen elämäkertateoksen Schumpeterista.) Tämän koulukunnan mukaan markkinataloudessa on olennaista rakenteiden muuttuminen erityisesti yritysten toiminnan tuloksena. Talouden rakenteiden muuttumiseen liittyy väistämättä se, että kaikki yritykset eivät voi menestyä yhtä hyvin. Talouden keskimääräinen kehitys peittää alleen suuria eroja eri yritysten välillä. Joseph Schumpeterin rinnalla itävaltalaisen oppisuunnan muita kuuluisia edustajia olivat Friedrich von Hayek (1899–1992) ja Ludwig von Mises (1881–1973).

Vaikka Schumpeter oli myös omana aikanaan tunnettu ja arvostettu, jäi hän kuitenkin aikalaisensa John Maynard Keynesin (1883–1946) varjoon. Keynesin käynnistämä makrotaloudellisen ajattelun uudistus ja siitä sukeutunut aluksi keynesiläiseen ajatteluun perustunut neoklassinen oppisuunta saavuttivat vallitsevan paradigman aseman taloustieteessä noin 50 vuoden ajaksi. Pitkälti 1930-luvun talouskriisin

tuottamien kokemusten perusteella Keynes ja keynesiläinen taloustiede korostivat kokonaiskysynnän ja työllisyyden vaalimista ja aktiivisia julkisen vallan toimia työllisyyden ja tuotannon ylläpitämiseksi taantumien aikana. Tähän yhdistyi myös neoklassisen koulukunnan pyrkimys vähätellä epävarmuudesta ja taloudellisten kehityskulkujen hallitsemattomuudesta aiheutuvia ongelmia. Itävaltalaisen koulukunnan tavoin Schumpeter painotti sitä vastoin taloudellisen epävarmuuden merkitystä ja samalla myös talouden rakennemuutoksen tärkeyttä taloudellisen kasvun ja kehityksen olennaisena osana. Schumpeterin mukaan ajoittaiset lamat ja taantumaiset ovat välttämättömiä kehitysprosessesja, jotka elvyttävät talouden rakenteen tuhoamalla tehotonta toimintaa ja tehotomia yksiköitä. Taloudelliset taantumaiset pakottavat yritykset myös kehittämään innovaatioita ja muuttamaan toimintatapojaan. Näistä syntyvät hyödyt näkyvät yrityksissä yleistaloudellisen tilanteen parantuessa mm. parantuneena kannattavuutena sekä työllisyyden kasvuna.

Tämän luvussa tarkoituksena on eritellä Schumpeterin ajatusten leviämistä Suomeen. Keskeisenä juonteena on se, että tuhoisa lama on saatu muutettua mielikuvatasolla suureksi menestystarinaksi luovan tuhon käsitteen avulla. Luvussa korostetaan, että Suomessa oltiin toisaalta schumpeteriläisiä ennen Schumpeteriä (toisin sanoen 1930-luvun pula-aikana), ja toisaalta myös 1990-luvun alun talouskriisin aikana ilman, että asiasta puhuttiin käyttäen Schumpeterin kuuluisaksi tekemää käsitettä ”luovaa tuho”. Luku jakaantuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa kuvaillaan lyhyesti Schumpeterin näkemystä luovasta tuhosta. Toisessa osassa käydään lävitse suomalaista talouspolitiikkaa 1930-luvulla ja sen yhteyttä Schumpeterin myöhemmin esittämään näkemykseen luovasta tuhosta. Kolmannessa keskitytään puolestaan 1990-luvun alun talouskriisiin ja siihen liittyneisiin päätöksiin ennen kaikkea schumpeteriläisestä näkökulmasta.

Schumpeter ja luova tuho

Taloustieteessä on virinnyt viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana uutta mielenkiintoa Schumpeterin ajatuksiin. Tähän on vaikuttanut

keynesiläisen taloustieteen ajautuminen kriisiin 1970-luvulla. Tämän lisäksi vaikuttavia tekijöitä ovat olleet kokemukset viime vuosikymmenien talouskriiseistä sekä niihin liittyneet tuotantorakenteen uudistumiset. Samaan suuntaan ovat vaikuttaneet myös uuden teknologian ja uusien yritysten synty. Taloustieteilijät ovat halunneet ymmärtää paremmin muuttuvaa taloutta. Schumpeteriläisen rakennemuutoksen eli ”luovan tuhon” merkitys on nähty uudelleen, ja uusien menetelmien avulla sitä on myös ryhdytty empiirisesti tutkimaan. Yksityiskohtaisten toimipaikka-aineistojen saatavuus on parantunut ja se on tehnyt mahdolliseksi tarkastella empiirisin menetelmin yritys- ja toimipaikkarakenteen uudistumisen vaikutusta talouden suorituskykyyn sekä arvioida Schumpeterin esittämää näkemystä luovan tuhon roolista talouskasvussa.

Taloustieteen oppihistoriassa Schumpeter muistetaan innovaatioita korostaneesta suhdanneteoriastaan, kapitalismin tulevaisuutta koskevasta synkstä ennustuksestaan sekä laajamittaisesta oppihistoriallisesta teoksestaan (*History of Economic Analysis*), joka julkaistiin vasta hänen kuoltuaan vuonna 1954. Erityisesti – myös taloustieteellisen tutkimuksen ulkopuolella – Schumpeter on tunnettu käsitteestään ”luova tuho”, joka on toki usein käytössä myös taloustieteen sisällä. Sitä ei kuitenkaan yleensä liitetä kovinkaan tiukasti Schumpeterin ajatteluun. Käsitteenä luova tuho esitellään Schumpeterin tuotannossa ensimmäisen kerran toisen maailmansodan aikana julkaistussa teoksessa *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942). Teoksella on varsin vähän tekemistä ”luovan tuhon” kanssa, koska teoksessa käsitellään laajempia teemoja kuten kapitalismin ja demokratian tulevaisuutta.

”Capitalism, Socialism and Democracy” alkaa marxismin kritiikillä. Teoksen toisessa osassa esitetään kuuluisa pessimistinen arvio kapitalismin tulevaisuudesta. Schumpeterin mukaan länsimaissa tullaan asteittain ajautumaan sosialismiin kuten Marx ennusti, mutta kehityskulku ei noudata Marxin ennusteita. Schumpeter (1942/1987) väittää, että asteittainen siirtyminen sosialismiin tapahtuu lähinnä älymystön toiminnan seurauksena, eikä suuren kapitalismia kohtaavan kriisin välityksellä. Kapitalismi tuhoaa oman olemassaolonsa edellytykset luomalla hyvinvointiyhteiskunnan, joka johtaa älymystön pitkästymiseen

ja kriittisyyden kasvuun. Kriittisyyden kasvu voi saada monia kasvoja. 1960-luvun uusvasemmistolainen opiskelijaradikalismi samoin kuin myöhempi ympäristöliikkeen kasvu voidaan nähdä esimerkkeinä tällaisista tendensseistä.

Luova tuho nostetaan käsitteenä esille teoksen kapitalismia käsittelevässä osassa. Schumpeterin (1987, 84) mukaan kapitalismia luonnehtii läpitunkeva luova tuho. Kilpailu johtaa jatkuvasti vanhojen tuotantorakenteiden ja yritysten poistumiseen. Luova tuho siihen liittyvine konkurseineen on epämiellyttävä prosessi, mutta sen tehtävänä on ennen muuta ylläpitää kapitalismin elinvoimaisuutta. Luovaan tuhoon liittyy erottamattomana osana vanhojen, heikommin tuottavien rakenteiden häviäminen ja uudistuminen taantumien ja talouskriisien aikana.

Perustellessaan luovan tuhon välttämättömyyttä Schumpeter esittää myös neoklassisen taloustieteen kritiikkiä, mikä liittyy läheisesti luovan tuhon rooliin kapitalismissa. Schumpeterin (1987) mukaan kapitalistinen talousjärjestelmä ei ole koskaan tasapainossa, vaan talouden rakenne on jatkuvien muutosten kourissa. Neoklassisen talusteorian hahmottamaa tasapainotilaa ei voida koskaan saavuttaa. Schumpeterin (1987) mukaan luova tuho on kapitalismin elinvoiman ylläpitäjä. Hän piti innovaatioiden ja luovan tuhon sykliä taloudellisen kasvun kannalta paljon tärkeämpänä kuin neoklassisen taloustieteen korostamaa markkinoiden toimivuutta ja kilpailua.

Schumpeter (1987, 81) kritisoi luovaa tuho käsittelevän jakson "The Process of Creative Destruction" alussa käsitystä, jonka mukaan monopolien ja oligopolien muodostuminen välttämättä merkitsisi kapitalismin elinvoiman tukahtumista. Hänen mukaansa monopolit ja niistä kertyvät voitot olivat välttämätön edellytys sille, että merkittäviä pääomia voitiin sijoittaa uusien innovaatioiden tuottamiseen. Samalla monopoliaseman ja siihen liittyvien suurten voittojen tavoittelu oli keskeinen yrittäjyyttä ja innovaatioita motivoiva tekijä. Schumpeter ei myöskään ollut huolissaan siitä, että epätäydellinen kilpailu heikentäisi kuluttajien asemaa ja vähentäisi taloudellista tehokkuutta. Hänen käsityksensä mukaan uudet innovaatiot ja luova tuho pitäisivät huolen siitä, että kaikki monopolit jäisivät lyhytaikaisiksi.

Suomen 1930-luvun pula-aika ja Schumpeter

Vanhan eurooppalaisen järjestelmän viimeiset vuodet sijoittuvat 1990-luvun alkuun. Tuota aikakautta luonnehti talouden globalisaatio ja vakaata rahan arvo. Hintavakauden taustalla oli kultakantaan perustuva ja inflaation ehkäisyyn tähtäävä rahapolitiikka. Kultakanta merkitsi kuitenkin ajoittain myös varsin tiukkaa rahapolitiikkaa, jossa kokonaistaloudelliselle tasapainolle ei annettu kovinkaan suurta painoarvoa. Tästä aiheutuvat jyrkät suhdannevaihtelut ja niihin liittyvät toistuvat kriisit nähtiin talouspoliittisessa ja taloustieteellisessä keskustelussa luontevana ja luonnollisena osana talouden kehitystä.

Ajoittain toistuvaa työttömyyttä pidettiin taloustieteellisessä ajattelussa joko välttämättömänä osana talouden tervehtymistä tai työttömien vapaaehtoisena valintana - olisivathan työttömät voineet yrittää myydä työpanostaan alemmilla palkoilla. Talouskasvun ajateltiin olevan lähinnä omalakista eli talouspoliittisista päätöksistä riippumatonta. Sen säätelyä talouspolitiikan avulla ei pidetty mahdollisena eikä edes toivottavana. Marxilaisen näkemyksen mukaan lamakausia ja työttömyyttä tarvittiin, jotta palkkataso ei nousisi liikaa. Klassisen taloustieteen näkemys ei olennaisesti poikennut tästä (Keynes 1951).

1900-luvun alkupuolen taloustieteellisessä ajattelussa kasvun nähtiin perustuvan lähinnä yrittäjyyteen ja toisaalta pääoman kasautumiseen. Nämä olivat kuitenkin sellaisia prosesseja, joihin ei voinut, eikä tullutkaan puuttua aktiivisilla talouspoliittisilla toimilla esimerkiksi työllistämällä työttömiä julkisilla töillä kansantalouden lamaantues- sa. Mahdollisen poliittisen aktivismin pelättiin johtavan inflaatioon ja julkisen sektorin velkaantumiseen sekä luovan vääriä odotuksia siitä, että valtiolta voisi ryhtyä ohjaamaan taloutta ja jakamaan hyvinvointia. Taloustieteen itävaltalainen koulukunta, johon myös Schumpeter alunperin yhdistettiin, oli hyvin vahvasti näiden näkemysten takana. Talouden kehitys nähtiin evolutiivisena prosessina, johon väistämättömänä osana kuului se, että ajoittain tapahtui ylimääräisten rönsyjen karsintaa.

Suomalainen taloudellinen ajattelu noudatti näitä malleja 1900-luvun alkupuoliskolla. Näkemyksiä jouduttiin esittämään, kun Suo-

mi muiden maiden tavoin ajautui taloudelliseen kriisiin vuonna 1930. Johtavien poliitikkojen ja asiantuntijoiden näkemyksiä on kirjattu tuon ajan dokumentteihin, lehtikirjoituksiin ja komiteamietintöihin. Suomalaisen päättäjien ja asiantuntijoiden lamanäkemyksen voi 1930-luvulla katsoa perustuneen oman aikansa vallitsevalle talousteoreettiselle katsantokannalle, jota luonnehti perinteinen klassisen koulukunnan ajattelu. Sen keskeisimpiä opinkappaleita olivat usko markkinoiden omalakisesta toimintaan ja sisäsyntyiseen tasapainohakuisuuteen, joka määritelmällisesti tekee pitkäaikaiset vakavat lamakaudet mahdottomiksi – hintojen laskunhan on ennen pitkää johdettava kysynnän kasvuun. Tätä kutsutaan taloustieteessä Pigoun laiksi.

1930-luvun alun lama osoittautui tavanomaista syvemmäksi ja sitkeämmäksi. Tästä huolimatta ”taloudellinen pula” eli hintojen ja tuotannon lasku sekä työttömyys oli tuon ajan päättäjien mukaan väistämätön seuraus siitä, että 1920-luvun lopulla oli kulutettu ja investoitu liikaa. Tämän vuoksi vaihtotaseen vaje oli kasvanut ja taloudenpitäjät velkaantuneet liikaa. Investointeja oli tehty liikaa ja osa niistä osoittautui kannattamattomiksi. Tämän vuoksi elinkelvottomat yritykset oli poistettava markkinoilta, jotta pääoma vapautuisi parempiin kohteisiin. Ylivelkaantumista seurasi talouden omalakisesta tasapainottumisen vuoksi säästäminen ja tehottomien yksiköiden likvidointi, mikä aiheutti väistämättä laman. Kyseessä oli siten välttämätön talouden tasapainoa korjaava toimi (vrt. De Long 1990). Hallituksen asettama taloudellinen neuvottelukunta totesi esimerkiksi vuonna 1929: ”Ei ole olemassa mitään keinoa, millä voitaisiin talouspulien puhkeamista estää tai saada ne päätymään, ennen kuin talouselämä on sisäisesti päässyt tervehtymään” (Kalela 1987, 30–31). Näin siis yli kymmenen vuotta ennen kuin Schumpeter kirjoitti luovasta tuhosta. Tämän perusteella voidaan sanoa, että Suomessa ja myös muualla maailmassa oltiin schumpeteriläisiä ennen Schumpeteriä. Toisaalta voidaan myös sanoa, että Schumpeter muokkasi teorian sa aikansa neoklassisen valtavirta-ajattelun pohjalta.

Schumpeter hävisi 1930-luvun suuren talouspoliittisen debatin. Vaikka aluksi kaikkien maiden hallitukset ja taloustiede vanhoivat klassisen talousteorian nimeen, muuttuivat käsitykset 1930-luvun aikana.

Muutosta ajoivat toisaalta poliittinen pragmatismi, toisaalta myös taloustieteellisen ajattelun muutokset, joita edustivat englanninkielisissä maissa keynesiläinen vallankumous ja Pohjoismaissa samansuuntaisia ajatuksia jo ennen Keynesiä esittänyt ns. Tukholman koulukunta. Toinen maailmansota ja sitä seurannut pitkä jälleenrakennusaika ja niihin liittynyt talouden säätely vahvistivat keynesiläisen ajattelun asemaa ja samalla ajoivat Schumpeterin tieteenhistorian marginaaliin vuosikymmeniksi.

Luovan tuhon teoriat alkoivat kuitenkin vähitellen löytää tien esiin uudelleen sitä mukaa kun eri maiden talouksia alettiin uudelleen vapauttaa säätelystä 1980-luvulta lähtien. Vanha markkinatalouden raskaaseen säätelyyn ja toisaalta aktiiviseen teollisuuspolitiikkaan perustuva kasvumalli mureni kaikissa teollisuusmaissa 1980-luvun aikana. Muutoksen tuulet saavuttivat myös Suomen. Muutoksen taustalla oli monia tekijöitä, tärkeimpinä pitkäaikainen pyrkimys vapaakaupan edistämiseen ja kansainvälisten pääomaliikkeiden vapauttaminen. Euroopassa painetta markkinoiden vapauttamiseen loi omalta tärkeältä osaltaan myös tiivistyvä taloudellinen integraatio. Muutoksen voimaa heijastaa hyvin 1990-luvulla Maailmanpankissa ja Kansainvälisessä valuuttarahastossa kiteytynyt ns. Washingtonin konsensus eli verrattain yleisesti hyväksytty käsitys siitä, mitkä ovat onnistuneen talous- ja kasvupolitiikan ainekset. Sen mukaan markkinat pitää avata vapaalle kilpailulle, erilaisista tukijärjestelmistä ja kaupan esteistä tulee luopua ja pääomaliikkeet vapauttaa. Talouspolitiikan tehtävänä on huolehtia etupäässä hintavakaudesta ja budjettitasapainosta. Tällaista ajattelua pidettiin radikaalina vielä 1980-luvun alussa, mutta 1990-luvun puolivälissä siitä oli tullut jo erottamaton osa kansainvälistä konsensusta.

Schumpeterin paluu Suomessa – 1990-luvun alun talouskriisi

Yritysten tekemät investoinnit koneisiin ja laitteisiin sekä työntekijöiden investoinnit henkiseen pääomaan (kuten koulutukseen) ovat perinteisesti olleet talouskasvun tärkein lähde. Investointien määrässä

tapahntuneiden muutosten avulla voidaan eritellä Suomen talouspolitiikan mallin murrosta. Suomen talousmallia luonnehti erityisesti toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä korkea investointiaste (investointien osuus bruttokansantuotteesta eli vuoden aikana tuotettujen tavaroiden ja palvelusten arvosta). Yhtäältä voimakas pääomanmuodostus heijasteli sitä, että Suomi teollistui suhteellisen myöhään verrattuna moniin muihin Länsi-Euroopan maihin, toisaalta taas korkea investointiaste oli tietoisien politiikan tulos (Pohjola 1996). Työttömyys pysytteli investointeja painottavan kasvumallin aikana matalalla tasolla ja talouden kasvu oli verraten nopeaa, mutta inflaation ajoittainen kiihtyminen ja ulkomaisen velan kasvu olivat toistuvia ongelmia, jotka aiheuttivat epävakautta talouteen.

Metsä- ja paperiteollisuuden globaalit suhdanteet heiluttivat Suomen kansantaloutta. Devalvaatioiden eli valuutan ulkoisen arvon alennusten avulla onnistuttiin aluksi parantamaan vientiteollisuuden investointien tuottoa. Devalvaatioiden jälkeen kotimaisten kustannusten nousu eli etupäässä erilaisten hyödykkeiden ja palveluiden hintojen kohoaminen kuitenkin kiihtyi ennen pitkää, mikä nakersi maailmanmarkkinahintoihin sidotun vientiteollisuuden hintakilpailukykyä. Tämä synnytti metsätalouteen pohjautuvalle vientiteollisuudelle tarpeen markan ulkoisen arvon alentamiselle uudestaan.

Suhdannekehitys oli osaksi näiden seikkojen tähden epävakautta toisen maailmansodan jälkeisenä aikakautena (Pekkarinen ja Vartiainen 1993). Devalvaatiot nostivat väistämättä ulkomaankauppahintoja markoissa mitattuna ja myöhemmin vastaavasti myös kotimaisia hintoja, mikä aiheutti jatkuvia inflaatiopaineita. 1980-luvulla omaksuttiin niin sanottu vakaan markan politiikka, jonka myötä pyrittiin pidättäytymään toistuvista devalvaatioista. Tämä politiikka ajautui umpikujaan 1990-luvun alussa.

Kriittisissä puheenvuoroissa on painotettu sitä, että toistuvat devalvaatiot ovat osaltaan hidastaneet Suomen talouden rakennemuutosta ja viennin rakenteen monipuolistumista. Devalvaatiot muodostivat suhteellisen helpon ulospääsytien keskeisten vientiyritysten ajautuessa kannattavuuskriisiin. Tällöin ei ollut suurta tarvetta tehdä rakenteellisia uudistuksia. Niiden avulla olisi voitu parantaa kestäväällä tavalla kan-

santalouden reaalista kilpailukykyä, joka perustuu viime kädessä yritysten tutkimus- ja kehitystoimintaan sekä työntekijöiden osaamiseen.

Talouden vanha malli toimi kokonaistaloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna odotetulla tavalla. Se tuotti erittäin korkean investointiasteen. Tämä vuorostaan johti nopeaan keskimääräiseen talouskasvuun ja tuotannon pääomaintensiivisyyden voimakkaaseen nousuun. Edullisen pääoman ansiosta työn tuottavuus nousi kuin itsestään, mikä tuki talouskasvun jatkumista. Ilmeisistä saavutuksistaan huolimatta talouspolitiikan vanha malli aiheutti myös hitaasti kasautuvia ongelmia talouteen. Investointien tuotto jäi heikoksi. Pääoman tuottavuus aleni jatkuvasti. Talouspolitiikan vanhan mallin aikaisen ns. ekstensiivisen kasvuvaiheen tuloksena oli sekä alhainen pääoman keskimääräinen tuottavuus että kansantalouden yleinen tehottomuus (Pohjola 1996). Nämä ongelmat paljastuivat täysimääräisinä vasta 1990-luvun alun laman myötä. Suomalaiset taloustutkijat ovat varsin yksimielisiä tästä tulokinnasta, vaikka sen yksityiskohdista käydäänkin keskustelua.

Suomen talous ja sen vanha toimintamalli ajautuivat vakaviin vaikeuksiin 1990-luvun alussa. Keskustelussa on esitetty monia arvioita siitä, mitkä syyt ajoivat Suomen lamaan. Monesti on viitattu huonoon onneen, huonoon pankkitoimintaan ja huonoon politiikkaan. Jälkikäteen vaikuttaa siltä, että huonon onnen ja ulkoisten tekijöiden merkitystä on liioiteltu ja epäonnistuneen talouspolitiikan merkitystä vähätelty. Suomen taluskriisi oli poikkeuksellisen syvä ja se aiheutti mittavia yhteiskunnallisia kustannuksia. Kokonaistuotannon määrä ja suomalaisten reaalitytulot supistuivat kolmen vuoden aikana yli 10 prosentilla. Työttömyysaste nousi samalla noin 17 prosenttiin, julkinen talous ajautui vakavaan epätasapainoon ja pankkijärjestelmä kriisiytyi. 1990-luvun alun taluskriisi oli Suomessa vaikeampi kuin 1930-luvun pulaaika. Vaikka talous alkoikin vuonna 1994 toipua lamasta, näkyi laman varjo vielä pitkään korkeana työttömyytenä ja tuloerojen kasvuna.

Suomessa keskusteltiin 1980-luvulla paljon rakennemuutoksesta (esim. Kortteinen 1987), vaikka jälkikäteen katsottuna 1980-luku näyttäyty harvinaisen vakaana aikana (vrt. Haapala 2006). Sen sijaan 1990-luvun laman myötä Suomen talous ja koko yhteiskunta joutui

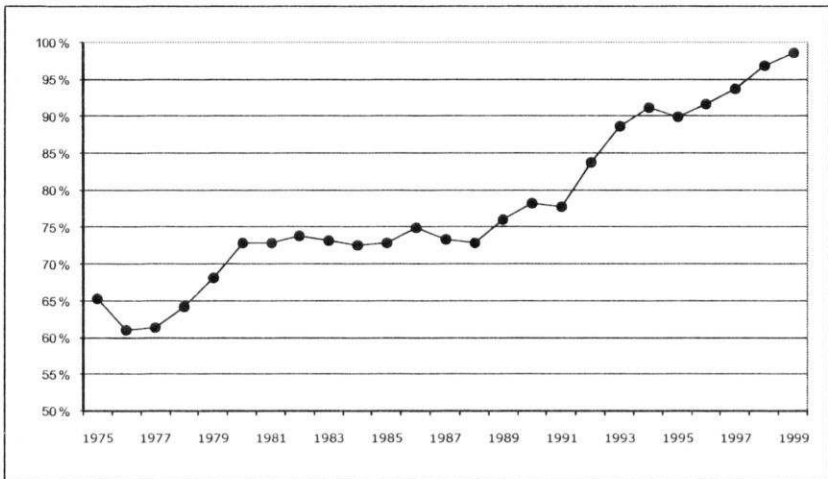
nopean ja hallitsemattoman rakennemuutoksen kouriin. Muutos oli huomattavasti repivämpää kuin 1980-luvulla.

1990-luvun lama tuhosi muutamassa vuodessa runsaasti yrityksiä ja työpaikkoja. Konkurssiaallon tuottama harvennus kohdistui luonnollisesti heikosti kannattaviin yrityksiin ja heikon tuottavuuden yksiköihin, jotka eivät selvinneet korkean koron asettamasta entistä suuremmasta tuottovaatimuksesta. Kysynnän rakenteessa tapahtuneet muutokset johtivat myös joidenkin toimialojen kohdalla muita suurempiin menetyksiin. Tällaisia olivat mm. tekstiiliteollisuus ja rakennusala. Kolme vuotta kestäneen talouden syöksykierteen seurauksena kokonaistuotanto supistui noin kymmenesosan ja noin viidennes kaikista työpaikoista hävisi. Laman myönteisenä seurauksena voidaan kuitenkin pitää sitä, että tämän tuhoisan prosessin tuloksena oli yleinen tehokkuuden ja tuottavuuden nousu: koska konkurssit ja rationalisointitoimet hävittivät heikon tuottavuuden yksiköitä, oli jäljelle jääneiden yksiköiden keskimääräinen tuottavuus selvästi entistä korkeampi. Tämän vuoksi tuottavuudessa tapahtui merkittävä siirtymä entistä korkeammalle tasolle 1990-luvun syvän laman aikana (Sauramo 1999). Kyseessä ei ollut normaalin tuottavuuskehityksen jatke vaan muutaman vuoden aikana tapahtunut hyppäyksenomainen nousu tuottavuuden tasossa, jonka jälkeen talous palasi takaisin vanhalle tuottavuuden kasvu-uralle. Sama muutos näkyi myös elinkeinorakenteessa ja työvoiman ammattirakenteessa: voimakas muutos toteutui vuosina 1990–1992. Lamavuosina työttömyys nousi kaikilla aloilla ja kaikissa ryhmissä, mutta eniten kärsivät ikääntyneet ja heikosti koulutetut työntekijät, jotka menettivät työpaikkojaan useammin kuin muut (Uusitalo 1999). Tuloksena oli siten myös työllisen työvoiman keskimääräisen koulutustason nousu.

Laman käynnistämää suurta suomalaista rakennemuutosta voidaan tarkastella toimipaikkatasolla. Taloustieteilijä Mika Malirannan (2003) toimipaikka-aineistoihin perustuvien tulosten mukaan 1990-luvun alkupuolella tapahtunutta tuottavuuden nousua aiempaa korkeammalle tasolle selittää Schumpeterin (1987) esittämän näkemyksen mukaisesti osaltaan se, että laman aikana kaikkein heikoimman tuottavuuden toimipaikat karsituivat pois tuotantorakenteesta. Suomalaisen talousmallin kannalta keskeistä oli se, että 1990-luvun alun lamassa kulminoitui talouden rakenteellinen

ja institutionaalinen muutos. Toimipaikkojen rakenteiden muuttuminen oli käynnistynyt olennaisilta osiltaan jo 1980-luvun puolivälissä.

Teollisuuden rakennemuutos kiihtyi 1980-luvun puolivälistä alkaen (Maliranta 2003). Samoihin aikoihin myös rahoitusmarkkinoita ryhdyttiin vapauttamaan toisen maailmansodan jälkeen vallinneen “kahlitun rahan” aikakaudesta (Tarkka 1988). Suomi siirtyi kuitenkin lopullisesti uuteen talousmalliin vasta laman myötä. Tämän murroksen yhteydessä hallitus ja Suomen Pankki sitoutuivat uusiin institutionaalisiiin rajoitteisiin, jotka koskevat erityisesti rahapolitiikkaa ja karsivat mahdollisuuksia vaikuttaa kokonaistaloudelliseen kehitykseen kansallisilla päätöksillä.



Kuvio 1. Suomen tehdasteollisuuden kokonaistuottavuuden suhde Yhdysvaltoihin (USA=100%) (Lähde: Maliranta 2003).

Kuviossa 1 on havainnollistettu Suomen teollisuuden tuottavuutta suhteessa Yhdysvaltojen teollisuuden tuottavuuteen vuosina 1975–1999. Yhdysvaltojen tuottavuus on muodostanut kansainvälisen tuottavuusrintaman kärkireunan. Suomi on saavuttanut jatkuvasti Yhdysvaltojen tuottavuutta, mutta laman aikana tapahtui merkittävä hyppäys aiempaa korkeammalle tuottavuustasolle heikoimmin tuottavan toiminnan poistuessa taloudesta. Suomen 1990-luvun taantuma muodosti

siten kulminaation kehitykselle, jossa Suomen teollisuuden tuottavuus nousi aiempaa korkeammalle tasolle. Rakennemuutos pyyhkäisi maamme alueita erilaisella voimalla. Työpaikkojen häviäminen nousi korkeimmalle tasolleen laman aikana Itä- ja Pohjois-Suomen korkean työttömyyden alueilla. Laman pohjassa vuonna 1991 esim. Kainuun yksityisen sektorin työpaikoista katosi melkein kolmannes.

Toimipaikkatason aineistoa käyttämällä tuottavuuden kasvu voidaan jakaa erillisiin komponentteihin (Maliranta 2003). Erityisen huomion ansaitsee ns. osuusvaikutus, mikä on olennainen työn tuottavuuskasvun osatekijä toimipaikkatasolla. Osuusvaikutus on etumerkiltään positiivinen, jos tuottavuudeltaan parhaimmat toimipaikat kasvattavat panoskäytön markkinaosuuttaan heikkotuottoisten toimipaikkojen kustannuksella. Osuusvaikutus kuvastaa siten Schumpeterin (1987) taloudellisessa kehityksessä korostamaa luovaa tuhoa toimipaikkatasolla.

Talouspolitiikan suunnanmuutoksen myötä vanha investointeja voimakkaasti suosinut kasvumalli mureni. Entiseen verrattuna pääomakannan kasvu on selvästi hidastunut. Tämä on tietysti luonnollinen seuraus siitä, että investointiaste on alentunut aiempaan verrattuna olennaisesti. Kun vielä 1980-luvulla kansantuotteesta noin 25 % käytettiin investointeihin, on 1990-luvun alun jälkeen investointien bkt-osuus jäänyt nopean kasvun vuosinakin selvästi alle 20 %:n. Samalla tehokkuus ja pääoman tuottavuus ovat kohonneet.

Suomen 1990-luvun kehitystä on mielenkiintoista peilata suhdannevaihtelujen ja talouskasvun yleiseen säännönmukaisuuteen. Kansainvälisessä poikkileikkausaineistossa voimakkailla suhdannevaihteluilla on ollut yhteys heikkoon talouskasvuun vakioitaessa muita keskimääräiseen talouskasvuun vaikuttuttavia tekijöitä (Ramey & Ramey 1997). Taantumilla ei ole siten säännönmukaista yhteyttä nopeampaan kasvuun, mikä korostaa Suomen 1990-luvun alun laman erikoislaatuisuutta.

Julkisen vallan sitoutumista luovan tuhon edistämiseen kuvastaa erinomaisesti se, että 1990-luvulla lisättiin merkittävästi julkisia panostuksia tutkimus- ja kehittämistoimintaan huolimatta siitä, että samalla noudatettiin kireää finanssipolitiikkaa. Panostamalla tutkimus- ja kehitystoimintaan voidaan nopeuttaa talouden hakeutumista kohti pa-

remmin tuottavia toimintoja. Luovan tuhon kääntöpuolena on se, että talouden mikrorakenteen uudistuessa syntyy työttömyyttä. Viime kädessä rakennemuutoksen ja yksityisen sektorin tuottavuuden nousun yhteiskunnalliset kustannukset kaatuvat siten julkisen sektorin ja sosiaaliturvan harteille. Suomessa ei kuitenkaan haluttu lähteä tukemaan vaikeuksiin joutuneita vanhoja toimialoja. Sen sijaan korostettiin tarvetta teollisuuden uudistumiseen (ks. esim. VNK 1993a ja 1993b).

Schumpeterin ajatusten leviämistä jäljittäessä on syytä panna merkille, että ajatus uusiutumisen välttämättömyydestä omaksuttiin valtaapitävien toimesta nopeasti 1990-luvun alussa. Lama ja taluskriisi alettiin pian nähdä – varsinkin päättäjien keskuudessa – välttämättömänä muutosprosessina, jossa luovan tuhon kautta taloutta uudistettiin vastaamaan nykyajan haasteita. Muutos tulkittiin välttämättömäksi, koska talouden 'vanhaa mallia' alettiin pitää aikansa eläneenä ja toimintakyvyttömänä. Tällä viitattiin moniin asioihin: idänkauppaan, luotonsäännöstelyyn (mutta myös säännöstelyn purkamisen seurauksena syntyneeseen finanssikuplaan), pankkien ja lainanottajien vastuuttomaan käyttäytymiseen, kilpailunrajoituksiin jne. (ks. esim. Kiander & Vartia (1998) ja Kiander (2001)).

Kantola (2002) on tarkastellut väitöskirjassaan laajan haastatteluai-
neiston avulla suomalaista talouspoliittista keskustelua ja lamanaikaisten päättäjien arvioita. Hänen mukaansa 1990-luvun ”kriisissä nousee hallitsevaksi markkinavetoinen tehokkuuden määritelmä, jossa korostetaan sääntelytalouden ajan tehottomuutta” (Kantola 2002, 176). Päättäjien arviot saavat schumpeteriläisiä sävyjä, vaikka vain harva heistä tunsi Schumpeteriä. Vanha sääntelytalous oli tehoton ja sen oli tuhouduttava, jotta sen tilalle voisi kasvaa uusi ja tehokkaampi markkinatalous. Tällainen argumentaatio oli luonteeltaan schumpeteriläistä.

Tämä suuri muutos suomalaisessa talouspoliittisessa ajattelussa heijastuu hyvin siinä, että esim. Jukka Pekkarisen ja Juhana Vartiaisen (1992) oppikirjassa suomalaisesta talouspoliittisesta ajattelusta ei mainita lainkaan Schumpeteriä. Teos oli kirjoitettu ennen kriisiä ja siinä keskityttiin makrotaloudellisen tasapainon keynesiläishenkiseen tarkasteluun, eikä mikrotaloudellisten rakenteiden uusiutumista painotettu. Myös tehokkuutta ja tuottavuutta käsitellään niukasti.

Nämä käsitteet tulivat suomalaisen keskusteluun, tutkimukseen ja opetukseen vasta myöhemmin. Rakennemuutoksesta oli toki puhuttu Suomessa (vrt. Haapala 2006), mutta sitä ei oltu liitetty lamaan eikä tuhoon. Tämä oli sikäli ymmärrettävää, että 1990-luvun alkuun mennessä Suomessa oli jo käyty läpi useita vuosikymmeniä kestänyt voimakas elinkeinorakenteen muutosprosessi, johon ei kuitenkaan ollut liittynyt vakavaa talouskriisiä. 1990-luvun alussa sen sijaan koettiin lyhyessä ajassa nopea muutos, jossa poikkeuksellisen moni yritys ja työpaikka eliminoitui. Lama koettiin aluksi pelkkänä tuhona, mutta vuonna 1994 käynnistynyt talouden nopea toipuminen ja uusien työpaikkojen synty loivat tilauksen myös myönteisemmille tulkinnoille. Laman rakenteellisia syitä korostaneissa puheenvuoroissa tuhoon sisällytyneet mahdollisuudet rakenteiden uudistumiseen nousivat jo varhain esille (ks. Ruokanen ja Nurmio 1995 sekä VNK 1993b).

Luovasta tuhosta puhuttiin Kianderin ja Vartian (1998) lamakirjan loppusanoissa. Sen jälkeen luovasta tuhosta laman yhteydessä kirjoitti Böckerman (2001), joka kytki käsitteen työpaikkojen syntyyn ja tuhoutumiseen osana talouden uudistumisprosessia. Luovan tuhon käsite on sen jälkeen ollut vahvasti esillä viime vuosien keskeisessä talouspoliittisessa dokumentissa: ”Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi” (VNK 2004), missä se on yhdistetty talouden globalisaatioon.

Luovan tuhon siunauksellisuudesta puhuminen muodostui houkuttelevaksi vaihtoehdoksi Suomen tapauksessa sekä 1930- että 1990-lukujen kriisien yhteydessä. Molemmilla kerroilla talouden kehitys noudatteli schumpeteriläistä kaavaa. Ensivaiheessa talouskriisi aiheutti konkurssveja ja työttömyyttä, eli tuhoa. Tuho voitiin kuitenkin rationalisoida luovaksi. Sekä 1930- että 1990-luvuilla talouspolitiikan päättäjät tulkitsivat tilannetta niin, että laman mukanaan tuoma tuho oli välttämätön osa talouden tervehtymistä ja kestäväen tasapainon palauttamista. Yksi syy tähän oli se, että laman (eli ”tuhon”) katsottiin olevan oikeutettu rangaistus kriisiä edeltäneen nousukauden ylilyönneistä – liiallisesta asuntorakentamisesta, liian korkeasta työllisyydestä, liian hyvistä palkoista ja yksityisen kulutuksen (eli elintason) kestävämmän suurena pidetystä kasvusta. Tätä taustaa vasten kriisi nähtiin (ja nähtiinkin) tervehdyttävänä prosessina ja paluuna ankeisiin realiteetteihin.

Tällainen näkökulma oli luonteva paitsi keskuspankin edustajille myös useimmille muille talouspoliittisille päättäjille, jotka saattoivat rationalisoida heikon taloudellisen kehityksen ulkoisella pakolla ja välttämättömyydellä (vrt. Kantola 2002; Kiander & Vartia 1998).

Tuhoon voitiin liittää myös myönteisiä, ”luovia” elementtejä. Aluksi myönteisenä voitiin pitää jo sitäkin, että lama pakotti kuluttajat, ay-liikkeen ja rivipoliitikot alentamaan tavoitetasoaan ja sopeutumaan erilaisiin kipeisiin leikkauksiin. Pahimman kriisin mentyä ohi tuhossa voitiin nähdä muutakin myönteistä. Tämä tuli mahdolliseksi molemmilla kerroilla kun Suomen talous elpyi kriisistä odotettua nopeammin. Sekä 1930- että 1990-luvuilla talouskriisiä seurasi valuutan devalvoituminen, kilpailukyvyyn nopea parantuminen, odottamattoman nopea viennin kasvu ja siitä seurannut erittäin nopea talouden kasvu. Talouspoliittisten päättäjien kannalta oli tietysti houkuttelevaa tulkita sekä kriisi että sitä seurannut nousu osaksi samaa vaikeaa mutta samalla myönteistä ja välttämätöntä prosessia eli luovaa tuhoa: tuhkasta nousi Feeniks.

Vaihtoehtoinen selitys olisi ollut keynesiläistyypinen kertomus siitä, että talouspoliittiset päättäjät saivat omilla virhearvioillaan aikaan tarpeettoman syvän kriisin, josta talous elpyi loppujen lopuksi yksinkertaisten ja helppojen talouspoliittisten ratkaisujen avulla. Tällaista näkemystä voidaan myös perustella: sekä 1930-luvun että 1990-luvun kriisit loppuivat, kun ensin valuuttakurssipolitiikka muutettiin joustavaksi ja sen jälkeen kevennettiin rahapolitiikkaa. Devalvaation avulla saatiin vienti kasvuun ja matalilla koroilla kotimarkkinat elpymään (vrt. Kiander 2001). Vaikeita päätöksiä tehneiden päättäjien kannalta tällainen tulkinta ei kuitenkaan ole kovin miellyttävä. Jos kerran ongelmat voitiin ratkaista näinkin helppoilla keinoilla, miksi sitten kansakunnan oli kärsittävä useiden vuoden ajan talouskriisistä, jonka aikana vakuuteltiin, ettei mitään helppoja keinoja ole? Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että valuuttakurssi- ja korkomuutosten merkitystä helposti vähätellään ja vaikeammin mitattavien tekijöiden kuten globalisaation, talouden avautumisen ja teknologisen kehityksen merkitystä talouden kehitystä määräävinä tekijöinä korostetaan. Samalla korostetaan sitä, että talouden suuret (negatiiviset) muutokset

eivät johtuneet kotimaisista päätöksistä vaan ikävistä kansainvälisen talouden häiriöistä, jotka syystä tai toisesta iskivät Suomeen voimakkaammin kuin muihin maihin.

Kertomus luovasta tuhosta on sinällään totta. Suomen talous kävi 1990-luvulla läpi prosessin, jossa vanhentunutta tuotantokapasiteettia tuhottiin ja uutta luotiin niiden tilalle. Ei ole kuitenkaan kovin selvää, miksi sinänsä välttämättömän rakennemuutoksen läpikäynti edellytti syvää talouskriisiä ja vuosikymmenen jatkunutta suurtyöttömyyttä – vastaavaahan ei 1990-luvulla koettu missään muussa teollisuusmaassa, vaikka myös niissä tuotantorakenne uudistui. Suomen tapauksessa rakennemuutoksen suuruutta on ehkä myös liioiteltu: itse asiassa Suomi pysyi hyvin perinteisenä teollisuusmaana myös laman jälkeen. Elektromiikkateollisuuden voimakas nousu toi kyllä muutoksia teollisuuden rakenteeseen, mutta Suomesta ei tullut jälkiteollista maata (Haapala 2006). Kävi juuri niin kuin saattoi odottaakin: valuutan voimakas devalvaatio toi teollisuudelle pitkäaikaisen kilpailuedun, joka ei johtanut niinkään rakennemuutokseen kuin teollisuuden aseman pitkäaikaiseen vahvistumiseen.

Johtopäätöksiä

Tässä luvussa olemme tarkastelleet Schumpeterin esittämän luovan tuhon idean leviämistä Suomeen. Schumpeteriä ei Suomessa ole juurikaan tunnettu eikä edelleenkaan tunneta kovin laajalti. Sen sijaan hänen ajatuksensa innovaatioista ja luovasta tuhosta taloudellisen kehityksen aikaansaajina on saavuttanut Suomessa vahvan aseman varsinkin viime vuosina. Luovan tuhon ja sosiaalipolitiikan välinen yhteys on kiinteä. Yksityisen sektorin tuottavuutta parantava dynamiikka aiheuttaa väistämättä joidenkin toimialojen supistumista, minkä seurauksena on aikakin lyhyellä aikavälillä työttömyyttä. Sosiaalipolitiikka tarjoaa turvaa sellaisille työntekijöille, jotka ovat menettäneet työpaikkansa. Tämän perusteella voidaan sanoa, että luovan tuhon aiheuttamat yhteiskunnalliset kustannukset kaatuvat lopulta sosiaalipolitiikan kannettavaksi.

Luovasta tuhosta puhuttiin jo ennen kuin Schumpeter itse kirjoitti siitä. Erityisesti 1930-luvun laman yhteydessä kävi ilmi, että myös suomalaisten päättäjien ja asiantuntijoiden keskuudessa eli hyvin voimakkaana tuohon aikaan yleinen käsitys siitä, että lamakaudet ja niihin liittyvä elinkelvottomina pidettyjen taloudellisten toimintojen karsituminen olivat väistämätön ja välttämätön osa kehitystä. Siten suomalaispäättäjiä voi pitää schumpeteriläisinä jo ennen Schumpeteriä. Tämä ei ollut sinänsä yllättävää, koska niin Schumpeter itse kuin suomalaiset päättäjätkin ammensivat tuolloin viisautensa oman aikansa kokemuksesta ja oppirakennelmista. Ajatuksen lamakausien välttämättömyydestä ja tervehdyttävästä vaikutuksesta haastoi vakavasti vasta John Maynard Keynes 1930-luvun puolivälissä.

Ajatus luovasta tuhosta saavutti uutta kantavuutta Suomen 1990-luvun talouskriisin yhteydessä. Luovaan tuhoon perustuvalla argumentoinnilla raivattiin enemmän "elintilaa" markkinamekanismille. Olemme pyrkineet osoittamaan, että tällaiselle ajattelulle oli kysyntää, kun 1990-luvun poikkeuksellisen syvää talouskriisiä pyrittiin ymmärtämään ja samalla selittämään tehtyjä päätöksiä parhain päin. Päätöksentekijöiden kannalta myönteinen lamaselitys korostaa ikävien tapahtumien väistämättömyyttä ja myös sitä, että talouden tuhoisasta syöksykierteestä seuraa myös jotain hyvää. Luovan tuhon idea sopii hyvin kuvaamaan tällaista prosessia. Suomen tapaukseen luovasta tuhosta puhuminen myös sopii, koska laman aiheuttamaa taloudellista tuhoa seurasi myös luova vaihe, jossa syntyi runsaasti uusia työpaikkoja uusille aloille ja uusiin yrityksiin.

Kirjallisuus

- Böckerman, Petri (2001) *Schumpeter ja luova tuho*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 97 (1): 74-82.
- De Long, J. Bradford (1990) *Liquidation cycles – Old-fashioned real business cycle theory and the Great Depression*. National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 3546.

- Haapala, Pertti (2006) *Suomalainen rakennemuutos*. Teoksessa Juho Saari (toim.): *Historiallinen käänne: Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen*. Tampere: Gaudeamus, 91-124.
- Kalela, Jorma (1987) *Pulapolitiikkaa: Valtion talous- ja sosiaalipolitiikka Suomessa lamavuosina 1929-1933*. Työnväen taloudellinen tutkimuslaitos, Tutkimuksia No. 13.
- Kantola, Anu (2002) *Markkinakuri ja managerivalta: Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Viestinnän julkaisuja 6. Helsinki: Pallas/Loki.
- Kiander, Jaakko (2001) *Laman opetukset*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, julkaisuja 27:5.
- Kiander, Jaakko & Pentti Vartia (1998) *Suuri lama: Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu*. Helsinki: Taloustieto.
- Keynes, John Maynard (1951) *Työllisyys, korko ja raha. Yleinen teoria*. WSOY, Helsinki.
- Kortteinen, Matti (1987) *Hallittu rakennemuutos?* Hanki ja Jää, Tampere.
- Maliranta, Mika (2003) *Micro Level Dynamics of Productivity Growth: An empirical analysis of the great leap in Finnish manufacturing productivity in 1975-2000*. Helsinki: Helsinki School of Economics (A-227).
- McCraw, Thomas K. (2007) *Prophet of Innovation: Joseph Schumpeter and creative destruction*. Harvard: Harvard University Press.
- Pekkarinen, Jukka & Juhana Vartiainen (1993) *Suomen talouspolitiikan pitkä linja*. Helsinki: WSOY
- Pohjola, Matti (1996) *Tehoton pääoma – Uusi näkökulma taloutemme ongelmiin*. Porvoo: WSOY.
- Ramey, Garey & Valerie A. Ramey (1997) *Cross-country evidence on the link between volatility and growth*. The American Economic Review 85 (2): 1138-1151.
- Ruokanen, Tapani & Arne Nurmio (toim.)(1995) *Suomi ja mahdolliset maailmat*. Helsinki: Sitra ja WSOY.
- Sauramo, Pekka (1999) *Kasvua ilman työpaikkoja? 1990-luvun kokemuksia. Yhteenvetoraportti*. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia: 77.
- Schumpeter, Joseph A. (1942/1987) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harvard: Harvard University Press.
- Tarkka, Juha (1988) *Kahlitun rahan aika – Suomen rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn vuosikymmenet*. Teoksessa Honkapohja, Seppo & Antti Suvanto (toim.): *Raha, inflaatio ja talouspolitiikka*. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 189-250.

- Uusitalo, Roope (1999) *Miten kävi hallitun rakennemuutoksen?* Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Keskustelualoitteita: 206.
- VNK (1993a) *Suomen tulevaisuus ja toimintavaihtoehdot.* Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VNK (1993b) *Suomi 2020. Visioita kansankunnan tulevaisuudesta.* Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VNK (2005) *Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi: Suomi maailmantaloudessa –selvityksen loppuraportti.* Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 19/2004.

5 KILPAILUKYKY JA TUOTTAVUUS

– Kuinka uudet käsitteet saavuttivat hallitsevan aseman hyvinvointivaltion muutoksessa?

Johannes Kananen & Anu Kantola

Kullakin ajankohdalla on olemassa omat erikoiset isku- ja muutisnansa sekä politiikan että talouselämän alalla. Nämä ovat niin luonteenomaisia tietynä aikana vallitseville kehitysilmiöille, että historiallinen esitys kansakunnan vaiheista voitaisiin jakaa jaksoihin noiden iskusanojen vaihtelun mukaan yhtä hyvin kuin vuosilukujen tai suurten historian tapahtumien perusteella. (Urho Kekkonen 1952, 5.)

Politiikassa ideat avaavat ikkunan omaan aikakauteensa. Urho Kekkonen edellä oleva sitaatti kuuluu sodanjälkeistä talouspolitiikkaa tahtittaneen kirjasensa ”Onko maallamme malttia vaurastua?” johdantoon. Taitavana poliitikkona Kekkonen ymmärsi ideoiden voiman ja otti ne omaan käyttöönsä. Kekkonen kirja olikin yksi sodanjälkeisen talouspolitiikan avainkirja, johon suomalainen yhteiskuntapolitiikka perustui.

Kekkonen esittämät ideat kestivät Suomessa pitkälle 1980-luvulle ja ne kyseenalaistettiin vakavasti vasta 1990-luvun alussa, kun monetarismien, taloudellisen liberalismien ja globalisaation ideat realisoituivat suomalaisessa poliittisessa päätöksenteossa 1990-luvun laman vauhdittamina. Kansalliseen valuuttaan, pääomien sääntelyyn ja kansalliseen teollisuuteen perustunut järjestelmä purkautui ja korvautui vapautuneilla pääomamarkkinoilla, eurooppalaisella valuutalla ja globaalisti omistetuilla yrityksillä (esim. Kantola 2002; Heiskala & Luhtakallio 2006). Poliittisten ideoiden tasolla muutosta voi luonnehtia muutokseksi kansallisesta hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon, joka kilpailee

sijoituksista ja teollisesta tuotantotoiminnasta (Cerny 1990; Jessop 2002; Kantola 2006).

Suomessa merkinä tällaisesta ajattelutapojen muutoksesta on kilpailukyvyyn ja tuottavuuden ideoiden yleistymisen poliittisessä keskustelussa. Kuten pääministerin vuonna 2004 asettama globalisaatiotyöryhmä asian muotoili:

Gloaalitaloudessa eri maiden ja alueiden kilpailukyvyyn ja elintason tärkein – ja viime kädessä ainoa – määrittäjä on tuottavuus. Se ratkaisee millaisen elintason maa voi saavuttaa ja millaista hyvinvointijärjestelmää voidaan ylläpitää. (VNK 2004, 83.)

Kilpailukyky ja tuottavuus ovat nousseet keskeisiksi käsitteiksi, joita on käytetty poliittisten ongelmien tunnistamisessa sekä poliittisten tavoitteiden ja toimenpiteiden muotoilussa.

Kilpailukykyyn ja tuottavuuteen liittyvät ideat ovat ensisijaisesti taloudellisia ideoita, joiden tavoitteena on parantaa talouden toimintaa, tasapainoa ja kasvumahdollisuuksia. 1980-luvun lopulta lähtien niitä on ryhdytty käyttämään kuitenkin laajasti myös muualla kuin taloudessa. Tarkastelemme tässä niiden nousua suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa ja erityisesti niiden käyttöä sosiaalipolitiikassa.

Sosiaalipolitiikka, sen tehtävät ja ratkaisumallit on muotoiltu 1980-luvun jälkeen Suomessa uudelleen. Erityisesti kilpailukyky ja tuottavuus ovat nousseet keskeisiksi ideoiksi myös sosiaalipolitiikassa. Samalla ne ovat tuottaneet uusia tapoja ajatella hyvinvoinnin jakautumisen perusteita, sosiaaliturvaa ja tulonjakoa.

Kuvaamme tätä sosiaalipolitiikan muutosta osana laajempaa politiikkaparadigman muutosta. Poliittikkaparadigman käsite on osoittautunut hedelmälliseksi työkaluksi ideoiden ja poliittisten näkemysten analyysille (Hall 1993; Blyth 2002; Taylor-Gooby 2005; Kananen 2005; Saari 2006). Poliittikkaparadigma on yksittäisten ideoiden ja näkemysten lähde, johon sisältyy kokonaisvaltainen tapa hahmottaa yhteiskuntaa, sen järjestystä ja oikeudenmukaisuutta.

Jokaiseen politiikkaparadigmaan sisältyy oma tyypillinen tapansa määrittellä politiikan ongelmat, tavoitteet ja keinot (Hall 1993). Ongel-

mat tunnistetaan tyypillisesti kognitiivisesti hahmottamalla tietopohjaisesti ympäristössä vallitsevat kausaalisuhteet. Tavoitteiden määrittely on luonteeltaan normatiivista: eri arvot asetetaan tärkeysjärjestykseen ja samalla esitetään käsitys siitä, mikä on oikeudenmukaista. Keinojen muotoilu on puolestaan operatiivista. Keinot ovat konkreettisia ja käytännöllisiä toimenpiteitä ja suosituksia, joilla tavoitteet saavutetaan ja ongelmien ajatellaan ratkeavan.

Kuvaamme tässä luvussa kuinka Suomessa on vakiintunut 1980-luvun lopulta lähtien uusi politiikkaparadigma, jonka ydinideoita ovat kilpailukyky ja tuottavuus. Tuottavuuden ja kilpailukykyyn ideoiden noustessa politiikan keskiöön myös sosiaalipolitiikan ongelmat, tavoitteet ja keinot on määritelty uudelleen. Keskeisin muutos on se, että Suomessa on 1990-luvulta lähtien luovuttu pohjoismaisen hyvinvointimallin poliittisista ideoista. Tämä käy ilmi erityisesti tarkasteltaessa tulonjakoon, sosiaaliturvaan ja aktivointiin liittyvien ideoiden muutoksia. Hyvinvointimallin sijaan politiikan keskiöön on nostettu ajatus valmentajavaltiosta, joka ei enää kannu huolta tuloeroista ja tulon tasauksesta, vaan pyrkii enemmänkin parantamaan kansalaistensa, yritystensä ja julkisen sektorinsa kilpailukykyä ja tuottavuutta.

Investointivetoinen kasvupolitiikka ja hintakilpailukyky

Kansallisesta kilpailukykyvästä ja sen mittaamisesta tuli 1900-luvun viimeisinä vuosikymmeninä näkyvä poliittinen huoli, joka näytti vaativan melkein kaiken olevaisen uudelleenajattelua. Kilpailukykyyn liittyi samalla erityisesti huoli tuottavuudesta, jota on pidetty kilpailukykyyn kovana ytimenä. Kuten taloustieteilijä Paul Krugman asian on muotoillut: ”Kilpailukyky on runollinen tapa sanoa tuottavuus” (Krugman 1995).

Kilpailukyky ja tuottavuus eivät ole uusia poliittisia ajatuksia. Kansakunnan taloudellinen kilpailukyky nousi esiin 1800-luvulla kun imperialistiset suurvallat muotoilivat valtakilpailunsa taloudellisen kilpailun ja tehokkuuden käsittein (Francis 1992, 63). Keskeinen poliittinen tavoite oli tehokkuus, joka vaati kaikkien kansakunnan resurssien, ”älyn, pääomien, työn, miesten lihasten ja naisten kohtu-

jen” valjastamista kansakunnan kilpailukyvyyn kohentamiseen (Porter 1996, 131–132).

Kansallisen kilpailukyvyyn teoria alkoi kehittyä 1940-luvulla. Kun kansalliset taloudet korostivat oman valuuttapolitiikan tärkeyttä, kilpailukyvyyn teoria loi kansakunnan omien resurssien tärkeyttä korostavia malleja. 1940-luvulta 1970-luvulle kilpailukyvyyn tärkein teoreettinen malli oli ns. Heckser-Olinin malli, joka korosti tuottavuuden sijasta kansallisten resurssien tärkeyttä. Maalla oli kilpailukykyä niissä vientituotteissa, joiden tuotanto perustui oman, runsaasti saatavilla olevan raaka-aineen tai resurssin tehokkaaseen hyödyntämiseen (Hämäläinen 2003, 16). Kansallisten raaka-aineiden hyödyntämistä ja vientituotteita korostanutta teoriaa vahvisti kauppatilastojen kehitys. Kansainvälisissä kauppatilastoissa ryhdyttiin listaamaan tärkeimpien hyödykkeiden hintaindeksejä ja kansakunnan kilpailukyky yritettiin määritellä maan tärkeimpien vientituotteiden hintakilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla (Kravis ja Lipsey 1967; 1971; Richardson 1972).

Myös Suomessa omaksuttiin hintakilpailukyvyyn idea, joka oli keskeinen elementti toisen maailmansodan jälkeisessä talouspoliittisessa kasvustrategiassa. Kasvustrategia oli myös vahvasti investointipainotteinen (Böckerman & Kiander 2006, 135-151). Yksityistä ja julkista kulutusta rajoitettiin, jotta suuremmat investoinnit olisivat mahdollisia. Ajateltiin, että myöhäisessä vaiheessa teollistunut Suomi tarvitsee kurinalaisen kasvustrategian, jotta se saavuttaisi saman elintason verrattuna muihin länsimaihin.

Tätä ajattelutapaa heijasti presidentti Urho Kekkosen talouspolitiikkaa tahdittanut vaikutusvaltainen kirjanen ”Onko maallamme malttia vaurastua” (Kekkonen 1952). Kirjassa Kekkosen iskusana oli investointi (Böckerman & Kiander 2006, 142). Hän esitti kirjassaan analyysin ja ohjelman, joka ”on sekä kapitalistisen että kommunistisen maailman avain taloudellisen nousun aikaansaamiseksi” (Kekkonen 1952, 60). Kekkosen kysymys perustui sille perusajatukselle, että kansakunta ei voi kuluttaa, vaan entistä suurempi osa tuloista on säästettävä teollisuuden investointien rahoittamiseksi.

Kysymys siitä, onko maallamme malttia vaurastua, olikin sodan jälkeisen ajan sääntelyajan keskeinen kysymys. Kekkosen johdolla Suo-

mi vastasi kyllä. Investointeihin perustuvaa ohjelmaa toteutettiin muun muassa asuntopolitiikan kautta, jossa suomalaiset säästävät asuntoja ja siten rahoittavat nopeaa teollistumista ja teollisuuden investointeja suhteellisen edullisella lainarahalla (esim. Hankonen 1994; Pohjola 1996, 33–35). Toinen keskeinen alue oli valtionyhtiöiden perustaminen toimialoille, joilla yksityinen raha oli riittämätöntä tai riskit suuria (Jääskeläinen 2001, 17).

Kekkonen kirjassa tiivistettyyn kasvupoliittiseen ajatteluun liittyi elimellisesti kysymys hintakilpailukyvästä. Vielä 1950-luvulla keskityttiin jälleenrakennukseen ja sotakorvausten maksamiseen, mutta 1960-luvulta lähtien sijaa sai kasvupoliittinen ajattelu, joka korosti valtion voimakasta roolia yhteiskunnan ohjaamisessa, keskitettyä suunnittelua sekä kolmikantaista työnantajien, työntekijöiden ja valtion yhteistyötä. Tämä ajattelu kulminoitui ja konkretisoitui yritysten hintakilpailukyvyn parantamisessa. Kasvuajattelussa kotimaisiin raaka-aineisiin, metsiin ja metalliin perustuvaa vientiteollisuutta pidettiin kasvun moottorina. Vientiteollisuuden tuotteiden hintakilpailukyvyn korostaminen vahvisti tätä ajatusta. (Lemola 2001, 29.)

Hintakilpailukykyä käytettiin poliittisena argumenttina silloin kun vientisektori toivoi markan devalvoimista eli sen ulkoisen arvon alentamista suhteessa muihin valuuttoihin viennin helpottamiseksi. Devalvaatiot olivat kansallisen talouspolitiikan suuria kulminaatiopisteitä monissa länsimaissa koko toisen maailman sodanjälkeisinä vuosikymmeninä, ja vientisektoria hyödyttäneisiin devalvaatioihin liittyi myös merkittäviä tulonjaollisia vaikutuksia. Valtapoliittisesti ne olivat hyväksyttävissä, koska teollisuuden menestys hyödytti maaseudun metsänomistajia, teollisuuden omistajapiirejä ja myös vientiteollisuuden vahvoja ay-liikkeitä. Yritysten hintakilpailukyvyn parantaminen finanssi-, valuuttakurssi- ja tulopolitiikan keinoin toimikin vähitellen muodostuneen ja 1970-luvulla vakiintuneen kansallisen konsensuspolitiikan pohjana. (Kantola 2002, 267–276.)

Hintakilpailukyvyn ja investointien varaan rakentuvan kasvustrategian taustalla voidaan nähdä institutionaalisen taloustieteen ajattelu. Tällaiseen taloustieteelliseen ajatteluun kuului ajatus tasapainosta, johon kuuluu täystyöllisyys ja jossa korkeakin inflaatio voi kuulua taloudelli-

seen tasapainoon. Kanadalais-amerikkalainen John Kenneth Galbraith (1908–2006) lukeutuu institutionaalisen taloustieteen johtohahmoihin, jonka ajattelu kulkee samoja ratoja kuin pohjoismaisilla institutionalisteilla, Gunnar Myrdalilla (1898–1987) ja Pekka Kuusella (Kuusesta ks. tämän kirjan luku 2). Instituutioita painottavan ajattelutavan mukaan valtiolla oli aktiivinen rooli taloudessa resurssien uudelleenjakajana. Näin taloudellinen kasvu ja sosiaalinen turvallisuus kehystettiin toisiaan tukeviksi, eli ns. ”hyvän kehän” sosiaalipolitiikaksi.

Sosiaalipolitiikka kasvupolitiikan hyvällä kehällä

Investointeihin ja hintakilpailuun perustuvaan strategiaan liittyi toisen maailmansodan jälkeisessä Suomessa myös erityinen tapa ajatella sosiaalipoliittisia tavoitteita. Toista maailmansotaa edeltäneessä, vahvasti maa- ja metsätalouden varaan rakentuneessa suomalaisessa yhteiskunnassa varallisuus oli jakautunut moniin muihin maihin verrattuna suhteellisen tasaisesti. Teollistuminen tai maaomaisuuden yksityistäminen ei Suomessa ollut toiseen maailmasotaan mennessä synnyttänyt samankaltaista teollista työväenluokkaa, kuten esimerkiksi Isossa-Britanniassa (Turner 1980).

Maaseutuköyhyys oli tosin ollut laajamittaista (Karisto ym. 1997, 25; Gebhart 1908), mutta varallisuus jakaantui suhteellisen tasaisesti. Teollistumisesta seuraava taloudellinen kasvu ei ennen toista maailmansotaa ollut kiihtynyt läntisen Euroopan tasolle eikä suuria elintasotai elämäntapaeroja eri yhteiskuntaryhmien välille ollut päässyt syntymään. Tämän lisäksi Suomi teollistui myöhään. Vuoteen 1960 asti suurin osa työvoimasta sai Suomessa elantonsa maataloudesta (Hjerppe 1989, 63).

Toisen maailmansodan jälkeen sosiaalipoliittiseksi tavoitteeksi otettiin taloudellisen kasvun hedelmien tasainen jakaantuminen väestön kesken. Muiden pohjoismaiden tavoin Suomi sijaitsi tuona aikana kahden vahvan ideologian – läntisen markkinatalousliberalismin ja itäisen sosialismin välimaastossa (Alapuro 2004). Suomessa sosiaalipolitiikka rakentui verrattain heikon perheinstituution ympärille, mutta

”yhteiskunta” käsitteeseen liitettiin vahva normatiivinen lataus (Kettunen 2003, 185), johon kuului solidaarisia sävyjä heikoimpien huolehtimisesta. Pohjoismaisten vertailujen ja tiiviin pohjoismaisen poliittisen yhteistyön myötä (Petersen 2006, 67–99) syntyi erityislaatuinen pohjoismainen hyvinvointivaltionmalli (Esping-Andersen 1990). Taloudellisen kasvun hedelmien tasainen jakaantuminen edellytti aktiivista ja interventionistista sosiaalipolitiikkaa. Samalla pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin kuului ajatus ihmisestä taloudellisena voimavarana, johon tuli investoida oikealla tavalla. Tällaista ajattelua tukivat pohjoismaiset institutionaaliset taloustieteilijät, joihin kuuluivat muun muassa Pekka Kuusi ja Gunnar Myrdal.

Erityisesti Myrdalin ajatuksena oli ollut, että ihminen on nähtävä talouden resurssina jolle tulee turvata mahdollisuus kehittää omaa yksilöllistä potentiaaliaan. Hänen mukaansa ihmisen resurssija ei hyödynnetä parhaalla mahdollisella tavalla, jos hänen käyttäytymistään pyritään ohjaamaan kilpailun avulla ja luomalla eroja ihmisten välille kannustamista varten. Sen sijaan ihmisille tulisi luoda turvalliset ja ennustettavat elinolosuhteet, sekä mahdollisuudet yhteiskunnalliseen kanssakäymiseen joka ei perustu pelkälle taloudelliselle kilpailulle (Myrdal 1972).

Toisen maailmansodan jälkeinen sosiaalipolitiikka toteutettiin Suomessa nojautuen ajatukseen ”hyvästä kehästä” (Kettunen 2006, 59–61), johon kuului kolme toisiaan vahvistavaa elementtiä: kapitalismin henki, sosialismin utopia ja aate vapaasta talonpojasta. Tätä kehää rakennettiin 1960-luvulle tultaessa yhä enemmän politiikalla, joka perustui kansallisen konsensuksen hakemiseen. Hyvän kehä vahvisti myös kahta hyvinvointivaltion peruspilareja – palkkatyönormia ja kansalaisuuteen perustuvia sosiaalisia oikeuksia. Ajatus hyvästä kehästä sopii hyvin yhteen institutionaalisen taloustieteellisen ajattelun kanssa, sekä hintakilpailukyvyyn ja investointien varaan rakentuvan kasvupolitiikan kanssa. Valtiokeskeisen sosiaalipolitiikan taustalla oli ajatus, että talouden kasvudynamiikka ei ole vain markkinamekanismia ylläpitävän kilpailun varassa. Markkinoiden rinnalle tuli luoda rakenteita, jotka tukevat ihmisten yksilöllisen potentiaalin kehittämistä ei ainoastaan yksilöllisen hyödyn tai eduntavoittelun nimissä. Nämä ra-

kenteet puolestaan tukivat taloutta ja edistivät kansakunnan hyvinvointia ja vaurastumista.

Lama porttina uuteen paradigmaan

Kilpailukyvyyn teoria alkoi muuttua 1970-luvulla öljykriisin vauhdittamana, kun pääomaliikkeitä sääntelevä Bretton Woods-järjestelmä purkautui, valtiot luopuivat vähitellen 1980-luvulla pääomien liikkuvuuden ja korkojen kontrollista ja vapauttivat markkinoita. Monetarismista, joka vastusti devalvaatioita ja kannatti vakaata valuuttaa kansantalouden perustana, tuli vaikutusvaltainen talouspolitiikan oppi, jolla pyrittiin eroon kansallisista devalvaatioista. Hintakilpailukyky devalvaatioineen ei enää sopinut kuvaamaan poliittisia vaateita monetarismiin ja vakaan valuutan politiikan maailmassa.

Kilpailukyvyyn ja tehokkuuden ideat alkoivat muuttua myös Suomessa 1980-luvulta lähtien, kun maahan levisivät vakaata valuutta korostaneet ja devalvaatioista luopumista vaatineet monetaristiset opit. 1980-luvun alkuvuosina Suomen Pankki alkoi vapauttaa lainanottoa ulkomailta laajentamalla hallinnollisilla päätöksillä vähitellen sitä joukkoa, joka sai vapaasti ottaa lainaa maan rajojen ulkopuolelta (Hulkko ja Pöysä 1990; Kantola 2002, 93–95). Samalla Suomen Pankin rahapolitiikkaa alkoi ohjata ajatus, jonka mukaan Suomen devalvaatioille perustunut linja oli ollut turmiollinen ja tuli korvata vakaalla valuutalla (Kiander & Vartia 1998, 39–50; Kantola 2002, 99–101).

Hallituspolitiikassa uutta ajattelua edusti ensimmäisenä Holkerin sinipunahallitus, joka vuonna 1987 otti julkilausutuksi tavoitteeksi devalvaatioista luopumisen ja kirjasi ohjelmansa tavoitteeksi markan vakaan ulkoisen arvon. Vakaan markan politiikka yhdisti palkansaajien etuja ajaneet Kokoomuksen ja sosiaalidemokraatit hallituksessa (Kantola 2002, 98–101). Näin alkoi muodostua uusi politiikkaparadigma, jossa globalisoitua talous vapaasti liikkuvine pääomineen korvasi kansallisesti säädellyt pääomat.

1990-luvun lama oli keskeisessä roolissa uuden politiikkaparadigman sinetöimisessä. Pääomien vapauttamista seurasi kansantalouden

ylikuumentuminen. Kun maahan virtasi halpakorkoista lainarahaa ulkomailta, pankit ryhtyivät tarjoamaan sitä avokätisesti asiakkailleen. Maahan virtasi edullista valuuttamääräistä lainaa, joka alkoi ohjautua myös kannattamattomiin hankkeisiin ja kohteisiin, joiden tuotto-odotukset olivat epävarmoja ja lopulta osoittautuivat katteettomiksi. (Kantola 2002, 93–94; Aaltonen & Aurikko 1989, 11–20; Hämäläinen 1996, 63–70, 76; Hiilamo 1995; Kouri 1996; Kulha 2000; Kuusterä 1995; Lassila 1993; Pietilä 1995; 1996; Repo 1992; Saari 1992; Saukkomaa 1991; 1994; Sundqvist 2000).

Pörssikuplan puhjetessa ja Neuvostoliiton kaupan romahtaessa 1990-luvun alussa Suomen BKT putosi vuodessa lähes 10 prosenttia, enemmän kuin missään muussa OECD-maassa toisen maailmansodan jälkeen (Hulkko & Pöysä 1997, 397). Romahdus käynnisti julkisen talouden säästöt ja julkista kulutusta leikattiin 1994 – 1996 45 miljardilla markalla. Samaan aikaan valtio joutui ottamaan uutta lainaa. Valtion velan määrä kolminkertaistui vuodesta 1990 vuoteen 1992 ja edelleen kaksinkertaistui vuoteen 1996 mennessä. (Kosunen 1997, 38–42; Kantola 2002, 95–99.)

Lama sai myös talouspoliittisen eliitin ja päättäjät pohtimaan uudelleen tehokkuutta ja kilpailukykyä. Kesällä 1991 päättäjät jakautuivat sen mukaan, pitikö Suomen markka devalvoida lamasta selviämiseksi. Devalvaatiota vastustivat Suomen Pankki sekä Holkerin että Ahon hallitus. Devalvaatiota kannattivat vientiteollisuus ja sen ammattiliitot. Kiistalle oli tyypillistä se, että se synnytti ”epäpyhiä alliansseja”. Devalvaatiota kannattivat vientiteollisuus ja sen vasemmistolaiset ammattiliitot. Vanha ”sinivalkoinen” kansallisista raaka-aineista riippuvainen teollisuus yhdessä maataloustuottajien ja laitavasemmiston kanssa piti kiinni ”isänmaallisesta” devalvaatioiden politiikasta. (Kantola 2002, 99–101, 267–271.)

Laman kurimuksessa Suomi joutui lopulta devalvoimaan markan loppusyksystä 1991 ja kun sekään ei auttanut, markka laskettiin vapaasti kellumaan vielä syyskuussa 1992 (Hulkko & Pöysä 1998, 331–35; Aho 1998, 151–161; Kiander & Vartia 1998, 192–252; Kullberg 1996, 168–224).

Devalvaatio jäi kuitenkin vain väliaikaisratkaisuksi ja lopullisen voiton talouskriisissä veivät devalvaatiota vastustaneet uuden kansainvälisen

talouden vapautta ja tehokkuutta kannattaneet ideat. Kriisin jälkeen lähettiin pyrkimään irti devalvaatioiden politiikasta. Kelluvan kurssin aika päättyi, kun markka liitettiin EU:n valuuttakurssimekanismiin ERM:iin lokakuussa 1996 (Kiander & Vartia 1998, 214; Kantola 2002, 101). Samalla Suomi astui länsieurooppalaisen valuuttajärjestelmän piiriin, joka sinetöitiin vuonna 2002, kun euro otettiin myös käteismaksuvälineeksi. Hintakilpailukyvyyn parantaminen devalvoimalla jäi samalla historiaan

Lama synnytti myös keskustelun siitä, miten taloudellinen tehokkuus tulisi määritellä. Mennyt devalvaatioiden ja suojatun idänkaupan kausi alettiin nähdä tehottomuutena. Yksi keskeinen vaikuttaja keskustelussa oli professori Matti Pohjolan teesi tehottomasta pääomasta. Vuonna 1996 Pohjola otti esiin Kekkonen vanhan kysymyksen maltista ja vaurastumisesta esiin kirjassaan ”Tehoton pääoma”, joka nousi poliittisten päättäjien mielissä laman analyyseista suosituimmaksi (Kantola 2002, 162 – 168, 271–274). Pohjolan perusajatus oli, että suomalaisen talouselämän ongelmana olivat olleet kansallisten devalvaatioiden suojassa tehottomasti käytetyt ”laiskat” pääomat. Kun devalvaatiot ovat säännöllisesti auttaneet teollisuutta vaikeiden aikojen yli, teollisuuteen on syntynyt tehottomuutta.

Pohjolalle pääongelmana oli edellisen politiikkaparadigman keskeinen elementti: Kekkonen peräänkuuluttamat kansalliset investoinnit, tehoton pääoma. Kansallisia investointeja painottavan kasvupolitiikan sijaan oli löydettävä uusi ohjausmekanismi: markkinat, jotka toisivat talouteen tehokkuutta ja pakottaisivat laiskan pääoman etsimään tuottavia sijoituskohteita. Pohjola antoi suosituksia koko yhteiskunnan järjestämisestä markkinoiden tuoman tehokkuuden mukaan. Konkurssit, saneeraukset ja fuusiot olivat tervetulleita, koska ne poistavat liiakapasiteettia taloudesta. Pohjola myös korosti, että markkinoiden avulla ihmisten ”oman edun tavoittelu” saadaan palvelemaan ”kansantalouden yhteistä etua”. (Pohjola 1996, 150–151). Kurinpidon vastuu siirtyy politiikalta ja yhteiseltä toiminnalta markkinoille, jotka toimivat maltin ja kurin luojina.

Suomalaiset talouspolitiikan päättäjät⁸ omaksuivat laman kurimuksessa hyvin Pohjolan ajattelun (Kantola 2002, 162–168). Lama

8 Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra teetätti vuonna 1995 71 päättäjien haastattelua. Kohdejoukkona olivat ”tärkeimmät suomalaiset päättäjät ja

näytti yhtäkkiä asettavan sodan jälkeisen talouspolitiikan uuteen, kielteiseen valoon nimenomaan tehokkuuden näkökulmasta. Kuten eräs talouspoliittinen päättäjä totesi:

Voidaan sanoa, että siinä on sitten politiikkakin ollut mukana. Matti Pohjola on katsonut, että Suomessa teollisuuspolitiikka tehtiin siitä näkökulmasta, että yritysten ja teollisuuden investointeja suositaan ja tuetaan keinolla millä hyvänsä. Sehän tietysti johtaa yleisesti ottaen tehottomuuteen (...) kun katsotaan sitä BKT:n kehitystä, mikä se kontribuutio BKT:hen on ollut. Osittain voi sanoa, että se on ollut tällaisen tietynnäköisen näennäisesti pitkälle katsovan lyhytnäköisen politiikan seurausta.

Tukipolitiikka ja myös kansallista teollisuutta tukevat devalvaatiot näyttivät tarjonneen metsäteollisuudelle mahdollisuuden tehottomiin investointeihin, eivätkä olleet pakottaneet sitä tehokkaaseen resurssien käyttöön. Paradoksaalisesti erityisesti oikeistolaiset päättäjät suomivat yritystoimintaa, kuten keskeinen kokoomuslainen poliitikko kuvasi: ”Yrityksistä tuli laiskoja ja muuta. Kyllähän tässä maassa on ollut tehottomuutta eri sektoreilla erilaisia määriä vuosien varrella.” Tulkinta tehottomista pääomista ja yrityksistä sopi myös vasemmistolaisesti ajatteleville ja siten siinä oli aineksia myös kansallisen poliittisen konsensuksen perustajaksi. Esimerkiksi ammattiyhdistysliikettä lähellä oleva ekonomisti näki, että tehokkuus on ollut ongelma:

Meillä on todella paha rakenteellinen ongelma ehkä taloudessa. Se ei suinkaan ole yksinomaan se, että meillä on pitkin 80-lukua kasvanut julkinen sektori nopeammin kuin materiaallinen tuotanto ja että meillä on läntiseksi teollisuusmaaksi aivan valtava maataloussektori meidän sijaintiimme nähden täällä napapiirin tuntumassa. (...) Meillä on tällaisia pahoja rakenteellisia ongelmia, jotka on tuntuksia, mutta tämä, että onko meillä voinut käydä niin, että kun

vaikuttajat” (Kiander & Vartia 1998, 172-173, Kuusterä & Nyberg 1997). Haastattelussa kysyttiin päättäjien kokemuksia lama-ajalta. Aineistoa säilytetään Kansallisarkistossa.

raha on ollut ilmaista ja on ollut valtakunnan ideologiana Kekkosen ajatus, että onko meillä malttia vaurastua, niin onko meillä käynyt niin, että on tehty niin tavattoman tehottomia investointeja, ettei tämmösessä julmassa kilpailumaailmassa oikein tahdo pärjätä.

Laman yksi merkittävä seuraus olikin rajusti parantunut tuottavuus. Kun Suomi vielä vuonna 1990 kuului kansainvälisessä vertailussa keskikastiin, niin vuoteen 1995 mennessä suomalaisen tehdastyön tuottavuus oli ohittanut Ruotsin, Yhdysvallat ja Saksan, ja keikkui tilastojen kärjessä. Erityisesti talouskriisiä kiitellään siitä, että se oli vauhdittamassa tätä kehitystä. (Maliranta 1999.) Monet päättäjät tulkitisivatkin laman hyvää tekevänä tehokuurina suomalaiselle yhteiskunnalle ja olivat tyytyväisiä laman ”opetuksiin” ja ”hyvää tekevään” työttömyyteen (Kantola 2002, 161–181).

Schumpeteriläinen kilpailukyky politiikka

Kun hintakilpailukykyyn tähdännyt kasvupolitiikka tuomittiin lamas-
sa tuottamattomana, kilpailukyky ei kuitenkaan väistynyt politiikasta.
Päinvastoin. Hintakilpailukykyyn korvasi uusi kilpailukyky-käsite, jota
oli kehitetty taloustieteissä uusien informaatioteknologioiden tuoman
vallankumouksen myötä. Uudet informaation siirtoon ja käsittelyyn
perustuvat teknologiat olivat alkaneet kehittyä nopeasti 1960-luvulta
lähtien ja niiden kehityksen myötä erityisesti taloustieteissä oli ryhdyt-
ty korostamaan uusien teknologioiden merkitystä taloudessa. Tämän
ajatuksen isäksi nimettiin taloustieteilijä Joseph Schumpeter (1883–
1950), joka esitti jo 1900-luvun alussa, että ”kapitalismin todellisuudessa,
päinvastoin kuin taloustieteen oppikirjoissa”, ratkaisee uusi tuote,
uusi teknologia, uusi tavarantoimittaja tai uudenlainen organisaatio.
(Schumpeter 1943, 84.) 1970-luvun lopulta lähtien schumpeteriläinen
teknologioita painottava selitysmalli alkoi tunkeutua myös kauppateo-
rioihin, joissa alettiin nähdä teknologiat maan kilpailukykyä selittävä-
nä keskeisenä muuttujana (Hämäläinen 2003, 16–17). 1990-luvulla
teknologiavetoisesta kilpailukykyvyydestä tuli keskeinen tapa, jolla kansallis-

valtiota alettiin ymmärtää ja käsitteellistää monien maiden politiikassa (Freeman 1984, 503; Hämäläinen 2003, 83).

Schumpeteriläinen versio kilpailukyvyistä nousi ensimmäisenä poliittiselle asialistalle Yhdysvalloissa republikaanipresidentti Reaganin (1981-1989) kaudella, jonka perustaman komission yhdeksi jäseneksi tuli 1983 Harvardin yliopistossa vaikuttanut liiketalouden ja markkinoinnin professori Michael Porter (s. 1947). Hän oli ennen Reaganin komissioon tuloaan liiketaloustieteilijä, joka oli 1970-luvulta asti tehnyt yritysten ja toimialojen strategisia markkina-analyysseja. Komission innoittamana hän ryhtyi soveltamaan samanlaista analyysimallia myös kokonaisiin valtioihin. Porter julkaisi oman ”timanttimalliksi” ristimänsä analyysikehikon alun perin vuonna 1990 ilmestyneessä kirjassaan *The Competitive Advantage of Nations*. Timanttiin pohjautuva perusanalyysi on tuotteistettu taitavasti Harvardin yliopistossa ja sitä on myyty ja sovellettu laajasti ympäri maailmaa ja Porter on konsultoinut lukuisia hallituksia (Porter 2005).

Porterin mallin ytimessä on paradigman muutos, jossa kansallisvaltio joutuu kilpailemaan vapautuneiden pääomien ja markkinoiden maailmassa. Kansallisvaltio on ”kotipesä”, jonka tavoitteena on tuottavuus ja tehtävänä on yritysten luominen ja innostaminen. Tärkein tavoite on käyttää kansakunnan resursseja, työvoimaa ja pääomia mahdollisimman tuottavalla tavalla. Valtion ja julkisen sektorin koko on minimoitava ja myös työlainsäädäntö ja ammattiyhdistysliikkeet olisi pidettävä kurissa. Veropoliitiikan pitää kannustaa yrittämiseen eikä verottaa yrittämisen hedelmiä korkeilla marginaaliveroilla. Veropoliitiikan tavoitteena ei ole näin enää verojen progressiivisuus ja tulonjako, vaan ennen muuta kannustavuus: ”Kannustimet, yrittäminen, sinnikkyys, innovaatiot, ja erityisesti kilpailu ovat jokaisessa kansakunnan taloudellisen menestyksen lähteitä ja pohjana tuottaville, tyytyväisille kansalaisille” (Porter 1998, 736).

Suomessa schumpeteriläis-porterilainen kilpailukyvyn teoria on vaikuttanut kahdella tavalla siihen, miten kilpailukykyä on käytetty politiikassa 1990-luvulta lähtien. Ensinnäkin se on vahvistanut tiede- ja teknologiapolitiikkaa ja toisaalta kilpailukyvystä on tullut politiikan hallitseva kattokäsite, jonka tekijöiksi eri toimijat ilmoittautuvat

vakuuttaakseen poliittista uskottavuuttaan. Kilpailukyky ja tuottavuus tulivat teollisuuspolitiikan perusteluihin näkyvästi 1970-luvun alussa, kun teollisuuspolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi tuli tuotannon kilpailukykyyn vahvistaminen ja investointien suuntaaminen kilpailukykyisille aloille. (Jääskeläinen 2001, 22.)

Vuonna 1967 perustettu Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra käynnisti 1974 tutkimuksen, jossa selvitettiin päättäjien näkemyksiä Suomen kilpailukykyyn edellytyksistä kansainvälistyvässä teollisessa järjestelmässä. Ajatus oli saatu vastaavasta selvityksestä Ruotsista ja apuna käytettiin Pennsylvanian yliopiston professoria Hovard V. Perlmutteria. Raportissa suositeltiin talouspolitiikan painopisteen siirtämistä rakennepolitiikasta tuottavuuspolitiikkaan, mikä tarkoitti teollisuusinvestointien suosimista julkisten ja palveluinvestointien kustannuksella ja tuottavuuden painottamista. (Jääskeläinen 2001, 24.)

Tuottavuus ajoi itsensä läpi teollisuuspolitiikan tärkeänä päämääränä 1980-luvulla. Kun aikaisemmin kasvua oli luotu pääomakannan ja työpanoksen lisäyksellä, niin 1980-luvulla kokonaistuottavuudesta tuli tärkein kasvun lähde. Kokonaistuottavuudella tarkoitettiin ennen muuta teknologian kehitystä, työvoiman parantuvaa laatua, suurtuotannon etuja, organisaatioiden kehittymistä sekä työvoiman ja koulutuksen parempaa laatua. (Jääskeläinen 2001, 25.)

Samalla tiedepolitiikka kytkettiin voimakkaasti teollisuuspolitiikkaan. Vuonna 1983 aloitti toimintansa teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus Tekes, joka ryhtyi rahoittamaan tutkimus- ja kehitystoimintaa. Tiede- ja teknologiapolitiikkaa ryhtyi koordinoimaan ja resursoimaan vuodesta 1986 valtion tiede- ja teknologianeuvosto.

Varsinaisen ”kultakautensa” tiede- ja teknologiapolitiikka koki 1990-luvulla. Porterin timanttimallin innostamina Sitra ja Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA) käynnistivät 1992 kansallista kilpailukykyä ja teollista tulevaisuutta käsitelleen projektin, jonka ponttimeina oli talouden lama. Hankkeesta kasvoi laaja tutkimusprosessi, johon osallistui tutkijoita monista taloudellisista tutkimuslaitoksista ja rahoitusta saatiin myös Tekesiltä, KTM:stä ja yritysiltä.

Tiede- ja teknologiapolitiikan suuntaa muutettiin ratkaisevalla tavalla. Aiemmin keskeisenä olleesta aluepolitiikasta luovuttiin ja sen si-

jaan siirryttiin investoimaan tutkimus- ja kehitystyöhön. Tämä linjaus oli jo aiemmin ollut poliittisena tavoitteena, mutta Porterin ajatukset tarjosivat mahdollisuuden toteuttaa nämä politiikkapäätökset. (Jääskeläinen 2001, 42–43; 227–240.)

Kilpailukyvyyn ajatukset olivat legitimoimassa määrärahojen kasvua tiede- ja teknologiapoliitikkassa 1980-luvulta lähtien. Tutkimus- ja kehittämiskasvatukset kasvoivat Suomessa 1980-luvulla reaalisesti noin 10 prosenttia vuodessa, mikä oli OECD-maiden ennätys. Tutkimuksen osuus bruttokansantuotteesta nousi 1,2 prosentista 1,82 prosenttiin. (Lemola 2001, 26–43.)

1990-luvulla hallitus lisäsi vuosina 1997–1999 rahoitusta tieteen ja teknologiaan kolmella miljardilla markalla vuodessa. Muita merkittäviä avauksia olivat EU:n rakennetukien avulla vuodesta 1994 perustetut osaamiskeskukset, klusteriohjelmat ja uusteollistaminen ja Sitran harrastama venture capital –toiminta. (Lemola 2001, 47–51.) Vuonna 2006 Suomen panostus tutkimus- ja kehitystoimintaan oli 3,4 prosenttia bruttokansantuotteesta, mikä on maailman huippuluokkaa. (VNK 2007, 10-11; VNK 2005a, 38.)

Uuden kilpailukyvyyn idean esiinnousun voi myös ymmärtää elinkeinoelämän intressien yhä systemaattisemman artikuloinnin seurauksena. Elinkeinoelämän rahoittamat ajatushautomot (*think tankit*) ovat pyrkineet ottamaan haltuunsa sekä taloustieteellistä, että julkista keskustelua siitä, mitkä keinot ovat parhaita kansallisen kilpailukyvyyn edistämiseksi. Yhdysvalloissa nämä ajatushautomot moninkertaivat rahoituksensa 1980-lukuun mennessä, ja niistä muodostui merkittäviä yhteiskunnallisia toimijoita⁹. Ruotsissa vastaavanlainen uusia taloudellisia ideoita edistämässä olivat työnantajajärjestö SAF (*Svenskt näringsliv*), sekä sen kanssa yhteistyössä toimivat elinkeinoelämän ajatusmyllyt kuten SNS (Studieförbundet näringsliv och samhälle) ja Timbro. (Blyth 2002.)

9 Vaikutusvaltaisia ajatushautomoja Yhdysvalloissa 1980-luvulla olivat mm. The Heritage Foundation (vuosibudjetti 1981 \$7,1 milj.), The Hoover Institute (\$8,4 milj.), The American Enterprise Institute (AEI, \$10,4 milj. vuonna 1980), The Center for the Study of American Business (CSAB), National Bureau of Economic Research (NBER), American Council for Capital Formation (ACCF) (Blyth 2002, 152-201.)

Kilpailukyky politiikan kattokäsitteeksi

Kilpailukyky ei kuitenkaan jäänyt vain tiede- ja teknologiapoliitiikan alueelle. 1990-luvulla kilpailukyky nousi kukoistukseensa ns. kolmannen tien hallituksissa, kun Yhdysvaltojen presidentti Bill Clinton (1993–2000) ja brittien pääministeri Tony Blair (1997–2007) nostivat sen asialistoilleen (Beath 2002; Porter & Ketels 2003). Isossa-Britanniassa kilpailukyky politiikka alkoi ulottua 1990-luvulla “käytännössä hallituksen politiikan jokaiseen ulottuvuuteen” (Oughton 1997, 1487). Myös Manner-Euroopan maissa ja erityisesti Saksassa ja Alankomaissa pyrittiin kansallisiin sopimuksiin kilpailuvyyn nimissä (Sunell 2005; Streeck 1998, 438–440). Euroopan unionin hyväksymässä Lissabonin strategiassa vuonna 2000 kilpailukyky nostettiin EU:n tulevaisuusstrategian keskiöön (Lisbon European Council 2000).

Myös Suomessa kilpailukyky nousi kansalliseksi käsitteeksi, jonka osaksi ja tekijöiksi kaikki eturyhmät ja yhteiskunnan sektorit ovat innokkaasti pyrkinet. Esimerkiksi hallitusohjelmissa kilpailuvyyn käyttö moninkertaistui 1990-luvun puolestavälistä lähtien. 1980-luvulla kilpailukyky esiintyi hallitusohjelmissa muutaman kerran, Jäätteenmäen hallituksen (2003) ohjelmassa peräti 31 kertaa. Myös käytöyhteydet laajenivat nopeasti. Esimerkiksi energia- ympäristö-, alue-, liikenne-, maatalous-, ja tiedepoliitiikan yhteydessä painotettiin kilpailukykyä. Kilpailukyky näyttikin toimivan kattokäsitteenä uudelle kilpailuvaltion politiikkaparadigmalle, jonka keskeisiä ideoita hallituspolitiikassa olivat kilpailuvyyn ohella joustavuus, rakennemuutos, innovaatiot, osaaminen ja kannustaminen. (Kantola 2006.)

Uusi kilpailuvyyn idea heijastaa selkeää muutosta suhteessa siihen institutionaaliseen, talouden kokonaisuusyntään kohdistuvaan ajattelutapaan, joka oli toisen maailmansodan jälkeisen investointivetoisen kasvustrategian ja myös ”hyvän kehän” sosiaalipoliitiikan taustalla Suomessa. Tähän uuteen tapaan ajatella taloutta kuuluu myös uusi käsitys taloudellisesta tasapainosta, joka ei välttämättä pidä sisällään täystyöllisyyttä. Uuden ajattelutavan mukaan sekä inflaatio, että työttömyys voivat kasvaa mikäli talous on hakeutumassa kohti luonnollisen työttömyyden tasoa (NAIRU *Non-accelerating interest rate of unemployment*,

Carlin & Soskice 1990). Kuten talousteoreettisilla virtauksilla yleensä, myös tällä ajattelutavalla on monta varianttia, mutta sen alkupe-
rä voidaan jäljittää taloustieteilijä Milton Friedmaniin (1912–2006),
joka ensimmäisenä hahmotteli mallin johon sisältyi täystyöllisyydestä
poikkeava tasapainotyöttömyyden käsite (Friedman 1968; Blyth 2002,
140–141). Sittemmin kansainvälisesti tunnetut ekonomistit Richard
Layard, Stephen Nickell ja Jeremy Jackmann (Layard ym. 1991) hah-
mottelivat teorian työmarkkinoista ja työttömyydestä, joka on saanut
osakseen paljon huomiota.

Uusi taloudellinen ajattelutapa keskittyy talouden mikrotasolle,
yksilön rationaaliseen toimintaan taloudellisena agenttina. Näin mark-
kinamekanismille muodostuu entistä suurempi suvereniteetti verrattu-
na instituutioita painottavaan taloudelliseen ajattelutapaan. Siksi myös
”hyvän kehän” varaan rakentuva sosiaalipolitiikka on ajateltu uudelta
pohjalta, ja siinä alkaa näkyä uudenlaisia ongelmia jotka vaativat uu-
denlaisia ratkaisuja.

Kilpailukyky ja tuottavuus suomalaisessa sosiaalipolitiikassa

Kilpailukyvyyn ja tuottavuuden ideoiden siirtymistä yhteiskuntapoli-
tiikan keskiöön on seurannut uusia tapoja ajatella taloudellisen kas-
vun edellytyksiä, hyvinvointivaltion roolia markkinoilla sekä sosiaali-
politiikkaa. Kilpailukyvyistä tuli 1990-luvulta lähtien yhä vahvemmin
avainsana, jonka avulla perustellaan hyvin erilaisia toimia. Kansallinen
kilpailukyky yhdistää, luo legitimitettä ja tuntua yhteisestä elämästä
ja on siten legitimoimassa politiikkaa. Eri politiikkasektorit hakivat
itselleen painavuutta ja uskottavuutta esittämällä itsensä taloudellisen
kilpailukyvyyn vahvistajina ja tekijöinä.

Esimerkiksi sellaiset sosiaalipolitiikan osa-alueet kuin tulonjako,
sosiaaliturva ja aktivointi näyttäytyvät uudessa valossa ajateltuna kilpai-
lukyvyyn ja tuottavuuden näkökulmasta. Myös koulutuksen uudelleen
kehystämisestä on olemassa merkkejä. ”Hyvän kehän” varaan rakentu-
nut sosiaalipolitiikka sisällytti tulonjaon ja sosiaaliturvan osana laajem-
paa politiikkaparadigmaa, johon sisältyi sekä teknisiä, että normatiivi-

sia näkemyksiä talouskasvusta ja sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Kun tarkastellaan uusia tapoja ajatella tulonjakoa ja sosiaaliturvaa, huomataan muutamia oleellisia muutoksia sosiaalipoliittisessa paradigmas- sa. Pyrkimykset muuttaa tulonjakoa ja sosiaaliturvaa niin, että ne eivät muodosta haittaa kansainväliselle kilpailukyvyllle merkitsevät muutosta ideoiden, näkemysten ja politiikkaparadigman tasolla: ”Avainkysymys on, miten nyt alikäytössä olevat työvoimaresurssit saadaan tuottavaan toimintaan myös työntensiivisillä matalamman tuottavuuden aloilla ja samalla turvattua korkean tuottavuuden ja osaamisen kilpailukyky” (VNK 2004, 83–84).

Valtioneuvoston asettamassa globalisaatio -työryhmän loppura- portissa kiinnitetään huomiota työllisyyden lisäämiseen matalan tuot- tavuuden aloilla. Taustalla on ajatus siitä, että korkeat sosiaaliturva- etuudet ja korkea verotus johtavat työvoimaresurssien alikäyttöön. Tätä alikäyttöä voidaan raportin mukaan ehkäistä luomalla joustoja sekä ve- rotukseen että sosiaaliturvaan, niin että palkat voivat joustaa alemmas. Näin työmarkkinoille luodaan dynamiikkaa koska matalan tuottavuuden alat muuttuvat kannattavaksi liiketoiminnaksi työvoiman kustan- nusten laskiessa.

Tarkasteltaessa palvelualojen erityispiirteitä ja toisaalta Suomen työmarkkinoille tunnusomaisia rakenteita, huomio kiinnittyy ai- nakin muutamaaan potentiaaliseen ongelmakohtaan. Ensinnäkin palkkajakauma on Suomessa eurooppalaisittain kapea sekä brut- to- että nettopalkkojen osalta ... Matalan tuottavuuden työ pyrkii tällaisessa tilanteessa muodostumaan liian kalliiksi suhteessa ao. työn tuottavuuteen ja tuotettavista palveluista markkinoilla saata- vissa olevaan hintaan. Ongelma on ensisijassa matalien palkko- jen suhteellinen korkeus keskimääräiseen palkkatasoon nähden. (Sinko & Vibriälä 2005, 16.)

Yllä oleva sitaatti on peräisin Valtioneuvoston kanslian ”Palvelualojen kehitys, tuottavuus ja kilpailu”-raportista, jossa talouden asiantuntijat hahmottelevat keinoja palvelualojen työllisyyden lisäämiseksi. Rapo- rtissa päädytään menetelmien osalta konkreettisiin politiikkasuosituk-

siin. Palkanmuodostusta on kehitettävä kilpailukyvyyn nimissä ja verotusta on alennettava:

... Yksityisten palvelualojen kehitystä edistäviin politiikkatoimiin voidaan lukea: kilpailupolitiikan tehostaminen, palkanmuodostuksen kehittäminen työntekijöiden tuottavuuden paremmin huomioon ottavaan ja siihen kannustavaan suuntaan, työvoiman ammatillisen ja alueellisen liikkuvuuden edellytysten ja kannusteiden parantaminen, työn verotuksen keventäminen, yksityisen tuotannon nykyistä laajempi käyttö julkisesti rahoitettujen palveluiden tuotannossa, julkisten innovaatiopanostusten lisäys ja yrittäjyyden edellytysten kaikinpuolinen kohentaminen. (Sinko & Vihriälä 2005, 42.)

”Hyvän kehän” sosiaalipolitiikan mukaisesti luodut verotus-, sosiaaliturva-, ja palkanmuodostusmekanismit (kollektiiviset työehtosopimukset) rajoittavat palkkojen joustoa alaspäin ja tasoittavat tulonjakoa. Palkat eivät voi ymmärrettävistä syistä joustaa alemmaksi kuin alimmat sosiaaliturvaetuudet, eikä kollektiivisesti sovittuja minimipalkkoja voi työmarkkinoilla alittaa.

Kuten raportissa viitataan, verotuksen alentamisen, ja kilpailukyvyyn ja tuottavuuden nimissä kehitetyn palkanmuodostuksen seurauksena olisi sellaisen matalapalkkasektorin syntyminen, joka mainituista syistä ei ole aiemmin ollut mahdollinen. Tällainen matalapalkkasektori on olemassa maissa, joissa ei ole ”hyvän kehän” sosiaalipolitiikan kaltaista sosiaaliturva- ja palkanmuodostusjärjestelmää. Tulonjaon hahmottaminen uudella tavalla kilpailukyvyyn ja tuottavuuden ideoiden kautta, niin kuin ylläsiteeratussa Valtioneuvoston kanslian raporteissa tehdään, viestii siis uudenlaisesta tavasta määritellä yhteiskunnallinen järjestys.

Sosiaaliturvan ja tulonjaon uudelleen-kehystämisen lisäksi kokonaisvaltaisesta tavasta hahmottaa yhteiskuntaa kertoo tapa, jolla kilpailukyvyyn ja tuottavuuden ideat on liitetty myös koulutukseen (VNK 2004, 22 ja VM 2004 34, 46). Ajattelutapa, joka nostaa tuottavuuden ja kilpailukyvyyn politiikan keskiöön lähtee usein liikkeelle siitä, että globaalissa taloudellisessa järjestyksessä hyvinvointivaltiot jotka turvaavat länsimaisen elintason mukaisen minimitoimeentulon kansalaisil-

leen eivät voi kilpailla työvoimakustannuksilla. Sen sijaan korkea koulutustaso voi olla tekijä, joka houkuttelee investointeja ja yrityksiä.

Sosiaalipolitiikan menokuri

Tuottavuuden käsitteestä on sanottu, että se on pelkkä abstraktio joka saadaan jakamalla tuotettujen hyödykkeiden määrä (tai myytyjen tuotteiden hinta) tuotantoon kuluneen työvoiman määrällä (tai hinnalla) (Simon 1986). Tuottavuus ei siis ole inhimillinen ominaisuus, eikä edes yrityksen tai organisaation ominaisuus. Tuottavuus voi toisaalta olla koneiden ominaisuus. Tuottavuuden käsitteellä onkin monia ulottuvuuksia, jotka saavat eri asiansyhteyksissä erilaisia tulkintoja ja painotuksia.

Tuottavuuden ja tehokkuuden yksiselitteinen mittaaminen missä tahansa on yleensä hankalaa. Erityisen hankalaa se on julkisella sektorilla, koska julkisen sektorin toiminta ei ole markkinaperusteista. Tuottavuuden mittareilla on esimerkiksi hankalaa kuvata yleisemmän työmoraaalin ja ammattietiikan merkitystä. Lisäksi mittareihin sisältyy huomattava määrä tulkintaa siitä, mitä käsitteillä tarkoitetaan. Käsitteet, niiden mittaaminen ja käyttäminen toimintasuosituksina tarjoavatkin paljon mahdollisuuksia myös politiikalle, jossa niitä voidaan käyttää normatiivisessa mielessä perustelemassa hyvin erilaisia politiikkasuosituksia.

Tämä näkyy esimerkiksi siinä, miten tuottavuuden ideaa on käytetty Suomessa. Hallitusohjelmissa sitä on käytetty harvoin. Tuottavuuden lisäämisellä on perusteltu lähinnä 1990-luvun alkupuoliskolla käynnistettyä kansallista tuottavuusohjelmaa sekä yksittäisissä vaatimuksissa lisätä julkisten palvelujen tuottavuutta. Tuottavuus onkin ollut enemmän politiikan toteuttamiseen ja ratkaisumalleihin liittyntä sana, jolle ei ole välttämättä käyttöä hallitusohjelmien kaltaisissa normatiivisissa ohjelmissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei sillä olisi normatiivisia ulottuvuuksia.

Tuottavuus on ollut keskeisenä lähtökohtana esimerkiksi valtiovarainministeriön strategisissa linjauksissa. 1990-luvun laman kourissa ministeriö linjasi vuosina 1991 ja 1992 uuden kasvustrategian, joka

perustui toisaalta vientiyritysten kilpailukyvyyn tukemiselle ja toisaalta julkisen talouden menokurille. Tässä strategiassa finanssipolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin julkisen sektorin tuottavuuden kasvattaminen ja menojen kasvun rajoittaminen. (Määttä 2005, 242-244.) Tämä linjaus on säilyttänyt vahvan asemansa myös lamavuosien jälkeen ja tuottavuuden tavoittelemisen on vaikuttanut merkittävästi erityisesti sosiaalipolitiikassa. Vuonna 2005 voitiin todeta, että Suomi käyttää kansantalouden resursseihin ja asukasta kohti laskettuna sosiaalimenoihin muita EU15-maita vähemmän resursseja ja terveydenhuollon kokonaiskustannukset ovat näin mitattuna lähes poikkeuksellisen pienet (VNK 2005b, 95). Erityisesti terveydenhuollossa tuottavuus ja tehokkuus ovat olleet keskeisiä lähtökohtia toiminnan arvioinnille. Terveydenhuoltoa koskevaa poliittista keskustelua on hallinnut väittely siitä, missä suhteissa suomalainen terveydenhuolto on tehokasta ja tuottavaa ja missä taas ei. Tuottavuudella arvioiden onkin todettu, että Suomen terveydenhuoltojärjestelmä toimii kansainvälisesti vertaillen tuottavasti, koska koko järjestelmän vaatimat taloudelliset voimavarat (sekä euronääräisenä että osuutena bruttokansantuotteesta) ovat Länsi-Euroopan alhaisimpia (VNK 2005b, 73).

Näiden yleisten lukujen lisäksi tuottavuutta on pyritty mittaamaan yksilötason hoitoprosesseissa. Esimerkiksi erikoissairaanhoidossa on saatu tuloksia, joiden mukaan suomalainen sairaala hoitaa samanlaisesta terveysongelmasta kärsivän potilaan 37 prosenttia halvemmalla kuin norjalainen sairaala. Erosta kaksi kolmannesta selittyy sairaanhoitajien pienemmillä palkoilla ja noin kolmannes tuotannollisella tehokkuudella. (VNK 2005b, 74.)

Yllä olevat esimerkit osoittavat kuinka tehokkuutta ja tuottavuutta käytetään ”todellisuuden” tilaa kuvaavina mitattavina muuttujina (esim. VNK 2005b, 75), mutta niiden määrittelyllä on myös poliittisia vaikutuksia. On myös esitetty, että terveydenhuollon tavoite ei ole tuottavuus vaan tehokkuus, mutta sen mittaaminen onkin jo paljon hankalampaa. Kansainvälisissä vertailuissa on muun muassa käytetty tehokkuudelle mittaria, jonka on arvioitu ”vältettävissä olevien kuolemien” (*amenable deaths*) suhdetta kuolleisuuteen. Näissä mittareissa Suomi ei ole menestynyt kovinkaan hyvin ja tehokkuudessa on

parantamisen varaa. (VNK 2005b, 76.) Jos terveydenhuollon tehokkuus määritellään tällä tavalla, terveydenhuollon menokuri asettuu uuteen valoon. Tavoitteena ei olisi silloin mahdollisimman pieni terveydenhuollon BKT-osuus, vaan johtopäätöksenä olisivat lisäinvestoinnit niihin toimintoihin ja sairauksiin, joissa selvästi ihmiset kuolevat nopeammin kuin terveydenhuollon tietämyksen ja keinojen varassa olisi mahdollista. Tämä saattaisi tarkoittaa pikemminkin lisämenoja kuin menojen karsimista.

Suomessa kuitenkin terveydenhuoltoa arvioidaan ennen muuta tuottavuuden ja menokurin näkökulmasta. Esimerkiksi terveydenhuollon tuottavuutta voidaan näin pitää onnistuneena politiikkana, jos terveydenhuollon vaatimat voimavarat ovat alhaisia. Valtioneuvoston kanslian vuonna 2005 julkaisema sosiaali- ja terveydenhuoltoa käsittelevä raportti nostaa esiin suomalaista menokuria, joka on ollut EU15-alueella tehokkainta. Valtiovarainministeriön 1990-luvun alkuvuosina tekemän linjauksen mukainen politiikka ja sosiaali- ja terveydenhuollon menokuri nähdään menestystarinana, jota tulisi jatkaa, koska ”tällaisia piirteitä tuskin halutaan hukata” (VNK 2005b, 96).

Järjestelmätasolla tuottavuuden ja menokurin käänköpuolena on ollut Suomen selvästi muista pohjoismaista poikkeava linja, jossa julkisen sektorin työllistyvyys on selkeästi matalampi kuin muissa pohjoismaissa. Kun muissa pohjoismaissa julkinen sektori työllistää noin 30 prosenttia työvoimasta, niin Suomessa on jääty alle 25 prosentin (VNK 2005b, 99-101). Tuottavuuden näkökulmasta meillä on poikkeuksellisen tuottava julkinen sektori, mutta hyvinvoinnin jakamisen näkökulmasta voidaan viitata siihen, että meillä ei investoida sosiaali- ja terveystalouteen samalla tavalla kuin muissa Pohjoismaissa. Julkisen sektorin menokurilla, jota on pidetty yllä nimenomaan finanssipolitiikan tuottavuuden nimissä, Suomi siis näyttää tekevän selvän eron myös pohjoismaiseen hyvinvointimalliin.

Tämä politiikkaparadigman toinen puoli näkyy vastaavasti tiede- ja teknologiapolitiikan perusteluiden puolella. Esimerkiksi Vanhasen ensimmäisen hallituksen (2003-2007) ohjelman seurannassa todettiin tydytyksellä, että Suomen tutkimus- ja kehittämistoiminnan panostus oli vuonna 2005 3,4 prosenttia bruttokansantuotteesta, mikä oli

maailman huippua yhdessä Ruotsia kanssa (VNK 2007, 10–11). Kilpailukyvyllä toimiansa perusteleva politiikka voi pitää tavoitteenaan mahdollisimman suurta osuutta julkisista rahoista, kun taas sosiaali- ja terveyssektorin osalta tavoitteena pidetään mahdollisimman pientä osuutta julkisista menoista. Kilpailukyvyn ja tuottavuuden ideoilla näyttää näin olevan merkittäviä poliittisia seurauksia ainakin julkistalouden investointien ohjaamisessa ja niiden perusteluissa.

Joustavuus ja aktivointi

Tuottavuuden ja kilpailukyvyn ideoihin liittyy myös läheisesti joustavuuden, aktivoinnin ja kannustamisen ideat. Havainnot näistä ideoista vahvistavat osaltaan havaintoa uudesta, johdonmukaisesta kilpailukyvyn ja tuottavuuden ideoiden varaan rakentuvasta sosiaalipolitiikkaparadigmasta. Tämä uusi paradigma on oleellisesti erilainen kuin ”hyvän kehään” (Kettunen 2006, 60) nojaava 1990-lukua edeltänyt politiikka-paradigma.

Ennen 1990-lukua aktiivinen työvoimapolitiikka oli ollut osa täystyöllisyyteen tähtäävää politiikkaa, jossa työttömyyden ajateltiin aiheutuvan yksilöstä riippumattomista tekijöistä, kuten esimerkiksi talouden suhdanteista. Tällaiseen näkemykseen perustui Rehn-Meidner-järjestelmä, joka luotiin Ruotsissa, ja joka on ollut mallina myös suomalaiselle aktiiviselle työvoimapolitiikalle ennen 1990-lukua (Sihto 1994). Tähän talous/työllisyyspoliittiseen malliin kuului 1) hillitsevä rahapolitiikka (kysynnän hallinta) 2) solidaarinen palkkapolitiikka (tasavertainen palkka samankaltaisesta työstä kautta eri talouden sektorien) ja 3) aktiivinen työvoimapolitiikka, jonka tarkoituksena oli lisätä työn tarjonnan joustavuutta koulutuksen, investointiohjelmien ja uudelleensijoittamisen avulla (Blyth 2002, 120–121).

Kun sosiaalipolitiikkaa kehystetään uudelleen tuottavuuden ja kilpailukyvyn ideoiden kautta, aktiivisen työvoimapolitiikan ajatellaan täydentävän järjestelmää, joka perustuu passiiviseen työttömyysturvaan, eli jossa työnhakija on oikeutettu vastikkeettomaan (joskin kestoltaan rajattuun) työttömyyskorvaukseen. Ajatuksena on, että ilman aktivoin-

titoimenpiteitä passiivisen työttömyysturvajärjestelmän kannustinrakenteet synnyttävät rakenteellista työttömyyttä. Näin aktivoinnille on annettu vähintäänkin uusia sävyjä verrattuna Rehn-Meidner-järjestelmään perustuneeseen aktivointiin. Tämän uudentyypin aktivoinnin ajatellaan lisäävän joustavuutta ja palvelevan näin tuottavuuden ja kilpailukyvyn tavoitteita: ”Globalisaatioon liittyvä tuotantorakenteen muutos korostaa tarvetta turvata aktiivisen työvoimapolitiikan edellyttämien voimavarojen taso ja suunnata niitä riittävästi työnvälitykseen” (VNK 2004, 117).

Aktivointitoimenpiteiden lisäksi uudessa politiikkaparadigmassa huomio keskittyy itse työttömyysturvajärjestelmään. Pääministerin vuonna 2003 asettama työllisyystyöryhmä kehystää tuloja tasaavan ja markkinariippuvuutta vähentävän tukimuodon passivoivaksi ja tehottomaksi. Näin aktiivisen työvoimapolitiikan ja työttömyystuen välinen työnjako uudistetaan. Ennen työttömyyskorvaus lisäsi työuran enustettavuutta ja aktiivinen työvoimapolitiikka takasi täystyöllisyyden. Nyt työttömyyskorvaus nähdään passiivisena ja aktivointitoimenpiteet välttämättöminä passivoinnin vastapainona:

Nykyinen työttömyysturvajärjestelmämme on osin passivoiva. Ongelma korostuu työmarkkinatuen kohdalla, joka on käytännössä kestoltaan rajoittamaton ja monessa tapauksessa muodostunut osaksi yleistä sosiaaliturvaa... Työnhakua aktivoivan vaikutuksen lisäämiseksi, työttömien työllistämisen kannustamiseksi ja vakuutusluonteen vahvistamiseksi työttömyysturvajärjestelmää tulisi kehittää seuraavien linjausten mukaisesti: ... Vastikkeettomalle työmarkkinatuella määrättäisiin 500 päivän enimmäiskesto mahdollinen edeltävä päiväraha-kausiksi mukaan lukien. Tätä pidempään työttömänä olleet velvoitettaisiin tuen säilyttämisen ehtona osallistumaan aktiivitoimenpiteisiin, jolloin tuki olisi työmarkkinatuen suuruinen lisättyinä mahdollisella aktivointilisällä. (VNK 2003, 34-35.)

Globalisaatiotyöryhmä on samoilla linjoilla työmarkkinatuen ja aktivointitoimenpiteiden osalta, joskin vielä suorasanaisemmin:

*Työmarkkinatuki ajallisesti rajoittamattomana tukimuotona tulee lakkauttaa ja kytkeä kiinteästi aktiivisiin toimenpiteisiin. Lähtökoh-
tana tulee olla, että aktiivitoimet käynnistetään mahdollisimman
nopeasti, aina viimeistään 6 kuukauden työttömyyden jälkeen. (VNK
2004, 120.)*

Ylläsiteeratut tavoitteet ovat säilyneet suomalaisessa hallinnossa myös vuonna 2006. Sosiaali- ja terveysministeriön strategia-asiakirjassa ilmaistaan samansuuntainen tavoite rajoittaa työmarkkinatuen kestoja (STM 2006, 14).

”Hyvän kehän” ympärille rakentuneeseen politiikkaparadigmaan liittyy elementti, jonka voi nähdä ensisijaisesti tekniseksi (tai kognitiiviseksi), ja johon ylläsiteeratut tekniset luonnehdinnat tarttuvat. Tähän tekniseen elementtiin sisältyy sisäisesti johdonmukainen järjestelmä, joka perustuu yksinkertaistettuna tulonjaon tasaisuuteen, progressiiviseen eli tulojen myötä kasvavaan verotukseen, resursseja uudelleenjakavaan sosiaaliturvaan, ja työehtosopimusten kautta määräytyviin minimipalkkoihin. Tähän järjestelmään kuuluu myös sosiaaliturvan rahoittaminen välillisen ja välittömän verotuksen, sekä työmarkkinaosapuolten maksamien sosiaaliturvamaksujen avulla. Näiden teknisten piirteiden tasapainon ja yhtenäisyyden yhtenä seurauksena on se, että sosiaaliturvaetuudet ovat tulotasoon nähden suhteellisen korkeita (koska niiden tarkoituksena on jakaa resursseja uudelleen).

Kyse ei siis ole teknisestä tai hallinnollisesta hienosäädöstä kun sosiaalipolitiikkaa kehystetään uudelleen tuottavuuden ja kilpailukyvyn ideoiden kautta. Yllä kuvatun, tulonjaon ja sosiaaliturvan kaltaisia esimerkkejä löytyisi varmaankin useampia. Nämä esimerkit osoittavat kuitenkin sen, että koska kilpailukyvyn ja tuottavuuden ideat kohdistuvat sosiaalipolitiikkaparadigman kahteen peruspilariin, eli tulonjakoon ja sosiaaliturvaan, sisältyy niihin uusi ja näitä kahta esimerkkiä laajempi tapa hahmottaa yhteiskunnallista muutosta ja taloudellista kasvua. Siksi on aavistettavissa, että tulonjakoon ja sosiaaliturvaan liittyvien teknisten näkökulmien lisäksi tähän uuteen ajattelutapaan, tai politiikkaparadigmaan kuuluu myös uusi tapa ajatella sosiaalista oikeudenmukaisuutta.

Johtopäätökset

Kilpailukyvyyn ja tuottavuuden ideoiden analyysi osoittaa sen, että Suomessa on pitkälti luovuttu perinteisen pohjoismaisen hyvinvointimallin ideoista. Samalla on siirrytty uuteen valmentajavaltion poliittikkaparadigmaan. Suomalaisen hyvinvointivaltiomallin keskeisenä ajatuksena oli yhdistää kolme toisiaan tukevaa ideaa – kapitalismin henki, sosialismin utopia ja vapaan talonpojan aate (Kettunen 2006). Näistä ideoista rakentui pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli, joka Suomessakin omaksuttiin ja joka poikkesi muista teollistuneista länsimaista toisen maailmansodan jälkeen.

Pohjoismaisessa mallissa sosiaalipoliittikka rakennettiin elinkeinoelämän ja palkansaajajärjestöjen välisessä yhteisymmärryksessä. Talouden kasvudynamiikan ajateltiin perustuvan poliittisesti luotuihin instituutioihin, jotka ylläpitivät myös muita yhteiskunnallisia suhteita kuin pelkkiä taloudelliseen vaihdantaan perustuvia markkinasuhteita.

Nopean vaurastumisen ja taloudellisen kasvun hedelmät haluttiin jakautuvan tasaisesti yhteiskunnassa, ja sosiaalipoliittikalla oli tässä tärkeä rooli. Resurssien uudelleenjaolla haluttiin turvata yhtäläiset mahdollisuudet kaikille kansalaisille asuinpaikkakuntaan, sukupuoleen ja sosiaaliseen taustaan katsomatta. Sotien jälkeinen sosiaalipoliittikka säilytti tulojen ja varallisuuden jakautumisen suhteellisen tasaisena maassa, jossa maatalouden modernisaatio ja teollistuminen eivät olleet synnyttäneet kovinkaan suuria yhteiskunnallisia eroja.

Erityisesti 1990-luvun lamavuosien myötä realisoitunut kilpailukyvyyn ja tuottavuuden ideoiden muutos Schumpeteriläis-porteriläisiksi ”valmentajavaltion” ideoiksi merkitsee oleellista muutosta verrattuna perinteisiin pohjoismaalaisiin sosiaalipoliittisiin ideoihin. Poliittikan keskiöön nousseet uudet kilpailukyvyyn ja tuottavuuden ideat edustavat näkemystä, jonka mukaan elinkeinoelämä ja vapaat markkinat ovat yhteiskunnan keskiössä. Taloudellinen kasvu perustuu ensisijaisesti kilpailulle, jota voidaan ylläpitää ja lisätä taloudellisten kannustimien avulla. Valtion rooli taloudessa ja yhteiskunnassa ymmärretään edellytysten luoja: valmentajavaltiona, joka ei itse aktiivisesti vaikuta yhteiskunnan rakenteisiin.

Yhteiskunnallisesti merkittäviä näistä tuottavuuden ja kilpailuky-
vyn ideoista tekee se, että niiden kautta arvioidaan monia politiikan
ja julkisen hallinnon osa-alueita, kuten koulutusta ja työvoimapolitiik-
kaa. Korkeat työttömyysturvaetuudet olivat perinteisen työvoimapoliti-
tiikan peruspilareita, nyt niistä on tullut haittatekijä koko maan kilpai-
lukyvyllle. Koulutuspolitiikan tavoitteena oli aiemmin turvata yhtäläiset
koulutusmahdollisuudet kaikille. Kilpailukyvyn ja tuottavuuden para-
digmassa koulutus saa välineellisemmän aseman suhteessa talouteen.

Kilpailukyvyn ja tuottavuuden ideoiden nousuun liittyy myös uu-
sia tapoja politiikan perustelemiseksi. Pohjoismaisen hyvinvointivalti-
on politiikkaparadigma rakentui vahvoille normatiivisille perusteille.
Esimerkiksi ”yhteiskuntaan” liitettiin vahvoja solidaarisuuden latauksia
(Kettunen 2003). Lisäksi hyvinvointimallia perusteltiin ”hyvän kehän”
lupauksilla turvallisuudesta, hyvinvoinnista ja tasa-arvosta. Kattava
sosiaaliturva, tuloja tasaava verotus ja solidaarinen palkanmuodostus-
järjestelmä olivat näiden lupauksen lunastajia. Lupauksiin liittyvien
poliittisten ideoiden kommunikoitavuus oli laaja, sillä kansalaisten
oli helppo samaistua näihin positiivisiin, normatiivisiin ideoihin. Nii-
den varaan oli helppo rakentaa kansallinen projekti, johon ihmiset
pystyivät sitoutumaan.

Tuottavuuteen ja kilpailukykyyn perustuva valmentajavaltion po-
litiikkaparadigma korostaa normatiivisten painotusten sijaan ensisijai-
sesti kognitiivisia tai teknisiä elementtejä. Työttömyyden alentaminen
edellyttää aktivointitoimenpiteitä. Tuottavuuden kasvu edellyttää palk-
kojen ja työehtojen joustamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon me-
nokuria ja julkisen sektorin alhaista työllistävyyttä verrattuna muihin
pohjoismaihin. Kilpailukyky puolestaan edellyttää kasvavia julkisen
sektorin panostuksia tutkimus- ja kehitystoimintaan ja niiden kasvavaa
osuutta bruttokansantuotteesta.

Muutos normatiivisista painotuksista kognitiivisiin tapahtui 1990-
luvulla taloudellisen ja poliittisen epävarmuuden myötä, jolloin oli
tarvetta uusille poliittisille ideoille tilanteessa jossa vanhat ideat eivät
tuottaneet hedelmällisiä ratkaisuja esiin nouseviin ongelmiin. Samalla
kuitenkin kilpailukyky, tuottavuus ja työllisyyden parantaminen akti-
voimalla ja kannustamalla ovat tieteellisiin teorioihin, määrittelyihin ja

mittauksiin perustuvia käsitteitä, joiden ymmärtäminen edellyttää erikoistunutta tietoa. Tämän kehityksen myötä myös sosiaalipolitiikasta on yhä vaikeampi käydä poliittista keskustelua. Sosiaalipolitiikasta on muodostunut hallinnollisten työryhmien ja eksperttien erikoisaluetta, jossa maallikko auttamatta eksyy, ellei pysty pureutumaan ja puuttumaan erilaisten mittareiden ja käsitteiden laskutapojen perusteisiin.

Politiikkaparadigman kognitiiviset ja tekniset painotukset eivät kuitenkaan merkitse sitä, että politiikasta olisi kadonnut arvoihin tai normeihin liittyvät valinnat. Kilpailukyvyyn ja tuottavuuden ideoihin liittyy niiden teknisistä painotuksista huolimatta käsitys yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta. Tässä esitetyn analyysin perusteella voidaan sanoa, että kilpailukyvyyn ja tuottavuuden kautta ajateltu sosiaalinen oikeudenmukaisuus on varsin erilainen verrattuna perinteiseen pohjoismaiseen malliin sisältyneestä oikeudenmukaisuuskäsityksestä. Näkemykset kilpailukyvyystä ja tuottavuudesta muuttavat valtion roolin yksilöön investoivasta hyvinvointivaltiosta markkinamekanismeja ylläpitävään valmentajavaltioon.

Kirjallisuus

- Aaltonen, Ari & Esko Aurikko (1989) *Keskuspankkipolitiikka Suomessa*. Suomen Pankki, A:73. Helsinki: Suomen Pankki.
- Aho, Esko (1998) *Pääministeri*. Helsinki: Otava.
- Alapuro, Risto (2004) *What is western and what is eastern in Finland?* Thesis Eleven 77 (1): 85-101.
- Beath, John (2002) *UK Industrial policy – Old tunes on new instruments?* Oxford Review of Economic Policy 18: 2, 221-232.
- Blyth, Mark (2002) *Great Transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Böckerman, Petri & Jaakko Kiander (2006) *Talouspolitiikka*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Suomen malli: Murroksesta menestykseen?* Helsinki: Yliopistopaino, 135-173.
- Cerny, Philip (1990) *The Changing Architecture of Politics: Structure, agency and the future of the state*. London: Sage.

- Carlin, Wendy & David Soskice (1990) *Macroeconomics and the Wage Bargain: A modern approach to employment, inflation and the exchange rate*. Oxford: Oxford University Press.
- Francis, Arthur (1992) *The Process of National Industrial Regeneration and Competitiveness*. Strategic Management Journal 13 (special issue): 61-78.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Freeman, Christopher (1984) *Prometheus Unbound*. Futures 16 (5): 494-500.
- Friedman, Milton (1968) *Dollars and Deficits: Inflation, monetary policy and the balance of payments*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Gebhart, Hannes (1908) *Tilastollinen tutkimus yhteiskunta-taloudellisista oloista Suomen maalaiskunnissa v. 1901*. Tilattoman väestön alakomitea. Helsinki: Suomen senaatti.
- Hall, Peter (1993) *Policy paradigms, social learning and the state – The case of economic policy-making in Britain*. Comparative Politics 25: 3, 275-96.
- Hankonen, Johanna (1994) *Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Heiskala, Risto & Eeva Luhtakallio (toim.) (2006) *Uusi jako*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hiilamo, Heikki (1995) *SKOP: Lyhyt historia*. Porvoo: WSOY.
- Hjerppe, Riitta (1989) *The Finnish Economy 1860-1985: Growth and structural change*. Helsinki: Bank of Finland Publications.
- Hulkko, Kustaa & Jorma Pöysä (1998) *Vakaa markka: Teot ja tarinat*. Jyväskylä: Atena.
- Hämäläinen, Sirkka (1996) *Kahlitusta rahasta vapauteen*. Teoksessa Kuusterä, Antti & Harri Westermarck (toim.): *Pankkikriisit, talous ja ihminen*. Helsingin yliopisto. Studia Monetaria, Syksy 1995. Helsinki: Yliopistopaino, 63-76.
- Hämäläinen, Timo (2003) *National Competitiveness and Economic Growth*. Cheltenham: Edvar Elgar.
- Jessop, Bob (2002) *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Jääskeläinen, Jari (2001). *Klusteri tieteen ja politiikan välissä. Teollisuuspolitiikasta yhteiskuntapolitiikkaan*. Helsinki: Etna Sarja A 33.
- Kananen, Johannes (2005) *Current employment policy paradigms in the UK, Germany and Sweden*. Teoksessa Taylor-Gooby, Peter (toim.): *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan, 124-144.

- Kantola, Anu (2006) *Suomen mallia trimmaamassa – suomalaisen kilpailuvaltion sanastot*. Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.): *Uusi jako*. Helsinki: Gaudeamus, 156 -178.
- Kantola, Anu (2002) *Markkinakuri ja managerivalta*. Helsinki: Pallas, Lokerikirjat.
- Karisto, Antti, Pentti Takala & Ilkka Haapola (1997) *Matkalla nykyaikaan: Elin- tason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Kekkonen, Urho (1952) *Onko maallamme malttia vaurastua?* Helsinki: Otava.
- Kettunen, Pauli (2006) *The power of international comparison – A perspective on the making and challenging of the Nordic welfare state*. Teoksessa Christiansen, Nils Finn & Klaus Petersen, Nils Edling & Per Haave (toim.): *The Nordic Model of Welfare: A historical reappraisal*. Copenhagen: Museum Tusulanum Press, 31-67.
- Kettunen, Pauli (2003) *Yhteiskunta*. Teoksessa Hyvärinen, Matti, Jussi Kurunmä- ki, Kari Palonen, Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius (toim.): *Käsitteet liikkees- sä*. Tampere: Vastapaino, 167-213.
- Kiander, Jaakko & Pertti Vartia (1998) *Suuri lama: Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu*. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Kosunen, Virpi (1997) *Laskusuhdanteesta leikkauksiin – muutosten taustaa*. Teok- sessa Heikkilä, Matti & Hannu Uusitalo (toim.): *Leikkausten hinta: Tutki- muksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomes- sa*. Helsinki: Stakes, Raportteja 206, 33-44.
- Kouri, Pentti (1996) *Suomen omistaja ja elämäni muut roolit*. Helsinki: Otava.
- Kravis, Irving & Robert Lipsey (1971) *Price Competitiveness in World Trade: Stu- dies in international economic relations, No. 6*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Kravis, Irving & Robert Lipsey (1967) *A report on the study of international price competitiveness*. American Economic Review 57 (2): 482-491.
- Krugman, Paul (1995) *Technological change in international trade*. Teoksessa Stone- man, Paul (toim.): *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change*. Oxford: Blackwell, 342-365.
- Kulha, Keijo (2000) *Kuilun partaalla: Suomalainen pankkikriisi 1991-1995*. Helsinki: Otava.
- Kullberg, Rolf (1996) *... Ja niin päättyi kulutusjuhla*. Porvoo: WSOY.
- Kuusterä, Antti (1995) *Aate ja raha: säästöpankit suomalaisessa yhteiskunnassa 1822-1994*. Helsinki: Otava.

- Kuusterä, Antti & Martti Nyberg (1997) *Sitran talouspolitiikan tietopankkiprojekti. Kansantaloudellinen aikakauskirja* 93 (4): 650 - 657.
- Lassila, Jaakko (1993) *Markka ja ääni: suomalaisen pääoman palveluksessa*. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Layard, Richard, Stephen Nickell & Jeremy Jackman (1991) *Unemployment: Macroeconomic performance and the labour market*. Oxford: Oxford University Press.
- Lemola, Tarmo (2001). *Tiedettä, teknologiaa ja innovaatioita kansakunnan parhaaksi – Katsaus tiede- ja teknologiapolitiikan läbihistoriaan*. Helsinki: VTT, Työpapereita nro 57/01.
- Lisbon European Council (2000) *Presidency Conclusions 24 and 24 March 2000*.
- Maliranta, Mika (1999) *Tuottavuus ja työpaikat*. Teoksessa Vartia, Pentti & Pekka Ylä-Anttila (toim.): *Teknologia ja työ*. Helsinki: Taloustieto Oy, 61-80.
- Myrdal, Gunnar (1972) *Against the Stream: Critical essays on economics*. London and Basingstoke: Macmillan.
- Määttä, Seppo (2005) *Strategian ja strategisen informaation tulkintahorisontteja: Case Valtiovarainministeriö*. Turun Kauppakorkeakoulun julkaisuja A-2:2005.
- Oughton, Christine (1997) *Competitiveness policy in the 1990s*. The Economic Journal 107 (444): 1486-1503.
- Petersen, Klaus (2006) *Constructing Nordic welfare? Nordic social political cooperation 1919-1955*. Teoksessa Christiansen, Nils Finn & Klaus Petersen, Nils Edling & Per Haave (toim.): *The Nordic Model of Welfare: A historical reappraisal*. Copenhagen: Museum Tusulanum Press, 67-99.
- Pietilä, Antti-Pekka (1996) *Presidentin pankki*. Juva: Art House.
- Pietilä, Antti-Pekka (1995) *Pankkikirja*. Helsinki: Art House.
- Pohjola, Matti (1996) *Tehoton pääoma: Uusi näkökulma taloutemme ongelmiin*. Porvoo: WSOY.
- Porter, Bernhard (1996) *The Lion's Share: A Short History of British Imperialism 1850-1995*. 3rd ed. London: Longman.
- Porter, Michael (2005) *Michael E. Porter*. http://dor.hbs.edu/fi_redirect..jhtml?facInfo=bio&facEml=mpporter&loc=extn,22.3.2005.
- Porter, Michael (1998). *The Competitive Advantage of Nations*. London: MacMillan Press.
- Porter, Michael (1998) *The Competitive Advantage of Nations: With a new introduction*. London: MacMillan Press.

- Porter, Michael & Christian Ketels (2003) *UK Competitiveness: Moving to the next stage*. DTI Economics Paper No. 3. Economic and Social Research Council.
- Repo, Eljas (1992) *Vallanhavittelijat: Hannes Kulvik ja pankkien peli*. Jyväskylä: Gummerus.
- Richardson, J. David (1972) *Price Competitiveness in World Trade: Studies in International Economic Relations, No. 6*. Review on Kravis, Irving and Lipsey, Robert (1971) *Price Competitiveness in World Trade: Studies in International Economic Relations, No. 6*. Journal of the American Statistical Association 67 (338): 490-491.
- Saari, Juho (toim.) (2006) *Suomen malli: Murroksesta menestykseen?* Helsinki: Yliopistopaino.
- Saari, Mauno (1992) *Minä, Christopher Wegelius: Päiväkirja pimeiden voimien vuosilta*. Jyväskylä: Gummerus.
- Saukkomaa, Harri (1994) *Paha pankki: Kertomus Suomen säästöpankin lyhyestä elämästä*. Helsinki: Otava.
- Saukkomaa, Harri (1991) *Kuka tarvitsi Pentti Kouria? Kertomus vallasta, rahasta ja pankin moraalista*. Helsinki: Otava.
- Schumpeter, Josef (1943) *Capitalism, Socialism & Democracy*. London: Routledge.
- Sihtö, Matti (1994) *Aktiivinen työvoimapolitiikka: Kehitys Rehnin-Meidnerin mallista OECD:n strategiaksi*. Tampere: Tampere University Press.
- Simon, Michael (1986) *Do machines make humans more productive? Some preliminary considerations*. Teoksessa Murphy, John & John Pardeck (toim.): *Technology and Human Productivity: Challenges for the future*. New York: Quorum Books, 87-95.
- Sinko, Pekka & Vesa Vihriälä (2005) *Palvelusektorin koko, tuottavuus ja kilpailu – johdatus aiheeseen ja keskeiset päätelmät*. Teoksessa *Palvelualojen kehitys, tuottavuus ja kilpailu*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 11/2005, 9-44.
- Streeck, Wolfgang (1998) *The internationalization of industrial relations in Europe – Prospects and problems*. Politics & Society 26 (4): 429-459.
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö] (2006) *Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sundqvist, Ulf (2000) *Kärpäsjahti*. Helsinki: WSOY.
- Sunell Milka (2005) *Comparative report on the reproduction of consensualism*. Julkaisematon tutkimusraportti, osoitteessa www.smallcons.nl 18.4.2005.
- Taylor-Gooby, Peter (toim.) (2005) *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.

- Turner, Michael (1980) *English Parliamentary Enclosure: Its historical geography and economic history*. Folkestone: Archon Books.
- VM [Valtionvarainministeriö] (2004) *2000-luvun kasvupolitiikan haasteet: Mitä Suomi selviää ikääntymisestä ja kansainvälisen kilpailun kiristymisestä?* Helsinki: Valtionvarainministeriö, julkaisuja 1/2004.
- VNK [Valtioneuvoston kanslia] (2007) *Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman seuranta*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2007.
- VNK [Valtioneuvoston kanslia] (2005a) *Tuottavuus ja työllisyys: Mitä opittavaa muista Pohjoismaista?* Valtioneuvoston kanslian raportteja 3/2005.
- VNK [Valtioneuvoston kanslia] (2005b) *Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2005.
- VNK [Valtioneuvoston kanslia] (2004) *Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi: Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004.
- VNK [Valtioneuvoston kanslia] (2003) *Työllisyystyöryhmän loppuraportti*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisuja, 5/2003.

6 MORAALI JA KANNUSTINRAKENTEEN MUUTOS

– Miten kannustamisesta tuli suomalaisen hyvinvointipolitiikan valtavirtaa?

Liisa Björklund & Ilpo Airio

Kansalaisia on aina kannustettu itsenäisyyteen, työhön ja yhteistoi-
mintaan. Sillä on ollut lähtökohtaisesti kaksi tavoitetta: yhtäältä
yhteisen hyvinvoinnin tuottaminen, toisaalta sen oikeudenmukainen
jakaminen. Näitä tavoitteita on toimeenpantu eri tavoin, milloin on
korostettu tasa-arvon, milloin taas tuloerojen kannustavuutta. Suomen
kansantalouden ajauduttua kriisiin 1990-luvulla kannustavuudesta
tuli uudella tavalla poliittisen kiinnostuksen kohde. Tällöin politiikan
toimijat havahtuivat moniin sellaisiin kannustimiin, joiden katsottiin
kannustavan ihmisiä tekemään kansantalouden kannalta haitallisia va-
lintoja (Sailas 1992; Virén 1994; Soininvaara 1994). Pohjimmiltaan
kannustaminen onkin kansalaisten valintojen poliittista ohjaamista,
mikä tapahtuu tulonsiirto-, verotus- ja etuusjärjestelyjen muodosta-
man kannustinrakenteen välityksellä. Siihen kuuluu erilaisia taloudelli-
sia mutta myös sosiaalisia ja normatiivisia kannustimia, jotka vaikutta-
vat yksilöllisten valintojen laajuuteen ja hyväksyttävyyteen.

Laman vaikutuksesta kannustamisen tavoitetta alettiin tarkastella en-
sisijaisesti työnteon kannustimien näkökulmasta. Tällä tavoin poliittiset
päättäjät ryhtyivät ratkaisemaan työttömyysongelmaa. Työhön kannus-
tetuista kansalaisista koituisi vähemmän kuluja ja enemmän hyötyä kan-
santaloudelle kuin sosiaaliturvan varassa elävistä (K1, Hiilamo & Kautto
2004, 17; Parpo 2004, 37–43; Mattila-Wiro 2006, 92–93). Työn kan-
nustavuutta lisäämällä kansalaisista yritettiin tehdä entistä yritteliämpiä,
aktiivisempia ja omaehtoisempia, jotka vastuullisemmin huolehtisivat
omasta ja yhteisestä hyvinvoinnista (Julkunen 2006, 206–208). Kan-

nustavuuden lisääminen muodostui 1990-luvun puolivälin jälkeen työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa ohjaavaksi ideaksi, jonka avulla muutettiin kannustinrakennetta ja toteutettiin uudenlaista hyvinvointipolitiikkaa.

Tässä luvussa suomalaista kannustusideaa lähestytään sosiaali- ja politiikan näkökulmasta tarkastelemalla sen vaikutusta hyvinvointipolitiikan tavoitteisiin ja niistä heijastuviin arvoihin. Aineistona käytetään politiikka-asiakirjoja 1990-luvun alusta näihin päiviin saakka. Aluksi kuvataan kannustamisen idean *lähtötilanne ja analysoidaan kannustamisen käsitettä*. Luvun puolivälissä esitellään *kannustusidean* ihmiskäsitystä, poliittisen ohjaamisen käytäntöjä sekä *kannustinpoliittikan vaikutavuutta*. Sitten analysoidaan kannustinpoliittikan päämääriä ja niiden tueksi esitettyjä erilaisia *argumentaatiokehyksiä*, joita kutsutaan luvussa hyvinvointi-, työllisyys- ja markkinakehyksiksi. Luvun lopussa pohditaan kannustamisen eettisiä ulottuvuuksia ja moraalisesti hyväksyttävän kannustinrakenteen edellytyksiä.

Kannustusidea

Kannustavuudesta tuli Euroopan unionin sosiaali- ja työllisyyspolitiikan keskeinen tavoite jo 1990-luvun alussa. Globalisoituvan talouden aiheuttamat työllisyyden ja tuotantorakenteiden muutokset loivat paineita tehdä eurooppalainen hyvinvointipolitiikka kansainvälisesti kilpailukykyiseksi, työllisyyttä parantavaksi ja tehokkaammaksi. Tavoitteena oli saada työtä vailla olevat ihmiset tuottaviksi yhteiskunnan jäseniksi ja siten vähentää sosiaaliturvakustannuksia ja työttömyyden haittavaikutuksia. Kannustamispolitiikan tavoitteet, kohderyhmät ja toimenpiteet ovat poikenneet toisistaan kansallisten olosuhteiden, hyvinvointitraditioiden ja arvojen mukaan (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 26-27; OECD 1994; KOM 2000, 379; Nizzan Eurooppa-neuvosto 12/2000 liite: sosiaalinen toimintaohjelma).

1990-luvulla aktivoinnista ja velvoittamisesta on tullut yhä keskeisempi osa eurooppalaista viimesijaista sosiaaliturvaa. Aktivoinnin periaatteet-

na on tuen passiivisten piirteiden vähentäminen ja tuen saajien aktiivisuuden tukeminen ja lisääminen. (K3, 22–23.)

Suomessa 1990-luvun alussa koettu ennen näkemättömän raju talouskriisi pakotti arvioimaan uudelleen hyvinvointipolitiikan keinoja ja niiden kannustavuutta. Talouden taantumisen ja julkisen sektorin rahoitusongelmien vuoksi koko hyvinvointivaltion toimintaedellytyksiä oli tarkasteltava uudelleen (K1, 10). Tulonsiirtojärjestelmän kannustimilla oli valtiovallan taholta haluttu taata sosiaaliset oikeudet ja näin rohkaistu kansalaisia toimimaan, mutta nyt niitä ruvettiin tarkastelemaan kannustinloukkujen näkökulmasta. Työn vastaanottamista rajoittavista tulonsiirroista haluttiin päästä kokonaan eroon ja vahvistaa työmarkkinoille kannustavia tekijöitä. Työministeriö haki mallia muun muassa Tanskasta. Yleisesti esitettiin (esim. EVA 1995) näkemyksiä tulonsiirtojärjestelmän toimimattomuudesta ja epäjohtonmukaisuudesta ja keskeinen vaatimus oli tehokkaamman ohjausjärjestelmän luominen.

Edessä onkin julkisen sektorin tehtäväpiirin laaja ja perusteellinen uudelleenarviointi, minkä tulee johtaa julkisen sektorin tehtävien ja vastualueen supistamiseen, etuuksien ja vähemmän tärkeiden palvelujen karsimiseen, maksullisuuden laajentamiseen, hallinnon keventämiseen ja ohjausjärjestelmien uudistamiseen. (VM 1992.)

Kannustinloukkujen kielteiset taloudelliset seuraukset yhdessä valtiontalouden suurien säästöpainneiden kanssa johtivat siihen, että Suomessa aloitettiin hyvinvointipoliittinen kannustinreformi. Sen suuntaviivat määriteltiin pääministeri Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen (1995-1999) asettamassa *Kannustinloukkutyöryhmässä*, joka otti tavoitteekseen poistaa kannustin- ja tuloloukut hyvinvointivaltion tulonsiirtojärjestelmästä (Heikkilä 1996, 19–24). Kannustinloukkuongelma laajentui näin varsinaiseksi kannustinpolitiikaksi: Kannustinloukku- (1996/K1) ja *Aktiivinen sosiaalipolitiikka* (1999/K2; K3) -työryhmät ehdottivat toimenpiteitä, joilla pyrittiin lisäämään palkkatyön kannustavuutta, kansalaisten omaehtoisuutta ja aktiivisuuden lisäämistä sekä tehostamaan julkista taloutta (ks. Kannustinlähteet K1–K3).

Myös hallitusohjelmiin kirjattiin kannustustavoitteet (ks. Taulukko 1.). Pääministeri Esko Ahon hallituksen ennen laman syventymistä kirjoitetussa ohjelmassa (1991) kannustusidea on vasta idullaan. Idean omaksumista ja uutta poliittista ajattelutapaa kuvaa kiinnostava muutos kannustamisen perusteluissa vuoden 1991 hallitusohjelmasta Paavo Lipposen ensimmäisen kauden (1995) ohjelmaan. Kun edellisessä tulonsiirroilla tavoitellaan vielä *oikeudenmukaisuutta*, niin jälkimmäisessä niillä tavoitellaan *kannustavuutta*. Paavo Lipposen kahden kauden hallitusten ohjelmissa (1995 ja 1999) sekä Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa (2003) kannustamisen, aktivoinnin sekä tehokkuuden, työllisyyden, tuottavuuden ja yritteliäisyyden termit esiintyvät useasti. Lipposen hallitusten ohjelmat edustavat ohjelmallista kannustavuuden lisäämistä. Vanhasen hallituksen ohjelmassa (2003–2007) kannustavuuden lisäämisestä voidaan sanoa jo muodostuneen hyvinvointipolitiikan valtavirtaa (Hallitusohjelmat H1–H4). Vanhasen toinen (2007–2011) hallitus on valinnut kannustavuuden hyvinvointipolitiikkaa ohjaavaksi arvokseen (H5).

Hallitus-ohjelma	1991 (ei otsikkoa)	1995 Työllisyyden ja yhteisvastuun hallitus	1999 Oikeudenmukainen ja kannustava - sosiaalisesti ehea Suomi	2003 Työllä, yrittämisellä ja yhteisvastuulla uuteen nousuun	2007 Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi
Talous	Laman voittamiseksi toteutetaan välittömiä kilpailukykyä parantavia toimia ja julkisen talouden säästötoimia sekä pyritään talouden rakenteellisten vinoutumien korjaamiseen.	Pyritään kasvun työllisyysvaikutusten lisäämiseen ja pitkäaikaistyöttömyyden pikaisen vähentämiseen tehostamalla työvoimapolitiikkaa ja työmarkkinoiden toimivuutta.	Hallitus uudistaa verotusta ja sosiaalietuuksia työllisyyttä parantavaan ja omatoimisuutta kannustavaan suuntaan.	Tärkein tavoite on työllisyyden lisääminen. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää vahvaa talouskasvua.	Lähimpien vuosien suurin uhka vahvalle talouskasvulle on työvoiman riittämätön saatavuus siitä huolimatta, että työttömyys on edelleen suurta ja työllisyysaste verraten alhainen.
Työllisyys	Työllisyyslakia uudistetaan ja muutetaan. Sen sisältämät yksityiskohtaiset, jäykät, kaavamaiset säädökset työllistämistoimista vastaamaan muuttuvien työmarkkinoiden tarpeita.	Työnteon kannustimien lisäämiseksi verot, tulonsiirrot ja palvelumaksut mitoitetaan yhteen sovitteen siten, että ne kannustavat aina työnteokseen.	Ihmisten omaehtoista ponnistelua hyvinvointinsa edistämiseksi kannustetaan. Aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja työhön hakeutumiseksi edistetään.	Aktiivista työvoimapolitiikkaa kohdistetaan. Työmarkkinatuen painopistettä muutetaan passivisesta tuesta aktiiviseen. Aktiivitoimenpiteiden vaikuttavuutta parannetaan.	Työvoimapolitiikkaa uudistetaan tavoitteena parantaa työnhakijain ja työpaikkojen kohtaantoa, edistää uusien työpaikkojen ja yritysten syntymistä sekä vähentää työttömyyttä ja osaltaan syrjäytymistä. Työvoimapolitiisten toimien vaikuttavuutta on oleellisesti parannettava.
Verotus	Tuloverotusta kehitetään työntekoa, yrittämistä ja säästämistä edistävällä tavalla.	Veropolitiikalla kannustetaan työntekoa ja yritteliäisyyttä sekä tuetaan taloudellista kasvua.	Verotus, sosiaaliturva ja palvelumaksut sovitetaan yhteen niin, että työhön hakeutumisen taloudelliset kannustimet paranevat.	Verotuksen rakennetta kehitetään työllisyyttä tukevalla ja yrittäjyyttä edistävällä tavalla.	Veropolitiikka tukee talouspolitiikan tavoitetta työllisyyden ja tuottavuuden lisäämisestä ja sen varmistamista, että talouskasvun hedelmät jakautuvat laajasti yhteiskunnassa.
Sosiaalipalvelut	Perusturvaa parannetaan valtiontalouden sallimissa puitteissa ottaen huomioon talouden tervehdyttämistoimenpiteiden aiheuttamat sosiaaliset kompensointitarpeet.	Sosiaalietuuskien, asiakasmaksujen ja ansiotulojen kasvun ja verotuksen on muodostettava kokonaisuus, joka kannustaa työn tekemiseen ja estää kannustinlukkujen syntymisen.	Tuloverotuksen, sosiaalisten tulonsiirtojen, maksujen ja palvelujen on muodostettava toimiva ja kannustava kokonaisuus.	Tavoitteita ovat työ- ja toimintakyvyn ja omatoimisuuden tukeminen. Ihmisen toimeentuloa on tarkasteltava työnteon, verotuksen, sosiaaliturvan ja palveluiden näkökulmasta kokonaisuutena.	Sosiaaliturva-uudistuksen tavoitteena on työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perustarvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa.

Taulukko 1. Kannustusidean kehitys hallitusohjelmissa vuosina 1991–2007

(Lähde: Hallitusohjelmat 1991, 1995, 1999, 2003 ja 2007)

Julkinen valta vastasi kannustusidealla laaja-alaisesti eri politiikkalohkojen muutostarpeisiin. Idean tavoitteena oli tehdä hyvinvointivaltion kannustinrakenne taloudellisesti kestävämmäksi lisäämällä työvoiman tarjontaa ja tuottavuutta.

Työnteon kannattavuutta suhteessa sosiaaliturvan varassa elämiseen voidaan periaatteessa parantaa monin keinoin lisäämällä vero- ja sosiaaliturvajärjestelmään kannustavia elementtejä. Korkeaa nettokorvausastetta voidaan alentaa eli työttömyysloukkuongelmaa lievittää sosiaaliturvan tasoa alentamalla tai saantiehtoja kiristämällä samalla mahdollisesti verotusta keventäen. Korkeiden efektiivisten marginaaliveroasteiden alentaminen ja tuloloukkuongelman pienentäminen merkitsee käytännössä tuloerojen kasvattamista. (K1, 12.)

Vero- ja tulonsiirtojärjestelmän kannustavuutta lisättiin lähtökohtaisesti sisäisillä korjauksilla, minkä vuoksi institutionaaliset rakenteet ovat säilyneet suhteellisen pysyvinä. Kannustinrakenteen uudistaminen on tapahtunut oikeuttamalla ja vahvistamalla sellaisia järjestelyjä, jotka eivät ole vaatineet suuria rakenteellisia muutoksia, vaan mahdollistaneet pienet, systemaattisesti samaan suuntaan vievät toimenpiteet (Denzau & North 1994). Tällä tavoin toteutettuna kannustamisen ideaan oli ongelmattomampi tarttua; se tarjosi poliittisesti helposti omaksuttavan ja järkevältä vaikuttavan keinon ohjata ihmisiä työllistymään.

Valittuja keinoja rajoittaa myös se, kuinka laajaan uudistukseen halutaan ryhtyä. Mikäli tarkoituksenmukaisena ei pidetä nykyisten järjestelmien romuttamista eikä kokonaan uudenlaisen järjestelmän luomista, esimerkiksi negatiivista tulovero- tai perustulojärjestelmää, nykyisten verotus- ja tulonsiirtojärjestelmien peruspiirteitä voidaan tarkastella rakenneuudistuksena kannustavuustavoitteiden näkökulmasta. Esitettävät toimenpiteet edustaisivat tällöin nykyjärjestelmää korjaavien uudistusten linjaa. (K1, 12.)

Kannustavuuden lisäämisen tärkeydestä oltiin poliittisesti varsin yksimielisiä. Sen sijaan kannustamisen toimeenpanosta ja vaikuttavuudesta on esitetty erilaisia arvioita. Joidenkin näkemysten mukaan kannustavuuden lisääminen ei toteuta kannustinrakenteelta edellytettävää taloudellista tehokkuutta ja toimenpiteiden on katsottu olevan täysin riittämättömiä. On myös väitetty, että tulonsiirtojärjestelmän ongelmat ovat aivan toisaalla kuin sen kannustinloukkuvaikutuksissa. Kannus-

tinpolitiikka on kuitenkin perustunut pitkälti esitettyihin laskelmiin kannustinloukkujen purkamisen suotuisista vaikutuksista, vaikka niiden osoittaminen onkin ollut vaikeaa ja harjoitetun politiikan tulokset ovat vaikuttaneet vähäisiltä (Mattila-Wirolahti 2006, 91- 121; Ilmakunnas ym. 2001). Jotta voidaan arvioida kannustusidean vaikutusta hyvinvointipolitiikan päämääriin, on ensin yksityiskohtaisesti määriteltävä kannustamisen käsite ja siihen sisältyvät tekijät.

Mitä kannustaminen on?

Sanakirjassa kannustamisella tarkoitetaan toimintaa, jossa kohdetta ohjataan kannustimien avulla tekemään jotakin. Sitä on hevosen kiihottaminen kannuksilla hyppäämään korkeammalle, johtajien houkutteleminen optioilla kovempiin markkinatuloksiin, työikäisten sitouttaminen pidempiin työuriin, työttömien kehottaminen palkkatyöhön sekä erilaiset toimet kansalaisten elämäntapojen ja yksilöllisten valintojen ohjaamiseksi. Vakiintunut kannustamisvertaus on puhe kepeistä ja porkkanoista, joilla tarkoitetaan ihmisten ohjaamista rangaistuksilla ja palkkioilla. Kannustamalla kansalaiset voidaan saada valitsemaan sellaisia toimintatapoja, joita he eivät ilman kannustinta valitsisi. Kannustaminen on aina luonteeltaan normatiivista, koska siinä suositellaan tiettyjä toimintavaihtoehtoja, joihin ryhtymällä toimija voi saavuttaa kannustimella hänelle luvatus hyvän.

”Kannustaminen” voidaan käyttöyhteyden mukaan ymmärtää hyvin laajasti. Se kytkeytyy lähes kaikkeen inhimillisen toiminnan motivaatiota koskevaan keskusteluun tai se voidaan rajata johonkin tieteenalaan. Yhteiskuntapolitiikassa kannustamisella on perinteisesti tarkoitettu palkkatyön ja sosiaaliturvan välisiä kannustinjärjestelyjä. Nämä voivat joko lisätä ihmisten työhaluja ja -kykyjä tai vähentää ihmisten itsenäisyyttä ja työmahdollisuuksia ja tällä tavoin vaikuttaa syrjäytymiseen. Yhteiskuntapoliittisen kannustamisen tarkastelemiseksi on tärkeää ymmärtää, miten kannustimia asettavat yhteiskunnan tahot toimivat, mitä he kannustamisella tavoittelevat. Näitä tekijöitä tarkastellaan seuraavaksi intentionaalisen ja kollektiivisen toiminnan

teorian avulla, joka antaa välineet erotella kannustamisen idean keskeisimmät ainekset (von Wright 1963a; 1963b; 1980; Tuomela 2005; 2007).

Kannustamisen käsiteanalyysi

Kannustamisen käsitteestä voidaan muotoilla kolmen tekijän määritelmä, jonka mukaan kannustaminen on sitä, että kannustettava *valitsee* tai *saadaan valitsemaan* jokin toimintavaihtoehto *ilman ulkoista pakkoa*

- 1) omien preferenssiensä, kykyjensä ja halujensa mukaisesti ja/tai
- 2) kannustajan tarkoituksien mukaisesti ja/tai
- 3) olosuhteita hyödyntävällä tavalla.

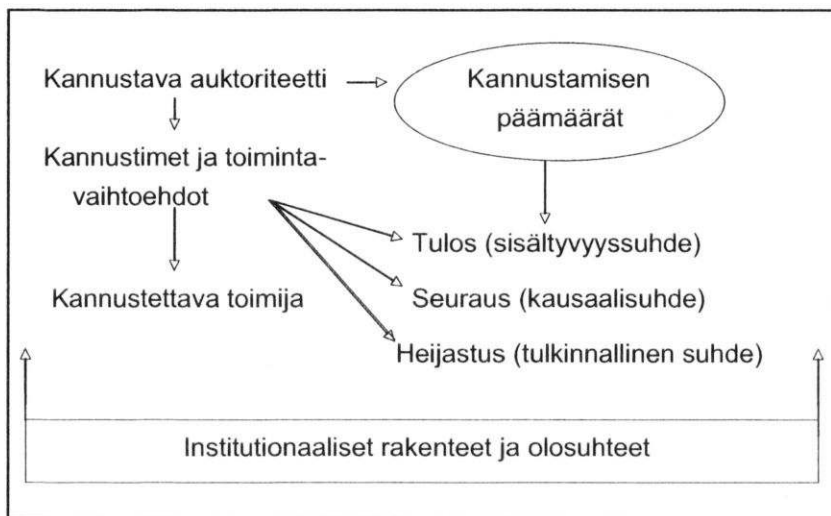
Kannustamista voi loogisesti tapahtua niin, että määritelmän kaikki ehdot täyttyvät tai vain jokin niistä. Kannustamisen edellytyksenä on, että kannustettavan on voitava toimia *ilman ulkoista pakkoa*. Toiminta ei ole kannustamista, jos kannustettava ei voi toimia vapaaehtoisesti. Kannustamisessa on usein käännekohta, jonka jälkeen toiminta muuttuu jonkinasteiseksi pakottamiseksi.

Määritelmän ensimmäisessä tapauksessa on kyse siitä, että jokin tekijä saa toimijan toteuttamaan jotakin preferenssiään, kykyään, tarvettaan tai haluaan. Tämä tekijä voi olla sisäinen tai ulkoinen kannustin. Sisäiset kannustimet ovat toimijan omalle toiminnalleen asettamia houkuttimia, kun taas ulkoiset kannustimet ovat kannustajan asettamia. Tämä tapaus on kannustamista termin heikoimmassa merkityksessä, ja kannustamisen sijaan voidaan puhua *kannustumisesta*, jolloin toimija valitsee toimintansa itse ja säätelee sitä asettamalla itselleen sisäisiä kannustimia. Toimija toimii yksityisten preferenssiensä perusteella ja tavoittelee yhteistoimintaan kannustumalla omaa hyvää.

Yleisimmin kannustamisella tarkoitetaan määritelmän toista tapaus, jossa voidaan selkeästi erottaa kannustaja ja kannustettava. Kannustajana on jokin auktoriteetti, joka käyttää valtaa suhteessa toimijaan. Kannustaja asettaa ulkoisia kannustimia ja toimintavaihtoehtoja.

Tehokkaan kannustamisen vaikutuksesta kannustajan toiveista tulee kannustettavan omia tarpeita ja hän haluaa toimia vapaaehtoisesti niiden perusteella. Tällöin toimija valitsee yhteisen toimintaperusteen ja tuottaa toiminnallaan myös yhteistä hyvää.

Kannustamista voi tapahtua myös olosuhteiden vaikutuksesta niin, että toimija kannustuu toimimaan tavalla, jota mikään auktoriteetti ei ole erityisesti suunnitellut. Olosuhteet voivat olla joko kannustajan kannalta edulliset tai voi tapahtua jotain muuta kuin, mitä kannustaja on suunnitellut.



Kuvio 1. Kannustamisen käsitteelliset osatekijät

Kannustettava kansalainen

Kannustamisen edellytyksenä on, että kansalaisella on oltava aito mahdollisuus tulla kannustetuksi. Kannustettava on omia kykyjään käyttävä kansalainen, joka tekee erilaisia valintoja toteuttaakseen osaaamistaan ja ihmisyyttään. Kansalaisen uskotaan haluavan käyttää ja kehittää omia kykyjään siinä yhteisössä, missä hän elää. Tämä niin sanottuun aristoteeliseen ihmiskäsitykseen pohjautuva periaate koskee kansalaisen asemaa yhteiskunnassa. Yhteiskunta voi luoda kansalaiselle tilaisuuksia ja mahdollisuuksia toteuttaa kykyjään tai rajoittaa hänen valinta- ja toimintamahdollisuuksia.

Kykyjen ja resurssien hankkimista ja toteuttamista voidaan tarkastella kansalaisen vapauden tai vapaaehtoisuuden eriasteisen rajoittamisen näkökulmasta (von Wright 1980). Kansalaisen mahdollisuudet toteuttaa ja hankkia kykyjä edellyttävät negatiivisen vapauden (vapaus jostakin) lisäksi muidenkin ehtojen toteutumista. Kansalaisella on oltava positiivisia vapauden välineitä (vapaus johonkin), tilaisuuksia ja resursseja toteuttaa omia halujaan ja intressejään suhteessa omiin kykyihinsä (Feinberg 1973). Nämä vapauden osatekijät ovat suorassa yhteydessä kansalaisten kykyyn edistää omia tavoitteitaan ja tulla kannustetuiksi.

Tarkasteltaessa kannustamista toteutetun kannustin- ja aktivointipolitiikan näkökulmasta korostuu henkilön positiivinen oikeus työllistyä (Arajärvi 2002, 254–255; Stakes 2006, 30). Kansalaisten työhön kannustamisessa käytetään yleisiä yhteiskunta- ja talouspoliittisia toimenpiteitä sekä yksilöllisiä ja kuntouttavia toimenpiteitä, joilla pyritään työvalmiuksien parantamiseen ja työn vastaanottamisen kannattavuuteen. Nämä tavoitteet edellyttävät kansalaiselta aikaisempaa korostuneemmin työpanosta (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 26–27). Aktiivisen sosiaalipolitiikan periaatteissa nämä tavoitteet ilmaistaan seuraavasti (K3, 17–18):

- a. jokaisella työkykyisellä on oikeus työhön sekä työstä saatavaan toimeentuloon,

- b. jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan huolehtia omasta ja läheistensä eluksesta joko työllä tai sitä vastaavalla toiminnalla,
- c. työikäisen ja -kykyisen henkilön eläkkeelle siirtyminen tai siirtäminen ei ole aktiivista sosiaalipolitiikkaa,
- d. palvelujärjestelmän – erityisesti koulutuksen ja kuntoutuksen – tulee yhdessä tulonsiirtojen kanssa tukea työhön menemistä, työssä pysymistä ja työhön paluuta.

Edellä esitettyjen lähtökohtien ja kannustinpolitiikan periaatteiden pohjalta voidaan jaotella kannustinpolitiikan erilaisia kohderyhmiä sen mukaan, millaisia työnteon kannustimia niihin kohdistetaan tai minkälaista yhteiskunnallista toimeliaisuutta suositellaan tai halutaan estää ja minkälaisia yksilöllisiä valintoja edistetään.

Kannustinpolitiikan kohderyhmät

Kannustinpolitiikan kansalaisen toimintaa koskevat oletukset voidaan karkeasti luokitella seuraaviin ryhmiin:

- työlliset,
- aktiiviset työttömät,
- passiiviset työttömät,
- syrjäytyneet,
- vapaamatkustajat ja
- väärinkäyttäjät

Luokittelu perustuu työministeriön ja tilastokeskuksen raportteihin sekä kannustin- ja aktivointipolitiikan asiakirjoihin K1–K3 ja H1–H4. Näihin kohderyhmiin kohdistetaan erilaisia sanktioita, kannustimia ja pakotteita sen mukaan, miten ne toteuttavat kannustamispolitiikan päämääriä. Toisia kannustetaan palkkioilla ja erilaisilla etuuksilla, kun taas toisia tukien leikkauksilla ja työvelvoitteilla. Kannustinpolitiikan kohderyhmien avulla voidaan näin arvioida kansalaisten sosiaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien suhdetta.

Kohderyhmät	Ominaisuus ja kyky	Mahdollisuus ja tilaisuus	Vapaus ja oikeus	Halu ja velvollisuus
Työlliset	Työkykyinen Aktiivinen Omatoiminen Moraalinen	Työmarkkinat tarjoavat tilaisuuksia	Suuri positiivisen vapauden ala. Oikeus työhön ja siinä kehittymiseen.	Halu ja velvollisuus osallistua yhteiskunnan toimintaan ja kustannuksiin.
Aktiiviset työttömät	Työkykyinen Aktiivinen Moraalinen	Työmarkkinat saattavat tarjota tilaisuuksia. Työllistyminen mahdollista.	Negatiivinen vapaus. Vapaus rajoittunut rakenteellisista syistä. Oikeus työhön.	Halu työllistyä. Ei velvollisuutta kustannuksiin.
Passiiviset työttömät "pitkäaikais-työttömät, vajaakuntoiset"	Osatyökykyinen Passiivinen Moraalinen	Työmarkkinat eivät tarjoa tilaisuuksia. Työllistymisen mahdollisuus vielä olemassa (kyvyissä asteroija).	Negatiivinen vapaus rajoitettu henkilökohtaisista ja rakenteellisista syistä. Oikeus työhön ja työttömyys- ja toimeentuloturvaan.	Haluttomuutta osallistua työmarkkinoille. Ei velvollisuutta kustannuksiin.
Syrjäytyneet "toivottomat" "syrjäytetyt"	Työkyvyttö Passiivinen Moraalinen	Työmarkkinat eivät tarjoa tilaisuuksia. Kyvyt eivät mahdollista työllistymistä.	Vapaus rajoitettu henkilökohtaisista ja rakenteellisista syistä. Oikeus toimeentuloturvaan.	Halu rajoittunut. Ei velvollisuutta yhteiskunnan kustannuksiin.
Vapaamatkustajat	Työkykyinen Passiivinen Moraaliton	Työmarkkinat tarjoavat tilaisuuksia. Työllistymisen mahdollisuus.	Suuri vapauden ala. Ei oikeutta toimeentuloturvaan.	Halu rajoittunut. Moraalisen velvollisuuden puuttuminen.
Väärinkäyttäjät	Työkykyinen Passiivinen Moraaliton Lainvastainen	Työmarkkinat tarjoavat tilaisuuksia. Työllistymisen mahdollisuus.	Suuri vapauden ala. Ei oikeutta toimeentuloturvaan.	Halu rajoittunut. Moraalisen velvollisuuden puuttuminen.

Taulukko 2. Kannustinpolitiikan kohderyhmät.

Kannustinpolitiikan vaikutuksia voidaan arvioida näiden käsitteellisten luokitusten avulla. Kannustinpolitiikan onnistumisen edellytyksenä on rajata niiden toimijoiden joukko, joilla on tosiasialliset mahdollisuudet työllistyä. Työvoiman ulkopuolella on huomattava määrä ihmisiä, joilla on mahdollisuuksia ja ilmeisesti myös halua osallistua työmarkkinoille. Tämän potentiaalisen työvoimareservin kannustaminen työmarkkinoille edellyttää kuitenkin aiemmasta poikkeavien kannustimien tarjoamista. Harjoitetussa aktivointipolitiikassa ihminen on joko luokiteltu työkykyiseksi tai –kyvyttömäksi, eivätkä rakenteet ole tarjonneet joustavia kannustimia. Ihmisten tosiasialliset kyvyt huomioonottavilla kannustimilla voidaan ehkäistä turhat ja kalliit kannustintoimenpiteet (Sinko & Vihriälä 2007, 17–20). Kannustimia kohdentamalla on mahdollista joko tehostaa valvontaa ja kiristää työllistymisen velvoittavuutta tai lisätä vapautta ja toimintamahdollisuuksia (Julkunen 2001, 228–233).

Kannustinrakenteen väärinkäytösten nähdään pääosin johtuvan järjestelmän joustamattomuudesta ja kannustimien yhteensovittamisen vaikeudesta. Kannustimien vääristymisen aiheuttamat kannustinloukut houkuttelevat ihmisiä toimimaan järjestelmän vastaisesti. On monia syitä, miksi yksilölliset ratkaisut eivät johda kansantalouden kannalta oikeaan valintaan työntöön ja toimettomuuden väliltä. Aktivointipolitiikka on perustunut osin epäluottamukseen kansalaisten valintoja ja moraalialia kohtaan. Järjestelmässä on arvioitu olevan vapaamatkustajia ja väärinkäyttäjiä, jotka käyttävät erilaisia tukia hyväkseen, eivätkä he osallistu järjestelmän kustannuksiin.

Taloudellisten olojen muuttuminen voi muuttaa etuusjärjestelmien käyttöastetta ja houkuttelevuutta. Ongelmat voivat ilmetä esim. etuuksien yhteensopivuuden ja valvonnan puutteellisuuksina, jotka voivat puolestaan aiheuttaa hakeutumista etuusjärjestelmästä toiseen eikä työmarkkinoille (K1 10).

Etuuksien alentaminen ja niiden saantikriteerien kiristäminen lisäävät jo sinänsä työntöön kannusteita. Sen lisäksi useissa jäsenmaissa on lisätty kannusteita tekemällä työnteko taloudellisesti houkuttelevammaksi kuin sosiaalietuuden turvin eläminen. (K3, 19.)

Kannustinpolitiikan vaativimmaksi kohderyhmäksi työllisyyspolitiikassa on määritelty ne henkilöt, joita ei voida perinteisin kannustimin ohjata työmarkkinoille. Nämä työvoiman ulkopuolella olevat henkilöt eivät pysty työllistymään vamman, vajaakuntoisuuden tai sairauden vuoksi. Kannustinpolitiikan haasteena on löytää tapa hyödyntää myös tämän ryhmän kykyjä ja mahdollisuuksia.

Kannustaja eli hyvinvointipolitiikan valtataho

Kussakin valtiossa harjoitettava poliittinen päätäntä- ja toimeenpanovalta määrittelee sen, mikä taho on oikeutettu ohjaamaan ja kannustamaan kansalaisia. Kannustajaksi voidaan nimetä jokin yhteiskunnassa vaikuttava auktoriteetti, jolla on poliittisia tarkoituksia kansalaisiin nähden ja joka tekee kansalaisia koskevia päätöksiä. Tällaisena tahona voivat toimia valtio, kunnat ja eri intressiryhmät. Valtataholla tarkoitetaan perinteisessä hyvinvointivaltiossa useimmiten valtiovaltaa tai julkista valtaa, joka tulonsiirtojärjestelmää käyttämällä vaikuttaa moniulotteisella tavalla kansalaisten valintoihin. Valtiovalta toimii tällä tavoin normatiivisena auktoriteettina, joka kannustaa, ohjaa, mahdollistaa ja rajoittaa kansalaisten valintoja ja toimintatapoja (Harisalo & Miettinen 2004, 31–36).

Kannustamisen taustaoletuksena on, että julkisen vallan tehtävänä on edistää monenlaisia hyviä, joita ihmiset pitävät arvokkaina. Kannustamalla tapahtuvan valintojen ohjaamisen tarkoituksena on saada kansalaiset valitsemaan valtatahon kannalta oikeita asioita ja välttämään haitallisia. Kannustaminen käy vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi, mikäli käsitys yhteiskunnallisista ja yksilöllisistä hyvistä tai normatiivisesta kansalaisesta on eri tahoilla kovin erilainen.

Kannustaja joutuu jatkuvasti normatiivisesti valitsemaan ja rajamaan toimenpiteitä sen mukaan, miten se uskoo hyvinvointia tuottavan, lisättävän ja jaettavan parhaiten. Lisäksi valinnat ja niiden vaikutusarviot on osattava argumentoida niin, että yhteiskunnan toimijat moraalisesti sitoutuvat ja luottavat valtatahoon. Kannustajan keskeisiä hyvinvointipoliittisia tehtäviä on kohtuullistaa tavoitteet ja huo-

lehtia niiden toteuttamiseksi tarvittavista voimavaroista sekä arvioida niiden erilaiset sosiaaliset, taloudelliset ja moraaliset vaikutukset.

Valtiovallan kannustamisen tapaan vaikuttavat voimakkaasti ne taloudelliset olosuhteet ja institutionaaliset rakenteet, joissa poliittista ohjausta harjoitetaan. Ne voivat tukea kannustajan intentioiden toteutumista tai muodostaa tilanteita, jotka ohjaavat toimimaan toisin kuin kannustaja olisi toivonut. Taloudelliset olosuhteet voivat ottaa valtatason paikan niin, ettei mitään erillistä poliittista tahoja voida enää nimittää kannustajaksi. Kansalaiset ja yritykset ohjautuvat tekemään valintoja, joita mikään taho ei ole ennalta aikonut tai suunnitellut. Yhteiskunnan toiminnan ennakointi on tällöin vaikeaa ja erilaiset epävarmuustekijät lisääntyvät. Talouden muutokset vaikuttavat yhteiskunnan toimijoihin hyvin eri tavoin; mitä suuremmat ovat kansalaisten riskit sitä voimakkaammin epävakaa olosuhteet vaikuttavat heihin (Räsänen 2003, 23–48).

Globalisaatio ja yksityisen sektorin vallan kasvu ovat jo pitkään muokanneet julkisen vallan ohjausjärjestelmää ja näin myös kannustinrakennetta. Kannustamisen idealla sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaa sopeutetaan muuttuvaan toimintaympäristöön. Tämä kehitys vaikuttaa käsitykseen hyvinvointipolitiikan kannustajasta, jollaisena yhä voimallisemmin toimivat markkinat. Tapahtunutta muutosta voidaan kuvata siirtymänä hyvinvointivaltiosta kilpailukyky-yhteiskuntaan (ks. Heiskala & Luhtakallio 2006; Esping-Andersen 2002). Kannustajan tärkeimpänä tehtävänä kilpailukykyä korostavassa politiikassa on tukea markkinatalouden toimintaa ja edistää sellaisia yksilöllisiä ja yhteisöllisiä valintoja, jotka tukevat kilpailukykyä kasvua. Taulukossa 3. on esitetty kannustamisen osatekijöiden muutos institutionaalisten olosuhteiden muuttuessa.

Olosuhteet	Ennen 1990-luvun taluskriisiä ”Hyvinvointivaltio”	Taluskriisin aikana 1992-2001 ”Talous-, työ-, ja tuotantosuhteiden muutos”	Taluskriisin jälkeen 2001-2007 ”Kilpailukykyvaltio”
Kannustajana toimii	Kansallinen poliittinen julkinen valta (valtio, kunnat ja työmarkkinajärjestöt)	Markkinoiden valta kasvaa työvoimapolitiisessa päätöksenteossa.	Globaali markkinatalous, talouspolitiikka, markkinaehtoinen hyvinvointiyhteiskunta
Kannustettava kansalainen on	Tasa-arvoinen, turvattu, passiivinen, hyvinvoinnista osallinen	Vastuullisempi, omachoisempi, työllistetty	Aktiivinen, vastuullinen, työmarkkinoille arvokas, taloudellisesti kannattava
Kannustimina toimivat	Positiiviset ja sosiaaliset kannustimet, sosiaaliturva, pienet sosiaalitaloudelliset erot, muutosturva	Työnteon kannustimet, sosiaaliturvan leikkaukset, työmarkkina-aseman erot, työvelvoitteet	Negatiiviset kannustimet, suuret sosiaalitaloudelliset erot, markkinaehtoiset pakotteet
Kannustamisen päämäärinä ovat	Päämääräarvot: kansalaisten tasa-arvo, universaalit sosiaaliset oikeudet, julkinen vastuu, oikeudenmukaisuus, ”monien hyvien asioiden tavoittelu”	Talouden tervehdyttäminen, työllisyyden nostaminen, hyvinvointivaltion tehottomuuden poistaminen	Keinorationaaliset arvot: Kilpailukyky, taloudellinen tehokkuus, tuottavuus, yksityinen vastuu, ”yhteen markkina-arvoon integrointi”

Taulukko 3. Kannustamisen tekijät ja institutionaalisten olosuhteiden muutos

Kannustamisen päämäärät ja hyvinvointipolitiikan arvot

Kannustavuuden toteuttamiseen vaikuttaa yleinen käsitys, jonka mukaan hyvinvointi toteutuu sitä paremmin mitä suurempi on taloudellinen kasvu. Tämä käsitys on kuitenkin ongelmallinen, koska taloudellisen kasvun määrästä ei seuraa vielä mitään sen suhteen, kuinka se on jaettu. Myöskään sitä, mistä hyvinvointi koostuu, ei tämä käsitys määrittele tarkemmin (Harisalo & Miettinen 2004, 160–168). Verotus- ja tulonsiirtomenetelmät ovat keskeisiä kannustimia yhteiskunnassa. Ihmiset suostuvat maksamaan veroja, kun niiden maksamista perus-

tellaan yhteiskunnan taakkojen ja hyötyjen reilulla jaolla. Ihmiset kokevat sen tulevan heille itselleen edullisemmaksi vaikka ei välttämättä halvemmaksi.

Valtiovallalla on valitusta hyvinvointipolitiikasta riippuen erilaisia arvojärjestyksiä siitä, miten olot yhteiskunnassa tulisi järjestää ja miten kansalaisten pitäisi elää. Hyvinvointipoliittisia ratkaisuja edustava kannustinrakenne myös paljastaa yhteiskunnassa hyväksytyjen yksilöllisten valintojen kriteerejä. Kannustinuudistuksilla on pyritty ensisijaisesti parantamaan ihmisten valintojen taloudellista tarkoituksenmukaisuutta. Yhteiskunnan kannalta tavoiteltu vaikutus syntyy siitä, että yhteiskunnassa kyetään tekemään hyvinvointia lisääviä sosiaalisia uudistuksia. Erilaisilla poliittisilla ideoilla voidaan vaikuttaa hyvinvointipolitiikan sisältöihin ja arvoihin. Hyvinvointipolitiikassa tasapainoiltaan keskenään kilpailevien ideoiden ja intressien välissä, ja valittuja ideoita voidaan poliittisesta tahosta riippuen kritisoida vahingollisiksi tai riittämättömiksi (Rajavaara 2007, 81–83).

Valtatahon tärkeimpänä tavoitteena olisi pystyä luomaan yhteiskunnassa tavoiteltavien arvojen mukainen kannustinrakenne. Sen on sisällettävä riittävä keinovalikoima, jolla ohjata kansalaisia toimimaan yhteisössä valittujen arvojen perusteella. Arvojen toteutumisen kannalta ei ole pelkästään tärkeää löytää oikeita lyhyen tähtäimen keinoja joidenkin tavoitteiden toteuttamiseksi. Keinoja on myös arvioitava pitkällä tähtäimellä, toteutuuko tosiasiallisesti se perustava arvo, johon yhteiskunta tähtää, esimerkiksi kansalaisten mahdollisimman suuri tasa-arvo tai vaihtoehtoisesti markkinoiden mahdollisimman suuri tehokkuus. Koska kannustava valtataho tarvitsee riittävät resurssit eri keinojen käyttöön, on voimavarojen jakamista pystyttävä arvioimaan myös kannustavuuden kannalta.

Työntekoon kannustavien elementtien lisääminen sosiaaliturvaan ei kyseenalaista sen tehtäviä väestön sosiaalisten ja terveydellisten olojen parantamiseksi, tasa-arvon edistämiseksi ja yhtäläisten mahdollisuuksien luomiseksi. Kannustimien lisäämisellä pyritään parantamaan ihmisten omaa aktiivisuutta ja sitä kautta rohkaisemaan heitäkin edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamisessa. Lähtökoh-

tana on se, että työnteke on primäärinen taloudellisen hyvinvoinnin tuottaja ja tämän aseman tulee säilyä myös suhteessa sosiaaliturvaan. (K1, 11.)

Kannustamisen haastavuus tulee esille arvioitaessa kannustimien vaikutuksia yhteiskunnan toimijoihin. Niiden vaikutukset ovat usein ennakkoimattomia ja osaksi ei-aiottuja.

Kannustintoyimenpiteiden suhdetta toteutuneisiin asiantiloihin ja arvoihin voidaan tarkastella tarkoitettun tuloksen, seurauksen ja heijastussuhteen käsitteillä. Kannustintoyimenpiteelle aiotaan aina tietty tulos, mutta sen toteutuminen ei ole varmaa; toteutuma voi olla myös jokin toinen, kuin se mitä valtataho oli tavoitellut. Esimerkiksi verojen keventäminen kannustintoyimenpiteenä ei tähtää vain verojen keventämiseen, vaan kevennyksen perusteella myös tulot nousevat. Silti aiottu tulos ei välttämättä aina toteudu. Vaikka kannustintoyimenpide ei johtaisikaan aiottuun tulokseen, kannustamisella voi olla lukuisia ”seurauksia”, jotka eivät ole tarkoitettussa sisältyvyysuhteessa, mutta kyllä kausaalisessa riippuvuusuhhteessa kannustintoyimenpiteeseen. Esimerkiksi liittyy voi tapahtua, että kannustintoyimenpide aiheuttaa aiottun tulosten nousun sijasta tulosten laskun. ”Heijastussuhde” puolestaan kuvaa kannustintoyimenpiteen tuloksista ja seurauksista pääteltäviä arvoja ja normeja: heijastussuhde viittaa näin ollen kannustintoyimenpiteen tulokseen eettisiin seuraamuksiin.

Kannustintoyimenpiteillä aiottujen tulosten ja seurausten arviointi on huomattavan vaikeaa (Parpo 2004, 181–187). Aina ei voida vakuuttua siitä, että kannustimilla aiottu käyttäytymismuutokset vastaisivat valtatahon pyrkimyksiä. Esimerkiksi kannustinloukku on valtatahon politiikan ei-aiottu seuraus. Sen toteutuessa kansalaisen ei kannata lisätä työpanostaan tai kasvattaa ansiotulojaan, koska sosiaaliturvaedut pienenevät ja ansiotuloverotus kasvaa. Seurauksena on, että käteen jäävät tulot eivät kasva. Tulonsiirtojärjestelmän tehostamintoyimenpide eivät sellaisenaan ole olleet riittäviä purkamaan työttömyys- ja tulo-loukkuja.

Kannustinrakenteen monimutkaisten vaikutussuhhteiden vuoksi valtatahon intentioiden suhdetta yhteiskunnassa tosiasiaa tapahtu-

viin muutoksiin on välillä vaikea osoittaa. Seurausten vastakkaisuus tai tehottomuus kytkettyvät kannustinongelmaan olennaisella tavalla.

Sosiaaliturvajärjestelmän toteutus voi kuitenkin tuoda mukanaan vaikutuksia, joita ei ole tavoiteltu, mutta jotka vääristävät työmarkkinoiden toimintaa ja aiheuttavat tehokkuustappioita yhteiskunnassa. (K1, 9.)

Kannustinloukkutyön tulokset ovat kaikinensa merkittävä askel vero- ja tulonsiirtojärjestelmän kannustavuuden parantamisessa. Se, mikä synnyttää huolta, on tietoisuus, että vieläkin meillä ei ole päätöksenteko- ja valmistelijärjestelmässämme mitään toimivaa käytäntöä, jolla jo saavutetut edistysaskeleet turvattaisiin ja varmistettaisiin uusien oikeansuuntaisten askelten otto. Uhkana on, että ehkä jo muutamassa vuodessa taannutaan eri järjestelmien yhteensopimattomuuden suhteen aiemmin vallinneelle tai sitäkin huonommalle tolalle. (K2, 21.)

Osa kannustintöimenpiteistä on tekoja, joiden vaikutuksista tiedetään jo ennalta, että ne eivät tule toteutumaan tai että niillä on ei-toivottuja seurauksia, mutta päätöksillä uskotaan silti olevan merkitystä jonkun muun suuremman linjan kannalta. Näillä voidaan ajatella olevan esimerkiksi enemmän yhteiskuntamoraalia ylläpitävää vaikuttavuutta kuin taloudellista hyötyä.

Hyvinvointipolitiikan päätökset oikeutetaan niiden oletetuilla tuloksilla ja seurauksilla. Keskeinen osa politiikkaa on perustella vaikutussuhteet tavalla, joka vakuuttaa eri tahot toimimaan niiden mukaisesti. Kannustinpolitiikkaa voidaan pitää onnistuneena silloin, kun ennalta arvioidut kannustimien seuraus- ja heijastusvaikutukset ovat mahdollisimman lähellä toimenpiteiden aiottuja tuloksia. Kannustinpolitiikka on poliittisesti luotettavaa ja uskottavaa, kun toimenpiteistä heijastuneet arvot ja eettiset tulkinnalliset seuraamukset ovat myös aiottuja. Näitä vaikutussuhteita tarkastellaan seuraavaksi erilaisten kannustusidean argumentaatiokehysten avulla.

Kannustusidean argumentaatiokehykset

Kannustusidean vaikutusta on perinteisesti arvioitu erilaisten laskennallisten, tulotietoihin perustuvien mikrosimulaatiomallien avulla (Haataja 1998; Parpo 2004). Näillä on pyritty selvittämään taloudellisten kannustimien vaikutusta kotitalouksien käyttäytymiseen. Seuraavassa arvioidaan kannustusidean vaikutusta käsitteellisesti ja etsitään tavoiteltuja tuloksia, seurauksia ja heijastuvia arvoja tavanomaisten tuotosmittareiden sijasta (Saari 2005, 34–35). Käytettyä menetelmää voidaan kutsua sosiaalietiikan metodiksi, jolla analysoidaan keskeisten käsitteiden merkitysrakenteita, eritellään yhteiskuntapuheen argumentaatiotapoja sekä esitetään vaihtoehtoisia ajatusmalleja.

Kannustamisen idean pohjalta syntyneitä kokonaisnäkemymiä tai tavoiteltuja asiantiloja voidaan ryhmitellä kolmeen eri argumentaatiokehykseen, joita voidaan nimittää hyvinvointi-, työllistämisen- ja markkinakehyksiksi. Nämä kehykset esiintyvät lähteinä käytetyissä politiikan asiakirjoissa K1–K3 ja H1–H5. Kehykset kuvaavat kannustintavoitteiden pitkäaikaista vaikutusta hyvinvointivaltion politiikan kehitykseen.

	Kannustamisen tuloksena	Kannustamisen seurauksena on, että	Kannustaminen heijastaa sitä, että
Hyvinvointikehys	Ihmisten välisen tasa-arvon kasvaminen. Heikoimmassa asemassa olevan aseman turvaaminen	Tasa-arvo lisääntyy. Huono-osaisuus vähenee. Köyhyyttä ehkäistään. Talouskasvu hidastuu. Työttömyys säilyy. Kannustamattomuus säilyy.	Oikeudenmukaisuus on ensisijainen arvo suhteessa talouden tehokkuudelle. Tasainen tulonjako tukee hyvinvoinnin tasa-arvoisuutta. Yhteisöllisyys- ja universaalisuusperiaatteita kunnioitetaan. Myös ei-taloudelliset arvot otetaan huomioon.
Työllistämiskehys	Työmarkkinoiden rakenteellisten epäkohtien korjaaminen. Työllisyyden paraneminen Sosiaalimenojen leikkaaminen	Työnteon kannustavuus lisääntyy. Työmarkkinoiden tuottavuus kasvaa. Sosiaaliset oikeudet riippuvat työmarkkina- asemasta. Työttömät ja heikompiosaiset syrjäytyvät.	Työmarkkina-asema määrää ihmisarvon ja oikeanlaisen käyttäytymisen. Tulonjako eriarvoistuu. Yhdenvertaisuusperiaate murenee.
Markkina-kehys	Taloudellisen tuottavuuden ja tehokkuuden lisääminen. Verotuksen alentaminen	Kansantalouden kilpailukyky ja tuottavuus paranee. Kulutus kasvaa. Sosiaaliset etuudet heikkenevät ja ne kohdennetaan vain vähäosaisimmille. Tuloilla mitattu köyhyys kasvaa.	Taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi eriarvoistuu. Individualismi ja taloudellinen rationaliteetti korostuvat. Hyvinvoinnin jakauman ja sisällön määräävät markkinat.

Taulukko 4. Kannustusidean kolme argumentaatiokehystä ja niiden laadulliset tulos-, seuraus- ja heijastusvaikutukset

Huom. Taulukossa tehty käsitteellinen erottelu eri sarakkeisiin on ongelmallista, mutta mahdollista. Kuvausten täytyy olla käsitteellisesti riippumattomia toisistaan. Todellisuudessa nämä tulokset, seuraukset ja heijastukset ovat intentionaalisia ja monilta osin päällekkäisiä. Hyvinvointipolitiikan vaikuttavuutta arvioitaessa on juuri kiinnostavaa näiden sarakkeiden päällekkäisyydet.

Hyvinvoinnin ja tasa-arvon edistäminen eli hyvinvointikehys

Hyvinvointikehyksessä kannustamisen tarkoituksena on kansalaisten tasa-arvon lisääminen tulonsiirtojärjestelmän avulla. Kannustamisen seurauksena pyritään yhteiskunnassa vallitsevien tuloerojen tasaamiseen ja kaikkien kansalaisten aseman huomioon ottamiseen. Suomalainen sosiaalipolitiikka täytti pohjoismaisen sosiaalipolitiikan korkeat laatuvaatimukset 1980-luvulla: hyvinvointimalli onnistui tavoitteissaan ja loi positiivisia kannustimia. Hyvinvointimalli sisältää myös yhteyden reilujen mahdollisuuksien ja avoimien asemien periaatteisiin; niiden mukaan kaikilla on oltava tasa-arvoiset mahdollisuudet kehittää kykyjään. Yhteiskunnallinen asema ei saa vaikuttaa kansalaisen mahdollisuuksiin toteuttaa kykyjään (Rawls 1971; Pursiainen 1997, 30–31). Kannustamisen heijastamia arvoja olivat kaikkein heikoimpien aseman turvaaminen, tuloerojen taseaus ja mahdollisuuksien tasa-arvo. Kannustinrakenne oli hyvinvointivaltion instituutio, jolla pyrittiin huolehtimaan kaikkien kansalaisten sosiaalis-taloudellisista oikeuksista.

Tasa-arvon edistäminen ja huono-osaisuuden ehkäisy muodostuivat talouskriisin aikana kalliiksi kannustinrakenteen arvopäämääräksi, etenkin kun työttömyys kohosi ennätyksellisen korkeaksi. Ongelmaksi tuli, miten voimakkaasti tasaava tulonsiirtojärjestelmä ja tasa-arvotavoitteet pystyttäisiin pitämään ennallaan suurtyöttömyyden ja taloudellisen laskukauden aikana. Monilla tahoilla hyvinvointivaltiollisten tavoitteiden saavuttamiseksi tehdyt kannustintointimenpiteet arvioitiin tehottomiksi. Tasa-arvoisen yhteiskunnan tavoittelemisen katsottiin talouden toimivuuden kannalta jopa haitalliseksi (K1, 11). Vähäosaisimpien aseman turvaamiseksi tehtyjen tulonsiirtojen todettiin hidastavan talouskasvua ja ylläpitävän suurtyöttömyyttä. (Julkunen 2001, 81–94; Parpo 2004, 67–68.)

Nämä tekijät yhdessä aiheuttivat sen, että kannustinrakennetta ruvettiin tarkastelemaan ensisijaisesti talouden tehokkuuden ja kannustinrakenteiden johdonmukaisuuden näkökulmasta. Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportissa (K1, 11) todetaan:

Kannustavuustavoitetta joudutaan arvioimaan sosiaaliturvan perinteisten tavoitteiden, s.o. köyhyyden lievittämisen tai vähimmäistoimeentulon turvaamisen, tuloerojen tasaamisen ja ansiotulojen menetyksen korvaamisen rinnalla ja hakemaan uutta tasapainoa näiden ja työnteon kannustavuustavoitteiden kesken. Pohjimmiltaan on kyse tehokkuuden ja tasa-arvoisuuden tavoitteiden yhteensovittamisesta.

Kannustinpolitiikassa katsottiin, että oli tingittävä kannustamisen eettisistä päämääristä ja tarkasteltava instituutiota tehokkaampien työllistämistoimenpiteiden ja -keinojen kautta. Työnteon kannustavuutta haluttiin lisätä koskemalla tulonsiirtojärjestelmään - erityisesti sosiaaliturvaa heikentämällä.

Kannustinrakenteen keinojen tehostaminen eli työllistämiskehys

Kannustinrakenteen eettiset päämäärät ja taloudelliset voimavarat joutuivat ristiriitaan keskenään 1990-luvun aikana. Tästä syystä kannustinrakenteen tehtävää ryhdyttiin tarkastelemaan sen työmarkkinoita korjaavien keinojen kautta (K1, 11). Kannustinrakenteen ensisijaiseksi tavoitteeksi tuli työllisyyden parantaminen. Järjestelmän rationalisointiin pyrkinyt kannustinpolitiikka oli pohjimmiltaan hyvinvointivaltion toimintaperiaatteisiin ja sen ideologiaan kohdistuvaa kritiikkiä. Arvoskelun voi tiivistää seuraaviin väitteisiin: hyvinvointivaltion ylläpitoon ei ole rahaa, sille ei löydy riittävästi kannatusta, se tuhoaa ihmisen oman vastuun ja vapauden, se passivoi ja aiheuttaa riippuvuutta ja sen rakenteet ovat vääristyneet (Kantola & Kautto 2002, 15).

Työllistämiskehyyksen argumentaatiota hallitsee uusklassinen teoreettinen talousajattelu, jossa ihmisten oletetaan käyttäytyvän lyhyen aikavälin etujensa mukaisesti, pitävän työtä haittana ja käyttäytyvän taloudellisten kannustinten mukaisesti. Sosiaaliturvaa ylläpitävä valtio antoi yksilöille vääranlaisia kannustimia, eli se ei vallitsevan ajattelun mukaan rohkaissut työn etsimistä. Uusklassiseen talousajatteluun sisältyy myös vaatimus työmarkkinoiden joustavuudesta ja vapauttamisesta

säännöksistä. Kärjistetysti työllistämiskehyksen kannustinajattelu lähtee siitä, että kansalaiset (ennen kaikkea työttömät) on saatava irti riippuvuudesta sosiaalitukiin. Tämä ajattelu sai kannatusta laman jälkeen, mikä aiheutti tulokseksi sosiaalimenojen leikkaukset ja teki velvoittamisen työmarkkinoille lähes ainoaksi kannustamisen päämääräksi.

Työllistämiskehyksen politiikkatavoitetta voidaan pitää eräänlaisena moraalisenä ryhtiliikkeenä, jolla siirrettiin vastuu työttömyydestä työttömän harteille. Tulonsiirtojen, verotuksen ja etuuksien yhteisvaikutusta pyrittiin muuttamaan siten, että ne aina kannustavat työntekoon. Kannustinmuutoksilla haluttiin korjata vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän työn tarjontaan liittyviä ongelmia, joita olivat muun muassa vähimmäisturvan korkea taso työmarkkinoilla maksettaviin pienimpiin palkkoihin verrattuna, toimeentulotuen kohdenus- ja mitoittamisongelmat sekä heikot työttömyysturvan kannustinvaikutukset (K1, 16). Rationalisoivilla ja tehostavilla toimenpiteillä lisättiin taloudellisia kannustimia, joilla päästäisiin irti työttömyys- ja tuloloukuista. Kannustinjärjestelmän sosiaalisia perustavoitteita ja työmarkkinoiden joustavuutta ja tehokkuutta oli valtiovallan mielestä arvioitava enemmän rinnakkain ja sovitettava ne yhteen kannustinrakennetta uudelleen muokattaessa (K1, 9).

Työllistämisargumentaation suurimmat ongelmat ovat sen hyvin yksipuolisessa työn kohtaanto-ongelman tulkitsemisessa, jonka mukaan työttömyys on ennen kaikkea työvoiman tarjontaongelma, eikä niinkään työvoiman kysynnän puutetta. Hyvä taloudellinen kehitys on Suomessa edesauttanut työttömyyden suhteellisen nopeaa vähenemistä. Työttömyys on puolittunut laman huippuvuosista, mutta Suomessa on edelleen noin 200 000 ihmistä, jotka ovat joutuneet tai ovat vaarassa joutua työmarkkinoiden ulkopuolelle (Kalela 2006). Nämä kansalaiset ovat kannustinpolitiikan keskeisin kohderyhmä.

Työllistämiskehyksen mukaisilla toimenpiteillä ei ole onnistuttu riittävän hyvin integroimaan pitkäaikaistyöttömiä ja syrjäytyneitä takaisin työmarkkinoille eli vähentämään sitkeää rakennetyöttömyyttä. Lisäksi perus- ja vähimmäisturvaetuuksien kehitys on jäänyt jälkeen ansiotuloista ja ansioturvasta. Kannustusidean seurauksena tuloerot ovat merkittävästi kasvaneet ja suhteellinen köyhyys lisääntynyt. Kannusta-

via tuloeroja on lisätty muun muassa jättämällä vähimmäisturvaetuuk-
sien taso markkinoiden ja ansiotason muutosten kehityksestä jälkeen
(Heikkilä 2006). Kannustamispolitiikan ongelmana on, että vaikka it-
sensä elättäminen työnteolla ja vastuullinen elämä olisivatkin kansa-
laisen omia tavoitteita, rakenteet eivät aina tue niiden toteuttamista.
Kannustinrakenteen merkitys työyhteiskunnan tavoitteisiin sitoutta-
vana järjestelmänä on tästä syystä heikentynyt. Työllistämiskehityksen
mukaisen politiikan tulevaisuuden haasteena on löytää aktivointitoi-
menpiteiden rinnalle uusia tapoja toteuttaa toimivampaa ja ihmisten
tosiasialliset kyvyt huomioonottavaa työllistämispolitiikkaa (Hallitus-
ohjelma 2007, 59–60).

Taloudellisen tehokkuuden lisääminen eli markkinakehys

Kolmas argumentaatiokehys tähtää ensisijaisesti markkinoiden mah-
dollisimman tehokkaaseen toimintaan ja kilpailukyvyyn varmistami-
seen. Taloudellista tehokkuutta ja kilpailukykyä korostava argumen-
taatio on viime vuosina saanut Suomessa yhä enemmän jalansijaa ja se
on monessa suhteessa yhteneväinen työllistämiskehityksen kanssa. Näi-
den tavoitteiden katsotaan olevan välttämättömiä ehtoja hyvinvoin-
nin tuottamiselle. Tässä argumentaatiokehyksessä markkinatalouden
annetaan ensisijaisesti ohjata hyvinvointipolitiikkaa ja toimia kannus-
tajana. Markkinakehyksessä argumentoidaan tietoisesti hyvinvointi-
valtion politiikan muuttamisen puolesta, jotta talouden toimintaa
voitaisiin tehostaa.

Hyvinvointipolitiikan supistuneiden resurssien katsotaan merkit-
sevän melko suoraviivaisesti sitä, että käytettävissä on yksinkertaises-
ti vähemmän varoja kansalaisten hyvinvoinnista huolehtimiseen (K1,
10). Väestön ikääntyminen ja edelleen korkea työttömien määrä ovat
johtaneet siihen, että hyvinvointipalveluihin käytettäviä resursseja jou-
dutaan uudelleen allokoimaan ja palveluja tehostetaan, jotta pystytään
tuottamaan tarvittavat palvelut niitä tarvitseville. Markkinakehys ko-
roostaa taloudellisten voimavarojen ensisijaisuutta ja näkee hyvinvoin-
tivaltiolliset arvot sille vastakkaisina pyrkimyksinä. Markkinamekanis-

mi voi tämän argumentaatiokehityksen mukaan johtaa taloudellisesti tehokkaaseen toimintaan, mutta ei välttämättä oikeudenmukaisuuden toteutumiseen. Hyvinvointiyhteiskunta pyrkii kansalaisten perustarpeiden, eli toimeentulon minimitason ja tasa-arvoisuuden turvaamiseen (Raunio 1995, 35), mutta markkinamekanismi ei välttämättä takaa näitä, vaikka se lisäisikin oikeudenmukaisuuden toteuttamisen resursseja. Kansalaisten tasa-arvoa lisäävä kannustinrakenne ei tällöin enää ole tavoiteltavin kannustamispolitiikan päämäärä, vaan kasvavat tuloerot hyväksytään osana yhteiskunnan todellisuutta ja niiden nähdään toimivan kilpailukykyä lisäävinä kannustimina.

Markkinakehyksessä ajatellaan, että jos julkinen sektori kasvaa, kasvavat myös sosiaalimenot ja niiden myötä verotus. Verotuksen ja maksujen kasvun katsotaan vain haittaavan talouden hintasuhteita ja sitä kautta taloudellista tuotantoa, investointeja ja työllisyyttä. Teknologisen kehityksen ja globalisaation myötä työmarkkinoiden luonne on muuttunut niin merkittävästi, ettei kannustinrakennetta enää ajatella voitavan perustaa perinteisen, täystyöllisyyttä ja tasa-arvoisuutta tavoittelevan hyvinvointivaltion olosuhteisiin (Martin 1996; Schwartz 2001). Lisäksi ajatellaan, että mikäli kannustavuuden periaatteena olevan taloudellisen tehostamisen uudistustarve kielletään, hyväksytään seuraukseksi kokonaishyvinvoinnin aleneminen (K3, 52–53; Teppala 2006, 9). Tähän vetoaminen on kuitenkin ongelmallista, koska hyvinvoinnin mittaaminen on riippuvaista siitä, kenen hyvinvointia ensisijaisesti tarkastellaan.

Markkinakehyksessä sosiaalitaloudellisten erojen pienentäminen kannustinrakenteen avulla riippuu siitä, onko se kansantaloudellisesti kannattavaa ja tehokasta. Argumentaatio ilmentää sitä hyvinvointipolitiikan ongelmaa, että tasa-arvoistava tulonjako nähdään esteenä taloudelliselle tehokkuudelle. Tämän mukaisesti universaaleista palveluista siirrytään kohti kohdentavia tukitoimia, jotka murentavat yhdenvertaisuuden periaatetta. Tarveharkintainen hyvinvointivastuu koskee enää vain niitä, jotka ovat kaikkein heikoimmassa asemassa.

Viime vuosina markkinakehyksen erääksi keskeisimmäksi käsitteeksi on noussut niin sanottu *workfare*-ajattelu (ks. esim. Honkanen 2007, 226–232). Käsitteellä tarkoitetaan sosiaaliavun vastineeksi teh-

tävää työtä. Yhdysvalloissa *workfare*-ohjelmat yleistyivät 1980-luvulla Ronald Reaganin presidenttikauden aikana. Viimeisin suuri askel *workfare*-suuntaan Yhdysvalloissa otettiin vuoden 1996 sosiaaliapu-uudistuksessa (Rank 2004). Suomessa kannustinrakenteen uudistaminen *workfaren* suuntaan on ollut vähäistä, mutta joitakin sen kaltaisia järjestelmiä löytyy. Näitä ovat ensinnäkin työmarkkinatukea koskeva laki, joka antaa viranomaisille laajat valtuudet sijoittaa työttömiä palkattomaan työharjoitteluun. Toiseksi pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuki ja kuntouttava työtoiminta sisältävät *workfare*-elementtejä, kuten työttömän työstä kieltäytymistä rajoittavia velvoitteita. (Honkanen 2007, 230–231.)

Yhteiskuntapoliittiset arviot osoittavat, että Suomessa tehdyt markkinakehyksen mukaiset politiikkaratkaisut ovat lisänneet työllisyyttä ja kasvattaneet taloutta. Vaikka suurin osa väestöstä on päässyt osalliseksi taloudellisesta kasvusta, on hyvinvoinnin jakauma kärjistynyt. Taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus on merkittävästi lisääntynyt ja nousukaudesta huolimatta tuloilla mitattu köyhyys on kasvanut (Stakes 2006). Tällainen kehitys, jossa kannustavuuden nimissä hyväksytään taloudellisesti eriarvoistuva yhteiskunta, on täysin markkinakehyksen ideologian mukainen.

Tuottavasti, mutta eettisesti kannustava yhteiskunta

Edellä on tarkasteltu kannustusidean sisältöä ja sen avulla tavoiteltuja poliittisia päämääriä. Keskeisimpiä näistä ovat olleet kansalaisten hyvinvoinnista ja tasa-arvosta huolehtiminen (hyvinvointikehys), työllistymisvaikutusten parantaminen kannustin- ja tuloloukkuja poistamalla (työllistämiskehys) sekä taloudellisen tuottavuuden lisääminen tukijärjestelmää heikentämällä ja kohdentamalla (markkinakehys). Eettiset näkökohdat suhtautuvat toisistaan poikkeavasti näihin kannustamisen päämääriin. Ensimmäisessä argumentaatiokehyksessä oikeudenmukaisuusnäkökohdat ovat talouden tehokkuutta ensisijaisempia. Kahdessa jälkimmäisessä oletetaan, että taloutta ja työmarkkinoita tehostamalla

tuotetaan suurin määrä hyvinvointia ja näin myös lisätään oikeudenmukaisuuden resursseja.

Kannustamisen etiikan avainkysymyksenä on, miten kannustaa yhtä aikaa tuottavasti ja eettisesti. Etiikan kannalta on hankalinta, jos yhteiskuntapolitiikassa oikeudenmukaisuus nähdään alisteisena, jopa vastakkaisena arvona talouden tehokkuudelle. Mutta yhtä ongelmalista on, jos oikeudenmukaisuutta pidetään riippumattomana talouden lainalaisuuksista. Mikään näistä tavoitteista yksinään ei takaa yhteiskunnassa hyvinvoinnin kokoamiseksi tarvittavia voimavaroja. Tämä johtuu siitä, että talouden tehokkuuden tavoite saattaa tuottaa välitöntä epäoikeudenmukaisuutta. Tasa-arvotavoitteen korostaminen saattaa taas pitkällä tähtäimellä aiheuttaa talouden heikentymistä niin, että sen ylläpitäminen aiheuttaa yleisen kurjistumisen. Tämän vuoksi eri päämäärien tulisi olla tasapainoisessa suhteessa toisiinsa, jotta ne yhdessä luovat sekä taloutta ja työllisyyttä tukevan että mahdollisimman oikeudenmukaisen kannustinrakenteen. Yhteys kannustavuuden ja oikeudenmukaisen hyvinvoinnin välillä on muodostunut Suomessakin haasteelliseksi. Hyvinvointipolitiikassa on osoittautunut vaikeaksi tuottaa kannustavuutta ilman, että joistakin eettisistä kriteereistä olisi jouduttu tinkimään. Keskustelu hyvinvointipolitiikan taloudellisesta kannattavuudesta koskee myös oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvoisuuden ylläpitämisen kannattavuutta. Oikeudenmukaisuus ei tarkoita ainoastaan sitä, että yhteiskunta kohtelee tasavertaisesti ja reilusti kaikkia kansalaisiaan. Oikeudenmukainen yhteiskunta saattaa tuottaa markkinatalouden kannalta epäsuotuisia kannustinvaikutuksia, kuten työn teon kannustimien vähenemistä ja vastavuoroisuuden periaatteiden hämärtymistä. Mutta yhteiskunta, joka ehkäisee syrjäytymistä, kuten rikollisuutta, nuorten kouluttamattomuutta, mielenterveysongelmia ja alkoholismia, saattaa pitkällä aikavälillä osoittautua sekä parhaiten tuottavaksi että eettiseksi yhteiskunnaksi. Useissa maailman kilpailukykyisimmissä maissa – esimerkiksi Tanskassa, Ruotsissa ja Suomessa – on edelleen voimassa universaaleja ja hyvinvointieroja tehokkaasti tasoittavia sosiaaliturvajärjestelmiä (World Economic Forum 2007). Taloudellinen kannattavuus on siis mahdollista yhdistää menestyksellisesti oikeudenmukaisuuteen ja tasa-arvoon.

Asiakirjalähteet

Kannustinlähteet:

K1 *Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti, 1996*, Valtioneuvoston kanslia.

K2 *Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia, 1999*, Valtionvarainministeriö, Reijo Niinivaara.

K3 *Aktiivinen sosiaalipolitiikka, 1999*, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimusraportteja 1999:20

Kannustinpolitiikan kohderyhmät: *Työministeriön työllisyyskatsaus, helmikuu 2007 ja Tilastokeskuksen työvoimatutkimus helmikuu 2007.*

Hallitusohjelmat:

H1 1991-1995 *Esko Ahon hallitusohjelma 26.4.1991*

H2 1995-1999 *Paavo Lipposen hallitusohjelma 13.4.1995*

H3 1999-2003 *Paavo Lipposen II hallitusohjelma 15.4.1999*

H4 2003-2007 *Matti Vanhasen hallitusohjelma 24.6.2003*

H5 2007-2011 *Matti Vanhasen II hallitusohjelma 19.4.2007*

Kirjallisuus

Ala-Kauhaluoma, Mika, Elsa Keskitalo, Tuija Lindqvist & Antti Parpo, (2004)

Työttömien aktivointi: Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Stakes. Tutkimuksia 141. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Arajärvi, Pentti (2002) *Toimeentuloturvan oikeellisuus. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68.* Helsinki: Kela.

Denzau, Arthur & Douglass C. North (1994) *Shared mental models – Ideologies and institutions.* *Kyklos* 47 (1): 3-31.

Esping-Andersen, Gösta (2002) *A new European social model for the twenty-first century.* Teoksessa Rodrigues, Maria Joao (toim.): *The Knowledge Economy in Europe: A strategy for international competitiveness and social cohesion.* Cheltenham: Edwar Elgar, 54-94.

EVA (1995) *Uudistua vai kiihtyä: Raportti hyvinvoinnista ja julkisesta taloudesta.* Helsinki: EVA.

- Feinberg, Joel (1973) *Social Philosophy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Haataja, Anita (1998) *Tasaetu, tarveharkinta vai ansioperiaate? Sosiaalipolitiikka-mallit, mikrosimulaatiot ja työttömien taloudellinen asema*. Turun yliopiston julkaisuja, C 141. Turku: Painosalama Oy.
- Harisalo, Risto & Ensio Miettinen (2004) *Hyvinvointivaltio: Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys*. Tampere: Tampere University Press.
- Heikkilä, Matti (2006) *Nykyiset keinot eivät pysty vähentämään työttömyyttä*. Helsingin sanomien vieraskynä 22.5.2006.
- Heikkilä, Matti (1996) *Kuinka perustella sosiaalipoliittisia supistuksia*. Teoksessa Heikkilä, Matti & Hannu Uusitalo (toim.): *Leikkausten hinta*. Stakes. Raportteja 208. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy, 19-32.
- Heiskala, Risto & Eeva Luhtakallio (toim.) (2006) *Uusi jako: Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus.
- Honkanen, Pertti (2007) *Työttömyys ja arvoteoria: Tutkielma työttömyydestä, talousteorioista ja sosiaalipolitiikasta*. Turun yliopiston julkaisuja, sarja C 252. Turku: Painosalama Oy.
- Ilmakunnas, Seija, Takis Venetoklis, Antti Romppainen & Juha Tuomala (2001) *Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja ennakoinnista*. VATT Tutkimuksia 77. Helsinki: VATT.
- Julkunen, Raija (2006) *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes.
- Julkunen, Raija (2001) *Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Kalela, Jorma (2006) *Syrjäytettyjen tueksi tarvitaan perustuloo. Sunnuntaidebatti Helsingin Sanomissa 27.8.2006*.
- Kantola, Anu & Mikko Kautto (2002) *Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000-luvulla*. Helsinki: Edita.
- KOM379 (2000) *Euroopan komission sosiaalipoliittinen ohjelma 28.6.2000*. Bryssel: Euroopan unionin komissio.
- Martin, Andrew (1996) *What Does Globalization Have to Do With the Erosion of Welfare States? Sorting out the issues*. ARENA Working Paper No. 17.
- Mattila-Wiro, Päivi (2006) *Changes in the Distribution of Economic Wellbeing in Finland*. VATT Research Reports 128. Helsinki: VATT.
- Nizza (2000) *Eurooppa-neuvosto joulukuu 2000 sosiaalinen toimintaohjelma*.
- OECD (1994) *Jobs Study: Evidence and explanations*. Paris: OECD.

- Parpo, Antti (2004) *Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään: Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako*. Stakes. Tutkimuksia 140. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Pursiainen, Terho (1997) *Isänmaallisuus: Keskinäinen osakkuus ja kepeyden filosofia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rajavaara, Marketta (2007) *Vaikuttavuusyhteiskunta: Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Kela. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Rank, Mark, R. (2004) *One Nation Underprivileged: Why American poverty affects us all*. New York: Oxford University Press.
- Raunio, Antti (1999) *Subsidiaarisuus – vastuun jakaminen yksilöiden, yhteisöjen ja valtion kesken*. Teoksessa Hallamaa, Jaana (toim.) *Rahan teologia ja Euroopan kirkot. Lopun ajan sosiaalietiikka*. Jyväskylä: Atena, 58-61.
- Raunio, Kyösti (1995) *Sosiaalipolitiikan lähtökohdat*. Tampere: Gaudeamus.
- Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Räsänen, Pekka (2003) *Eksistentiaalinen ja ontologinen epävarmuus – riskiyhteiskunnan yksilölliset ja rakenteelliset ulottuvuudet*. Teoksessa Kangas, Olli (toim.): *Laman varjo ja nousun huuma. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72. KELA*. Helsinki: Edita 23-48.
- Saari, Juho (2005) *Hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Hyvinvointivaltio: Suomen mallia analysoimassa*. Helsinki: Yliopistopaino, 13-62.
- Sailas, Raimo (1992) *Julkisen talouden tasapainon parantaminen. Ehdotus talousneuvostolle 13.9.1992*. Valtiovarainministeriö.
- Schwartz, Herman (2001) *Round up the usual suspects! Globalization, domestic politics and welfare state change*. Teoksessa Pierson, Paul (toim.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 17-44.
- Sinko, Pekka & Vesa Vihriälä (2007) *Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007. Helsinki: Edita. 9-121.
- Soininvaara, Osmo (1994) *Hyvinvointivaltion eloonjäämisoppi*. Juva: WSOY.
- Stakes (2006) *Oikeus- ja sosiaalipolitiikka-ryhmien yhteisraportti: Oikeus ja köyhyys. Arvioita ja ehdotuksia yksityisestä ja julkisesta hyvinvointivastuusta*. Moniste. Helsinki: Stakes.
- Teppala, Tiina (2006) *Kulutusverotus teoriasta käytäntöön: Vaikuttaako arvonlisäverotus kuluttajaintoihin?* VATT-Tutkimuksia 125. Helsinki: VATT.

- Virén, Matti (1994) *Verotuksen ja sosiaalietujen vaikutus kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin*. Taloustieteen laitoksen tutkimusraportteja 45. Turun yliopisto.
- VM [Valtiovarainministeriö] (1992) *Julkisen sektorin uudistaminen: Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- World Economic Forum 2007: *The Global Competitiveness Report 2007–2008*. New York: Palgrave/MacMillan.
- von Wright, Georg Henrik (1980) *Freedom and Determination*. *Acta Philosophica Fennica* 31 (1). Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- von Wright, Georg Henrik (1963a) *Norm and Action (NA)*. London: Routledge & Kegan Paul.
- von Wright, Georg Henrik (1963b) *Varieties of Goodness*. London: Routledge & Kegan Paul.

III

KÖYHYYSPOLITIIKAN, IKÄPOLITIIKAN JA SOSIAALITURVAN UUDELLEENARVIOINTI

7 UNIVERSALISMISTA SELEKTIVISMIIN?

– Miten köyhyyspolitiikka vakiintui
1990- ja 2000-luvun alun Suomessa?

Susan Kuivalainen & Mikko Niemelä

Mitä enemmän keskitymme auttamaan vain köyhiä, sitä vähemmän lopulta autamme heitä; mitä enemmän kohdistamme tuen yksinomaan köyhille, sitä vähemmän todennäköisesti lievennämme köyhyyttä... Jos pyrimme taistelemaan köyhyyttä vastaan keskittämällä etuisuudet köyhille, saatamme kyllä voittaa yksittäisiä taisteluja, mutta häviämme todennäköisesti sodan.

Näin kuvaavat ruotsalaiset sosiaalipolitiikan tutkijat Walter Korpi ja Joakim Palme (1996, 32) uudelleenjaon paradoksia, jonka mukaan laaja-alaiset (institutionaaliset) sosiaalipoliittiset järjestelmät poistavat eriarvoisuutta ja köyhyyttä tehokkaammin, kuin kohdistavat järjestelmät. Muiden Pohjoismaiden tapaan Suomi kuuluu laaja-alaista hyvinvointivaltiomallia edustavien maiden joukkoon. Mallin tyypillinen piirre on koko väestöä koskevien palvelujen ja etuuksien kattavuus ja vähintään kohtuullinen taso. Järjestelmien taustalla on universalismin idea – idea siitä, että etuuksiin ja palveluihin ovat oikeutettuja kaikki vakituisesti maassa asuvat.

Universalismin idea on näkynyt poliittisten instrumenttien tasolla. Köyhyyden poistaminen ja väestöryhmien välisen eriarvoisuuden tasoittaminen ovat olleet sosiaalipolitiikan tärkeimpiä tehtäviä. Laaja-alaista hyvinvointivaltiomallia edustavat maat ovat vastanneet näihin tehtäviin koko väestöä koskevilla etuuksilla. Pelkästään köyhille tarkoitettuja selektiivisiä politiikkaohjelmia ei ole tarvittu. Köyhyyden näkökulmasta kuvaavaa on, että köyhyyden vastaiset toimenpiteet (*anti-poverty policies*) eivät ole perinteisesti kuuluneet universalismin ideaa toteuttavien maiden sosiaalipoliittiseen sanastoon.

Tilanne kuitenkin muuttui 1990-luvun Suomessa. Vuosikymmenen alussa työttömyys ja velkaongelmat lisääntyivät ja leipäjonojen kasvaessa köyhyydestä tuli toistuva teema julkisuudessa. Lama merkitsi hyvinvointivaltiollisen kasvukauden päättymistä ja sosiaaliturvan leikkaukset aloitettiin vuonna 1992 (ks. Heikkilä & Uusitalo 1997). Samaan aikaan voimistui keskustelu hyvinvointivaltion tehottomuudesta ja kannustavuudesta. Vallalle nousi käsitys, jonka mukaan sosiaaliturva ei enää torju köyhyyttä ja syrjäytymistä, vaan synnyttää hyvinvointitapioita aiheuttavia tuloloukkuja (VNK 2001, 102; ks. Björklundin ja Airion luku tässä teoksessa). Tavoitteeksi asetettiin yhä enenevässä määrin työnteon kannustavuus.

1990-luvun loppupuolella kannustinajattelun rinnalle nousi huoli yhteiskunnan vähäosaisempien tilanteesta. Paavo Lipposen toisen hallituksen (1999–2003) ohjelmassa mainittiin – ensimmäisen keran hallitusohjelmien historiassa – köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisy. Samalla alkoi uusi aikakausi suomalaisessa sosiaalipolitiikassa. 2000-luvulla köyhyydestä ja syrjäytymisestä puhuttiin hallitusohjelmissa, köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisissa toimintasuunnitelmissa, sosiaali- ja terveystieteiden strategioissa ja muissa kehittämissuunnitelmissa – köyhyyden vastaiset toimenpiteet tulivat suomalaisen sosiaalipolitiikan sanastoon. Köyhyyden politisoitumisesta kertoo osaltaan se, että vuosina 2001–2006 tehtiin viisi köyhyyteen liittyvää välikysymystä.

Muutos tapahtui myös poliittisten instrumenttien tasolla. Köyhyyttä alettiin torjua universalismin idean sijaan kohdistetuilla tukitoimenpiteillä. Niin sanotut köyhyyspaketit ovat uuden köyhyyspolitiikaksi nimetyn idean lippulaivoja. Vuonna 2001 hallitus kokosi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisen toimenpideohjelman, joka julkisuudessa nimettiin köyhyyspaketiksi. Poliitikassa tapahtuneen muutoksen pysyvyyttä ilmentävät sittemmin, vuosina 2005 ja 2006, valmistellut uudet, ”kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tukemiseksi ehdotettujen toimenpiteiden” kokonaisuudet. Suomalaisen sosiaalipolitiikkaan syntyi uusi instrumentti – köyhyyspolitiikka. Sosiaalipoliitikko Jouko Kajanoja (2005) katsoo nykyisessä politiikassa olevan sellaisia elementtejä (joista keskeisimpinä köyhyyspaketit), jotta voidaan puhua erityisestä politiikan lohkokosta, köyhyyspolitiikasta.

Myös sosiaalipoliitikko Matti Heikkilä (2006) peräänkuuluttaa köyhyyspolitiikkaa, joka on kohdentavaa ja korjaavaa sosiaalipoliitiikkaa. Köyhyyspolitiikka on käsitteenä uusi suomalaisessa sosiaalipoliittisessa sanastossa. Olemme määritelleet sen korjaavaksi ja täydentäväksi politiikaksi, jossa toimenpiteet suunnataan entistä tarkemmin niille, joilla köyhyyden riski on suurin tai jotka ovat jo köyhiä tai syrjäytyneitä (Kuivalainen ym. 2005).

Sosiaaliturvajärjestelmän tasolla muutokset eivät ole olleet suuria eivätkä äkkinäisiä. Sosiaaliturvan tilkkutäkkiä ei ole lähdetty radikaalilla tavalla muuttamaan. Suurten muutosten sijasta tilkkutäkkiin syntyneitä reikiä on pyritty tilkitsemään yksittäisillä korjauksilla. Raija Julkunen (2006, 52) kuvaakin ”universalismin köyhtymistä” ja köyhyyspolitiikan esiinmarssia hiipiväksi. Toistaiseksi kyse on pienistä ja vähittäisistä muutoksista, jotka saattavat kumuloituessaan johtaa selviin järjestelmämuutoksiin (Rothstein 1998; Palier 2005). Politologi Peter Hall (1993) näkee politiikkaparadigmassa tapahtuvien muutosten olevan merkittävimpiä silloin, kun ne luovat huomattavia institutionaalisia muutoksia (vrt. Campbell 2004). Poliitiikkaparadigmalla hän viittaa ideoiden kehykseen, joka määrittelee politiikan tavoitteet ja keinot sekä niiden ongelmien laadun, johon politiikalla pyritään vaikuttamaan. Näyttää siltä, että ideat ovat muuttuneet 1990-luvun puolivälin jälkeen enemmän ja nopeammin kuin instituutiot.

Tässä luvussa tarkastelemme, millä tavoin köyhyyspolitiikan idea nousi suomalaiseen sosiaalipoliitiikkaan ja sosiaalipoliittisten instrumenttien joukkoon. Tarkasteluajanjakso on 1990-luvun puolivälistä vuoteen 2007. Köyhyyspolitiikkaa koskevia ideoita tarkastellaan ohjelmallisina ideoina. Ohjelmia pidetään yhtenä idean muotona (Campbell 1998). Tutkimuksen kohteena on valtiovallan, hallitusvastuussa tuona aikana olleiden poliittisten puolueiden (Keskustan, Kokoomuksen, Ruotsalaisen kansanpuolueen, Sosiaalidemokraattisen puolueen, Vasemmistoliiton ja Vihreiden) sekä kirkon ja kansalaisjärjestöjen köyhyyttä käsittelevät ohjelmat ja kannanotot. Aineisto esitetään yksityiskohtaisemmin kussakin alaluvussa. Ideat ohjelmina kertovat, miten asiakysymykset, tässä yhteydessä köyhyyteen liittyvät asiat, pyritään ratkaisemaan (Campbell 2004). Ohjelmat ovat tärkeä tutkimuskohde,

koska ne kertovat mitä asioita toimijat pitävät merkittävänä tietynä ajankohtana. Ohjelmaa asettaessaan toimijat rajaavat mahdollisten aiheiden joukon niihin aiheisiin, jotka otetaan huomioon ja joihin toiminnassa kiinnitetään huomio (Kingdon 1995).

Tarkastelemme milloin ja miten köyhyys nousi eri toimijoiden ohjelmiin. Nähdäänkö köyhyys toimijoiden keskuudessa sellaisena ongelmana, joka nostetaan ohjelmiin ja toiminnan kannalta merkittäväksi asiaksi? Toisena tarkastelun kohteena on, minkälaisia ideoita köyhyyden vähentämiseksi on esitetty. Olemme kiinnostuneet keinoista, joita toimijat esittävät ohjelmissaan köyhyyden vähentämiseksi tai ehkäisemiseksi. Kanadalainen sosiologi Daniel Béland (2005) viittaa ideakäsitteellä sekä yksittäisiin toimenpiteiden vaihtoehtoihin että niihin periaatteisiin ja uskomuksiin, joihin nämä ovat yhteydessä. Pohjoismaisen hyvinvointimallin periaatteiden mukaan köyhyyttä on pyritty ehkäisemään universaaleilla palveluilla ja tulonsiirroilla. Kohdentavan politiikan periaatteille on ominaista puolestaan toimenpiteiden suuntaaminen kaikkein heikoimmassa asemassa oleville. Luvussa tarkastellaan, missä määrin ohjelmissa tuodaan esiin perinteiselle pohjoismaiselle mallille ominaisia keinoja ja missä määrin esiin nostetaan kohdentavia toimenpiteitä. Kiinnostuksen kohteena on pohtia voidaanko köyhyyttä koskevista ohjelmista muodostaa johdonmukainen politiikkaparadigma.

Aineiston analysointi käynnistyi siihen perehtymällä ja sen yksityiskohtaisella luennalla. Tämän jälkeen aineistosta poimittiin erityiseen tarkasteluun kohdat, joissa puhuttiin köyhyydestä, köyhyyden vähentämisen tai ehkäisemisen keinoista ja toimenpiteistä sekä niistä tekijöistä, jotka katsottiin olevan yhteydessä köyhyyteen. Analyysikehikko noudattaa edellä esitettyä Peter Hallin (1993) esittämää politiikan paradigman käsitettä. Analyysimenetelmänä käytetään sisällön erittelyä.

Kirkko ja kansalaisjärjestöt köyhyyskeskustelun avaajina

Keskustelu köyhyydestä 1990-luvun alussa nousi ennen kaikkea kansalaisjärjestöjen ja kirkon toimesta. Nämä tahot aloittivat ruoka-avun jakamisen ja heikoimmassa asemassa olevien erityistoimenpiteiden järjestämisen. Ruokapankkitoiminta on nähty kirkon toimenä puhua köyhyysongelmasta. Se oli kirkon vastaus taloudellisen hädän kärjistymiseen ja keino puhua vallitsevasta hädästä (Kuvaja 2002, 27). Välittömän lähimmäisenrakkauteen perustuvan auttamisen lisäksi haluttiin osoittaa köyhyys- ja syrjäytymisongelmien vakavuus ja laajuus tekojen, ei niinkään puheen, avulla. Luterilaisen kirkon ruokapankkitoimintaa koordinoiva Ruokapankkityöryhmä teki aloitteen ”Nälkäryhmän” koolle kutsumisesta. Piispa Eero Huovisen johtama Nälkäryhmä, köyhyiden vähentämistä käsittelevä neuvottelukunta, perustettiin vuonna 1997 ja siinä olivat jäseninä eduskunnan, elinkeinoelämän, Kuntaliiton, kansalaisjärjestöjen ja kirkon edustajia sekä ns. asiantuntijaryhmä (Nälkäryhmä 1998).

Nälkäryhmän tehtävänä oli 1) ”nälän kasvojen” hahmottaminen, 2) arvokeskustelu köyhyysongelmasta, 3) ehdotusten tekeminen köyhyiden vähentämiseksi ja 4) inhimillisiä kärsimyksiä tuottavan köyhyysongelman pitäminen esillä julkisuudessa. Nälkäryhmän raportti julkaistiin marraskuussa 1998. Raportissa köyhyysongelmien taustoja esitellään seuraavasti:

Seurakunnat ovat diakoniatehtävänsä mukaisesti pyrkineet ”auttamaan niitä, joiden hätä on suurin ja joita ei muuten auteta”. Lisääntynyt köyhyys on näkynyt jopa suoranaishana nälkänä. ...Monissa seurakunnissa koetaan, että aineelliset ja henkiset voimavarat ovat ehtymässä. Kirkossa on kasvavaa huolta, ettei hädänalaisia pysytyä enää auttamaan. Näin laajoja ongelmia voidaan ratkaista vain sosiaalipolitiikan keinoin.

Keskeisin nälkäryhmän tehtävä oli keskustelun herättäminen ja sanoma oli suunnattu valtiovallalle ja erityisesti tulevalle, vuoden 1999 eduskuntavaalien jälkeiselle hallitukselle. Nälkäryhmä esittikin, että ”eduskuntavaalien jälkeen asetettava hallitus laatii ja toteuttaa ohjelman köy-

hyiden torjumiseksi” siten, että hallitusohjelmaan kirjataan erillinen ohjelmakohta köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Nälkäryhmä myös kritisoi harjoitettua hyvinvointipolitiikkaa muun muassa toteamalla, että Suomi on tinkinyt hyvinvointimallinsa normatiivisesta perinnöstä, johon kuuluvat universaalit sosiaaliset etuudet, julkisen vallan vastuu ihmisten hyvinvoinnista, pyrkimys tasarvoon ja täystyöllisyyteen. Raportin mukaan valtio on osittain vetäytynyt hyvinvointivastuusta ja ”suomalainen yhteiskunta on siirtymässä universaalista sosiaalipolitiikan mallista residuaaliseen”.

Köyhyysohjelman ydin nähtiin olevan perusturvan riittämättömyydessä ja toimimattomuudessa. Tämä näkyy erityisesti työttömyysturvan osalta pitkäaikaistyöttömien heikkona asemana. Samalla ”kunnallisesta toimeentulotuesta uhkaa muodostua yleinen pienituloisuuden ja työttömyyden perusturva”. Nälkäryhmän raportissa mainittiin 28 toimenpiteistä köyhyyden poistamiseksi. Vaikkei kaikkia ehdotettuja toimenpiteitä olekaan toteutettu, huomionarvoista on, että vuoden 1999 eduskuntavaalien jälkeen asetetun Lipposen toisen hallituksen ohjelmaan tuli ryhmän ehdotuksen mukainen ohjelmakohta.

Piispat ottivat kantaa suomalaisen hyvinvointivaltion tilaan ja sen tarvitsemiin muutoksiin keväällä 1999 julkistetussa puheenvuorossa *Kohti yhteistä hyvää*. Aloite kannanoton tekemiseen tuli vuoden 1996 kirkolliskokoukselta, joka kaipasi kirkolle omaa ”sosiaalioppia” (Malkavaara 2000, 13). Vaikkei sitä viralliseksi opiksi voidakaan määritellä, puheenvuorolla on merkittävä arvo kirkon sisällä ja muussa yhteiskunnassa. Puheenvuoro nostatti ilmestyessään paljon keskustelua, johon osallistui niin poliitikot, talouselämän vaikuttajat kuin tutkijatkin (Parviainen 2000; Reina 2000). Kirkko otti kantaa suomalaisen hyvinvointimallin moraaliseen perustaan myös vuonna 2005 julkaistulla Kirkon Sosiaalifoorumin pamfletilla *Samassa veneessä*. Kirkon Sosiaalifoorumin koottiin jatkamaan nälkäryhmän työtä. Se on Kirkkopalveluiden vuonna 2002 asettama foorumi, jonka tehtävänä ”on seurata erityisesti yhteiskunnallista arvokeskustelua, osallistua siihen ja pyrkiä vaikuttamaan alan päätöksentekoon muun muassa julkisuutta hyväksikäyttäen”. Foorumin jäsenet edustavat nälkäryhmän tapaan yhteiskunnan eri osa-alueita, kuten julkista hallintoa, tutkimus- ja talouselämää, kirkkoa ja kansalaisjärjestöjä.

Molemmat kannanotot pohtivat hyvinvointivaltion perusarvoja luterilaisesta perinteestä ja sen kultaisen säännön pohjalta, joka korostaa heikoimmassa asemassa olevien tilannetta. Kannanotoille yhteisiä aiheita ovat välinpitämättömyyden ja itsekkyyden lisääntyminen yhteiskunnassa sekä kaikkein köyhimpien unohtaminen. Köyhimpien unohtaminen tulee voimakkaimmin esiin *Kohti yhteistä hyvää* – puheenvuoron köyhyyden kuvauksessa:

Lama palautti köyhyyden ja jopa nälän Suomeenkin. Köyhyys kätkeytyy usein lähiöihin, joissa monet elävät eristynyttä elämää käymättä ehkä vuosiin kaupungin keskustassa. Markkinat eivät välitä heistä, koska heillä ei ole ostovoimaa. Tästä syystä myös julkisuus unohtaa helposti köyhyyden. Koska köyhät eivät ole näkyvissä, heidän etujaan on – pääoman niin vaatiessa – entistä helpompi karsia.

Kannanotot ovat huolissaan hyvinvointivaltion tilasta ja siitä, ettei hyvinvointivaltio enää pysty lunastamaan lupauksiaan. Hyvinvointijärjestelmien nähtiin toimivan erityisen huonosti huono-osaisimpien väestöryhmien kohdalla.

Hyvinvointivaltio on eräänlainen lupaus kansalaisille: sinusta välitetään ja pidetään huolta. Entä jos julkisen sektorin voimavarat eivät enää riitä huolehtimaan kaikista? Silloin ne, joilla ei ole voimia tai kykyä pitää itse itsestään huolta, joilla ei ole tiivistä lähimmäisten ja omaisten turvaverkkoa eikä riittävästi varoja ostopalveluihin, ovat vaarassa pudota veneestä. Näin on käynyt, eikä pudokkaista ole pulaa. Heitä ovat erityisesti asunnottomat, pitkäaikaistyöttömät, mielenterveyspotilaat ja -kuntoutujat sekä ylivelkaiset. Myös yhä useammat lapset, vanhuksat ja sairaat ovat vaarassa jäädä vaille turvaa. ...Huolestuttavaa on kuitenkin erityisesti se, että järjestelmä toimii erityisen huonosti juuri kaikkein köyhimpien kohdalla. (Kirkkopalvelut 2005)

Lähtiessään luterilaisesta etiikasta ja kaikkein köyhimpien auttamisesta kannanotot korostavat pohjoismaiseen normatiiviseen perinteeseen

pojhautuvan hyvinvointivaltion säilyttämisen tärkeyttä. *Kohti yhteistä hyvää* -puheenvuorossa tämä on esitetty seuraavasti:

Pohjoismaissa on pyritty siihen, että varsinaista köyhyyttä ei olisi... Hyvinvointiyhteiskunta, joka takaa kansalaisille yhtäläiset perusoikeudet, onkin tyypillinen juuri luterilaisille Pohjoismaille. Sen parhaat puolet ovat kultaisen säännön historiallista sovellusta. Siinä lähdetään kokonaisuuden edusta ja asetutaan toisen ihmisen puolelle...Päämääräksi ei riitä sekään, että syrjäytyneitä autetaan aineellisesti. Ainoa hyväksyttävä yhteiskuntamalli on sellainen, jossa kaikki kansalaiset ovat yhteiskunnan täysivaltaisia jäseniä ja myös voivat pitää itseään sellaisina.

Vaikka myös Kirkon Sosiaalifoorumin pamfletti *Samassa veneessä* (Kirkkopalvelut 2005) korostaa, että ”sosiaalipolitiikan ensisijaisena tavoitteena on edelleen oltava kaikkien kansalaisten hyvinvoinnin turvaaminen”, se myös puhuu kohdentavien toimenpiteiden puolesta:

...verojen alentaminen on yhteiskunnassamme koettu välttämättömäksi. Valtiollisen verotuksen keinot kollektiivisen hyvinvointijärjestelmän rahoitukseen vähenevät. Sen vuoksi onkin entistä tärkeämpää pohtia ja suunnitella, mihin hyvinvointipalveluihin niukkenevat resurssit kohdennetaan... Kun julkiset varat niukkenevat, ne on kohdistettava entistäkin vastuullisemmin ja huolellisemmin.

Lama-ajan ruokapankkitoiminnan aloittamisesta 2000-luvun vaihteen kannanottoihin kirkko on tehnyt vaatimuksia nimenomaan kaikkein köyhimpien auttamiseksi. Myös kansalaisjärjestöt ovat ottaneet kantaa köyhyyteen. Keskeisin toimija on vuonna 1994 perustettu kansalaisjärjestöjen ja muiden ryhmien yhteenliittymä, Suomen köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen verkosto (EAPN–Fin). Sen tavoitteena on toimia sekä köyhyyttä ja syrjäytymistä vastaan että eri tahojen yhteistyöfoorumina. Suomen verkosto on yksi Euroopan köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisen verkoston kansallisista verkostoista.

Verkosto teki vuonna 1995 virallisen aloitteen köyhyden ja syrjäytymisen vastaisen ohjelman aikaansaamiseksi Suomeen. Esityksen tavoitteena oli saada aikaan hallinnonalat ja toimijarat ylittävä laaja-alainen strategia köyhyden ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja köyhyyskierteiden katkaisemiseksi. Aloite ei johtanut laajempiin toimiin. Vuonna 2000 verkosto teki uudelleen ehdotuksen kansalliseksi köyhyden ja syrjäytymisen vastaiseksi strategiaksi (EAPN–Fin 2000). Siinä köyhyysongelman taustoja kuvataan pitkälti samaan tapaan kuin kirkon kannanotoissa:

Suomalaisessa yhteiskunnallisessa ilmapiirissä on verkoston näemyksen mukaan huolestuttavassa määrin alettu korostaa yksilöiden omaa vastuuta ja yksilötason ratkaisuja. Tämä merkitsee vaikeassa tilanteessa olevien ihmisten syyllistämistä ja sitä, että yhteisöllinen vastuu hämärtyy. Perustuslain henki ja kaikkien kansalaisten oikeudet ihmisarvoiseen elämään näyttävät unohtuvan liian helposti... Taloudellisen näkökulman vahvuus sosiaaliseen nähden on kasvanut. Suomen köyhyden ja syrjäytymisen vastaisen verkoston mielestä taloudellisen vaurastumisen pitää näkyä myös vaikeimmassa tilanteessa olevien ihmisryhmien elämässä.

Verkosto kannattaa pohjoismaisen hyvinvointivaltion ideaa ja ottaa kriittisen kannan erillisiä ja yksittäisiä toimenpiteitä kohtaan. Verkoston mukaan tarvitaan kuitenkin myös räätälöityjä ratkaisuja:

Kaikille yhteinen sosiaaliturvajärjestelmä takaa periaatteessa tuen riittävyden ja saatavuuden asuinpaikasta, varallisuudesta, työsuh-teesta, vammaisuudesta tai muista tekijöistä riippumatta. Sen rinnalle on kehitettävä yksilöllisiä, räätälöityjä ratkaisuja... Kehittämistyön kautta on välttämätöntä hakea uusia yksilöllisiä ja yhteisöllisiä toimintamalleja syrjäytymisen kannalta riskitilanteissa olevien ihmisten elinolojen parantamiseksi... Käynnissä oleva polarisaatiokehitys ei ole ratkaistavissa erillisin projektein ja toimenpidekokonaisuuksin, vaan pitkäjänteisellä eri hallinnonalojen ja toimijoiden yhteisillä ponnistuksilla.

Näiden lähtökohtien pohjalta verkosto esitti, että Suomeen laadittaisiin köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen strategia eri toimijoiden yhteistyönä. Strategian olisi pohjaututtava seuraaviin lähtökohtiin: 1) köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen strategia on yhteistyötehtävä, jota koordinoi sosiaali- ja terveysministeriö riittävin voimavaroin, 2) strategia sisältää konkreettiset ja arvioitavissa olevat tavoitteet vaikeimmassa tilanteessa olevien ihmisryhmien tilanteen parantamiseksi, 3) asianomaiset eli vaikeassa tilanteessa elävät ihmiset ovat aidosti edustettuina laadittaessa strategiaa, 4) kansalaisjärjestöjen osallisuutta vahvistetaan, 5) taataan riittävä ja monipuolinen tutkimustieto strategian kehittämiseen ja toteutukseen.

Lisäksi verkosto esitti useita konkreettisia toimenpide-ehdotuksia pitkäaikaistyöttömien, asunnottomien, päihdeongelmaisten, mielen-terveyskuntoutujien, ylivelkaantuneiden, pitkäaikaissairaiden, lasten, lapsiperheiden ja toimeentulotuen saajien tilanteen parantamiseksi. Riittävän tutkimustiedon varmistamiseksi verkosto ehdotti Euroopan Unionin alaisen köyhyyden ja syrjäytymiseen keskittyvän riippumattoman ja kansalaisjärjestöihin tiiviisti kytkeytyvän tutkimus- ja monitorointikeskuksen perustamista.

Tutkimus- ja monitorointikeskukseen liittyvässä aloitteessa olivat mukana EAPN-Finin lisäksi Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys ja Terveiden edistämisen keskus. Jälkimmäiset tahot ovat kolmisin antaneet lausuntoja ja julkaisseet kannanottoja köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi. Samoin ovat tehneet myös muut kansalaisjärjestöt. Esimerkiksi Suomen Punaisen Ristin avustustoiminta oli vilkasta 1990-luvun alun lamavuosina. Laman aiheuttamat sosiaaliturvan heikennykset lisäsivät yhteiskunnallisen vaikuttamisen tarvetta ja konkreettisen avun tarjoamista myös vammais- ja potilasjärjestöissä.

Mannerheimin Lastensuojeluliitto on kantanut huolta erityisesti lasten ja lapsiperheiden toimeentulo-ongelmista. Kannanottojen aiheet ovat vaihdelleet yleisistä lapsiasioiden koordinoinnista ja lapsen oikeuksista lapsiköyhyyteen. Puheenvuoroissa nostetaan esiin lapsiperheiden heikentynyt asema. Liitto on myös tehnyt ”vaatimuksia” eduskunnalle, viimeksi vuoden 2007 eduskuntavaalien alla. Vaatimukset sisältävät lu-

kuisia konkreettisia toimenpiteitä lasten ja nuorten hyvinvoinnin edellytysten parantamiseksi (Mannerheimin Lastensuojeluliitto 2006).

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että keskustelu köyhyydestä nousi esiin kirkon ja kansalaisjärjestöjen toimesta. Ne myös ryhtyivät konkreettisiin toimiin aikaisemmin kuin valtiovalta. Kirkko ja kansalaisjärjestöt ovat olleet huolissaan nimenomaan kaikkein köyhimmistä ja nostaneet heidän asemansa julkiseen keskusteluun. Niiden ehdotuksissa korostetaan pohjoismaisen hyvinvointimallin merkitystä. Olemassa olevaa järjestelmää ei haluta lähteä muuttamaan, vaan pikemminkin tilkitsemään pahiten vuotavia kohtia. Ehdotetut toimenpiteet on suunnattu niille, joiden hädän on nähty olevan suurinta.

Valtiovalta

Kirkon ja kansalaisjärjestöjen kannanotoissa suhtauduttiin kriittisesti hyvinvointipolitiikan toteuttamiseen ja nähtiin, että järjestelmä toimii heikoiten nimenomaan huono-osaisimpien väestöryhmien osalta. Seuraavaksi kiinnostus kohdistuu siihen, miten köyhyys ja sen vastaiset toimenpiteet nähdään valtiovallan julkilausutuissa ohjelmissa. Tarkasteltavina ovat hallitusohjelmat vuodesta 1995¹⁰ sekä kansalliset köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaiset toimintasuunnitelmat (STM 2001; 2003; 2006). Kansallisten köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisten toimintasuunnitelmien voidaan katsoa täydentävän hallitusohjelmien linjauksia, ja siksi on mielekästä tarkastella näitä molempia ohjelmia¹¹.

10 Vuosina 1995 – 1999 Paavo Lipposen (SDP) ns. sateenkaarihallituksessa mukana olivat Sosiaalidemokraattinen puolue (SDP), Kokoomus, Vasemmistoliitto, Vihreä liitto ja Ruotsalainen kansanpuolue (RKP). Paavo Lipposen toisessa hallituksessa vuosina 1999 – 2003 mukana olivat samat puolueet. Vuosina 2003 – 2007 toimi Matti Vanhasen (KESK) hallitus, hallituspuolueina olivat Keskusta, SDP ja RKP. Matti Vanhasen toisessa hallituksessa mukana ovat Keskusta, Kokoomus, Vihreä liitto ja RKP.

11 Myös sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat ja sosiaalialan kansalliset kehittämisohjelmat sisältävät relevantteja köyhyyteen liittyviä linjauksia. Niitä ei kuitenkaan tässä yhteydessä käsitellä, koska kansallisissa toimintasuunnitelmat sisältävät näissä dokumenteissa mainitut asiat.

Hallitusohjelman asema ja merkitys on huomattavasti muuttunut 1960-luvulta lähtien tiiviistä julistuksen omaisesta asiakirjasta täsmällisempään ja entistä yksilöidymmään toimintasuunnitelmaan, jonka toteutumista valvotaan kaikkien hallituspuolueiden taholta (Nousiainen 1992, 257). Poliittisissa keskusteluissa hallitusohjelmassa mainittuihin tavoitteisiin viitataan usein, sillä ne ovat hallituksen poliittisen tahdon ilmentymiä, jotka ilmaisevat julkishallinnolle hallituksen poliittiset tavoitteet (Wiberg 2006). Hallitusohjelmassa mainittuja tavoitteita pidetäänkin usein, ainakin poliittisen retoriikan tasolla, poliittisten toimenpiteiden oikeuttajina. Kansallisia köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisia toimintasuunnitelmia on laadittu Euroopan unionin jäsenvaltioissa vuodesta 2001. Toimintasuunnitelmien peruslähdekohdat muodostuvat hallituksen esittämien linjauksien pohjalta. Unioni kuitenkin ohjeistaa jäsenvaltioita suunnitelmien sisällöstä, yhteisistä tavoitteista ja rakenteesta. Suunnitelmat eivät ole puhtaasti kansallisista intresseistä lähtöisin, ja niissä esitetyt ideat heijastavat Euroopan unionin näkemyksiä köyhyyspolitiikasta.

1990-luvun alun talouslaman jälkeisistä hallitusohjelmista voidaan havaita tietynlainen käännekohta köyhyyteen ja syrjäytymiseen liittyvässä poliittisessa diskurssissa. Vuonna 1995 pääministeri Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen (1995–1999) ohjelmassa ei mainita köyhyyttä tai syrjäytymistä. ”Työllisyyden ja yhteisvastuun hallitus” korostaa ennen kaikkea työttömyyden vähentämistä. Tätä kautta toiminta voidaan ymmärtää välillisesti köyhyyden vähentämistä edistävänä. Ohjelmassa painottuu työttömyyden puolittamistavoitteeseen liittyvä sosiaalietuuksien, verotuksen ja ansiotulojen kasvun yhteensovittaminen työnteon kannustamiseksi.

Neljä vuotta myöhemmin Lipposen toisen hallituksen Oikeudenmukainen ja kannustava – sosiaalisesti eheä Suomi -nimeä kantaneeseen hallitusohjelmaan (1999–2003) köyhyys on kirjattu Nälkäryhmän (1998) ehdotusten mukaisesti. ”Hallituksen keskeisenä painopistealueena on edistää toimia, joilla ehkäistään ja vähennetään vakavia köyhyysongelmia, syrjäytymistä ja huono-osaisuuden kasautumista.” Kuitenkin, kuten vuoden 1995 ohjelmassa, myös tässä työn tekeminen ja sen kannustavuus sekä työttömyyden vähentäminen ovat keskeisiä asi-

oita. Työllistyminen ja työttömyyden vähentäminen on kirjattu pääasiallisiksi keinoiksi köyhyyden vähentämiseksi. Verotuksen ja sosiaali-etuuskien yhteensovittamisessa sekä veronkevennyksistä keskusteltaessa ohjelmassa korostetaan edellisen hallitusohjelman tapaan pieni- ja keskituloisia suosivia ratkaisuja. Neljän vuoden takaisen hallituksen ohjelmaan verrattuna Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa kiinnitetään selkeäsanaisemmin huomiota köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen sekä niitä aiheuttaviin prosesseihin. Lähtökohdat, joilla köyhyyteen ja syrjäytymiseen pyritään puuttumaan, ovat samoja kuin neljä vuotta aiemminkin. Joka tapauksessa köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen nostettiin nyt ensimmäisen kerran hallitusohjelmaan. Tässä mielessä asiaa voi pitää tietynlaisena käännekohtana poliittisen diskurssin tasolla.

Köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen saivat huomiota myös vuonna 2003 pääministeri Matti Vanhasen hallituksen (2003–2007) ohjelmassa. Vanhasen hallituksen ohjelma eroaa selvästi aiemmista. Ero näkyy ennen kaikkea siinä, ettei työnteon kannustavuuteen viitata kuten Lipposen hallitusten ohjelmissa. Talous- ja sosiaalipolitiikan pääpaino on kuitenkin sama: työttömyyden vähentäminen ja työllisyysasteen lisääminen. Lipposen hallitusten ohjelmiin verrattuna sosiaaliturvan parantaminen saavat keskeisemmän aseman. Ohjelmassa mainitaan: ”Köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi tarvitaan työttömyyden alentamisen lisäksi ensisijaisen sosiaaliturvan kehittämistä”. Työttömyyden vähentämiseksi huomio kiinnittyy pitkäaikaistyöttömiin ja nuoriin. Lapsiperheiden taloudellisen aseman turvaaminen nostetaan keskeiseksi. Lapsiperheiden taloudellisen aseman parantamista ei ohjelmassa kuitenkaan suoraan rinnasteta köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemiseen. Ohjelmassa painotetaan kuitenkin, että lapsiköyhyyttä on vähennettävä ja on pyrittävä puuttumaan köyhyyden ylisukupolvisuuteen.

Köyhyys ja syrjäytyminen ovat esillä myös pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmassa ”Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi”, jonka alussa todetaan, että ”Yhteiskunnan sosiaalisia tukia ja palveluita pitää kohdentaa huolenpitoa eniten tarvitseville. Ketään ei jätetä yksin”. Periaatteeksi nostetaan kansalaisten perusturvan vahvistaminen. Ohjelmassa köyhyys ja syrjäytyminen ovat aiempaa näkyvämmiin esillä. Talousstrategiaosassa painotetaan kaikkien osapuol-

ten pääsyä osalliseksi kasvavasta hyvinvoinnista, ja tavoitteeksi asetetaan hyvinvoinnin laaja jakautuminen ja köyhyyden vähentäminen. Työ nähdään edellisten ohjelmien tapaan parhaana keinona. Aiempien ohjelmien tavoin talous- ja sosiaalipolitiikan pääpaino on työllisyyden kasvussa. Tavoitteena on vähentää työttömyyttä ja siten estää syrjäytymistä. Samalla työnteon kannustavuus nousee jälleen keskiöön. Tavoitteena on työnteon kannattavuuden lisääminen ja kannustinloukkujen purkaminen. Keskeisessä asemassa on hallituksen käynnistämä sosiaaliturvauudistus, jonka tavoitteena on työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa. Köyhyyttä pyritään vähentämään sekä työllisyyttä ja työnteon kannustavuutta parantamalla että perus- ja työttömyysturvaa uudistamalla.

Kuten Vanhasen edellisenkin hallituksen ohjelmassa, myös tässä lapsiperheet ovat erityisessä asemassa. Hallitus sitoutuu vähentämään lasten, nuorten ja perheiden pahoinvointia ja syrjäytymiskehitystä. Lapsiperheiden köyhyyttä vähennetään ja eriarvoistumiskehitykseen puututaan parantamalla lapsiperheiden taloudellista asemaa. Lasten, nuorten ja perheiden kohdalla on erityinen hyvinvoinnin politiikka-ohjelma. Siinä kiinnitetään huomiota muun muassa lasten ja nuorten syrjäytymisuhkien ja pahoinvoinnin varhaiseen tunnistamiseen ja tukemiseen sekä lasten ja nuorten elinolojen, erityisesti lapsiköyhyyden, seurannan tietopohjan parantamiseen. Lapsiperheiden ohella mainitaan pienituloiset eläkeläiset. Kaikkein pienimpien eläketulojen varassa elävien kohdalla valmistellaan toimeentulon nykyistä paremmin turvaava malli.

Hallitusohjelmissa näkyvä käänne köyhyyden ja syrjäytymisen suhteen on kiintoisa siinä mielessä, että Lipposen toisen hallituksen ohjelmasta alkaen suomalaisen sosiaalipolitiikkaan on syntynyt uusi lokero, jota voidaan nimittää köyhyyspolitiikaksi. Hallitusohjelmissa esitettyjen köyhyyden vähentämiseksi ehdotettujen toimenpiteiden sisällössä on huomattavissa kiintoisa ajallinen kehitys; siinä missä Lipposen ensimmäinen ja toinen hallitus painottivat työn ja työllistymisen merkitystä, Vanhasen ensimmäinen hallitus otti esiin työllistymisen ohella ensisijaisen sosiaaliturvan kehittämisen, Vanhasen toisen hallituksen

painottaessa sosiaaliturvan uudistamista ja kohdentavia toimenpiteitä. Ajatuksena on enenevässä määrin korjaava politiikka, jonka kautta toimenpiteet köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseksi pyritään kohdentamaan entistä tarkemmin niille, joilla köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen riski on kaikkein suurin tai jotka ovat jo köyhiä ja syrjäytyneitä. Tämänkaltaisen politiikan nähdään olevan universaalia palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmää täydentävää. Tämä eroaa perinteisestä pohjoismaisesta hyvinvointivaltion ideasta, jossa korjaavien toimenpiteiden rooli on mitätön.

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaiset toimintasuunnitelmat lähtevät universaalin sosiaaliturvan periaatteesta (STM 2001; 2003; 2006). Ensimmäiset kaksivuotiset kansalliset toimintasuunnitelmat laadittiin kaikissa Euroopan unionin maissa vuonna 2001 yhteisesti sovittujen periaatteiden mukaisesti (STM 2001). Toimintasuunnitelmien peruslähdekohdat muodostuvat hallituksen esittämien linjauksien pohjalta. Linjaukset ovat samansuuntaisia kuin Nizzan Eurooppa-neuvoston hyväksymät neljä yleistavoitetta, joiden perusteella myös kansalliset tavoitteet voidaan jakaa. Näitä ovat työn ensisijaisuus, panostaminen syrjäytymistä ja köyhyyttä ehkäiseviin toimiin, tuen kohdentaminen heikoimmassa asemassa oleville sekä eri toimijoiden yhteistyön edistäminen syrjäytymisen ja köyhyyden ehkäisemisessä.

Vuosiksi 2001–2003 tehdyn köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisen kansallisen toimintasuunnitelman (STM 2001) mukaan keskeisimmät teemat työn ensisijaisuuteen liittyen ovat pitkittynyt työttömyys, työhön kuntouttaminen, työelämän ja perheen yhteen sovittaminen ja työllistymisen kannustimet. Syrjäytymisen ehkäisyssä toimintasuunnitelma lähtee universaalisuusperiaatteen keskeisyydestä, jonka mukaan yhtäläiset peruspalvelut ja perustoimentulo turvataan jokaiselle maassa vakituisesti asuvalle. Nämä toimet ovat ensisijaisia keinoja syrjäytymisen ehkäisemisessä. Näiden toimien lisäksi tarvitaan kuitenkin kohdennettuja erityistoimia. Toimintasuunnitelmassa nostetaan esiin neljä väestöryhmää tai elämäntilannetta, joihin kohdennettuja erityistoimia tarvitaan. Näitä ovat työttömät, vammaiset, epävakaisissa oloissa elävät lapset ja maahanmuuttajat.

Kansallisten toimintasuunnitelmien toinen kierros vuosille 2003–2005 alkoi EU:n jäsenmaissa joulukuussa 2002 (STM 2003). Ensimmäiseen toimintasuunnitelmaan verrattuna toisessa suunnitelmassa hyväksytyjä uusia korostuksia ovat köyhyyden ja syrjäytymisen uhan alla olevien ihmisten osuuden vähimmäistavoitteiden tarkistaminen, sukupuolen merkityksen ja alueellisten erojen huomioon ottaminen sekä huomion kohdentaminen maahanmuuton seurauksena syntyvään köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen uhkaan. Toimintasuunnitelma perustuu edellisen suunnitelman linjauksiin Suomen universaalien sosiaalipoliittisen järjestelmän kehittämisestä, uuteen hallitusohjelmaan ja eri toimijoiden strategiisiin kehittämissuunnitelmiin. Edellisen toimintasuunnitelman tavoin esiteltävien toimenpiteiden tavoitteena on parantaa syrjäytyneiden asemaa, ehkäistä toimeentulovaikeuksia sekä lisätä heikossa työmarkkina-asemassa olevien pääsyä työelämään.

Kolmas kansallinen köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskeva ohjelma julkaistiin lokakuussa 2006 Sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden strategioista –raportissa (STM 2006), jossa köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisen työn ohella käsitellään myös eläkejärjestelmän, terveydenhuollon ja pitkäaikaissairanhoidon kansallisia strategioita ja toimintaa. Raportti on laadittu vuosiksi 2006–2008.

Edellisten ohjelmien tavoin köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisten toimenpiteiden lähtökohtana on pohjoismainen hyvinvointivaltion periaate: koko väestön kattavat sosiaaliturvaetuudet ja palvelut nähdään ensisijaisina välineinä sosiaalisten riskien synnyttämiin haasteisiin. Tämä lähtökohta tuodaan useaan otteeseen esiin. Niin ikään raportissa painotetaan useaan otteeseen, että köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaiset toimenpiteet tulee nähdä koko väestön kattavaa järjestelmää täydentävinä, eikä sitä korvaavina toimenpiteinä. Tämän vuoksi Suomessa ei ole perusteltua luoda erillisiä tai erityisiä järjestelmiä kaikkein huono-osaisimmille väestöryhmille. Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin periaatteen mukaan ehkäisevä sosiaalipoliittikan rooli nähdään keskeiseksi. Kiinnitetään huomiota varhaiseen puuttumiseen lasten, nuorten ja lapsiperheiden ongelmiin.

Edellisistä toimintasuunnitelmista poiketen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisten toimenpiteiden tavoitteiksi on määritelty

työmahdollisuuksien takaaminen mahdollisimman monille, sosiaalisten ongelmien ja sosiaalisten riskien toteutumisen ennaltaehkäisy, syrjäytymistä ja köyhyyttä ehkäisevien, korjaavien toimenpiteiden olemassaolon jatkuvuuden turvaaminen sekä järjestelmän perusrakenteiden ylläpito ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen asukkaiden hyvinvointia turvaavissa palveluissa. Tavoitteet on määritelty laajemmin kuin edellisissä toimintasuunnitelmissa. Osaksi tämä johtunee raportin laajemmasta muodosta. Strategiset tavoitteet eri politiikkasektoreilla: toimeentuloturva, työllisyys, palvelut, asunto ja koulutus, ovat hyvin yhteneviä toisen kierroksen kansallisen toimintasuunnitelmaan, eikä tässä mielessä ilmene uusia ideoita köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyvissä asioissa. Keskeiseksi yhteiskunnalliseksi haasteeksi nostetaan yhteiskunnallisten jakojen syventyminen. Merkittävimpinä ongelmina nostetaan esiin pitkäaikaistyöttömyys ja lapsiperheisiin kohdistuva suhteellinen köyhyys.

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa ja estämistä lähestytään sekä hallitusohjelmissa että köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisten toimintasuunnitelmien näkökulmasta yhteneväisesti. Lähtökohtana on universaalisuusperiaatteeseen perustuva sosiaalipolitiikka, jota täydennetään heikoimmassa asemassa oleviin kohdistetuilla tukitoimenpiteillä. Ohjelmallisissa linjauksissa korostetaan, että kohdennetuilla toimenpiteillä ei ole tarkoitus korvata olemassa olevia järjestelmiä, vaan ne ovat sosiaaliturvajärjestelmää täydentäviä toimenpiteitä. Tämä ei kuitenkaan poista sitä asiaa, että 1990-luvun puolivälin jälkeen köyhyyden estäminen on otettu sosiaalipolitiikassa selkeästi erilliseksi kysymykseksi ja sitä myös pyritään estämään ja korjaamaan erillisillä toimenpiteillä. Ohjelmissa näitä heikoimmassa asemassa oleville kohdennettujen toimenpiteiden katsotaan täydentävän universaalien järjestelmän toimintaa. Tästä linjauksesta on pitkä askel siihen perinteiseen ideaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteeseen, jossa köyhyys estetään universaaleilla sosiaali- ja terveystaloudellilla ja kattavilla tulonsiirroilla ja jossa erillisille kohdennetuille toimenpiteille ei ole katsottu olevan tarvetta.

Puolueet

Lainsäädäntö- ja hallitustoiminnassa keskeinen rooli on poliittisilla puolueilla. Puolueet esittävät toimintavaihtoehtoja ja nostavat tärkeinä pitämiään kysymyksiä poliittiseen keskusteluun ja päätöksenteon esityslistalle. Seuraavaksi tarkastellaan hallitusvastuussa tarkasteluajana olleiden puolueiden ohjelmia, jolloin kiinnostuksen kohteena on niiden näkemys köyhyyteen liittyvistä kysymyksistä (ks. Liite 1). Puolueohjelmat esittävät puolueiden kantaa keskeisiin yhteiskunnallisiin asioihin (Nygård 2003). Puolueohjelmia analysoimalla voidaan ymmärtää puolueiden tapaa tulkita tarvetta muuttaa hyvinvointivaltiota (Nygård 2006).

Köyhyys puolueiden ohjelmissa

Tarkastelussa mukana olevien puolueiden ohjelmissa köyhyyttä tai syrjäytymistä ei juuri mainita ennen 1990-luvun loppua. 1990-luvun puolivälin ohjelmissa tuodaan esille ensisijaisena tavoitteena työllisyyden parantaminen. Köyhyys aktualisoituu ohjelmissa 2000-luvun vaihteessa. Puolueiden välillä on merkittäviä eroja siinä, missä vaiheessa ja laajuudessa köyhyys nostettiin puolueiden ohjelmiin. Ainoa puolue, jonka ohjelmissa köyhyyttä ei mainita, on Ruotsalainen kansanpuolue. Ajoittain puolueen ohjelmissa mainitaan syrjäytyminen, esimerkiksi vuonna 1998 julkaistussa hyvinvointiohjelmissä esitetään, että ”epätasa-arvoon ja syrjäytymiseen on kiinnitettävä huomiota sekä kunnan että valtion toimesta ja toimiin on ryhdyttävä syrjäytymässä olevien ryhmien ja yksilöiden vahvistamiseksi”.

Ensimmäinen puolue, joka tarkastelujaksona otti köyhyyden poliittisiin ohjelmiinsa, oli Keskusta. Keskustan perustulotyöryhmän raportti vuodelta 1998 alkaa lauseella ”Keskustalainen uudistuspolitiikka tähtää uuteen työn yhteiskuntaan – köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan”. Köyhyyden vastainen toiminta oli kiinteä osa Keskustan työreformia ja siihen liittyy perustuloajattelua. Köyhyysongelma nostettiin esiin saman vuoden puoluekokouksen kannanotossa

seuraavasti: ”Hyvinvoinnin rinnalla Suomeen on kasvamassa leipäjoukko joutunut köyhälistö – Kahtiajakautunut Suomi on tosiasia”. Vasemmistoliiton ja Vihreän liiton ohjelmissa köyhyys nostetaan esiin 1990-luvun lopussa. Vasemmistoliitto julkaisi vuonna 1999 oman köyhyyspoliittisen ohjelman ”Köyhyys pois Suomesta – Vasemmistoliiton erityinen toimintaohjelma sosiaalisen tasa-arvon edistämiseksi”. Vasemmistoliitto näki Keskustan tapaan huolenaiheena kansan kahtiajakautumisen vaaran korostaen, ettei ”köyhiä saa jättää junasta”. Köyhyyden merkittävimpänä syynä ja suurimpana yhteiskunnallisena ongelmana pidettiin työttömyyttä, etenkin pitkäaikaistyöttömyyttä. Vihreän liiton ohjelmissa köyhyys mainitaan ensimmäisen kerran vuonna 1999 tehdyssä Perhepoliittiset tavoitteet – ohjelmassa. Ohjelmassa viitataan kirkon Nälkäryhmään ja esitetään ryhmän antamien toimenpidesuositusten perusteellista tutkimista.

Sosiaalidemokraattinen puolue ja Kokoomus ottavat ensimmäisen kerran ohjelmissaan köyhyyden esiin vuonna 2002. SDP:n puoluekokouksessa annetussa kannanotossa esitetään, että ”on kiinnitettävä erityisesti huomiota syrjäytymisen, köyhyyden ja huono-osaisuuden ehkäisemiseen ja vähentämiseen”. Syrjäytymisen kasvu määritellään yhdeksi tulevaisuuden haasteeksi. Ongelmana nähdään pitkäaikainen työttömyys. Kokoomuksen Lähiajan tavoiteohjelmassa 2003–2007 esitetään puolestaan, että ”köyhyyttä ja syrjäytyneisyyttä ehkäistään turvaamalla kaikille riittävä toimeentulo ja huolenpito”. Tavoitteeksi asetetaan syrjäytymisen ennaltaehkäisy, johon päästään sosiaalityötä ja -palveluja kehittämällä. Toisin kun Sosiaalidemokraattinen puolue, joka on myöhemmin nostanut köyhyyden enenevässä määrin ohjelmiinsa, Kokoomuksen politiikassa köyhyys on jäänyt pienempään rooliin. Vuonna 2006 hyväksytyssä periaateohjelmassa todetaan kuitenkin, että ”Kokoomuksen tavoitteena on vähentää ja ennaltaehkäistä köyhyyttä ja syrjäytymistä”. Samalla tuodaan esille, että ”hyvä yhteiskunta huolehtii heikoimmista ja avun tarpeessa olevista”.

Köyhyys on esillä SDP:n vuoden 2003 eduskuntavaaliohjelmissa, jossa todetaan, että ”tuloerojen kasvua, syrjäytymistä ja köyhyyttä vastaan on jatkossakin toimittava koko voimalla”. Puoluekokouksessa vuonna 2005 hyväksytty Yhteisvastuu ja hyvinvointi visio-ohjelma esit-

tää laajasti SDP:n linjauksia köyhyydestä ja syrjäytymisestä. Haasteeksi nähdään syrjäytymisen lisääntyminen ja tiettyjä väestöryhmiä uhkaava köyhyys. Ohjelmassa tuodaan esille, että ”yhteiskunnallisen tasa-arvon saavuttaminen edellyttää ihmisten mahdollisuuksien ja lähtökohtien välisten erojen kaventamista ensi sijassa tukemalla heikoimmassa asemassa olevia”. Vuoden 2007 eduskuntavaaliohjelman alussa painotetaan, että ”ketään ei jätetä heitteille”. Toiminnan kohteeksi asetetaan köyhyyden poistaminen. Ohjelmissa suurimpana köyhyyden syynä nähdään työttömyys. Parhaaksi sosiaalipolitiikaksi määritellään uusien työpaikkojen luominen ja vahva työllisyyspolitiikka.

Köyhyys on ollut voimakkaasti 2000-luvullakin niiden puolueiden ohjelmissa, jotka ensimmäisinä ottivat köyhyyskysymyksen esiin. Köyhyys korostui Keskustan oppositiopolitiikassa tämän vuosituhatosen alussa. Vuonna 2001 Keskustan eduskuntaryhmä teki kaksi köyhyyteen liittyvää välikysymystä. Maaliskuussa tehty välikysymys koski kansalaisten toimeentulovaikeuksien voittamista ja köyhyyden poistamista. Marraskuussa tehdyssä välikysymyksessä puututtiin lasten ja lapsiperheiden heikentyneeseen tilanteeseen. Myös molemmissa tämän vuosikymmenen eduskuntavaaliohjelmissa köyhyys nostetaan esiin. Vuoden 2007 eduskuntavaaliohjelmassa esitetään, että ”keskustalaisten politiikan keskeisimpiä asioita on heikoimmassa asemassa olevista huolehtiminen”. Köyhyyspakettien tapaisten erillisten toimenpiteiden sijaan peräänkuulutetaan riittävää perusturvaa. Keskusta on edelleen vahvasti Santeri Alkion viitoittamalla tiellä: ”Älkää unohtako köyhän asiaa”.

Vuodesta 2005 lähtien köyhyys on keskeisessä roolissa Vihreän liiton ohjelmissa. Ensimmäinen erityisesti köyhyyttä käsittelevä ohjelma on Vihreä köyhyyspaketti 2005–2006, jossa tavoitteeksi asetetaan perusturvan korottaminen. Vuonna 2006 julkaistiin lapsiperheiden köyhyyttä käsittelevä Lasten luokkayhteiskunta ohjelma ja myöhemmin syksyllä vihreiden johdolla tehtiin köyhimpiä lapsiperheitä koskeva välikysymys. Vihreän liiton muutos suhtautumisessa köyhyyteen tulee ilmi 2006 hyväksytystä periaateohjelmasta, jossa köyhyys ja sen poistaminen on otettu keskeiseksi tavoitteeksi: ”eriarvoistuminen ja köyhyyden kierre on katkaistava ja jokaiselle on turvattava ihmisarvoinen elämä”. Myös vuoden 2007 eduskuntavaaliohjelmassa köyhyys on mer-

kittävässä asemassa Vihreän liiton agendalla. Ohjelmissa tuodaan esiin köyhyyden voimakas kasvu viime vuosien aikana.

Vasemmistoliiton ohjelmissa köyhyyttä käsitellään vuosi vuodelta enemmän 2000-luvulla. Vaikkei köyhyyttä suoranaisesti nostetaakaan esille vuoden 2003 eduskuntavaaliohjelmassa, niin köyhyyden poistamista koskevia toimenpiteitä esitellään yksityiskohtaisesti puoluehallituksen tammikuussa vuonna 2003 antamassa kannanotossa ”Vasemmistoliiton esityksiä köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien poistamiseksi”. Ongelmaksi nähdään perusturvan liian matala taso. Vuonna 2004 hyväksytyssä kolmivuotisessa poliittisessa tavoiteohjelmassa köyhyys on näkyvässä asemassa. Se nähdään ongelmana ja tavoitteeksi asetetaan köyhyyden poistaminen. Pääsyynä köyhyyteen nähdään pitkäaikainen työttömyys. Helmikuussa 2005 Vasemmistoliitto teki Vihreiden, Kristillisdemokraattien ja Perussuomalaisten kanssa välikysymyksen vähävaraisempien väestöryhmien aseman parantamisesta. Vasemmistoliitto teki myös seuraavana vuonna yhdessä muiden oppositiopuolueiden kanssa välikysymyksen eläkeläisten ostovoimasta. Vuoden 2007 eduskuntavaaliohjelmassa köyhyys on ohjelman keskiössä. Vasemmistoliitto julistautuu olevansa ”köyhien ja sorrettujen puolella”. Kuten aiemminkin työttömyys nähdään merkittävimäksi syyksi köyhyyteen ja työ parhaaksi keinoksi köyhyyden poistamiseksi. Köyhyys on esillä myös puolueen luonnoksessa periaateohjelmasta, jossa tavoitteeksi asetetaan köyhyyden poistaminen.

Keinot köyhyyden torjumiseksi ja ehkäisemiseksi

1990-luvun puolivälissä työttömyyden vähentäminen oli jokaisen puolueen ohjelmissa suurin huolenaihe. Työttömyyden vähentämiseen liittyi myös korostuneesti 1990-luvun puolivälissä käyty kannustinloukkukeskustelu. Toimenpiteet työttömyyden vähentämiseksi liittyivät voimakkaasti työn teon kannustimiin. Työttömyyttä pyrittiin vähentämään aktiivisella työvoimapolitiikalla ja ”kannustavalla sosiaali- ja veropolitiikalla”. Kannustavalla veropolitiikalla tarkoitettiin lähinnä työn verotuksen keventämistä. Toisaalta erityisesti porvaripuolueet korostivat myös yrittäjyyden merkitystä ja työllistämisen helpottamiseen

tähtäviä tukitoimenpiteitä. Työttömyyden vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden tavoitteet eivät kuitenkaan suoranaisesti olleet kansalaisten toimeentulon turvaamisessa, vaan työllisyyden parantamisessa. Toimeentuloturvaamisimmääärä näkyy sen sijaan 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun puolella pitkäaikaistyöttömien työllistämistoimenpiteissä. Työttömyys- ja työllisyysdiskurssi kuitenkin korostaa puolueiden yhtenäistä näkemystä siitä, että työ on hyvinvoinnin ensisijainen lähde. Tätä kuvastaa muun muassa SDP:n vuoden 1999 eduskuntavaalien ohjelman toteamus, että ”työnteolla saatava toimeentulo on kestävin keino kohottaa yksilöiden ja perheiden hyvinvointia ja estää syrjäytyminen”.

Kunkin puolueen ohjelmissa on nähtävissä perinteistä pohjoismaista hyvinvointiajattelua. Pohjoismainen hyvinvointimalli halutaan säilyttää. Tosin puolueet eroavat jossain määrin toisistaan siinä, mitkä hyvinvointivaltiolliset toimenpiteet nousevat keskeisimmiksi esiin. Oikeistopuolueet puolustavat ennen kaikkea hyvinvointipalvelujen merkitystä. Esimerkiksi RKP:n vuoden 1998 hyvinvointiohjelma keskittyy nimenomaan julkisiin palveluihin. Myös palvelujen ensisijaisuutta suhteessa tulonsiirtoihin korostetaan. Tämä ilmaistaan RKP:n vuoden 1995 eduskuntavaalien ohjelmassa seuraavasti: ”Hyvinvointimme ydin on toimivat yhteiskuntapalvelut kaikille...RKP vastaa siitä, että nämä palvelut voidaan taata ja etsii säästökohteet enemmän tulonsiirtojärjestelmästä”. Samoilla linjoilla on myös Kokoomus, jonka vuoden 2002 Tavoiteohjelmassa mainitaan, että ”hyvinvointiyhteiskunnan kehittämisessä keskitytään peruspalveluihin. Tulonsiirrot tulevat vasta niiden jälkeen”.

Kokoomuksen ohjelmissa korostetaan kotona tapahtuvan hoivan merkitystä ja tämä linkittyy erityisesti työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Kokoomuksen mielestä perheillä pitää olla ”aito mahdollisuus valita” lasten hoivajärjestelyistä. Kotona tapahtuvan hoivan tukemista korostaa myös Keskusta. Keskustalle ominaista on lisäksi, että se korostaa useassa yhteydessä toimivaa ja riittävää toimeentulon perusturvaa.

Myös muut puolueet korostavat universaalien hyvinvointipalvelujen merkitystä. Perusturvan lisäksi SDP:n kannanotoissa korostuu

myös palkansaajien ansioturvasta huolehtiminen. Voidaankin sanoa, että SDP:n hyvinvointipoliittiset kannanotot pohjautuvat selkeimmin pohjoismaiselle hyvinvointi-ideologialle tyypillisiin periaatteisiin: ”Toimeentuloturva...on perustuttava kattaviin ansiosidonnaisiin ja lakisääteisiin vakuutuksiin...jokaiselle taataan oikeus perustoimentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella” (SDP:n puoluekokouksen kannanotto sosiaalipolitiikasta 2002). Myös Vasemmistoliitolle pohjoismainen hyvinvointimalli laajoine julkisine palveluineen ja tulonsiirtojärjestelmineen on tärkeä lähtökohta, josta tulee pitää kiinni. Puolueelle ominaisempaa on kuitenkin perusturvas- ta huolehtiminen, joka tapahtuu lähinnä olemassa olevien etuuksien tasojen korottamisen kautta. Tosin Vasemmistoliitto mainitsee vuoden 1998 tavoiteohjelmassaan myös sosiaali- ja työllisyyspolitiikan uudistamisen kansalaistulo- ja kansalaispalkkamallien avulla.

Radikaaleimpia uudistusehdotuksia ovat esittäneet Vihreä liitto ja Keskusta. Molemmat puolueet ottivat kantaa 1990-luvun puolivälissä toimeentuloturvan uudistamisesta ja esittivät siirtymistä perustulojärjestelmän kaltaiseen toimeentuloturvajärjestelmään. Vihreiden kanta perustulon puolesta on pysynyt voimissaan myös 2000-luvun puolelle. Sen sijaan Keskustan perustuloajattelu liittyi ennen kaikkea 1990-luvun puolivälissä ja vuosikymmenen loppupuolella esillä olleeseen työreformiin. Tämän jälkeen retoriikka on muuttunut siten, että 2000-luvun puolella ei enää vaadita ”perustuloa”, vaan puhutaan yleisesti perusturvan tason korottamisesta sekä työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamisesta. Molemmat puolueet perustelivat perustulojärjestelmään siirtymistä sillä, että nykyjärjestelmää tulee yksinkertaistaa ja muuttaa paremmin vastaamaan nyky-yhteiskunnan vaatimuksia siten, että työn tekemisen kannustavuus parantuu. Vihreiden perustulojärjestelmässä jokaiselle Suomessa asuvalle Suomen kansalaiselle maksettaisiin kuukausittain tietyn suuruinen perustulo, joka ”takaa kansalaisten perustoimentulon ja lisää valinnanvapautta ja ehkäisee köyhyysloukkujen syntymistä, vähentää eriarvoisuutta ja lisää yksilönvapautta” (Vihreä liiton ohjelma 1994). Perustulon katsotaan vähentävän köyhyyttä, koska se vähentää ennen kaikkea työelämästä syrjäytymistä.

Keskustan perustuloajattelun lähtökohdat ovat pitkälti samat kuin Vihreiden. Keskustan kannanotot eivät kuitenkaan puolla puhdasta perustulojärjestelmää. Kun Vihreillä perustulo liittyi ensisijassa työelämän murrokseen, jossa sosiaaliturva ei enää vastaa nykyajan tarpeisiin, Keskustan lähtökohtana oli keskeisemmin köyhyys ja syrjäytyminen. Perusturvan tehtäväksi nähtiin nimenomaan köyhyyden ehkäiseminen ja perusturvaa pystytään parantamaan siirtymällä nykyjärjestelmän pohjalta kohti ”perustuloajattelua”. Keskustan perustuloajattelussa kuitenkin korostetaan, että perustulon henki ei tarkoita vastikkeetonta perustuloa, vaan periaatteena olisi vahvistaa nykyjärjestelmän universaalisuutta. Tämä tapahtuisi siten, että perusturvan tasoja samankaltaistettaisiin ja vähimmäisturvaa yhtenäistettäisiin. Vaikka puolueiden lähtökohdat ja tavoitteet ovat pitkälti samat, keskeisin ero perustuloajattelussa on se, että Keskustan perustulo liittyy perusturvan uudistamiseen, kun Vihreiden perustuloajattelun ytimessä on radikaalimpi ”sosiaaliturvajärjestelmän perusteellinen uudistaminen”. Toisaalta yhtenäistä on se, että kumpikaan puolue ei lähtisi äkkinäisiin systeemi-muutoksiin. Molemmat korostavat, että siirtyminen uuteen järjestelmään tapahtuisi nykyjärjestelmän pohjalta hallitusti ja vaiheittain.

Varsinaiset selkeästi huono-osaisimmille väestöryhmille suunnatut kohdentavat toimenpiteet tulevat puolueiden ohjelmiin vasta vuosituhannen vaihteessa. SDP:n linja seuraa puhtaimmillaan valtiotullon tasolla ilmennyttä köyhyyspolitiikkaa, jonka mukaan ”toimeentuloturvaan tulee tehdä kohdennettuja parannuksia, jotka auttavat erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevia” (SDP:n puoluekokouksen kannanotto sosiaalipolitiikasta 2002). Myös muut puolueet, RKP:ta lukuun ottamatta, ottavat kantaa heikoimmassa asemassa olevien huolehtimisesta, mutta kiinnittävät huomiota yleisemmin minimiturvan tasoon. Jyrkin kanta kohdentavista toimenpiteistä on Keskustalla, jonka mukaan ”perusturvan aukkoja ja köyhyyden seurauksia ei voida korjata erillisillä, toistuvilla köyhyyspaketeilla”.

Puolueiden näkemykset köyhyyden vastaisesta politiikasta ovat pitkälti edelleen pohjoismaisen hyvinvointivaltioajattelun mukaisia. Työ on paras tae köyhyyttä vastaan ja hyvinvointipalvelut ja riittävällä tasolla oleva kattava perusturva turvaa niitä, jotka ovat pudonneet työ-

markkinoilta. Kiintoisaa kuitenkin on, että kun tarkastellaan puolueiden ehdottamia perusturvan parannuksia, ne noudattavat puolueesta riippumatta niitä köyhyyspoliittisia toimenpiteitä, joita on toteutettu muun muassa köyhyyspakettien yhteydessä. Toimenpide-ehdotusten tasolla ei ole havaittavissa esimerkiksi laajamittaista perusturvaremonttia, vaan toimenpiteet kohdistuvat nimenomaan kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin. Yksittäiset tasokorotukset liittyvät esimerkiksi kansaneläkkeisiin ja lapsilisään ja sen yksinhuoltajakorotuksiin. Kyse on nimenomaan kohdennetuista parannuksista.

Yhteenveto ja pohdinta

Laaja-alainen universalismin ideaa toteuttanut sosiaalipoliittikkamalli on vähentänyt köyhyyttä ja eriarvoisuutta tehokkaasti. Suomessa tämän toimintamallin kulta-aikaa elettiin 1980-luvulla, jolloin köyhyys oli lähes olematon asia suomalaisessa yhteiskunnassa. Muille Pohjoismaille tyypilliseen tapaan universalismin idea näkyi sekä hyvinvointijärjestelmien että poliittisten instrumenttien tasolla. Palveluihin ja etuuksiin ovat olleet oikeutettuja kaikki maassa vakituisesti asuvat tulonsiirtojen turvatessa kohtuullisen toimeentulon tason. Erillisille nimenomaan kaikkein köyhimmille kohdennetuille toimenpiteille ei ollut tarvetta. Köyhyys on kuitenkin noussut uudella tavalla esiin suomalaisessa yhteiskunnassa viimeisten viidentoista vuoden aikana. Vuosituhannen vaihteessa suomalaiseen järjestelmään oli syntynyt erityinen politiikan lohko, jossa köyhyyden vähentäminen on otettu eksplisiitiksi tavoitteeksi. Tätä lohkoa voidaan kutsua köyhyyspolitiikaksi. Luonteenomaista on, että sen puitteissa toimenpiteitä pyritään toteuttamaan niin, että ne auttavat erityisesti heikoimmassa asemassa olevien tilannetta. Muutos aiempaan on ilmeinen erityisesti poliittisten instrumenttien tasolla. Tässä luvussa tarkasteltiin, miten ja milloin köyhyyspolitiikan idea nousi suomalaisessa yhteiskunnassa.

Keskustelu köyhyydestä aktualisoitui laman aikana leipäjonojen ja ruokapankkien myötä, ja se nousi ennen kaikkea kirkon ja kansalaisjärjestöjen toimesta. Valtiovalta ja poliittiset puolueet ”heräsivät” tilantee-

seen myöhemmin. Jo laman aikana kirkko ja kansalaisjärjestöt aloittivat erillisiä toimia köyhien auttamiseksi. 1990-luvun puolivälissä köyhyys nousi myös kirkon ja kansalaisjärjestöjen ohjelmallisiin tavoitteisiin. Ne ottivat aktiivisesti esiin köyhyyskysymyksen kannanotoissaan ja ohjelmissaan sekä esittivät konkreettisia toimenpiteitä köyhyyden poistamiseksi. Köyhyyspolitiikan syntymisen kannalta keskeistä on, että kirkko ja kansalaisjärjestöt vaativat toimenpiteitä nimenomaan kaikkein köyhimpien auttamiseksi. Kirkon koolle kutsuman Nälkäryhmän (1998) keskeinen vaatimus koski valtiovallan vastuuta köyhyyden vähentämiseksi siten, että vuoden 1999 eduskuntavaalien jälkeinen hallitus laatisi ohjelman köyhyyden torjumiseksi. Suomalaisessa politiikassa ilmenee Kingdonin (1995) esittämä oletus siitä, miten asiantuntija- ja intressiryhmien rooli ohjelmien ja toimenpiteiden vaihtoehtojen esiin tuomisessa korostuu tilanteissa, joissa keinot ja ehdotukset ongelman ratkaisemiseksi puuttuvat. Suomessa tämä realisoitui kirkon ja kansalaisjärjestöjen toiminnassa.

Nälkäryhmän vaade toteutui Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa, jota voidaan pitää tietynlaisena taitekohtana poliittisissa tavoitteissa. Ensimmäisen kerran hallitusohjelmien historiassa köyhyyden vähentäminen nostettiin ohjelmallisiin tavoitteisiin. Muuttuneen politiikan pysyvyyttä ilmentää se, että kaikissa tätä seuranneissa hallitusohjelmissa tavoitteeksi on kirjattu köyhyyden vähentäminen. Köyhyys nousi 1990-luvun lopulla myös puolueiden ohjelmiin. Ensimmäisinä köyhyyden ja sen vähentämisen tavoitteen ohjelmiinsa nostivat Keskusta, Vasemmistoliitto ja Vihreä liitto. SDP:n ja Kokoomuksen ohjelmiin köyhyys tuli vuosituhanen alussa. Ainoa puolue, jonka ohjelmissa köyhyyttä ei nosteta esiin erityisenä aiheena, oli RKP. Erot painotuksissa olivat jossain määrin yhteydessä puolueiden perinteisiin ideologioihin, mutta myös siihen, oliko puolue ollut oppositiossa vai hallitusvastuussa. Oikeistopuolueiden ohjelmissa köyhyys oli saanut selvästi pienemmän roolin. Keskustan, Vasemmistoliiton ja Vihreiden oppositiokausina köyhyys on ollut keskeisesti esillä ja puolueet ovat tehneet köyhyyttä koskevia välilyksymyksiä tuona aikana.

Tarkastellessa toimijoiden esiin ottamia keinoja köyhyyden vähentämiseksi huomataan, että kaikki toimijat painottavat perinteistä poh-

joismaista universaalisuusperiaatteeseen perustavaa hyvinvointimallia. Kirkko ja kansalaisjärjestöt ovat korostaneet erityisesti hyvinvointivaltion vastuuta ja perinteistä universaalista ideaa, vaikkakin vaatimukset ovat kohdistuneet erityisesti kaikkein köyhimpien auttamiseksi. Myös valtiovallan ohjelmissa painotettiin voimakkaasti perinteistä pohjoismaista mallia ja sen lähtökohtana olevaa universaalisuusperiaatteeseen perustuvaa sosiaalipolitiikkaa. Työ on nähty ensisijaisena keinona köyhyyden vähentämiseksi ja ehdotetut toimenpiteet ovatkin koskeneet toimia työttömyyden vähentämiseksi. Näiden ohelle on tällä vuositu-
hannella lisäksi tuotu enenevässä määrin heikoimmassa asemassa ole-
ville kohdennetut toimenpiteet, joiden katsotaan täydentävän nykyistä sosiaaliturvajärjestelmää. Käytännössä tämä tarkoittaa pitkälti niitä toimia, joita on toteutettu niin sanottujen köyhyyspakettien yhteydes-
sä. Nämä toimet ilmentävät selvimmin politiikan uusia instrumentteja. Myös puolueiden näkemykset ovat olleet samansuuntaisia. Esitetyt kei-
not ovat liittyneet pitkälti perusturvan korotuksiin ja järjestelmän yksin-
kertaistamiseen. Perusturvan riittämättömyys oli yksi yleisimmin mainit-
tu tekijä köyhyyden taustalla, mikä on yhteydessä esitettyihin keinoihin. Tämän ohella työttömyys nähtiin keskeisenä ongelmana köyhyydelle, etenkin tämä painottui valtiovallan sekä Vasemmistoliiton ja SDP:n oh-
jelmissa. Harjoitettua politiikkaa kritisoivat niin kirkko ja kansalaisjär-
jestöt kuin oppositiopuolueetkin. Kritiikki kohdistui etenkin perustur-
van riittämättömyyteen ja tehtyihin sosiaaliturvaleikkauksiin.

Toinen keskeinen tekijä sille, miksi köyhyys nousi valtiovallan oh-
jelmalliselle tasolle nimenomaan vuosituhatosen vaihteessa ja varsinais-
esti vasta 2000-luvun puolella oli Euroopan unionin puitteissa laaditut
kansalliset toimintasuunnitelmat, jotka pakottivat suuntaamaan huom-
ion nimenomaan heikoimmassa asemassa oleviin väestöryhmiin. Toi-
saalta on korostettu, että kansalliset toimintasuunnitelmat heijastavat
lähtökohtaisesti Euroopan unionin näkemyksiä köyhyyspolitiikasta. Tässä mielessä on tulkinnanvaraista, missä määrin Suomen kansalliset
toimintasuunnitelmat ovat toimineet aitojen, tulevaisuuteen suuntau-
tuvien poliittisten aloitteiden innoittajina.

Kolmas tekijä oli aktiivinen oppositiopolitiikka. Esimerkiksi vuon-
na 2001 köyhyydestä tehtiin kaksi välikysymystä. Oppositiopolitiikan

vaikutuksesta köyhyys vahvisti asemiaan poliittisessa keskustelussa ja pakotti hallituksen tekemään toimenpiteitä. Välikysymyksissä myös viitattiin tutkimustietoon köyhyiden kasvusta. Neljäs tekijä on tutkimuksien tuoma tieto todellisuudesta, joka osoitti ongelman laajuuden. Vuosituhannen vaihteessa julkaistiin useiden tutkimushankkeiden lopuraportteja, joissa käsiteltiin muun muassa köyhyiden yleistä kehitystä tai tiettyjen väestöryhmien, kuten lapsiperheiden, tilannetta. Vasta 2000-luvun alussa voitiin tilastojen valossa tarkastella, millä tavoin köyhyys oli kehittynyt 1990-luvun seitsemän lihavan vuoden aikana.

Missä määrin voimme puhua uudenlaisesta politiikkaparadigmasta? Köyhyyttä koskevissa ohjelmissa painotetaan edelleen pohjoismaisen hyvinvointimallin universaalia sosiaalipolitiikkaa. Pohjoismaista hyvinvointimallia ja siihen perinteisesti liitettyjä ominaisuuksia pidetään yhä keskeisinä lähtökohtina köyhyiden vastaisissa toimissa. Tämän ohelle on kuitenkin noussut uudenlaisena politiikkana kohdentavan sosiaalipolitiikan tavoitteet ja toimenpiteet, jotka nähdään universaalia sosiaalipolitiikkaa täydentävänä. Siinä missä aiemmin perinteinen pohjoismainen malli oli ainoa vallitseva paradigma, niin viime vuosikymmenen aikana kohdentavan sosiaalipolitiikan puhe on voimistunut. Kohdentavasta sosiaalipolitiikasta on tullut osa uudenlaista paradigmaa, joka eroaa selvästi aiempien vuosikymmenien paradigmatista. Kun aiemmin tavoitteena oli tasa-arvoon pyrkiminen, on tavoitteena nyt aiempaa enemmän köyhyiden vähentäminen. Julkunen (2006) toteaa, että kyvyttömyys tai haluttomuus harjoittaa tasa-arvoistavaa yhteiskuntapolitiikkaa siirtää painopistettä vääjäämättömästi köyhyyspolitiikkaan. Toimijoiden, niin valtiovallan, kirkon, kansalaisjärjestöjen kuin poliittisten puolueidenkin, näkemykset ongelmista, tavoitteista ja keinoista ovat yllättävän samankaltaiset. Tämä huomioon ottaen voidaan sanoa, että Suomesta on löydettävistä 2000-luvulla johdonmukainen politiikkaparadigma.

Luvussa olemme keskittyneet lähinnä poliittiseen puheeseen, emmekä ole käsitelleet juurikaan politiikan sisältöä tai näiden välistä yhteyttä. Tutkijat ovat monissa yhteyksissä tuoneet esiin Suomessa viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtuneen universaalin sosiaalipolitiikan heikentymisen (ks. esim. Anttonen & Sipilä 2000). Esimerkiksi eläke-

järjestelmäämme ei enää luonnehdi universaalisuus (Hinrichs & Kangas 2003) ja työttömien kohdalla toimeentulotuesta on tullut aiempaa keskeisempi toimeentuloturvan muoto (Honkanen 2006). Kohdentava sosiaalipolitiikka ei ole tullut vain poliittiseen puheeseen, vaan myös toteutettavaan politiikkaan. Jos heijastamme tapahtunutta kehitystä Walter Korven ja Joakim Palmén (1996) analyysiin, on kehitys huolestuttava: mitä enemmän kohdennamme tukea köyhille, sitä vähemmän todennäköisesti lievennämme köyhyyttä. Keskittyminen vuotavan vee- neen paikkailuun, köyhyyspolitiikkaan, lisää köyhyyttä.

Huomionarvoinen seikka köyhyyden vähentämiseen tähtäävissä toimintamalleissa on, että nimenomaan ideat ovat muuttuneet selvästi radikaalimmin ja nopeammin kuin instituutiot. Järjestelmien rakenteelliset muutokset ovat olleet vähäisiä. Köyhyyspakettien yhteydessä tehdyt tasokorotukset ilmentävät ennen kaikkea sosiaaliturvan tilkkutäkkiin 1990-luvun alussa syntyneiden reikien paikkaamista. Tilkkutäkin paikkailun tarve on syntynyt pääosin siitä, että lamavuosina ja sitä seuranneiden vuosien aikana perusturvan tasoon ei tehty korotuksia. Tämän johdosta perusturvaetuuksien tasojen kehitys on jäänyt kasvaneesta keskiansiotasosta selvästi jälkeen. Perusturvan tason jälkeenjääneisyys on aiheuttanut tarpeen köyhyyspakettien kaltaisille toimenpiteille ja köyhyyspolitiikan ydin onkin perusturvan tason riittämättömyydessä (ks. myös Julkunen 2006).

Tulevaisuuden näkökulmasta on kiintoisaa, että useimmat puolueet ovat katsooneet ohjelmissaan tärkeäksi perusturvan selkeyttä- misen, yksinkertaistamisen ja etuuksien tason nostamisen. Vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeisen sinivihreän hallituksen hallituspuolueista Keskusta ja Vihreät ovat esittäneet 1990-luvun puolivälistä alkaen eri painotuksin ideoita perustulosta ja myös Kokoomus on painottanut perusturvan uudistamista ja yksinkertaistamista. Niin Keskusta kuin Vihreät ovat kritisoineet köyhyyspakettien kaltaisten toimenpiteiden riittämättömyyttä. Vanhasen toinen hallitus on asettanut komitean valmistelemaan sosiaaliturvauudistusta vuoteen 2009 loppuun asti. Tulevat vuodet tulevat osoittamaan, määräävätkö instituutiot vai politiikka. Jatketaanko vanhan järjestelmän paikkauksilla vai pyritäänkö järjestelmään uudistamaan rakenteellisesti?

Kirjallisuus

- Anttonen, Anneli & Jorma Sipilä (2000) *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.
- Béland, Daniel (2005) *Ideas and social policy – An institutionalist perspective*. *Social Policy and Administration* 39 (1): 1-18.
- Campbell, John L. (2004) *Institutional change and globalization*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Campbell, John L. (1998) *Institutional analysis and the role of ideas in political economy*. *Theory and Society* 27, 377-409.
- EAPN-Fin (2000) *Ehdotus kansalliseksi köyhyyden ja syrjäytymisenvastaiseksi strategiaksi 18.9.2000*. URL: <http://www.eapn-fin.org/eapnstrategia.htm>, viitattu 1.4.2007.
- Hall, Peter (1993) *Policy paradigms, social learning, and the state – The case of economic policymaking in Britain*. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Heikkilä, Matti (2006) *Nykyiset keinot eivät pysty vähentämään köyhyyttä*. Vieraskynäkirjoitus, Helsingin sanomat 22.5.2006.
- Heikkilä, Matti & Hannu Uusitalo (toim.) (1997) *Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. Helsinki: Stakes.
- Hinrichs, Karl & Olli Kangas (2003) *When is a change big enough to be a system shift? Small system-shifting changes in German and Finnish pension policies*. *Social Policy and Administration* 37 (6): 573-591.
- Honkanen, Pertti (2006) *Työttömän perusturvan ongelmia. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 54/2006*. Helsinki: Kela.
- Julkunen, Raija (2006) *Universalismista köyhyysspolitiikkaan?* Teoksessa Helne, Tuula & Markku Laatu (toim.): *Vääryyskirja*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 43-59.
- Kajanoja, Jouko (2005) *Köyhyysspolitiikka tuottaa köyhyyttä?* *Sosiaaliturva* 16/05, 24-25.
- Kingdon, John (1995) *Agendas, alternatives and public policies*. New York: HarperCollins.
- Kirkkopalvelut (2005) *Samassa veneessä: Suomalaisen hyvinvointimallin moraalinen perusta. Kirkkopalvelujen julkaisuja 12*. Helsinki: Kirkkopalvelut.
- Korpi, Walter & Joakim Palme (1996) *Uudelleenjaon paradoksi*. Teoksessa Kangas, Olli (toim.): *Hyvinvointivaltiomallit, niiden toiminta ja kannatusperusta*. Julkaisu 1996:5. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 9-35.

- Kuivalainen, Susan, Ilpo Airio, Heikki Hiilamo & Mikko Niemelä (2005) *Suomalainen köyhyyspolitiikka*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Köyhyyspolitiikka: Johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 63-120.
- Kuvaja, Sari (2002) *Ruokapankeista vaikuttamisen foorumeille: Näkökulmia kirkon yhteiskuntavastuuseen*. Kirkkopalvelujen julkaisuja 8. Helsinki: Kirkkopalvelut.
- Malkavaara, Mikko (2000) *Diakonian, teologian ja diakonian teologian murrokset*. Teoksessa Heikkilä, Matti, Jouko Karjalainen & Mikko Malkavaara (toim.) *Kirkonkirjat köyhyydestä*. Helsinki: Kirkkopalvelut, 17-57.
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto (2006) *Mannerheimin Lastensuojeluliiton vaatimukset maaliskuussa 2007 valittavalle eduskunnalle, 11.10.2006*. URL: http://www.mll.fi/ajankohtaista/eduskuntavaaliteesit_2007/viitattu.1.4.2007.
- Nousiainen (1992) *Suomen poliittinen järjestelmä*. Porvoo - Helsinki - Juva: WSOY.
- Nygård, Mikael (2006) *Welfare-ideological change in Scandinavia – A comparative analysis of partisan welfare state positions in four Nordic countries, 1970-2003*. *Scandinavian Political Studies* 29 (4), 356-385.
- Nygård, Mikael (2003) *Välfärdsstaten, partierna och marknaden: Den välfärdsideologiska förändringen inom fyra finländska partier under 1990-talet*. Åbo: Åbo Akademis Förlag.
- Nälkäryhmä (1998) *Köyhyysongelman ratkaisua hakemassa: Nälkäryhmän kannanotto ja selvitys suomalaisesta köyhyydestä. Kirkkopalvelujen julkaisuja 1*. Helsinki: SKSK-Kustannus.
- Palier, Bruno (2005) *Ambiguous agreement, cumulative change – French social policy in the 1990s*. Teoksessa Streeck, Wolfgang & Kathleen Thelen (toim.): *Beyond Continuity: Institutional change in advantaged political economies*. Oxford: Oxford University Press, 127-144.
- Parviainen, Seija (2000) *Piispojien luterilainen sosiaalietiikka globaalitalouden paineissa*. Teoksessa Heikkilä, Matti, Jouko Karjalainen & Mikko Malkavaara (toim.): *Kirkonkirjat köyhyydestä*. Helsinki: Kirkkopalvelut, 117-148.
- Reina, Riikka (2000) *Piispat Lutherin sosiaalietiikan jäljillä: Suomen evankelis-luterilaisen kirkon piispojien puheenvuoro hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudesta. Kohti yhteistä hyvää ja sen analyysi*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö] (2006) *Kansallinen raportti sosiaalisen suoje-
lun ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden strategioista*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:53. Helsinki.

- STM (2003) *Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen kansallinen toimintasuunnitelma. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:11.* Helsinki.
- STM (2001) *Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisen kansallisen toimintasuunnitelman työryhmämuistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003: 23.* Helsinki.
- VNK [Valtioneuvoston kanslia] (2001) *Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2001/13.* Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Rothstein, Bo (1998) *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state.* New York: Cambridge University Press.
- Wiberg, Matti (2006) *Politiikka Suomessa.* Porvoo Helsinki: WSOY.

Hallitusohjelmat

- Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995
- Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999
- Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007
- <http://www.vn.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/fi.jsp>

Liite 1. Puolueiden ohjelmat

	Kansallinen Kokoomus
1993	Periaateohjelma
1994	Tavoiteohjelma 1995-1999
1995	Eduskuntavaaliohjelma
1999	Tavoiteohjelma 1999-2003
2001	Tulevaisuuskeskusteluasiakirja
2001	Puoluekokouksen tulevaisuuskeskusteluasiakirjan kannanotto
2002	Puoluekokouksen hyvinvointikannanotto
2002	Puoluekokouksen työllisyyskannanotto
2002	Tavoiteohjelma 2003-2007
2003	Eduskuntavaaliohjelma
2004	Seniorikannanotto
2005	Hyvinvointia työllä ja kasvulla –raportti talouskasvusta ja työllisyydestä
2006	Vastuuta ja valinnan mahdollisuuksia –raportti perhepolitiikasta
2006	Seniorikannanotto
2006	Periaateohjelma
2007	Kannanotto eläkeläisten taloudellisen turvan ja palvelujen kehittämiseksi
2007	Eduskuntavaaliohjelma
	Suomen Keskusta
1994	Puoluekokouksen kannanotto
1995	Vaalijulistus
1996	Periaateohjelma

1998	Perustulotyöryhmän raportti
1998	Työreformi
1998	Puoluekokouksen kannanotto
1998	Puoluevaltuuskunnan kannanotto
1999	Talouspoliittisen työryhmän asiakirja
2001	Välitysryhmä kansalaisten toimeentulovaikeuksien voittamisesta ja köyhyyden poistamisesta
2001	Välitysryhmä lasten ja lapsiperheiden heikentyneestä tilanteesta
2003	Eduskuntavaaliohjelma
2004	Puoluevaltuuskunnan poliittinen kannanotto
2004	Puoluekokouksen kannanotto
2004	Puoluehallituksen kannanotto
2006	Puoluekokouksen poliittinen kannanotto
2006	Periaateohjelma
2006	Puoluevaltuuskunnan kannanotto
2007	Eduskuntavaaliohjelma

Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue

1987	Periaateohjelma
1994	Eduskuntavaaliohjelma
1995	Vaalijulistus
1999	Periaateohjelma
1998	Vaalijulistus
2002	Puoluekokouksen kannanotto sosiaalipolitiikasta
2003	Vaaliohjelma
2005	Puoluekokouksen kannanotto sosiaali- ja terveyspolitiikasta
2005	Visio-ohjelma hyvinvoinnin tulevaisuudesta
2007	Eduskuntavaaliohjelma

Ruotsalainen Kansanpuolue

1988	Puolueohjelma
1995	Talouspoliittinen tilannearvio
1995	Eduskuntavaaliohjelma
1997	Puolueohjelma
1998	Hyvinvointiohjelma
1999	Eduskuntavaaliohjelma
2003	Eduskuntavaaliohjelma
2006	Puolueohjelma
2007	Perhepoliittinen ohjelma
2007	Eduskuntavaaliohjelma

Vasemmistoliitto

1995	Eduskuntavaaliohjelma
1998	Puolueohjelma
1998	Poliittinen tavoiteohjelma 1998-2001
2002	Eduskuntaryhmän kannanotto Hyvinvointipalvelut veroalea tärkeämpiä
2003	Eduskuntavaaliohjelma
2004	Puoluehallituksen kannanotto
2004	Poliittinen tavoiteohjelma 2004-2007
2005	Puoluehallituksen kannanotto
2005	Välitysryhmä vähävaraisimpien väestöryhmien aseman parantamisesta
2006	Puoluehallituksen kannanotto
2007	Välitysryhmä eläkeläisten ostovoima suhteessa muun kansakunnan vaurastumiseen
	Eduskuntavaaliohjelma

Vihreä liitto

1994	Puolueohjelma
1995	Eduskuntavaaliohjelma
1998	Periaateohjelma
1999	Eduskuntavaaliohjelma
1999	Perhepoliittiset tavoitteet
2002	Periaateohjelma
2003	Eduskuntavaaliohjelma
2005	Vihreä köyhyyspaketti 2005-2006
2006	Eduskuntaryhmän vaatimukset lasten enarvoisuuden pysäyttämiseksi
2006	Välitysryhmä köyhimmät lapsiperheet
2006	Periaateohjelma
2006	Eduskuntavaaliohjelma

8 IKÄPOLITIikka

- Kuinka työuran pidentämisestä tuli keskeinen sosiaalipolitiikan tavoite?

Raija Julkunen

Työuran pidentäminen voi tuntua itsestään selvältä ratkaisulta pitenevän eliniän ja työvoiman tarjonnan supistumisen muodostamiin ongelmiin. Asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Työnteon lopettaminen iän perusteella on keskeinen sosiaalinen instituutio ja modernin elämäntavan rakenteistaja. Lisäksi työnteon lopettamisen ajankohta on vuosikymmenten ajan pyrkinyt siirtymään aikaisemmaksi. Sadan vuoden aikana kehkeytyneen trendin kääntäminen vaatii ikäajattelun vaihtamista, instituutioiden uudelleenmuotoilua, intresien neuvottelua, uusia ratkaisuja ja niiden toimeenpanoa. Työnteon lopettamisen ikä koskettaa ihmisten yksityiselämän ohella sekä työllisyyttä, työelämää että eläketurvaa, ja ikäpolitiikka on täten vähintään kolmen politiikkalohkon, työllisyys-, työolo- ja eläkepolitiikan leikkauskohdassa.

Kaikki teollisuusmaat tavoittelevat käännettä pitempiin työuriin. Pitemmät työurat ovat keskeisessä osassa ”hyvinvointivaltion uutta arkkitehtuuria”, ja sitä on kutsuttu uudeksi yhteiskunta- tai ikäsopimukseksi (Esping-Andersen ym. 2003; Myles 2003; Phillipson 2002; Julkunen & Pärnänen 2005). Kaikki Euroopan unionin jäsenmaat eivät kuitenkaan ole onnistuneet käänteessä yhtä hyvin kuin Suomi. Suomessa ikääntyvien 55–64-vuotiaiden työllisyysaste on noussut viime vuosikymmenen puolivälin aallonpohjasta (34 %) yli viiteenkymmeneen prosenttiin (52 % vuonna 2005). Lissabonin strategiassa vuodelle 2010 asetettu tavoitetaso, työllisiä puolet ikäluokasta, saavutettiin meillä vuonna 2003, ja kansallisesti Suomen tavoite onkin nostettu 55 %:iin (Kannisto ym. 2003, 16). Kun ikääntyneiden työllisyyden kasvu ylittää kaikkien muiden ikäryhmien työllisyyden kasvun, kysymys ei

liene vain laman jälkeisestä yleisestä työllisyyden kasvusta. Työllisyyden kasvun toisena puolena eläkkeellä olijoiden määrä on vähentynyt. Ikäryhmästä oli vuonna 2005 erilaisilla eläkkeillä (pois lukien osa-aikaeläke) 37 prosenttia, kun osuus viime vuosikymmenen puolivälissä oli 56 prosenttia (Uusitalo 2006). Tosin Suomi ei vielääkään ole saavuttanut muiden Pohjoismaiden työllisyysasteita ko. ikäryhmässä. Ne olivat vuonna 2003 Islannissa 83 %, Norjassa 70 %, Ruotsissa 69 % ja Tanskassa 60 %. Muissa Pohjoismaissa ei samaan tapaan kuin Suomessa ja Keski-Euroopassa koskaan omaksuttu varhaiseläkekulttuuria.

Käännöksen merkittävydestä kertoo se, että Suomi on nostettu uuden ikäpolitiikan eurooppalaiseksi esikuvaksi (Taylor 2004; Julkunen & Pärnänen 2005, 30-56). Saksalainen Carl Bertelsmann-säätiö palkitsi Suomen ”ikäntymishaasteen hyvästä hoidosta” syksyllä 2006. Palkinto osoitettiin Kansalliselle ikäohjelmalle sekä sen työtä jatkaneille Veto-, Tykes- ja Noste-ohjelmille. Perusteluissa korostetaan Suomen kykyä sopeutua muuttuviin olosuhteisiin. Suomi on osoittanut, että ”suunnanmuutos on mahdollinen myös vaikeassa työllisyystilanteessa”. Ikäpolitiikan käännös aloitettiinkin vaikeana hetkenä. Suomessa 1990-luvulla tiivistyivät sellaiset tekijät, jotka historiallisen kokemuksen mukaan ovat johtaneet ikääntyvien syrjäyttämiseen: korkea työttömyys, toimialojen rakennemuutos, koveneva markkinakilpailu, teknologis-organisatorinen modernisaatioharppaus ja uudet taitovaatimukset (Julkunen & Pärnänen 2005, 109). ”Luovan tuhon” henki teki työelämästä rakenteellisesti ikäkielteistä ja *Coca-colalla* käyvistä nörteistä kansallissankareita. Palkinnon perusteluissa ansiokkaana pidetään sitä, että Suomessa on laadittu johdonmukainen kansallinen strategia, jota on toteutettu hallituksen, eri ministeriöiden, palkansaajajärjestöjen ja työnantajien välisenä yhteistyönä. Kansainvälinen huomio on kiinnittynyt ennen muuta työpoliittisiin ohjelmiin. Yhtä olennainen osa käännöstä on vuosia kestänyt eläkepolitiikan suunnanmuutos (Ilmakunnas & Rantala 2005).

Ideat ja sosiaalipolitiikan uudistaminen

Meillä ikäpolitiikan käsitettä ovat käyttäneet lähinnä työpoliittiset toimijat, jotka ovat viitanneet sillä juuri ikääntyviin kohdistuvaan politiikkaan (Sihto 2005). Periaatteessa ikäpolitiikka voisi kattaa myös muihin ikäryhmiin kohdistuvan politiikan. Tässä kirjoituksessa tarkastelun kohteena ovat nimenomaan loppupäästä pitemmät työurat.

Lähestyn ikäpolitiikan käännoistä analysoimalla ideoiden roolia suomalaisessa politiikassa (myös Julkunen 2001; 2003; Julkunen & Pärnänen 2005). Ideoiden rooli sosiaalipolitiikan muutoksessa on eräänlainen trivialiteetti. Uusi on ensin ajateltava. Samalla siihen sisältyy implisiittinen väite, että asioita voi ajatella eri tavoin ja että tietyt olosuhteet eivät tuota vain yhtä uutta toimintamallia. Jos sosiaalipoliittiset ratkaisut esimerkiksi maasta toiseen ovat hyvin samansuuntaisia, voi silti kysyä, kuka ajattelee ne ensin, miten ideat vaeltavat ja miten meidät vakuutetaan uudistusten välttämättömyydestä. Samaten voi kysyä, miten polkuriippuvuudet ehdollistavat uusia ratkaisuja ja miten ideoiden avulla voidaan voittaa instituutioiden jähmeys. Parin viime vuosikymmenen aikana keskeinen on ollut kysymys, millaisten ideoiden nojalla muutosimperatiivin konstruointi ja epäsuosittujen (markkinaliberaalien) ratkaisujen tekeminen on onnistunut (Campbell 2001; Cox 2001; Schmidt 2002).

Ideoita kommentoivien tutkimusten valossa (Campbell 2001; Béland 2005; Schmidt 2002; Taylor-Gooby 2005; Kananen 2005; Saari 2006) ideat sinänsä viittaavat monenlaisiin asioihin. Ideoihin voidaan lukea niin yksittäiset sosiaalipoliittiset ideat (vaikkapa pitemmät työurat), niitä realisoivat ratkaisut (eläkeuudistukset), niitä perustelevat uskomukset (väestön ikääntymisen ongelmallisuus) kuin taustaparadigmat (markkinaliberalismi, aktiivinen ikääntyminen). Yhteiskunta- ja hyvinvointipolitiikan uudistuksia saattelevat tänään kokonaiset ideoiden markkinat, yhtäältä tutkimuslaitoksiin ja ajatuspajoihin organisoitu ideatuotanto, toisaalta kansalaisliikkeiden kasvava kriittinen ideakapasiteetti. Tärkeitä ideageneraattoreita ovat globaalit talousorganisaatiot, teollisuusmaiden yhteinen OECD (*Organization for Economic Co-Operation and Development*) ja Euroopan Unioni. Ideoita tuottava

kenttä ei pirstoudu pelkäksi mosaiikiksi, vaan yhdistävien taustauskomusten ympärille kokoontuu tiiviimpiä ja löyhempiä politiikkayhteisöjä (*policy communities*).

Arvioitaessa ideoiden roolia yhteiskuntapolitiikan uudistumisessa kriittisiä kysymyksiä on esitetty kaksi (Campbell 2001). Ensimmäkin idea itsessään on epäselvä idea, kun siihen on sisällytetty kaikkea mahdollista kulttuurista ja maailmankatsomuksista vaihtoehtoihin sosiaalipoliittisiin ratkaisumalleihin. Toiseksi kriitikot ovat epäilleet, onko ideoilla intresseistä riippumatonta vaikutusvaltaa. Intresseillä tarkoitetaan tällöin rationaalisen valitsijan tai toimijan omaa etua. John Campbell (2001) on pyrkinyt selkeyttämään idean käsitettä sen nojalla, toimivatko ne ensisijaisesti kognitiivisella vai normatiivisella tasolla ja muodostavatko ne poliittisen debatin julkilausuttuja argumentteja vai taustalla piileviä uskomuksia. Edelleen hänen mallinsa mukaan julkilausutut ideat ovat politiikan tekoa helpottavia ideoita, ja taustauskomukset taas institutionalistien teesin mukaan rajoittavat mahdollisten politiikkavaihtoehtojen joukkoa.

Tuloksena on neljänlaisia ideoita. Kognitiivisella tasolla voidaan erottaa ohjelmat ja paradigmat. *Ohjelmat* ovat poliittisen debatin etulinjassa olevia julkilausuttuja ideoita, jotka antavat tietyn poliittisen toimintamallin. Halutun politiikan läpiviemiseksi ideat on pakattava uskottaviksi ja läpäisykykyisiksi ratkaisuiksi. *Paradigmat* ovat eliittiryhmien omaksumia taustaoletuksia, eräänlaista maailman ymmärtämisen ontologiaa, joka rajoittaa mahdollisten politiikkaratkaisujen valikoimaa. Normatiivisen tason julkilausutuiksi ideoiksi Campbell sijoittaa *kehystykset*. Ne ovat tietoisesti valittuja symboleja ja retoriikkaa ja niiden roolina on legitimoida valitut poliittiset ratkaisut yleisön suuntaan. Ideoiden yhteenotossa poliittisten vaihtoehtojen kehystäminen on tullut yhä tärkeämmäksi. Normatiivisen tason taustauskomukset ovat yleisen mielipiteen *sentimenttejä*, poliittisia vaihtoehtoja rajoittavia moraalisia tunteita ja uskomuksia. Sopivin kehystyksiin yleistä mielipidetä voidaan muokata valittujen ideoiden suuntaiseksi. Ideoiden on sisällytettävä itseensä sekä väittely vastakkaisten ideoiden kanssa että oltava dialogisessa suhteessa suureen yleisöön, siis esitettävä idea houkuttele-

vassa muodossa ja argumentoiva sekä vakiintuneiden käytäntöjen että vaihtoehtoisten reseptien heikkoudet.

Tarjolla olevat ideat eivät ole riippumattomia vahvojen ryhmien taloudellisista eduista. Analysoidessani ikäpolitiikan käännöstä en kuitenkaan ajattele intressejä vain rationaalisten toimijoiden egoistisiksi intresseiksi. Niitäkin eläkepolitiikan kentällä taatusti on, niin työnantajilla kuin työntekijöillä. Ajattelen intressit myös kansallisiksi ydinintresseiksi, sellaisina kuin kansalliset taloudelliset, poliittiset ja asian-tuntijaeliitit niitä tulkitsevat.

Ideota ja vaihtoehtoisia politiikkoja muotoilevien tahojen mahdollisuudet saada läpi ideoitaan riippuvat paitsi ideoista itsestään ja niiden tukena olevasta vallasta myös ajoituksesta. Tietyt hetket, entisten sosiaalipoliittisten ratkaisujen ja paradigmojen epäonnistuminen sekä rakenteelliset ja ideologiset siirtymät suosivat uusia ideoita. Lisäksi ideaprosessilla – ongelmien tunnistamisella, ideoiden tuottamisella, esityslistojen valtaamisella jne. – on väistämättä ajallinen logiikkansa. Ajan kuluessa tapahtuva ongelmien kärjistymisen ja ideoiden toistaminen voivat myös tehdä työtä uusien ajatusten puolesta. Joskus taas uudistuksilla on kiire, niin että ajalla peluu ei ole mahdollista (Palonen 2000). Tämän vuoksi muutosprosesseja voi kuvata aikaan asetettuina kertomuksina (Julkunen & Vauhkonen 2006). Lisäksi näyttää siltä, että ideoidenkin suhteen pätee “voittaja ottaa kaiken” -laki. Voittajaksi seuloitunut, riittävästi toistettu ja uutta polkua muodostava idea alkaa näyttää itsestään selvältä, jossain polunhaarassa yhtä mahdollinen idea puolestaan vanhanaikaiselta ja kuluneelta. Kysymys on ainakin osin poliittisten valintojen itseään vahvistavista kehistä ja instituutioiden kasvavista tuotoista (Pierson 2001, 414–419).

Työnteon lopettaminen iän perusteella – idea ja sen haastaminen

Tarina on aloitettava alusta eli eläketurvan synnystä 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa (Phillipson 1998). Eläketurvaa tarkastellaan tavallisesti vanhuuden toimeentulon kannalta. Sen toinen ulottuvuus eli työnte-

on lopettaminen on kuitenkin viime vuosina tullut yhä tärkeämmäksi. Työnteon lopettaminen pelkästään iän perusteella on yksi 1900-luvun suuria keksintöjä. Teollisen yhteiskunnan eläkejärjestelmien alkaessa muotoutua osoittautui liian vaivalloiseksi arvioida jokaisen vanhenevan työntekijän työkykyisyyttä erikseen, joten sen sijaan alettiin käyttää standardisoitua eläkeikää. Oikeudesta iän perusteella tapahtuvaan työnteon lopettamiseen ja toimeentulon antavaan eläkkeeseen muodostui vahva, elämänkulkua jäsentävä instituutio.

Kun Bismarckin Saksassa (päättös 1889, voimaantulo 1891) otettiin ensimmäisenä käyttöön teollisuustyöntekijöiden lakiin perustuva eläke, eläkeiäksi asetettiin 70 vuotta (Pietiläinen 2001). Vähän myöhemmin toimihenkilöiden eläkelaisissa esiintyi sittemmin yleisesti vanhuuseläkeiäksi omaksuttu 65 vuotta. Kannattaa huomata, että keskimääräinen miesten elinikä oli tuolloin 45 vuotta, joten kovin moni ei ehtinyt nauttia vanhuuseläkkeestä. Sittemmin vuosisadan mittaan tosiasiallinen eläkkeellesiirtymisikä aikaistui rinnan eliniän pitenemisen kanssa. Mitä pitempään ja terveempänä elettiin, sen aikaisemmin työnteke lopetettiin. Ilmiötä alettiin kutsua varhaiseksi lähdeksi tai työnjätöksi (*early exit*) (Kohli ym. 1991).

Varhaistunut työnteon lopettaminen kulki käsi kädessä työelämän modernisaation ja tehostamisen kanssa. 1970-luvulla varhaisen työstä poistumisen reittejä alettiin rakentaa ensin ratkaisuksi kasvavaan työttömyyteen ja suurten ikäluokkien tuloon työmarkkinoille, sitten yksilöllisen vanhenemisen huomioonottamiseksi ja asteittaiseksi siirtymiseksi pois työstä. Meillä työttömyyseläke otettiin käyttöön vuonna 1971 ja sitä edeltävä ”putki” eli työttömyysturvan lisäpäivät puolestaan vuonna 1987 samalla kun työttömyyseläkkeen ikäraja nostettiin. Yksilöllinen varhaiseläke, varhennettu vanhuuseläke ja osa-aikaeläke otettiin käyttöön vuosina 1986–1989. Myös työkyvyttömyyseläkkeiden alkuvuodella reagoitiin yhteiskunnallisiin tilanteisiin (Gould 1995). Näiden varhaiseläkeväylien ohella meillä oli muitakin yleisiä kanavia työnteon lopettamiseen ennen 65 vuoden vanhuuseläkeikää, kuten julkisen sektorin matalammat sektorikohtaiset (63 vuotta) ja ammatilliset (58–60 vuotta) vanhuuseläkeiät ja maatalousyrittäjien luopumiseläke. Varhaiset mahdollisuudet työnteon lopettamiseen nojasivat sosiaalipoliittisiin

kriteereihin, työkyvyttömyyteen, kuormittavaan ammattiin, ammatillisen työkyvyn heikkenemiseen tai turvattomaan työmarkkina-asemaan. Vanhuuseläkeikää varhaisempi työnteon lopettaminen vakiintui nopeasti myös kulttuuriseksi normiksi sekä yritysten työvoimastrategioita ja työntekijöiden valintoja ohjaaviksi odotuksiksi. Varhaiseläkejärjestelmistä tuli yritysten ja kansantalouden politiikkavälineitä sopeuduttaessa rakennemuutoksiin, kilpailuun, työttömyyteen ja suurten ikäluokkien tuloon työmarkkinoille (Gould 1995; Hytti 1998). Yritysten ja työntekijöiden ikäkustannuksia siirrettiin yhteisiksi sosiaalipoliittisiksi kustannuksiksi. Työpaikoilla syntyi varhaiseläkekulttuuri. Yksilöllisen varhaiseläkkeen alkuperäinen ikäraja (55 vuotta) ja työttömyyseläkeputken alkupää (53–55 vuotta) teki 55 ikävuodesta myyttisen ja ladatun iän, jolloin eläkeajatuksot alkoivat aktualisoitua (Julkunen & Pärnänen 2005, 169–172). Ikävuosiin 55–64 syntyi harmaa vyöhyke, jolloin valtaosa työssäkäyvistä lopetti työnteon. Kun ikäpolitiikkaa ryhdyttiin kääntämään, ns. keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä oli Suomessa noin 58 vuotta ja 65 vuoden ikään saakka työssä oli ikäluokasta joka kymmenes. Korkean työttömyyden oloissa keskimääräinen työnteon lopettamisen ajankohta oli itse asiassa eläkkeellesiirtymisajankohdasta aikaisempi, sillä työttömyydestä tuli yleinen työstä poistumisen väylä (Hytti 2002). Työttömyyseläkeputken joutuminen tai pääseminen käsitettiin työmarkkinoilta poistumisena, mutta muidenkin ikääntyneiden työttömien oli (ja on) käytännössä mahdotonta työllistyä uudelleen (Virjo & Aho 2002).

1980-luvun varhaiseläkeratkaisut eivät olleet yksimielisiä, mutta ne menivät läpi voimakkaan talouskasvun mahdollistamina ja ekspansiivisen hyvinvointipolitiikan aallonharjalla. Ne oli tuskin saatu voimaan, kun varoittavat äänet vahvistuivat. Yksilöllisen varhaiseläkkeen käyttöönotto yksityisellä sektorilla (1986) paljasti koko joukon patoutunutta halukkuutta eläkkeelle ja pudotti keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän ennätysalhaiseksi (56,7 vuotta). Tuo luku itsessään toimi hälyttävänä signaalina, jonka tehoa vahvisti 1980-luvun lopulla ennakoitu työvoimapula. Vuonna 1989 perustettiin työolokomitea miettimään, mikä suomalaisessa työelämässä on vikana, kun sieltä haluttiin pois niin varhain (Lehto 2004). Samoihin aikoihin myös Eläkekomitea

1990 alkoi miettiä keinoja työurien pidentämiseksi (KM 1991: 41; Ilmakunnas & Rantala 2005). Eläkekomitea asetti tavoitteeksi työurien pidentämisen kolmella vuodella vuoteen 2020 mennessä. Palkansaaja-puoli jätti kuitenkin eriyvän mielipiteen työttömyyseläkkeen lakkauttamista ja eläkeikärajojen nostoa koskeviin esityksiin.

Näkemykset eivät alkaneet vaihtua ainoastaan Suomessa (Phillipson 1998). Vielä 1980-luvulla varhaiseläkkeitä, kuten muutakin työn jakamista, pidettiin yleisesti viisaana työttömyysyhteiskunnan politiikkana. 1990-luvulla väestön ikääntyminen, eläkkeiden rahoitusongelmien kärjistymisen, huoli eläkejärjestelmien kestävydestä ja markkina-liberaali käänne johtivat diskurssin ja politiikan vaihtamiseen. Meillä syvä lama loi epäsuosittujen uudistusten tekemiselle tarvittavaa kriisitietoisuutta ja joudutti niiden aikatauluja. Toinen kova tosiasia oli lisääntyvä tietoisuus ikärakenteen vanhenemisesta. Vuonna 2030 Suomen väestöllinen huoltosuhde on ennusteiden mukaan epäedullisin EU25-maista (Nieminen 2005, 47). Myös työvoiman tarjontavaje eli se ajankohta, jolloin työiästä poistuva ikäluokka (55–64-vuotiaat) on suurempi kuin sinne tuleva ikäluokka (15–24-vuotiaat), ajoittui Suomessa suhteellisen aikaisin (vuoteen 2003).

Ikätutkimuksella kohti uutta vanhuuskuvaa

Työnteon lopettamisen ikä on niin monenlaisessa leikkauskohdassa, että siihen liittyviä ideoitakin tuottavat lukuisat tahot. Ikääntymisen ympärille on syntynyt oma gerontologiatieteiden rypäänsä. Sen tuottama ikätieto on yksi, ei kuitenkaan yhtenäinen toimijarintama myös ikäpolitiikan käänöksessä. Colin Duncan (2003) nimeää ”ikälobbaajiksi” brittiläisen gerontologisen rintaman, jonka huolen kohteena on nimenomaan työnantajien ageismi. Suomalaisen gerontologian painotukset ovat toiset. Työterveyslaitoksen johtama, ikälobbauksen keskuksena toimiva politiikkayhteisö, on virinnyt biomedikaalisesta työkykytutkimuksesta.

Eliniän ja eläkeajan pidentymisen myötä gerontologinen tutkimus on tuottanut kerroksittain ”uuden vanhenemisen” puolesta puhuvia

ideoita. Näillä ideoilla pyritään korvaamaan myönteisin kuvin ikääntymisen hahmottamista riippuvuutena, taantumisena ja taloudellisena kuormana (Estes ym. 2003; Koskinen 2004). 1950- ja 60-luvulle sijoittuu amerikkalaisen gerontologian suuri debatti, jossa irtaantumisen ja aktiivisuusteoria ottivat toisistaan mittaa. Edellinen näki iän mukana tapahtuvan irtaantumisen sosiaalisista rooleista funktionaalisen sosiaalisen järjestelmän kannalta. Näin vanhenevat ihmiset tekevät tilaa seuraaville sukupolville ja sosiaaliselle uudistumiselle. Aktiivisuusteoriaa kannattaneet tutkijat esittivät, että sosiaalinen osallisuus lisää vanhojen ihmisten hyvinvointia. Näin aktiivisuusteoria alkoi luoda kuvaa ikääntymisestä ruumiillisesti ja sosiaalisesti aktiivisena elämänvaiheena.

Aktiivisen ikääntymisen rinnalle ja jälkeen syntyi kaksi muuta vaikutusvaltaista ideaa, onnistunut ja tuottava ikääntyminen. Onnistuneesti ikääntyvä pystyy tasapainottamaan ikääntymisensä vahvuudet ja heikkoudet. Vaikka gerontologia myöntää olosuhteiden merkityksen onnistuneessa vanhenemisessä, onnistuneesti vanheneminen on ennen muuta yksilön teko. Tätä tukee lisääntyvä tutkimustieto, jonka mukaan yksilö voi vaikuttaa vanhenemiseensa omilla elämäntavoillaan (Ilmarinen 2006, 47–51). Tuottavan ikääntymisen idea kiinnittyi enemmän yhteiskunnalliseen tasoon ja ikäryhmien välisten konfliktien sääntelyyn. Tuottavan ikääntymisen idealla halutaan korostaa, että ikääntyvillä on tuottavia rooleja niin kuluttajina kuin kansalaistoiminnassa, koti-, hoiva- ja vapaaehtoistyössä ja miksei työmarkkinoillakin.

Aktiivisen, onnistuneen ja tuottavan ikääntymisen ideat pohjustavat pitempien työurien vaatimusta ja antavat sille diskursiivisia ja retorisia välineitä. Mutta kaikki uuden vanhenemisen ideat eivät puhu pitempien työurien puolesta. 1980-luvulla havahduttiin siihen, että oli yhä enemmän eläkkeellä olevia ihmisiä, jotka eivät olleet vanhoja sanan stereotyyppisessä mielessä. Useat eläkeläiset olivat riittävän hyväkuntoisia ja riittävän vauraita tekemään kaikenlaista, opiskelemaan uusia asioita tai hankkimaan toisen asunnon Espanjan aurinkorannikolta. Tätä ilmiötä alettiin ottaa haltuun kolmannen iän käsitteellä (Karisto 2005). Nimenomaan ns. kulttuurigerontologian edustajat ovat pitäneet kolmatta ikää uutena alkuna työ- ja perhe-elämän velvollisuuksien jälkeen. He ovat myös arvelleet työnteon varhaisen lopettamisen syvälle

asettuneeksi, moderniksi, keskiluokkaiseksi ja vaikeasti peruutettavaksi trendiksi (Gilleard & Higgs 2002). Kolmannen iän kulttuuri siis houkuttelee työstä niitäkin, joilla olisi terveyttä ja joiden työvoimalle olisi kysyntää. Uusi ikäsopimus ei välttämättä torpedoi kokonaan kolmannen iän ideaa. Mutta se tuottaa hyvin toisenlaisen ikädiskurssin, ja siirtää noiden vuosien kulttuurista alkupistettä ikävuosista 55–60 eteenpäin, suomalaisen eläkeuudistuksen valossa ikävuosiin 62–68.

Työkyvyn uudelleen kehystäminen

Aktiivisen, onnistuneen ja tuottavan vanhenemisen ideoilla muutetaan vanhenemisen kulttuurista kuvaa. Mutta tämä ei riitä työelämän uudelle ikädiskurssille. Jotta pitempien työurien idea voisi olla uskottava, entistä vanhemmat ihmiset on voitava ajatella päteväksi työvoimaksi. Ikä tuo mukanaan suorituskykyä ja tuottavuutta potentiaalisesti alentavia muutoksia ja laboratoriossa mitatun suorituskyvyn huippu on nuorena, kolmenkymmenen vuoden iässä (Ilmarinen ym. 2003). Mutta työelämä ei ole laboratorio, vaan työn tuottavuuteen vaikuttavat yksilön ominaisuuksien ohella lukuisat teknologiaan, työn organisointiin, johtamiseen ja työyhteisöön liittyvät tekijät. Siirryttäessä ruumiillisen työn yhteiskunnasta jälkiteolliseen palvelu- ja tietoyhteiskuntaan itse työkyky on tullut sosiokulttuuriseksi (Ilmarinen ym. 2006) ja ikääntyvien työkykykin hämmentävän kaksijakoiseksi (Julkunen & Pärnänen 2005, 64–73). Yhtäältä ikääntyvien käsitetään olevan vähemmän tuottavia, sairastelevia, muutosvastarintaisia, jo luovuttaneita ja heikommin koulutettavia uusiin taitoihin. Toisaalta ikääntyneillä on kokemusta, hiljaista tietoa, viisautta, luotettavuutta, vastuullisuutta ja arvostelukykä. Oman aineistomme¹² kuusikymmentä täyttäneet työntekijät puhuivat samalla tavalla. He kokivat yhtäältä hidastumista, kömpelöity-

12 "Oma aineisto" tarkoittaa Ikä, työ, sukupuoli -tutkimuksen vuosina 2000–2001 koottua aineistoa. Se käsitti kymmenen suurta organisaatiota, jotka edustivat teollisuutta sekä yksityisiä ja julkisia palveluja. Niissä haastateltiin henkilöstöjohton edustajaa, luottamushenkilöä ja neljääkymmentä 56–64-vuotiasta työntekijää (tarkemmin Julkunen 2003; Julkunen & Pärnänen 2005).

mistä, väsymistä, kyllästymistä, oppimisen ja muistamisen vajeita sekä kieli- ja tietoteknisten taitojen puutteita nuoriin verrattuna. Toisaalta he painottivat kokemustaan, luotettavuuttaan, arviointikykyä, kokonaisuuksien hallintaa, ”kanttia” ja korkeaa moraalialia. Ikää ja työtä koskevat tulokset ovat niin moniselitteisiä, että ne antavat mahdollisuuksia monenlaisiin kehystyksiin ja retoriikkoihin.

Iän uudelleenkehystämiseen on useampia tapoja. Ensinnäkin voidaan väittää, että käsitys iän mukana vähenevästä suorituskyvystä on ageistinen ennakkoluulo, joka ei vastaa ”oikeaa” tutkimustietoa. Tai voidaan väittää, ettei se pidä paikkaansa ainakaan jälkiteollisessa yhteiskunnassa, jossa lihasvoiman merkitys vähenee, ja jossa vanhempien työvoima on yhä koulutetumpaa ja terveempää. Kolmanneksi entistä vanhemman työvoiman käyttö voidaan osoittaa väistämättömäksi kehityskuluksi, johon työelämän on mukauduttava. Työelämä tulee yksinkertaisesti muovata sellaiseksi, että työkyky ja -halu säilyvät yhä pitempään ja että vanhemmatkin työntekijät menestyvät. Kaikkea tätä on käytetty suomalaisessakin ikälobbauksessa (Ilmarinen 1999b; Ilmarinen ym. 2003; Ilmarinen 2006). Argumentaation mukaan ikääntyvien syrjäyttäminen johtaa niin yrityksissä kuin kansantaloudessa inhimillisten voimavarojen ja ikääntyville tyypillisten ominaisuuksien hyödyntämättä jättämiseen. Sen mukaan työnantajat syrjiessään ikääntyneitä toimivat vastoin omaa etuaan.

Biomedikaalisen ikäkäsityksen ja Työterveyslaitoksen profiilin mukaisesti suomalainen iän uudelleenkehystys ja politiikkojen ideointi lähti liikkeelle työkyky- ja terveystaloudellisesti (Ilmarinen 1999b, 284-298). Sittemmin politiikan kohteeksi ovat tulleet laajemmin työorganisaatiot, työyhteisöt ja johtamisen koko repertuaari. Kognitiivisten uskomusten lisäksi uusi ikäkäsitys vaatii myös normatiivisten merkitysten vaihtamista. Ikääntyvät perustelevat eläkkeellelähtöä sillä, että he ovat tehneet osansa, nyt on nuorten vuoro (Gould 1995; Julkunen 2003; Pelkonen 2005). Korkean työttömyyden ilmapiirissä ja konkreettisissa saneeraustilanteissa työnteon lopettaminen viiden-kuudenkymmenen vuoden välillä opittiin ajattelemaan solidaariseksi työpaikan luovuttamiseksi nuoremmille.

Uusien normatiivisten merkitysten mukaan työssä pitäisi pysytellä, vaikka työnantaja katsoisi karsaasti. Ei pidä myöskään piitata siitä, vaikka nuoret odottaisivat vapautuvia asemia ja näkisivät vanhat kalkkeutuneina jarruina, suoranaisena patona, kuten suuriin ikäluokkiin kohdistuva syytös asian esittää. Tämän voi kehystää kaikenikäisten yhtäläiseksi oikeudeksi työhön (Taqi 2002). Yhdysvalloissa työnantajat paljolti jättävät huomioimatta työntekijöiden iän ainakin muodollisissa valinnoissa. Taustalla on tiukka syrjinnän vastainen lainsäädäntö ja syrjintätapausten korkeat korvaukset. Tämä antaa yhtäläisiä oikeuksia, mutta vaatii myös yhtäläisiä suorituksia eikä mahdollista iän mukaista hellittämistä (Chassard 2003).

Aktiivinen ikääntyminen politiikan esityslistoille

Aktiivisen, tuottavan ja onnistuneen ikääntymisen ideat ovat siis jo vuosikymmeniä vanhoja gerontologiassa. Nykyisessä taloudellisessa ja väestöllisessä tilanteessa ne on otettu yhteiskuntapoliittiseen uskäyttöön. Aktiivisen vanhenemisen käsite on viime vuosina löytänyt tiensä kansainvälisten järjestöjen ajatteluun (Kautto 2004, 8–11). Maailman terveysjärjestö WHO on korostanut terveyden, elämänlaadun ja aktiivisuuden välistä yhteyttä. Yhdistyneet kansakunnat (YK) toi aktiivisen ikääntymisen esille Madridin ikääntymiskonferenssissa vuonna 2002.

Eurooppalaiseen politiikkaan aktiivisen ikääntymisen oppi alkoi rantautua viime vuosikymmenen lopulla. Euroopan yhteisöjen komissio otti käyttöön aktiivisen ikääntymisen tiedonannossaan *A society for all ages - Active ageing*. Mukauduttaessa väestön ikääntymiseen avainasemassa on ”aktiivinen ikääntyminen eli se, että ihmiset antavat panoksensa yhteiskuntaelämäänsä kykyjensä, eivät elinvuosiensa mukaan – pysymällä työelämässä pitempään, jäämällä eläkkeelle myöhemmin ja porrastetummin, säilyttämällä aktiivisuutensa eläkkeelläkin ja harastamalla terveyttä ylläpitävää toimintaa.” (Larsson 1999.) Vähän aikaisemmin oli jo käynnistetty ikääntyvien työssäpysymistä tukevien hyvien käytäntöjen etsiminen ja levittäminen EU-alueella (Walker & Taylor 1998).

Valtioneuvoston kanslian tulevaisuusselonteko *Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille* (2004) tarttui edellä kuvattuihin ”yhteiskunta kaikille” ja aktiivisen ikääntymisen teeseihin. Ikä pyrittiin ajattelemaan ”toisin”, ongelman sijasta voimavarana, ikääntyneet resurssina ja väestön ikääntyminen mahdollisuutena. Samalla selonteossa katsotaan, ettei missään ole ryhdytty toteuttamaan aktiivisen ikääntymisen ja kaikkien yhteiskunnan iskulauseiden mukaista politiikkaa (Kautto 2004). Kaikessa sympaattisuudessaan idea on epämääräinen, eikä panosten suhde hyötyihin ole riittävän selvä. Meillä Suomessa toimintakyky ja sen ylläpito onkin ollut aktiivista ikääntymistä tärkeämpi käsite ja tavoite esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön dokumenteissa. Käsitökseni mukaan suomalainen ikäpolitiikan käänös ei ole erityisemmin tarvinnut tai hyödyntänyt aktiivisen ikääntymisen diskurssia. Eurooppalaisissa yhteyksissä se tarjoaa kuitenkin kehyksen, johon suomalaisen politiikan vaihtaminen voidaan asettaa (Gould & Saurama 2003).

Korkea työllisyys ja ekonomistien ontologia – voitannut paradigma

Sodan jälkeisen kasvun taituttua 1970-luvulla, työttömyydestä tuli teollisuusmaissa(kin) krooninen ongelma. Kilpailevat talous- ja työllisyyspoliittiset opit ottivat mittaa toisistaan pitkin 1980- ja 90-lukuja. Monet eurooppalaiset keskustelijat tarjosivat solidaarista työn jakamiseen, kansalaistyöhön ja kansalaispalkkaan nojannutta vaihtoehtoa (Julkunen 1997). Äärimmillään sen takana oli eräänlainen ”työn loppumisen” metafora tai paradigma (Rifkin 1995). Vaikka varhaiseläkeväylille oli monia perusteluita, ne sopivat hyvin myös työn jakamisen ideaan. Työn jakamisen idea pysyi kuitenkin intellektuellien utopianä, joka otettiin vakavasti esityslistoille lähinnä Ranskassa (Julkunen & Nähti 1997). Suomessa idea nousi esille suurtyöttömyyden myö-

tä, ja työministeriökin osoitti kiinnostusta työn jakamisen malleihin.¹³ Mutta idea hävisi nopeasti talouselämän asiantuntijoiden ja päättäjien ajamalle korkean työllisyystavoitteen, työhön kannustamisen ja työn ideologian (Julkunen 2002) vaihtoehdolle. Vuoden 1998 työhallinnon uudistuksen yhteydessä otettiin käyttöön ”Suomen mallin” käsite. Pähkinänkuoressa tällä tarkoitettiin ”enemmän eikä vähemmän työtä” (Julkunen 2001, 182–184). Avoimen ideatilan jälkeen syntyi linja, joka korosti järjestelmällistä työllisyysasteen nostamista keinoina sekä talouskasvu että kannustavuus- ja aktivointipolitiikka.

Oppi pystyi yhdistelemään aineksia kaikista Johannes Kanasen (2005, 125) erottelemista kolmesta työllisyysparadigmasta, keynesiläis/solidaarisesta täystyöllisyysopista, markkinakeskeisestä kilpailukyky- ja kannustinopista sekä kolmannen tien aktivointiopista. Paradigmoilla on jossain määrin erilaiset kannattajat, mutta Suomen mallissa myös kannattajakunnat on sulautettu samaan politiikkakokonaisuuteen. Vaikka kasvu- ja työllisyyspolitiikka sulautti myös keynesiläistaustaiset (kysynnän) ekonomistit, meillä on tapahtunut selvä siirtymä kohti yritysten kilpailukykyyn ja työvoiman laatuun nojaavaa tarjonnan taloutta. Sosiaalidemokraattinen aktiivisen työvoimapolitiikan oppi, joka painottaa talous- ja työvoimapolitiikan eri lohkojen koordinaatiota, on antanut tilaa yksilöiden kannustamiselle ja aktivoinnille (Sihto 2006). Sosiaali- ja työllisyyspoliittinen ajattelu on ottanut harppauksen kohti ekonomistien ontologiaa, jonka mukaan maailma koostuu suhteellisiin hintoihin reagoivista taloussubjekteista.

Niskan päällä oleva markkinaparadigma on jännitteisessä suhteessa ikääntyvien työllisyyteen. Yritysten kilpailukyky ja muutosdynamikka edellyttävät vapaita käsiä työvoiman valikoinnissa, vaikka toisaalta talouden kilpailukyky vaatisi julkisten eläkekustannusten hillintää. Paradigmaan eivät sovi yrityksille annettavat veloitteet ikääntyvän työvoiman työllistämisestä ja työolojen muokkaamisesta ikääntyville

13 Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksella on tutkittu ja arvioitu työn jakamiseen tähdänneitä kokeiluja, kuten subventoitua osa-aikatyötä, vuorotteluvapaata ja 6 + 6 -työaikamallia muunnoksineen (yhteenvetoa Julkunen & Nätti 1997; 1999; 2002). Julkunen & Nätti (2002) sisältää myös analyysin ideoiden yhteenotosta ja työn jakamisen häviöstä korkean työllisyysasteen ideologialle.

sopiviksi. Toisaalta paradigmaan sopii tarjontakeskeinen puuttuminen ikäkysymykseen, eläkejärjestelmien antamien kannustimien korjaaminen työvoiman tarjonnan turvaamiseksi ja eläkekustannusten minimoimiseksi. Samaten paradigman puitteisiin mahtuu ”vähän tuottavalle” työvoimalle maksettavat tuet. Meillä ensimmäinen uudentyyppinen matalapalkkatuki kohdistettiin ikääntyvien työntekijöiden (54+) työntantajille (Julkunen 2006).

Tarjontakeskeinen politiikka ja korkea työllisyys omaksuttiin myös Euroopan unionissa. Kysymys ei ollut vain talouspoliittisesta sitoutumisesta työllisyyteen, vaan kokonaisvaltaisen työn ideologian voimistumisesta ja sosiaalipolitiikan muovaamisesta työmyönteiseen suuntaan (Kari & Saari 2005). Korkea työllisyysaste kirjattiin Lissabonin strategiaan (2000). Tavoitteeksi asetettu 70 %:n työllisyysaste vuoteen 2010 mennessä oli ja on sitä luokkaa, että sen tavoittelu on mahdotonta ilman ikääntyvien työssäkäynnin merkittävää kohenemistä. Unionin työllisyysstrategiassa ikääntyvien työllisyys otettiin huomioon ensimmäisen kerran vuonna 1999 (von Nordheim 2004). Pian Lissabonin strategian hyväksymisen jälkeen ikääntyvien työllisyys otettiin erikseen tarkasteluun. Tukholmassa 2001 hyväksyttiin 55–64-vuotiaiden työllisyystavoitteeksi vuodelle 2010 50 prosenttia, puolet ikäluokasta. Seuraavana vuonna Barcelonassa hyväksyttiin täysin yltiöpäinen tavoite, jonka mukaan keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää tulisi vuoteen 2010 mennessä siirtää viidellä vuodella. Ikääntyvien työllisyys on siinä määrin olennainen tavoite, että se on yksi Lissabonin strategian seurannan neljästätoista ydinindikaattorista (Saari 2006, 52–53).

Samaan aikaan toisaalla eläkekustannukset herättivät kasvavaa huolta. Teollisuusmaiden areenoilla, esimerkiksi OECD:ssä, eläkepolitiikassa vahvistui uusi idea. Tehokkain tapa eläkemenojen hillintään eivät olleetkaan eläkkeiden jatkuvat leikkaukset vaan työurien pidentäminen. OECD:n laskelmien (2001) mukaan kymmenen kuukauden pidennys keskimääräisessä työurassa eli viiden prosentin vähennys eläkkeensaajien lukumäärässä vastaisi kymmenen prosentin leikkausta keskimääräisissä eläke-etuuksissa (Myles 2003, 154). Toinen vaikutusvaltaisen dokumentti oli EU:n talouskomitean ennuste julkisten eläkemenojen kasvusta vuosina 2000–2050. Siinäkin eläkkeellesiirtymisiän myöhen-

täminen nähtiin vahvimmaksi yksittäiseksi instrumentiksi eläkemenon kasvun leikkaamiseksi. Yhden vuoden nousu keskimääräisessä eläkkeellesiirtymisiässä kumoaisi eläkemenon kasvusta 1/5–1/3, jos etuuksiin ei tehtäisi muutoksia. Kasvu- ja eläkepolitiikat kohtasivat ikääntyneiden työllisyydessä ja eläkkeellesiirtymisiän myöhentämisessä.

Suomessa korkeasta työllisyydestä ja siihen limittyvästä ikääntyvien työllisyysasteen kasvusta tuli suorastaan kansallinen ydinintressi, yhteinen hyvä. Se esitettiin ratkaisuna moniin kansallisiin ”haasteisiin”, kilpailukykyyn, demografiseen muutokseen, julkisen talouden kestävään rahoitukseen, hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitoon, elatus- ja huoltosuhteeseen, eläkkeiden rahoitukseen, työvoiman tarjontaan ja sukupolvikonflikteihin. Ikääntyvien työllisyys oli monikärkiase, joka kohentaisi työllisyysastetta, lisäisi työvoiman tarjontaa ja hillitsisi eläkemenon kasvua. Tavoite alkoi esiintyä kaikkialla 2000-luvun alun dokumenteissa: STM:n strategiassa (2001), Raimo Sailaksen johtaman työllisyysryhmän raportissa (VNK 2003), valtiovarainministeriön linjauksissa (VM 2002), valtioneuvoston kanslian globalisaatioraportissa (VNK 2004). Hallitusohjelmaan se kirjattiin vuonna 1999, jolloin tavoitteeksi asetettiin eläkkeellesiirtymisiän myöhentäminen 2–3 vuodella.

Ikäideat ohjelmiksi

Suomen kansainvälinen maine on syntynyt ”Kansallisen ikäohjelman” ja sen seuraajien ansiosta, jo ennen vuoden 2005 ”suurta” eläkeuudistusta. Työelämäkulma on kaiken kaikkiaan vahva suomalaisessa ikädiskurssissa. Mutta brittiläiseen tapaan syyttävä sormi ei niinkään kohdistu ageismiin tai ikäsyRJintään. Työelämä vain käsitetään niin kovaksi ja epävarmaksi, ettei siellä voi ”jaksaa” (Siltala 2004). Yhteiskuntapoliittisista toimijoista erityisesti palkansaajajärjestöt ovat painottaneet, että pitempiä työuria ei voi saavuttaa pelkästään eläkkeitä heikentämällä ja eläkkeelle pääsyä vaikeuttamalla, vaan tavoite vaatii positiivista työelämäpolitiikkaa. Mielipidetutkimukset tukevat tätä kantaa. Joustava eläkeikä-tutkimuksessa eläkevyöhykettä lähestyvät pitivät työntöön lopettamis- ja jatkoaikeiden kannalta keskeisinä

työyhteisöön sekä työn kuormitukseen liittyviä tekijöitä. Kannustin-karttuman arvioitu merkitys oli vähäinen (Pelkonen 2005, 59-64).

Työelämäpolitiikan liikkeellelähdössä painottuivat terveyden, työkyvyn ja työhyvinvoinnin tavoitteet. Työterveyslaitoksella oli viime vuosikymmenen alussa ”Ikääntyvä arvoonsa” –tutkimus- ja kehittämisohjelma (1990–1996), sosiaali- ja terveys- sekä opetusministeriöllä taas ”Kunnossa kaiken ikää” -toimintaohjelma (1995–99). Edellisiä painavampi linjaaja oli ”Ikääntyvät työelämässä” -komitea (KM 1996:14). Sen puheenjohtajana toiminut työministeriön kansliapäällikkö Pertti Sorsa oli ilmeisesti yksi uuden ikäpolitiikan arkkitehteja. Komitean tehtävänä oli selvittää ”ikäntyvien työpanoksen täysimittaista hyödyntämistä työelämässä”. Komitea kiinnitti huomion siihen, miten varhaisen työnjätön politiikka oli johtanut työvoiman haaskaukseen ja ikääntyneiden työpanoksen aliarviointiin. Tällä tiellä oli odotettavissa joko työikäisten tai vanhusväestön elintason lasku. Komitean ehdotukset koskivat työkykyä ylläpitävää toimintaa, työturvallisuutta, työhönottosyrjinnän ehkäisemistä, koulutusta ja tiedotusta, työnantajiin kohdistuvia taloudellisia yllykkeitä sekä laaja-alaisen ikäohjelman käynnistämistä, joka sitten toteutuikin ”Kansallisena ikäohjelmalla”.

Kansallinen ikäohjelma (1998–2002, STM 2002) oli kolmen ministeriön (sosiaali- ja terveys, työ- ja opetusministeriön) yhteinen. Edellä mainittujen ministeriöiden ohella edustettuina olivat mm. valtiovarainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, työmarkkinajärjestöt, Tela, Kela, Kuntaliitto, Suomen yrittäjät, MTK ja Työterveyslaitos. Ikäohjelman loppuraportin yhteenvedossa ohjelmaa kuvataan näin:

Ikäohjelma koostui laajamittaisesti eri hallinnonaloilla toteutetuista tiedotus- ja koulutushankkeista, työkykyä ylläpitävän toiminnan edistämisestä, työllisyyden kohentamisesta ja ikämyönteistä asenneilmastoa palvelevan tiedon lisäämisestä. Ohjelmassa panostettiin ikääntyvien ja ikääntyneiden palveluihin työhallinnossa, työsuojelussa ja opetustoiminnassa. Ohjelmaan sisältyi myös laajamittaista tutkimustoimintaa sekä työyhteisöjen kehittämishankkeita. Ikäohjelman 'sateenvarjon' alla tehtiin myös laajaa lainsäädäntöön liittyvää kehittämistyötä.

Ohjelmaa tehtiin muille eurooppalaisille tunnetuksi jo Suomen ensimmäisellä EU-puheenjohtajakaudella, jolloin pitemmät työurat olivat yksi Suomen painopisteistä (Ilmarinen 1999a; Huuhtanen ym. 1999). Ohjelmaan on myös kohdistettu eurooppalainen vertaisarviointi. Niin kansallisessa kuin eurooppalaisissa arvioissa ohjelma on saanut kiitosta katavasta ja integroidusta luonteestaan (Arnkil ym. 2002; Taylor 2004).

Suomessa koulutuskuilu vanhojen ja nuorten työkäisten välillä on poikkeuksellisen jyrkkä, ja niinpä koulutus oli yksi ohjelman tukipilareista. Ammatillisen osaamisen lisäämiseksi kehitettiin muuntokoulutusta, räätälöityjä koulutusohjelmia, näyttötutkintoja ja oppisopimuskoulutusta. Yrityksiin lanseerattiin ikätietoisuutta ja ikäjohtamista. Osin ikäohjelman rinnalla, osin sen jälkeen ovat toimineet samoihin tavoitteisiin tähtäävät ”Työssä jaksamisen ohjelma” (2000–2003), ”Kansallinen tuottavuusohjelma” (2000–2003), Veto- (2003–2007), Noste- (2003–2007) ja uusimpana Kesto-ohjelma (2004–2007).

Työssä jaksamisen ohjelma oli hallituksen hanke, ja ohjelmalla pyrittiin lisäämään ”yksilöiden mahdollisuuksia jaksaa työelämässä ja jatkaa työuraansa pitempään”. Sosiaali- ja terveystieteiden vastuulla olevan Veto-ohjelman lyhenteen takaa löytyy ”työelämän vetovoiman lisääminen”. Sen käynnistäjänä oli huoli työkriittisestä ilmapiiristä kokonaisuudessaan. Noste tähtää aikuisten, erityisesti ikääntyvien koulutustason kohottamiseen. Kesto-ohjelma on Työterveyslaitoksen vastuulla. Siltä odotetaan tutkimustiedon kokoamista ja jalostamista työntekijöiden toimintakyvyn edistämiseksi ja työelämän vetovoiman lisäämiseksi. Tykes on työministeriössä toimiva yleinen työelämän tutkimus- ja kehittämisohjelma. Toisiaan seuraavien ohjelmien ja projektien mieltä voi ymmärtää sen valossa, että projekteilla on elinkaarensa. Uusia ohjelmia käynnistämällä voidaan pitää yllä niin virkamiesten kuin kohderyhmien kiinnostusta, houkutellessa uusia toimijoita ja oivalluksia.

Ikäohjelma edeltäjineen ja seuraajineen edustaa tietoista pyrkimystä ikäajattelun vaihtamiseen, kognitiiviseen ja normatiiviseen muutokseen sekä asian tuomiseen esityslistoille. Ikäohjelma ei ollut yksittäinen lakeihin kodifioitava uudistus eläkeuudistuksen tapaan, vaan monen rintaman yritys ajattelun ja toiminnan muuttamiseksi. Vaikuttamisen

kohteena ovat olleet yleinen mielipide, poliittiset toimijat, viranomaiset, työterveyshuolto, työnantajat, yritysjohtajat ja työmarkkinajärjestöt. Ohjelmien keinot ovat pehmeitä. Niissä edistetään, kehitetään, selvitetään, informoidaan – siis muutetaan mentaalisia malleja. Ikäohjelman kansallinen asiantuntija-arvio painotti myös, että ohjelma on vasta avaus, kun kysymyksessä on alue, jolla työpaikkojen toiminta- ja johtamiskulttuurit samoin kuin kansalaisten toiminta kääntyvät hitaasti.

Suomalainen gerontologia vetoaa sekä kansalaisiin itseensä että työnantajiin. Kansalaisilta (työntekijöiltä) odotetaan vastuullista ikäännyttämisestä ja oman toimintakyvyn säilyttämistä. Yrityksiltä ja organisaatioilta odotetaan ikäjohtamista eli panostamista ergonomiaan, työterveyshuoltoon, kuntoutukseen, työkykyä ylläpitävään toimintaan, työaikajärjestelyihin, työtehtävien muotoiluun, lähijohtamiseen, työyhteisöjen ilmapiiriin, ikäpolvien välisten ristiriitojen käsittelyyn jne. Alussa avainsanana ollutta tyky-toimintaa on korvattu laaja-alaisemmalla työhyvinvoinnilla ja ikäjohtamisella. Tavoitteena on ollut mukauttaa työelämä vanhenevan työvoiman ehdoilla. Ikää uudelleen kehystämällä välttämättömyydestä on tehty hyvettä, ja varhainen työstä lähtö on esitetty sekä syrjintänä että voimavarojen tuhlauksena.

Ikä- ja muiden ohjelmien vaikuttavuutta on vaikea arvioida. Ulkoisessa arvioissa katsottiin, että varmaa on vain ikätiedon ja valistuksen lisääntyminen (Arnkil ym. 2002). Ikä, työ, sukupuoli-aineistomme nojalla työelämässä tiedettiin ja tunnistettiin hyvin tavoiteltu kulttuurimuutos (Julkunen & Pärnänen 2005). Muutamien poikkeuksien henkilöstöjohto puhui sujuvasti työgerontologiien ikädiskurssia ikääntyneiden vahvuuksista, kuten hiljaisesta tiedosta ja ikäpohjaisissa saneerauksissa menetetyistä tärkeistä osaamisesta. Aineiston kahdessa teollisuusyrityksessä työttömyyseläkeputki oli sillä haavaa suljettu; myöhemmin sitä on kyllä taas käytetty. Syyksi kerrottiin yhteiskunnallisen ilmapiirin muuttuminen ikäsyrjinnän vastaiseksi, varhaiseläkkeiden kasvaneet kustannukset ja ikäpohjaisissa saneerauksissa menetetty osaaminen. Sen sijaan yritysten oma ikäjohtaminen ja rakentavien keinojen visiointi oli vasta alkumetreillä. Lukuun ottamatta vakiintunutta tyky-toimintaa, osa-aikaeläkettä ja sairaaloiden pyrkimystä vält-

tää ikääntyvien kolmivuorotyötä työpaikoilla oli vähän keinoja, joilla edistää ikääntyneiden työssä pysymistä.

Eläkepommein purkamisesta työurien pidentämiseen

Eläkepolitiikan suunnanmuutoksessa Suomessa erottuu jo kaksi aaltoa (Julkunen 2001; Julkunen & Pärnänen 2005). Ensimmäinen aalto ajoittui 1990-luvulle ja lama nostatti sen huippuunsa (Julkunen 2001, 197–202). Hallitseva diskurssi oli eläkepommein purkaminen. Toimet alkoivat realisoitua vuonna 1993, jolloin mm. otettiin käyttöön palkansaajien eläkemaksu. Samaten sovittiin julkisen sektorin parempien etuuksien asteittaisesta karsinnasta ja vanhuuseläkkeen ikärajan asteittaisesta nostosta yksityissektorin tasolle (65 vuotta). Vuonna 1994 mietintönsä jättänyt sosiaalimenotoimikunta listasi keskusteluihin koko joukon kovia keinoja, muun muassa yleisen eläkeiän nostamisen 67 vuoteen ja työeläkkeiden tavoitetason pudottamisen 60 %:sta 50 %:iin. Tämä keino olisivat herättämänsä vastarinnan vuoksi olleet epärealistisia. Eläkemenon kasvuun puututtiin vähemmän näkyvin mutta tehokkain keinoin, joihin kuuluivat työeläkkeiden taitettu indeksi, kansaneläkkeen työeläkevähenteisyys, eläkepalkan uudelleenmääritys ja tulevan ajan etuuden heikentäminen työkyvyttömyyseläkkeessä. Yksilöllisen varhaiseläkkeen ja työttömyyseläkeputken ikärajoja nostettiin, ikääntyneiden työttömien työn vastaanottamisvelvoitetta tiukennettiin ja työnantajan omavastuuta työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeistä lisättiin. Samalla eläkepainetta pyrittiin kanavoimaan osa-aikaeläkkeeseen ja sen ikärajaa laskettiin kokeiluluontoisesti 56 vuoteen.

On arvioitu, että 1990-luvun muutosten seurauksena eläkemenot suhteessa kansantuotteeseen ovat vuonna 2030 noin neljä prosenttiyksikköä alemmat kuin ne olisivat olleet vuoden 1990 lainsäädännön mukaan. Työeläkemaksussa vaikutus on 8–9 prosenttiyksikköä (Lehto 2001, 96). 2000-luvun (tähänastisten) uudistusten vaikutus on vähäisempi, yksi prosenttiyksikkö suhteessa kansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä (Uusitalo 2006, 15). Väestön ikärakenteen muutos on kuitenkin niin suuri, että eläkemenon kansantuoteosuuden ennuste-

taan kipuavan nykyiseltä runsaan 11 prosentin tasolta noin 15 prosenttiin vuonna 2030.

Toinen aalto käynnistyi vuonna 1998 työmarkkinaosapuolten neuvotteluilla, joiden tavoitteena oli työeläkelakien selkeyttäminen ja oikeudenmukaistaminen. Työeläkelainsäädännöstä oli tullut kirjava ja vaikeasti hallittava kokonaisuus ja se kohteli eri palkansaajaryhmiä, esimerkiksi pitkissä ja vaihtuvissa työsuhteissa olevia eri tavoin. Matkan varrella neuvotteluihin kertyi pitkä asialista, ja kompromissin hakeminen kesti vuosia. Työnantajien välitön tavoite oli estää työeläkemaksun korottaminen. Myös palkansaajapuolelle on palkansaajien eläkemaksun myötä aseteltu maksajan intressiä. Silti riittävien ja oikeudenmukaisten eläkkeiden turvaaminen oli ja on niiden päällimmäinen tavoite. Osapuolia yhdisti pyrkimys eläkkeiden kestäväan rahoitukseen. Samaan aikaan eläkemenon patoamisen uusi idea, pitemmät työurat, sai lisää huomiota. Ikäohjelma oli käynnistetty ja Paavo Lipposen toinen hallitus (1999–2003) oli asettanut tavoitteeksi työelämästä poistumisen siirtämisen. Suomessa arvioitiin, että yksi vuosi keskimääräisessä eläkkeellesiirtymisiässä poistaisi 1,5–2 prosenttiyksikön nostotarpeen eläkemaksussa. Diskurssi vaihtui eläkepommien purkamisesta työurien pidentämiseen, vaikka esimerkiksi työnantajien ydinintressi oli sama: eläkemaksun nostotarpeen estäminen. Neuvotteluosapuolet saattoivat sijoittaa intressinsä valmiiksi katettuun ikädiskurssiin.

Mutta näkemykset politiikasta, jolla työurien pidentämiseen päästäisiin, poikkesivat toisistaan. Talouselämän ja valtiovarainministeriön linjana olivat edelleen eläkkeiden leikkaukset ja varhaiseläkeväylien tukkiminen. Tämän politiikkayhteisön arvostelu kohdistui ennen kaikkea työttömyyseläkkeeseen, vaikka se palveli myös työnantajien intressejä. Palkansaajapuoli painotti työolojen inhimillistämistä sekä työnantajien omavastuuta varhaiseläkekustannuksista. Muissa Pohjoismaissa varhaiseläke-etuudet olivat parempaa tasoa kuin Suomessa, mutta silti työssä pysyttiin pitempään. Tämä toimi leikkauslinjan vastaisena argumenttina. Neuvotteluja vaikeutti sekin, ettei palkansaajajärjestöilläkään ollut kaikin osin yhteisiä intressejä. Kannat erosivat ennen kaikkea eläkepalkan määrittelyssä. SAK:n jäsenistön edun mukaista oli aikaistaa eläkkeen karttumisajankohdan alkua (tuolloin 23 vuotta) ja laskea elä-

kepalkka yhtäläisin säännöin koko työuralta. Eläkkeiden läpinäkyvyys, maksujen ja etuuksien vastaavuus sekä eläkevastuun rahoituspohja olivat SAK:n intressien tukena. Akava taas piti jäsenistönsä etuna työuran loppuvuosiin painottunutta eläkepalkkaa.

Sosiaalipolitiikan asiantuntijoiden perspektiivistä ongelma ei niinkään ollut eläkkeiden ”liian korkeassa” tasossa kuin työstä pois siirtymiseen johtavien sosiaaliturvareittien lukuisuudessa (Lehto 2001). Työeläkkeille siirtyminen tapahtui pääasiassa ennen 65 vuotta. Vuonna 2002 koko työeläkejärjestelmässä ns. täysitehoiselle eläkkeelle siirtyneistä henkilöistä vanhuuseläkkeelle (sisältää myös 65 vuotta matalammat vanhuuseläkeiät) siirtyi 33 %, työkyvyttömyyseläkkeille (sisältää myös yksilöllisen varhaiseläkkeen) 43 % ja työttömyyseläkkeelle 24 %. Tällöin 12–13 % kaikista työeläkkeelle siirtymistä tapahtui 65 vuoden normi-ikässä.

Ikäkeksinnöt ja iän uudelleenmäärittely

Vuonna 2001 työmarkkinaosapuolten välisissä neuvotteluissa päästiin merkittävään periaatesopimukseen yksityisen sektorin TEL-eläkkeistä, ja sopimuksen pääpiirteitä noudatetaan myös muissa ansioeläkejärjestelmissä. Eduskunta hyväksyi lain vuonna 2003 ja uudistus astui voimaan vuonna 2005. Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa on monia tärkeitä piirteitä, kuten eläkepalkan laskennan uudistaminen koko työuran kattavaksi, elinaikakertoimen käyttöönotto, tiettyjen työn ulkopuolisten jaksojen vakuuttaminen ja indeksiudistuksia. ETK:n johtaja Hannu Uusitalo (2003) on esittänyt elinaikakertoimen esimerkkinä tutkijayhteisön Ruotsin esikuvan mukaan valmistelemasta innovaatiosta, jonka se sopivassa tilanteessa pystyi tarjoamaan neuvotteluihin. Vuonna 2010 käyttöön otettava elinaikakerroin toteuttaa järjestelmän automaattisen sopeutuksen eliniän kasvuun.

Ikäpolitiikan ja pitempien työurien kannalta keskeisiä ovat erillisten varhaiseläkeväylien poistaminen, uudet ikärajat ja joustava eläkeikä kannustinkarttumiseen. Tosiasiallisen eläkeiän nostamiseksi vanhuuseläkeikää laskettiin paradoksaalisesti 63 vuoteen, ja yhtenäisen normi-ikä, 65

vuotta, korvattiin yksilöllisesti valittavalla, joustavalla eläkeiällä (63–68 v). Eläkkeelle voi siirtyä jo 62-vuotiaana, mutta silloin eläkkeeseen tulee varhennusvähennys. Työssä pysymiseen houkuttelevat korotetut eläkekattumat, ikävuosina 53–62 1,9 % ja ikävuosina 63–67 4,5 %:n kannustinkattuma, kun kattuma aikaisempina ikävuosina on 1,5 % vuodessa. Jos eläkettä ei ota vielä 68 vuotta täytettyäänkään, siihen tulee lykkäyskorotus. Vastapainoksi ikääntyvien (58 vuotiaiden ja vanhempien) palkansaajien eläkevakuutusmaksu nostettiin muita korkeammaksi (nyt 5,4 %). Kannustimet muuttuivat kuitenkin aika monimutkaisesti (Hakola & Määttä 2007, 12–16). Itse asiassa 60–62-vuotiaiden kattumaprosentti aleni. Myös 68-vuotiaana saatava lykkäyskorotus on heikompi kuin ennen 65-vuotiaana saatu.

Uusien keksintöjen ohella jatkettiin vanhalla linjalla eli varhaiseläkeväylien manipulointia, mutta siihenastista reippaammalla kädellä. Pitkäaikainen työttömyyseläkekiista ratkesi kompromissiin, jossa sovittiin työttömyyseläkkeen lakkauttamisesta tämän vuosikymmenen kuluessa. Yksilöllinen varhaiseläke poistetaan niin, että vuonna 1943 syntyneet ovat viimeinen yksilölliselle varhaiseläkkeelle päässyt ikäluokka. Ratkaisuja pehmentää se, että nämä erilliset väylät sisäistetään muihin järjestelmiin. Ikääntyneiden työttömyys siirrettiin eläkejärjestelmästä työttömyysturvan piiriin. Ansiosidonnaisen päivärahan lisäpäiväoikeus säilyi, mutta siirtyi myöhemmäksi eli koskemaan 59–62/65-vuotiaita. Lisäpäiviltä siis siirrytään suoraan vanhuuseläkkeelle eikä enää erilliselle työttömyyseläkkeelle. Ikäpolitiikan kannalta olennaista on, että ”työttömyysputken” pää siirtyy kahdella vuodella eteenpäin, 57 vuoteen. Yksilöllinen varhaiseläke on sulautettu työkyvyttömyyseläkkeeseen sikäli, että yli 60-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkkeitä myönnettäessä on luvattu ottaa huomioon ammatilliset perusteet. Varhennettu vanhuuseläke, jonka ikäraja oli ennen 60 vuotta, sulautettiin siis joustavaan eläkeikään (62 v). Osa-aikaeläke ja sen kokeiluluonteisesti alennettu ikäraja (56 v) houkutteli osa-aikatyöhön liikaa hyvätuloisia ja hyväkuntoisia, ja niin ikäraja vuonna 1947 tai sitä myöhemmin syntyneille nostettiin takaisin 58 vuoteen ja osa-aikaeläkkeen edullisuutta vanhuuseläkkeen kartuttajana heikennettiin. Varhaiseläkeväylien tukkimisen kääntöpuolena lisättiin kuntoutumis-

mahdollisuuksia ja kuntoutuksesta tehtiin lakisääteinen oikeus (Gould & Saurama 2003).

Kannustinkarttuma on esitelty julkisuuteen nimenomaan työuria pidentävänä avainkeksintönä. Itse asiassa sen alkuperä on Akavalle annettu kompensatio siitä suhteellisesta menetyksestä, joka pitkälle koulutetuille aiheutui siitä, että eläkkeen ansainta-aika aikaistettiin 18 vuoteen ja eläkepalkka lasketaan koko työuralta. Kannustinkarttuman avulla pitkiä työuria tyypillisesti tekevät korkeakoulutetut voivat loppuvuosina ansaita "supereläkkeen". Supereläkkeen mahdollisuutta lisää sekin, ettei eläkkeitä enää sovitella 60 %:n kattoon. Myös jo eläkkeelle siirtyviä houkutellaan työntekoon, sillä työnteko ei leikkaa maksussa olevaa eläkettä. Päinvastoin ikävuosina 63–68 se kartuttaa myös eläkkeellä jo olevan eläkettä (karttumaprosentti 1,5 %). Käytännössä kysymys ei aina ole supereläkkeistä. Työnteon jatkaminen voi myös olla pakko, jos ansaittu eläke on kovin pieni eikä turvana ole yksityistä eläkejärjestelyä (Forma ym. 2006). Eläkemenon kannalta pitemmät työurat ja loppuvuosien kannustinkarttuma ovat ristiriitainen asia. Vaikka ne lykkäisivät eläkkeellesiirtymistä, ne kartuttavat parempia eläkkeitä, jotka mitätöivät osan pitemmän työuran säästöhyödyistä (Hakola & Määttänen 2007).

Tässä yhteydessä kiinnostavaa on uudistuksen ikä(raja)politiikka ja sen kautta pyrkimys työurien pidentämiseen. Taloustieteellisestä perspektiivistä kysymys on varhaiseläkeväylien rajoittamisesta ja loppupäästä annettavista taloudellisista kannustimista työuran jatkamiseen. Yksilöiden hyödynmaksimointiin nojaavan elinkaarimallin nojalla eläkeuudistus nostaisi keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää noin kahdeksalla kuukaudella (Hakola & Määttänen 2007). Efekti tulee pääasiassa työttömyyseläkeputken ikärajan siirrosta. Tyypillinen eläkkeelle jäämisen ikä siirtyisi uudistusta edeltäneestä 60 vuodesta 63 vuoteen, ja se johtuisi pääasiassa työttömyyseläkkeen poistumisesta. Jos yksilöllisen varhaiseläkkeen poistamista ei kompensoida työkyvyttömyyseläkepäättöksiin, eläkeuudistuksen vaikutus työuriin olisi 1,5 vuotta. Joissakin muissa arvioissa vaikutus on suurempi. Esimerkiksi Lassila ja Valkonen (2005) arvioivat vaikutukseksi 1,5–2 vuotta.

Eläkeuudistuksen vaikutusta voi ainakin spekuloida myös kulttuurisesti institutionalisoituneiden ikärajojen valossa. Institutionaaliset ikärajat ovat myös sosiaalisia tosiasioita ja ne toimivat yksilöille työuran tähtäyspisteinä. Nämä tähtäyspisteet paljastuvat myös työpaikkojen kulttuurissa. Ennen viimeisiä uudistuksia tällainen raja oli ensinnäkin 55 vuotta ja yksi kuukausi. Ikärajasta oli tullut suorastaan myyttinen raja, vaikka se ei tarjonnut mitään subjektiivista oikeutta eläkkeeseen. (Julkunen & Pärnänen 2005, 168-174.) Kun tämä raja oli ohitettu, alettiin tähtyä 60:een. Sekin on sosiaalisesti ladattu ikäraja, jota ovat määritelleet esimerkiksi kuntasektorin suurten ammattiryhmien vanhuuseläkeikä, työttömyyseläkeikä ja varhennetun vanhuuseläkkeen ikäraja. Lisäksi se on eläkeikätoiveissa sopivan pyöreä luku toivottavaksi niin, että kyselyissä toiveet ovat kasautuneet siihen.

Ikärajat ovat sosiaalisia sopimuksia ja ne voidaan yrittää määritellä toisin. Institutionalisoituneiden ikärajojen uudelleenmäärittely ei tapahdu kädenkäänteessä, mutta ajan myötä niiden olettaisi vaihtavan paikkaa. 55 vuoden ja yhden kuukauden voi olettaa menettävän sosiaalisen latauksensa, ja 62-63 vuodesta tulee sosiaalisesti merkityksellinen ikäraja. Suhteessa työelämän realiteetteihin 62-63 vuodessa oleva tähtäyspiste on realistisempi kuin 65 vuotta. Joustavalla eläkeiällä on ilmeisesti myös tärkeä psykologinen efekti. Kun tietää, että voi omalla päätöksellä jäädä eläkkeelle, ei tarvitse varmuuden vuosi jäädä ennen aikojaan eläkkeelle. Jos ikääntyvän terveys ja ammattitaito riittävät ja jos työ on vaatimuksiltaan kohtuullista, mahdollisella eläkeiällä - aivan kuten omalla vanhuudella - on taipumus siirtyä oman iän myötä eteenpäin. Työssä pysyttely pitää kuitenkin kiinni ”elämässä”, kontakteissa ja nuorten ihmisten parissa, kun taas eläke siirtää vanhojen ihmisten vyöhykkeelle (Julkunen & Pärnänen 2005, 186-202).

Neuvoteltu markkinaparadigma

Vuoden 2005 eläkeuudistuksen tuloksena on aikaisempaa hallittavampi ja integroidumpi eläkejärjestelmä. Erilliset varhaiseläkevaylat on poistettu. Uusi eläkejärjestelmä noudattelee pääosin markkina- ja kan-

nustinparadigmaa. Järjestelmä määrittelee eläkkeellesiirtymisen vähimmäisiän ja antaa taloudelliset kannustimet jatkaa siitä eteenpäin. Kannustavuusajattelun mukainen oppi sivuutti SAK:n perinteisemmän sosiaalipoliittisen linjan. Tämän linjan mukaan yhtenäisellä eläkeiällä tulisi antaa selkeä viesti tai normi siitä, mihin saakka työtä tehdään, ja poikkeamien tulisi määräytyä sosiaalipoliittisesti tunnustettujen riskien, työkyvyttömyyden ja työttömyyden nojalla sekä yritysten ulkopuolisten asiantuntijoiden tekeminä. Voittanut linja, jossa painottuvat osa-aikaeläke ja joustava eläkeikä, siirtää painopistettä työnantajien kontrollissa olevaan työntöön lopettamiseen (Gould & Saurama 2003). Osa-aikaeläkkeeseen ei ole subjektiivista oikeutta, vaan se on neuvoteltava työnantajan kanssa. Työnantajat katsovat, että myös työntöön jatkaminen joustovyöhykkeellä edellyttää neuvottelua heidän kanssaan (Tuominen ym. 2004). Niinpä ainakin SAK pelkää joustavan eläkeiän synnyttävän uuden riskin, ts. työnantajat tai työyhteisöt voivat painostaa ei-toivotut 63 vuotta täyttäneet työstä myös vastoin näiden omaa tahtoa.

Nykyisen sosiaalipoliittisen ideologian mukaisesti uudistuksen retoriikkaan kuuluvat joustavuus ja valinta. Kaikilla ei kuitenkaan ole samanlaista mahdollisuutta valita pitkää työuraa ja sen mukana karttuvaa eläkettä (Gould 2006). Yli kuusikymmenvuotiaiden hoivavastuut, terveys, ammattitaidon kysyntä, työn mielekkyys, työn kuormittavuus, työnantajan valmius tulla ikääntyvää vastaan ja työyhteisön valmius hyväksyä ikääntyvä vaihtelevat. Lisäksi työeläkejärjestelmän alempaa eläkeikää ei otettu käyttöön kansaneläkkeessä. Kansaneläkkeen aikais-taminen 65 vuodesta tuottaa siihen pysyvän varhennusvähennyksen. Näin pienipalkkaisilla ei ole parempipalkkaisten kanssa yhtäläistä mahdollisuutta käyttää 63 vuoden eläkeikää. Eläkeuudistus ei myöskään ole antanut mitään ikääntyneille työttömille, joiden työllistyminen on edelleenkin liki mahdotonta. Kun aktiivisen ja tuottavan ikääntymisen diskurssit korostavat ikääntyneissä piileviä voimavaroja, niin SAK:n näkökulma on muistuttanut iän mukanaan tuomasta luokkasidonnaisesta haavoittuvuudesta (Schröder-Butterfill & Marianti 2006).

Eläkeuudistuksen voi katsoa edustavan paitsi markkinamyönteistä myös yksilöllistyvää sosiaalipoliittista paradigmaa ja sen oikeuden-

mukaisuuskäsitystä. Uudistuvan sosiaalipoliittisen ideologian mukaan on oikein ja hyödyllistä pikemmin palkita sosiaaliturvassa työnteosta, markkinamenestyksestä ja suotuisasta elämäkulusta kuin kompensoida varhain menetettyä terveyttä ja heikkoa työmarkkina-asemaa. Diskurssina ei ole kuitenkaan palkitseminen vaan kannustaminen. Samalla uudistus edustaa myös keskiluokkaistuvaa, yksilöllistyvää ja elämänpolitisoituvaa sosiaalipoliittikkaa. Kuusikymmentävuotiaat ovat yhä hajanaisempi joukko sekä työnteon edellytysten että omien elämänintressien suhteen (Loretto ym. 2006). Eriytyviin tilanteisiin on yhä vaikeampi vastata vain sosiaalipoliittisin kriteerein. Eläkeuudistus antaa tilaa myös yksilöllisille elämänpoliittisille valinnoille.

Uudistuksen aikataululla haluttiin ottaa mukaan suuret ikäluokat. On jopa katsottu (Lehto 2001; Julkunen 2005), että eläkeiän täyskäännös on suurilta ikäluokilta vaadittava ”sankariteko”. Suurten ikäluokkien asemaa kuitenkin pehmennettiin kahdella tavalla. Elinaikakerroin otetaan käyttöön vasta vuonna 2010 ja siirtymävaiheessa (vuoteen 2012) eläkkeet lasketaan vanhoin ja uusin säännöin, joista edullisempi voittaa.

Vuoden 2005 eläkeuudistus merkitsee siis ikäpolitiikan uudelleenajattelua ja käännöstä. Se on kuitenkin voitu tehdä 1960-luvun alussa syntyneen eläkekompromissin luoman polkuriippuvuuden puitteissa (Julkunen & Vauhkonen 2006). Kuten Tanskan ja Ruotsin varsin merkittäviä 1980- ja 90-luvun eläkeuudistuksia tutkineet Christoffer Green-Pedersen & Anders Lindbom (2006) sanovat, polkuriippuvuus vähentää konflikteja. Suomessakaan esityslistoille pyrkineet radikaalit ideat, kuten yksilölliset eläketilit tai Chilen malli eivät päässeet vakavan keskustelun kohteiksi. Eläkepommein purku ja ikäpolitiikan käännös on voitu tehdä pitkälti entisen institutionaalisen rakenteen puitteissa muokkaamalla työeläkejärjestelmän parametreja kuten ikärajoja, indeksejä, tulevan ajan oikeutta, karttumia sekä työnantajien ja palkan-saajien vakuutusmaksuja.

Onko ideoilla väliä?

Onko ideoilla väliä sosiaalipoliitiikan uudistamisessa? Jos ideat ajatellaan sosiaalipoliittisina ratkaisumalleina, niitä taustoittavina paradigmoina ja niitä myyvinä ja kehystävinä diskursseina, otsikon kysymyksen voi olla vain yksi vastaus: totta kai. On vaikeaa ajatella yhtään (sosiaali)poliittista uudistusta ilman ideoita. Sosiaalisten kysymysten määrittelyn, ratkaisuvaihtoehtojen tuottamisen ja poliittisten ideologioiden merkitys on tiedetty jo ennen kuin keksittiin ”ideat”. Tästä näkökulmasta tutkimuksen tehtävä on lähinnä analysoida ideat tuottaneet poliitiikkayhteisöt, ideoiden kehystykset, taustaparadigmat ja yhteenotot muiden ideoiden kanssa.

Ikäpolitiikan käännoistä Suomessa tuottaneet poliitiikkayhteisöt voi ryhmittää kahteen, eläkeyhteisöön ja työelämäyhteisöön. Edellinen nojaa taloustieteelliseen, jälkimmäinen työsuojelliseen asiantuntemukseen. Eläkeyhteisöä askarruttaa eläkkeiden, ja työelämäyhteisöä ihmisten kestävyys. Työllisyysasteen ympärillä ei ole yhtä selkeärajais- ta poliitiikkayhteisöä. Korkean työllisyyden oppi ja siihen limittyvä markkina- ja kannustinparadigma on pikemmin eliittiryhmien yhdessä jakamaa ontologiaa. Eläkeyhteisö ei kuitenkaan ole yksituumainen. Työmarkkinaosapuolilla on erilaisia intressejä, ja eri tavoin ajattelevat ekonomistit debatoivat sen sisällä ikääntymiseen varautumisesta. Yhteisön on kuitenkin päästävä sopuun eläkelaeista, ja niin tarvittavat kompromissit on hiottava. Työelämäyhteisö sen sijaan voi toimia väljemmin verkostoituen, ideoiden ja valistaen.

Ideota koskevassa keskustelussa on kysytty paitsi ideoiden eksplikaation myös ideoiden roolia suhteessa instituutioihin ja intresseihin. 2000-luvun alun keskustelussa on ollut kysymys juuri tästä. 1980–90-lukujen sosiaalipoliittinen reformi on ollut syvempi kuin institutionalistien polkuriippuvuusteesi antaisi olettaa. Myös epäsuosittuja uudistuksia on voitu toteuttaa. Toiseksi on ajateltu, että yhteistä hyvää edustavien ideoiden avulla voidaan ohittaa lyhytnäköiset, egoistiset ryhmäintressit. Ideoilla on siis haastettu sekä instituutioiden jäähmeyden että intressien selitysvoimaa. En kuvittele, että suomalaisen ikäpolitiikan käännoksel-

lä voi sanoa mitään yleistettävää ideoiden, instituutioiden ja intressien suhteista. Kysymystä voi kuitenkin vähän spekuloida.

Jos idea itsessään on väljä ja epäselvä käsite, niin on myös instituutio. Instituutiot ovat jo itsessään eräänlaisia ideoiden luutuneita paketteja. Ikärajoin paalutettu elämänkulku on itsessään instituutio, eläkejärjestelmät ovat instituutioita ja niin ovat myös poliittiset järjestelmät pelisääntöineen. Ikäpolitiikan käänös ei sinänsä murra vakiintunutta, *eläkkeellä olon sisältävää elämänkulkua*, vaan se pyrkii määrittelemään ikärajoja uudestaan. Mitkään terveyteen tai työkykyyn liittyvät tekijät eivät naulaa eläkkeelle siirtymistä juuri tiettyyn ikään, vaan eläkeikää voidaan ainakin yrittää siirtää. Samalla pitkien työurien diskurssi kehystää kuudenkymmenen vuoden paikkeilla olevat ikävuodet hyvin toisin kuin kolmannen iän diskurssi on tehnyt. Mitä tulee poliittisen *päätöksenteon instituutioidin*, niin 1990- ja 2000-luvun eläkeuudistukset on voitu tehdä jo vakiintuneilla, työmarkkinaosapuolten sopua vaativilla pelisäännöillä. *Eläkeuudistukset* on tehty entisellä eläkepolulla ainakin siinä mielessä, että julkisen ja yksityisen rajasiirtoja ei ole tehty. Ennen 1990-lukua luodut elementit ovat tarjonneet muuntelun paikkoja. Uudet ideologiat kuten entistä ekonomistisempi maailmanymmärrys voivat realisoitua entisen institutionaalisen kehikon puitteissa. Näin voidaan välttää syvien konfliktirintamien avaamista.

Pitemmät työurat voi ajatella yhteiseksi hyväksi, vaikka ei välttämättä kenenkään omaksi intressiksi. Pitempiin työuriin liittyvät yritysten ja kansalaisten intressit ovat kuitenkin niin ristiriitaisia, että pitempien työurien voi väittää olevan sekä näiden intressien puolella että niitä vastaan. Työntantajilla ei ole halua käyttää totuttua vanhempaa työvoimaa, mutta niillä on intressi työvoiman riittävään tarjontaan. Kaikki työntajat eivät voi menestyä nuoresta työvoimasta käydyssä kilpailussa, eivätkä kaikki voi lähteä maasta. Niiden on mukauduttava työvoiman vanhenemiseen. Suuren yleisön sentimenteissä ja julkisuudessa työelämä on paha paikka, josta paetaan. 1990-luvun ja 2000-luvun alun mielipidetutkimusten valossa eläkeikätoiveet asettuivat niin, että enemmistö olisi toivonut pääsevänsä eläkkeelle 60 ikävuoteen mennessä (Julkunen & Pärnänen 2005, 75–83). Eläkeuudistusta ennakoineet kartoitukset kertoivat, että enemmistö palkansaajista suhtautui kielteisesti ajatukseen työnteon jatkamisesta 63 ikä-

vuoden jälkeen. Mutta suhde työhön ja sen jatkamiseen ei ole kuitenkaan noin yksioikoinen. Työssä myös viihdytään, eivätkä kaikki voi pahoin. Osa ikääntyneistäkin pärjää ja viihtyy. Työnteon varhaisella lopettamisella on Suomessa ollut myös vastentahtoisia piirteitä (Saurama 2004). Noin neljäsosa keski-ikäisistä tai eläkeikää lähestyvistä piti ETK:n kyselyissä työnteon jatkamista mahdollisena 63 ikävuoden jälkeenkin (Forma ym. 2006; Tuominen 2004; Tuominen & Pelkonen 2004; Pelkonen 2005). Uuden ikäpolitiikan retoriikka on tarttunut myös ikääntyville työntekijöille tärkeisiin asioihin, kuten työelämän inhimillistämiseen, ikääntyneiden arvostamiseen sekä ikäsyöjinnän ja ageismin poistamiseen.

Olennaista on, että kummallakin työmarkkinaosapuolella on maksajan intressi, palkansaajapuolella myös etuudensaajan intressi hallittuun eläkemenon kehitykseen. Nämä ryhmä-intressit, eläkkeiden kestävä rahoitus (palkansaajajärjestöt) ja eläkemenon patoaminen (työnantajat) voitiin "sijoittaa" valmiiksi katettuun ikädiskurssiin, keskeisiin kansallisiin huoliin ja ydinintresseihin. Viimeistään viime vuosikymmenellä väestön vanheneminen alettiin käsittää ja esittää ylitsekäyväna huolella. Tähän limittyivät monet muut uhat: talouden kasvu- ja innovaatiopotentiaali, työvoiman tarjonnan riittävyys, heikkenevä huoltosuhte, eläkkeiden rahoitettavuus ja riittävyys, yleinen työpahoinvointi. Etsittäessä ratkaisuja näihin huoliin päättäjärhymien uskomukset ovat rajanneet ulos kaikki muut vaihtoehdot kuin kasvu- ja työllisyyspolitiikan. Työurien pidentäminen ja ikääntyvien työkykyisyydestä huolehtiminen on tämän tilanteen monitehopolitiikkaa.

Voiko ideoilla selittää sitä, että ikäpolitiikan käänös on onnistunut hyvin juuri Suomessa? Voi ja ei. Muutospakon konstruointi edellyttää tehokkaita diskursseja ja kehystyksiä. Suomessa on pitkä ja tehokas perintö välttämättömyyden retoriikassa ja varautuvassa kulttuurissa. Samaten meillä on taipumus ulkoisten uhkien edessä hakeutua poliittis-taloudellisten eliittien määrittämään yhteisymmärrykseen (Kettunen 2004). Väestön ikääntyminen on Suomessa pystytty konstruoimaan yhteisenä ja vakavana uhkana. Sillä on perusteltu lukuisia samojen eliittien tärkeinä pitämiä valintoja, kuten tiukkaa valtiontaloutta, valtiontalouden ylijäämiä ja talouden kilpailukykyä kohentavia rakenneuudistuksia. Nämä ovat haluttua politiikkaa, ikääntyipä väestö

tai ei. Yhteisymmärrys eläkkeellesiirtymisen myöhentämisestä on ollut helpompi rakentaa kuin monista muista vaadituista rakenneuudistuksista. Keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän myöhentämisen retorinen ja poliittinen asema oli vuosikymmenen vaihteen molemmin puolin niin vahva, että se näytti Vastaukselta isolla V:llä kansallisiin ydinintresseihin, suorastaan kansakunnan kohtalonkysymykseltä. Oma osansa reformikyvykkyydessä oli myös talouskriisin ja suurten ikäluokkien lähihorisontissa olleen ikääntymisen ajallisella yhteenosumisella.

Vivien Schmidt (2002) painottaa ideoiden vaativan niin päättäjryhmien keskinäistä koordinoivaa kommunikaatiota kuin kommunikointia kansalaisten suuntaan. Olen aikaisemmin (Julkunen & Pärnänen 2005) puhunut päättäjä- ja vaikuttajaryhmien ikäpoliittisesta koalitioista. Tämä ei ole liioiteltua siinä mielessä, että ikäohjelma nimettiin *Kansalliseksi* ikäohjelmaksi ja mukaan vedettiin kaikki merkittävät tahot, ja että työurien pidentyminen kirjattiin sekä hallitusohjelmaan että kaikkiin kansallisesti merkittäviin politiikka-raportteihin (globalisaatio, työllisyys, kestävä julkinen talous). Voi liioittelematta sanoa, että kaikki päättäjätahot kokoontuivat uuden ikäpolitiikan taakse. Toisaalta puhe yhdestä koalitioista on harhaanjohtavaa. Ikäpoliittinen käänös on sittenkin kokoontunut useammasta alusta ja ainakin kahdesta itsenäisestä politiikkayhteisöstä, so. työelämä- ja eläkeyhteisöstä. Näiden suhteelliseen itsenäisyyteen näyttäisi viittaavan pieni kissanhännänveto eri politiikkojen vaikuttavuudesta (Sihto 2005; 2006; Ilmakunnas & Rantala 2005). Työpolitiikan toimijat ovat painottaneet ikäohjelmaa seuraajineen ja laaja-alaista kulttuurimuutosta, eläkepolitiikan toimijat eläkeuudistuksia ja varhaisen työnjätön väylien rajoittamista.

On mahdoton päätellä yksiselitteisesti, mikä osuus ikääntyvien työllisyyden kasvusta juontuu mistäkin lähteestä eli laman jälkeisestä talouden ja työllisyyden kasvusta itsestään, kohorttivaikutuksesta, eläkeuudistuksista ja kulttuurimuutoksesta. Poliitikko on voitu vaihtaa ja ensimmäiset merkit sen vaikutuksista ovat lupaavat (Kannisto 2007, 104–108). 50 vuotta täyttäneille laskettu eläkkeellesiirtymisiän odote on noussut vuosina 2000–2006 noin vuodella (60,5v → 61,5 v), ja työllisyysaste on vuosina 2004–2006 noussut kaikissa muissa 55–67-vuotiaiden yksivuotisikäryhmässä paitsi 67-vuotialla. Toistaiseksi

käännökselle on ollut suotuisat edellytykset, ja haaste on ollut tietystä mielessä yksinkertainen. Tehtävänä on ollut pitää mukana työelämässä tietty kohortti, se osa juuri ennen sotia ja sotien aikana syntyneiden kohortista, joka jäi työhön laman jäljiltä. Tämä kohortti on jo edeltäjiään koulutetumpi ja terveempikin, ja ilmeisesti varsin työkeskeinen kohortti. Lisäksi siihen kuuluvat naiset ovat olleet työssä liki siinä missä miehetkin (Lehto 2004). Ilman naisten korkeaa työllisyyttä EU:ssa sovitut työllisyystavoitteita on mahdoton saavuttaa. Toisaalta työstä jo syrjäytyneet ovat jatkaneet työttöminä, ja ikääntyneiden työmarkkina-asema onkin polarisoitunut jyrkästi.

Suomen maine syntyi ikäohjelman, siis ikääntyneiden työllisyyden, työhyvinvoinnin, työkyvyn, elinikäisen oppimisen ja anti-ageismin ympärille muodostuneen politiikkayhteisön nojalla. Tämä politiikkayhteisö on kommunikoinut laajasti sekä kansalaisten että työnantajien/yritysten suuntaan. Tällaisen valistavan ja suostuttelun politiikan vaikuttavuutta ei voida kuitenkaan definiitivisesti osoittaa. Sen sijaan eläkeuudistusten vaikutuksia voidaan arvioida varmemmin. Varhaiseläkeväylien manipuloinnista, kuten työttömyyseläkeputken ikärajan siirron vaikutuksesta on yksiselitteistä näyttöä (Hakola & Uusitalo 2004; Ilmakunnas & Rantala 2005).

Ideoiden läpimurto on sidoksissa aikaan kahdessakin mielessä. Tietty konteksti synnyttää tietynlaisia ideoita ja ideoiden läpimurto vaatii aikaa. 1980- ja 90-lukujen sosiaalipoliittiset reformit sisältävät esimerkkejä siitä, miten alun perin mahdottomina pidetyt ehdotukset on sittemmin hyväksytty. Työnantajat eivät halunneet kiristää yhteiskunnallista ilmapiiriä kun SAK järjesti yleislakon vuonna 1986 työaikajoustoja vastaan. Sittemmin niistä sovittiin jo vuonna 1993 laman katalysoimassa muutosaallossa. Työnantajien ”saatanalliset säkeet” vuodelta 1992 ja Raimo Sailaksen johdolla tehdyt leikkauslistat ovat sittemmin oleellisilta osiltaan toteutuneet. Samoin on käynyt Eläkekomitea 1990:n ehdotuksille. Nykytilanteessa ammattiyhdistysliike voi lähinnä viivyttää ja pehmentää talouselämän vaatimuksia. Tähän on kuitenkin poikkeuksia. Joissakin asioissa palkansaajajärjestöillä on käytännöllinen veto (esimerkiksi jotkut työttömyysturvan perusratkaisut), eivätkä kaikkein radikaaleimmat eläkeideat ole ainakaan toistaiseksi

päässeet neuvottelupöytäan. Joskus myös muuttuvat olosuhteet tukevat perääntymistä. Työttömyyseläkettä koskevat myönnytykset oli helppompaa tehdä 2000-luvun työllisyyskasvun kuin 1990-luvun alun massatyöttömyyden aikana.

Vähän aikaa työurien pidentämisen retorinen ja poliittinen asema oli niin vahva, että se näytti paitsi kansakunnan kohtalonkysymykseltä, myös riittävältä reformilta ainakin eläkemenon hallintaan. Mutta kun suuri eläkeuudistus oli sovittu ja työurien piteneminen on saatu käyntiin, elinkeinoelämän politiikkayhteisön paine ns. rakenneuudistuksen tapahtuvaan varautumiseen jatkuu. Etlan ekonomistien (Lassila & Valkonen 2005; Lassila ym. 2007) mukaan tulevaisuuteen varautuminen luottaa liikaa työurien pidentymiseen. Muiltakin tahoilta tulee vihjeitä siitä, etteivät nyt sovitut uudistukset riitä (esim. Pukkila 2005). Ikäidea ei sittenkään kantanut niin pitkälle kuin luvattiin tai sitten sitä ei ole vielä tyhjennetty. Suhteessa elinikään työuran pituudet ovat edelleen liian lyhyet.

Kirjallisuus

- Arnkil, Robert, Merja Hietikko, Kari Mattila, Jarmo Nieminen, Pekka Rissanen, & Timo Spangar (2002) *Kansallisen ikäohjelman arviointi*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja 2002:2.
- Béland, Daniel (2005) *Ideas and social policy – An institutionalist perspective*. *Social Policy & Administration* 39 (1): 1-18.
- Campbell, John L. (2001) *Institutional analysis and the role of ideas in political economy*. Teoksessa Campbell, John L. & Ove L. Pedersen (toim.): *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 159-189.
- Chassard, Yves (2003) *What policy approach to active ageing?* Teoksessa Jepsen Maria, David Foden & Martin Hutsebaut (toim.): *A Lifelong Strategy of Active Ageing*. Bryssel: European Trade Union Institute (ETUI), 1-29.
- Cox, Henry (2001) *The social construction of an imperative – Why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany*. *World Politics* 53 (3): 195-211.

- Duncan, Colin (2003) *Assessing anti-ageism routes to older worker re-engagement*. *Work, Employment and Society* 17 (1): 101-120.
- Duncan, Colin (2001) *Ageism, early exit, and the rationality of age-based discrimination*. Teoksessa Glover, Ian & Mohammed Branine (toim.): *Ageism in Work and Employment*. Aldershot: Ashgate, 25-46.
- Esping-Andersen, Gøsta with Duncan Gallie, Anton Hemerijck & John Myles (2003) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Estes, Carroll, Simon Biggs & Chris Phillipson (2003) *Social Theory, Social Policy and Ageing: A critical introduction*. Buckingham: Open University Press.
- Forma, Pauli, Eila Tuominen & Irma Väänänen-Tomppo (2006) *Finnish Pension Reform and Intentions of Older Workers to Continue at Work*. Helsinki: Finnish Centre for Pensions, Working papers 2.
- Gilleard, Chris & Paul Higgs (2002) *The third age – Class, cohort or generation*. *Ageing & Society* 22 (3): 369-382.
- Gould, Raija (2006) *Choice or chance – Late retirement in Finland*. *Social Policy and Society* 5: 4, 519-531.
- Gould, Raija (1995) *Eläkeläistyminen varhaisen työstä poistumisen reittinä – Suomen malli eurooppalaisessa vertailussa*. Teoksessa Bo Lundqvist, Kari Salminen, Eila Tuominen & Jussi Vanamo (toim.): *Hyvinvointivaltio, eläketurva ja kansainvälistymisen haasteet*. Eläketurvakeskus, Tutkimuksia 1995:2, 153-176.
- Gould, Raija & Saurama, Laura (2003) *From early exit culture to the policy of active ageing: The case on Finland*. Helsinki: Finnish Centre for Pensions, Working Papers 4.
- Green-Pedersen, Christoffer & Anders Lindblom (2006) *Politics within parts – Trajectories of Danish and Swedish earnings-related pensions*. *Journal of European Social Policy* 16 (3): 245-258.
- Hakola, Tuulia & Niku Määttä (2007) *Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeelle siirtymiseen ja eläkkeisiin. Arviointia stokastisella elinkaarimallilla*. Helsinki: Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2007:1 & Etlä sarja B:226.
- Hakola, Tuulia & Roope Uusitalo (2004) *Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform*. Helsinki: Finnish Centre for Pensions, Working Papers 9.
- Hytti, Helka (2002) *Miksi ruotsalaiset ovat sairaita mutta suomalaiset työttömiä?* *Yhteiskuntapolitiikka* 67 (4): 333-345.
- Hytti, Helka (1998) *Varhainen eläkkeelle siirtyminen: Suomen malli*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 32, Helsinki: Kansaneläkelaitos.

- Huuhtanen, Pekka, Raija Kalimo, Kari Lindström, Pentti Linkola & Ulla Liukkonen (1999) *Ageing Workers and Changing Working Life*. Helsinki: Ministry of Labour & Institute of Occupational Health.
- Ilmarinen, Juhani (2006) *Pitkää työuraa! Ikääntyminen ja työelämän laatu Euroopan unionissa*. Helsinki: Työterveyslaitos.
- Ilmarinen, Juhani (1999a) *Ageing Workers in the European Union*. Helsinki: Finnish Institute of Occupational Health, Ministry of Social Affairs and Health, Ministry of Labour.
- Ilmarinen, Juhani (1999b) *Ikääntyvä työtekijä Suomessa ja Euroopan Unionissa: Tilannekatsaus sekä työkyvyn, työllistävyyden ja työllisyyden parantaminen*. Helsinki: Työterveyslaitos, Sosiaali- ja terveysministeriö & Työministeriö.
- Ilmarinen, Juhani, Raija Gould, Aila Järvikoski & Jorma Järvisalo (2006) *Työkyvyn moninaisuus*. Teoksessa Gould, Raija, Juhani Ilmarinen, Jorma Järvisalo & Seppo Koskinen (toim.): *Työkyvyn ulottuvuudet: Terveys 2000-tutkimuksen tuloksia*. Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos, Kansanterveyslaitos & Työterveyslaitos, Helsinki, 17-34.
- Ilmarinen, Juhani, Satu Lähteenmäki & Pekka Huuhtanen (2003) *Kyvystä kiinni: Ikäjohtaminen muutosstrategiana*. Helsinki: Talentum.
- Ilmakunnas, Sciija & Juha Rantala (2005) *Oikeat asenteet vai onnistunut politiikka ikääntyneiden paremman työllisyyden taustalla?* Työpoliittinen aikakauskirja 48 (2): 74-81.
- Julkunen, Raija (2006) *Kätetty hyvinvointivaltio vai pohjoismainen malli*. Yhteiskuntapolitiikka 71 (2): 179-185.
- Julkunen, Raija (2005) *Suurten ikäluokkien sankariteko*. Teoksessa Karisto, Antti (toim.) *Suuret ikäluokat*. Tampere: Vastapaino, 273-298.
- Julkunen, Raija (2003) *Kuusikymmentä ja työssä*. Jyväskylä: SoPhi.
- Julkunen, Raija (2002) *Työtä vastaan?* Yhteiskuntapolitiikka 67 (4): 315-323.
- Julkunen, Raija (2001) *Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (1997) *Työyhteiskunnan tulevaisuus – tosiasiat, projektit ja optiot*. Julkaisussa *Kuusi esseetä työn ja työyhteiskunnan tulevaisuudesta*. Helsinki. Valtionneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/5, 43-70.
- Julkunen, Raija & Jouko Nätti (2002) *Reforming working times in Finland during the 1990s*. Teoksessa Koistinen, Pertti & Werner Sengenberger (toim.): *Labour Flexibility: A Factor of the economic and social performance of Finland in the 1990s*. Tampere: Tampere University Press, 123-152.

- Julkunen, Raija & Jouko Nätti (1999) *The Modernization of Working Times: Flexibility and work sharing in Finland*. Jyväskylä: SoPhi.
- Julkunen, Raija & Jouko Nätti (1997) *Työn jakaminen: Moraali, talous, politiikka*. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija & Anna Pärnänen (2005) *Uusi ikäsopimus*. Jyväskylä: SoPhi.
- Julkunen, Raija & Jussi Vauhkonen (2006) *Suomalainen ihme – työeläkejärjestelmän synty*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne: Johdatus pitkän aikavälin historialliseen tutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus, 289-319.
- Kananen, Johannes (2005) *Current employment paradigms in the UK, Sweden and Germany*. Teoksessa Taylor-Gooby, Peter (toim.): *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 124-144.
- Kannisto, Jari (2007) *Työeläkeuudistuksen kaksi ensimmäistä vuotta*. Teoksessa *Ikääntymisen taloudelliset vaikutukset ja niihin varautuminen*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2007, 99-110.
- Kannisto, Jari, Tapio Klauvo, Juha Rantala & Hannu Uusitalo (2003) *Missä iässä eläkkeelle? Raportti työeläkkeelle siirtymisen iästä ja sen mittaamisesta*. Helsinki: Eläketurvakeskuksen raportteja.
- Kari, Matti & Juho Saari (2005) *Sosiaalinen Eurooppa: Euroopan unionin sosiaalinen ulottuvuus*. Helsinki: Eurooppa-Tiedotus.
- Karisto, Antti (toim.) (2005) *Suuret ikäluokat*. Tampere: Vastapaino.
- Kautto, Mikko (2004) *Ikääntyneet resurssina, ikääntyminen mahdollisuutena*. Teoksessa VNK [Valtioneuvoston kanslia]: *Ikääntyminen voimavarana*. Liiteosa 5 julkaisuun *Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko väestökehityksestä, väestöpolitiikasta ja ikärakenteen muutokseen varautumisesta*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2004.
- Kettunen, Pauli (2004) *The Nordic model and consensual competitiveness in Finland*. Teoksessa Castrén, Anna-Maija, Markku Lonkila & Matti Peltonen (toim.): *Between Sociology and History*. Helsinki: SKS, 289-309.
- Kohli, Martin, Martin Rein, Anne-Marie Guillemard, & Herman van Gunsteren (toim.) (1991) *Time for Retirement: Comparative studies of early exit from the labour force*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koskinen, Simo (2004) *Ikääntyneitten voimavarat*. Teoksessa VNK [Valtioneuvoston kanslia]: *Ikääntyminen voimavarana: Liiteosa 5 julkaisuun Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko väestökehityksestä, väestöpolitiikasta ja ikärakenteen muutokseen varautumisesta*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2004.
- KM 1996:14. *Ikääntyvät työelämässä. Ikääntyvien työllistymisedellytysten parantamista selvittäneen komitean mietintö*.

KM 1991:41. *Eläkekomitea 1990:n mietintö.*

Lassila, Jukka, Niku Määttä & Tarmo Valkonen (2007) *Katsaus väestön ikääntymisen kansantaloudellisiin vaikutuksiin.* Teoksessa *Ikääntymisen taloudelliset vaikutukset ja niihin varautuminen.* Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2007, 9-72.

Lassila, Jukka & Tarmo Valkonen (2005) *Yksityisalojen eläkeuudistuksen taloudelliset vaikutukset.* Helsinki: Etlä sarja B: 211.

Larsson, Allan (1999) *Aktiivisena ikääntyminen. Euroopasta kaikenikäisten yhteiskunta.* Euroopan komissio, Työllisyys & sosiaaliasiat: Forum erikoisnumero, esipuhe.

Lehto, Anna-Maija (2004) *Pelastusta työssä pysymiseen.* Hyvinvointikatsaus 4, 39-42.

Lehto, Markku (2001) *Sosiaalipolitiikka edistyksen asialla.* Tampere: Vastapaino.

Loretto, Wendy, Sarah Vickerstaff & Phil White (2006) *Introduction, themed section: What do older workers want?* Social Policy and Society 5 (4): 479-483.

Myles, John (2003) *A new social contract for the elderly?* Teoksessa Esping-Andersen, Gøsta with Duncan Gallie, Anton Hemerijck & John Myles: *Why We Need a New Welfare State.* Oxford: Oxford University Press, 130-172.

Nieminen, Mauri (2005) *Eurooppa eläköityy eri tahtiin.* Tieto & trendit 1, 45-49.

von Nordheim, Fritz (2004) *Responding well to the challenge of ageing and shrinking workforce – European Union policies in support of member states to retain, reinforce and re-integrate older workers in employment.* Social Policy and Society 3 (3): 145-153.

Palonen, Kari (2000) *Ajanpeluusta ajallapeluuseen.* Teoksessa Lindroos, Kia & Kari Palonen (toim.): *Politiikan aikakirja.* Tampere: Vastapaino, 195-221.

Pelkonen, Janne (2005) *Vanhimpien palkansaajien työssä jatkaminen työeläkeuudistuksen jälkeisessä valintatilanteessa.* Helsinki: Eläketurvakeskuksen raportteja 2005:1.

Pierson, Paul (2001) *Coping with permanent austerity – Welfare state restructuring in affluent democracies.* Teoksessa Pierson, Paul (toim.): *The New Politics of the Welfare State.* Oxford: Oxford University Press, 410-456.

Pietiläinen, Seppo (2001) *Lukijan kynästä.* Työeläke 1, 28.

Phillipson, Chris (1998) *Reconstructing Old Age.* London: Sage.

Phillipson, Chris (2002) *Transitions from Work to Retirement: Developing a New Social Contract.* Bristol: Policy Press.

Pukkila, Tarmo (2005) *Ikävallankumous.* Kunnallissalan kehittämisiä, Helsinki.

- Rifkin, Jeremy (1995) *The End of Work: The decline of the global labour force and the dawn of the post-market era*. New York: Putnam Book.
- Saari, Juho (2006) *Suomen malli vertailevissa indekseissä*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Suomen malli: Murroksesta menestykseen?* Helsinki: Yliopistopaino, 38-66.
- Saurama, Laura (2004) *Experience of early exit. A comparative study of the reasons for and consequences of early retirement in Finland and Denmark 1999-2000*. Finnish Centre for Pensions, Studies 2004:2.
- Schmidt, Vivien (2002) *Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?* Comparative Political Studies 35 (2): 168-193.
- Schröder-Butterfill, Elisabeth & Ruly Marianti (2006) *A framework for understanding old-age vulnerabilities*. Age & Society 26 (1): 9-35.
- Sihto, Matti (2006) *Työllisyyspolitiikka*. Teoksessa Juho Saari (toim.): *Suomen malli: Murroksesta menestykseen?* Helsinki: Yliopistopaino, 173-204.
- Sihto, Matti (2005) *Uuden ikäpolitiikan saavutukset ja rajat*. Työpoliittinen aikakauskirja 48 (1): 65-80.
- Siltala, Juha (2004) *Työelämän huonontumisen lyhyt historia: Muutokset hyvinvointivaltioiden ajasta globaaliin hyperkilpailuun*. Helsinki: Otava.
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö] (2002) *Ikäohjelman monet kasvot. Kansallisen ikäohjelman 1998-2002 loppuraportti*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:3.
- Taqi, Ali (2002) *Older people, work and equal opportunity*. International Social Security Review 55 (1): 107-120.
- Taylor, Philip (2004) *Age and Work*. International Perspectives. Social Policy and Society 3 (2): 163-170.
- Taylor-Gooby, Peter (2005) *Ideas and policy change*. Teoksessa Taylor-Gooby, Peter (toim.): *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1-11.
- Tuominen, Eila (2004) *Eläkeuudistus ja ikääntyvien työssä jatkamisaikeet*. Eläketurvakeskuksen raportteja 27, Helsinki.
- Tuominen, Eila & Janne Pelkonen (2004) *Joustava eläkeikä – tutkimus: Esitutkimus joustavien ikärajojen valintatilanteeseen vuosina 2005–2007 tulevista yksityisalojen palkansaajista*. Helsinki: Eläketurvakeskuksen monisteita.
- Tuominen, Eila, Mervi Takala, & Kristiina Tuominen (2004) *Työnantajat ja joustava vanhuuseläke*. Helsinki: Eläketurvakeskuksen monisteita.

- Uusitalo, Hannu (2006) *Jobdanto ja yhteenveto*. Teoksessa Uusitalo, Hannu (toim.): *Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo. Kehitys vuosina 1990–2005*. Eläketurvakeskuksen raportteja 2006:2, 11-30.
- Uusitalo, Hannu (2003) *Valtaa vai vallattomuutta*. Yhteiskuntapolitiikka 68 (6): 615-621.
- Virjo, Ilkka & Simo Aho (2002) *Ikääntyvien työllisyys 1990-luvulla. Työpoliittinen tutkimus 242*. Helsinki: Työministeriö.
- VM [Valtiovarainministeriö] (2002) *Kestävä talous, hyvinvoinnin perusta. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2002*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- VNK [Valtioneuvoston kanslia] (2004a) *Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille: Tulevaisuusselonteko*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2004.
- VNK [Valtioneuvoston kanslia] (2004b) *Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi: Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004.
- VNK [Valtioneuvoston kanslia] (2003) *Työllisyystyöryhmän loppuraportti*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisuja, 5/2003.
- Walker, Alan (2002) *A strategy of active ageing*. International Social Security Review 55 (1): 121-139.
- Walker, Alan & Philip Taylor (1998) *Combatting age barriers in employment: a European portfolio of good practice*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxemburg: European Communities.

9 PERUSTULO

– Kuinka sama idea toistuvasti kohtaa
sosiaalidemokraattisen ajattelun?

Raija Julkunen

Idea kaikille kansalaisille kuuluvasta tulosta on esiintynyt jo Thomas Moren Utopiasta (1516) lähtien. Ensimmäinen konkreettinen ehdotus (*state bonus*) tehtiin Englannissa vuonna 1918, ja D.H.D Cole, Oxfordin professori ja brittiläisen sosialistisen liikkeen johtohahmoja, kehitti sitä eteenpäin nimellä *social dividend* (Andersson 1998). Idea oli esillä koko viime vuosisadan aatteiltaan erilaisissa yhteyksissä. Vilkkainta perustuloa koskeva poliittinen keskustelu on ollut Hollannissa, Pohjoismaista Tanskassa. BIEN (Basic Income European Network) on toiminut vuodesta 1986. Sen tärkein inspiraation lähde on belgialainen filosofi Philippe Van Parijs. *Basic Income Studies* julkaisi ensimmäisen numeronsa kesäkuussa 2006. Sosiaalinen osinko, osallisuustulo, kansalaispalkka, kansalaistulo, perustulo, takuutulo, tulotakuu, osallistumistulo tai negatiivinen tulovero on sitkeä idea. Siihen on pysyvää kiinnostusta akateemisessa maailmassa, ja se nousee julkiseen keskusteluun kerta toisen jälkeen tullakseen yhtä usein torjuttua.

Sata vuotta sitten kansalaistuloa saattoi vielä kaavailla aika tyhjään maastoon. Nyt kansalais/perustulon idea joutuu ottamaan mittaa pitkälle institutionalisoidusta hyvinvointivaltiosta. Polkuriippuvuuksia korostavat institutionalistit sanoisivat ehkä suoralta kädeltä kysymyksessä olevan liian suuri reformi toteutettavaksi. Toisaalta on todettu myös yllättävän suurten reformien olleen viime vuosikymmeninä mahdollisia. Tällöin on korostettu uudistuksia ohjanneiden ideoiden ja diskurssien roolia (Campbell 2002; Schmidt 2002; Béland 2005). Huomio on kiinnitetty esimerkiksi siihen, millaisin paradigmoihin, ohjelmiin ja kehystyksiin uusliberaali tarjonnan taloustiede pääsi niskan

päälle suhteessa keynesiläiseen kysynnän taloustieteeseen (Campbell 2002) tai millaisin diskurssein hallitukset ovat pystyneet viemään läpi haluamiaan, usein epäsuosittuja reformeja (Schmidt 2002).

Kansalais/perustulo ei ole idea, jota talouselämä painostaisi ja hallitukset pyrkisivät viemään läpi vastoin kansalaismielipidettä. Ideaa ovat vuosisatoja kannattaneet toisenlaiset ”politiikan yrittäjät”. Nämä pyrkivät esittämään idean vakavasti otettavana ja tuomaan sen poliittisille esityslistoille. Tarkastelen tässä kirjoituksessa sitä, millaisin diskurssein ja kehystyksin perustulo pyrkii poliittisille esityslistoille. Kun perustulo on pitkäaikainen idea, kysyn millaisissa tilanteissa perustulo nostaa päätään, millaisiin ideologioihin sitä perusteltaessa vedotaan ja millaisiin ongelmiin se esitetään vastauksena.

Tarkastelun teesinä on perustulon erityinen paradoksi pohjoismaisessa – sosiaalidemokraattisessa, universaalissa, institutionaalissa – hyvinvointivaltiossa. Perustulo olisi universaalinen kansalaisuuden huipentuma (Hänninen 2004, 275–277). Näin sen voi ajatella sopivan erityisen hyvin pohjoismaisen hyvinvointivaltion tasa-arvoa, universalismia ja julkista vastuuta painottavaan eetokseen. Ulkopuolelta katsoen Pohjoismaissa on jo perustulon idut olemassa. Suomessa lapsilisiin piirissä on jokainen 0-17-vuotias, ja jokainen 65 vuotta täyttänyt on oikeutettu kansaneläkkeeseen. Tässä välissä kaikkiin tavanomaisiin tulojen puuttumisen tilanteisiin liittyy perusturvaetus, siis etuus, jota ei tarvitse ansaita työhistorialla ja vakuutusmaksuilla ja johon ei liity tarpeen harkintaa. Sen lisäksi vaikkapa opintoraha, lasten kotihoidon tuki ja omaishoidon tuki ovat lähellä osallistumistulon ideaa.

Voisi siis ajatella, että pohjoismaisesta universaalista hyvinvointivaltiosta on enää pieni askel perustuloon. Samalla tuo askel on pitkä. Perustulo on kehystettävä suhteessa jo rakennettuun sosiaalipolitiikkaan ja osoitettava sitä paremmaksi vaihtoehdoksi. Vakiintunut instituutio ja siihen kytkeytyvät organisaatiot puolustautuvat jo pelkällä olemassaolollaan. Perustulon sovittaminen kattavaan sosiaaliturvaan on työläs tehtävä. Vakiintunut instituutio on ideoiden ja intressien ruumiillistuma ja näillä on eläviä kannattajia. Pohjoismaisen hyvinvointimallin perusrakenteita kannattavat monet muutkin kuin sosiaalidemokraatit. Sosiaalidemokraatit ovat kuitenkin vakiintuneen hyvinvointimal-

lin puolustajina etulinjassa. Kannattaa siis kysyä, mitkä ovat perustuloidean ja sosiaalidemokraattisen ideologian hankauskohdat, ja onko niin, että nimenomaan sosiaalidemokraattinen hyvinvointivaltio olisi perustulon este. Joissain suhteissa perustulo sopisi paremmin Yhdysvaltojen liberaaliin ontologiaan ja vajavaiseen hyvinvointivaltioon. Yhdysvalloissa ei kuitenkaan ole valmiutta kansalaispalkan edellyttämään uudelleenjakoon ja markkinapakkojen purkamiseen. Niinpä siellä negatiivisella tuloverolla tehtyjen kokeilujen jälkeen on päädytty matalapalkkatyön subventioon ansiotulojen verovähennyksellä (*earned income tax credit*, EITC).

Tarkastelu kohdistuu Suomeen ja suomalaiseen keskusteluun. Pidän siis suomalaista sosiaaliturvaa teesien kannalta riittävän pohjoismaisena, universaalina, institutionaalisenä ja sosiaalidemokraattisena (Julkunen 2008). Samalla tuo sosiaalidemokraattisuus problematisoidaan ja esille tuodaan myös Pohjoismaiden välisiä eroja suhteessa kansalais/perustuloon.

Idea – vapautta ja oikeudenmukaisuutta

Idealla on ollut monta nimeä. Ilpo Lahtinen (1992, 13) vaihtui vähän nuristen aikaisemmin käytetyn kansalaispalkan neutraalimpaan perustuloon, koska se oli vakiintumassa muussakin kielessä. Myös minä suosisin ideaa paremmin vastaavaa kansalaistuloa, mutta käytän perustuloa käsitteen vakiintuneisuuden vuoksi. Idean ydin on se, että kaikilla kansalaisilla on osuus yhteisestä vauraudesta tai kansantuotteesta ilman ehtoja. Tämä argumentti ei sinänsä viittaa kuukausituloon; osuutensa voi saada monin tavoin. Idea on pohdittu myös kertaluonteisen osingon tai peruspääoman (*basic capital*) muodossa, jonka yksilö voisi saada joko syntyessään tai täysi-ikäisyyden saavuttaessaan (Pateman 2006). Kehystäessään perustuloa kannattajat vetoavat sellaisiin läntisen ideologian perusarvoihin kuin ihmisarvo, yksilön vapaus ja autonomia. Vihreiden perustulomallin esityksessä (2007) perustulon filosofiaa katsotaan siirtyminen holhoavasta yhteiskunnasta “vapauttavaan hyvinvointiyhteiskuntaan”. Valtion tehtävä on tukea ihmisten itsenäi-

syöttä ja omia valintoja, eikä nykyisellä tavalla luokitella ja hallinnoida ihmisiä byrokratian tarpeiden mukaan. Ilpo Lahtinen (1992, 14) visioi, miten perustulo mahdollistaisi työmarkkinoiden vapauttamisen sääntelystä, kuten minimipalkkaa, työaikaa tai eläkeikää koskevista säännöistä. Kansalaispalkka-ajatuksessa on ollut jokin vapauden, sääntelemättömyyden ja yksilöiden oman vastuun perusparadigma, myös muilla kuin libertaristeilla, jotka rajoittaisivat valtion vastuun kansalaisista perustuloon. Se on näyttänyt yksinkertaiselta tavalta yhdistää vapaus ja turvallisuus.

Vasemmistorawlsilaiseksi luonnehdittu Philippe Van Parijs kysyy äskettäisessä puheenvuorossaan (2006), minkä tulisi olla sosiaalipoliittisten instituutioiden muotoilun lopullinen päämäärä, ja mikä, jos mikäkin voi oikeuttaa kapitalismin (myös van Parijs 1995). Vastaukseksi hän antaa distributiivisen oikeudenmukaisuuden ja sen tunnusmerkeiksi eurooppalaisessa traditiossa suvaitsevaisuuden ja solidaarisuuden. Distributiivisen oikeudenmukaisuuden tulisi (1) kunnioittaa yhtäläisesti kaikkia pluralistisessa yhteiskunnassa esiintyviä näkemyksiä hyvästä elämästä, (2) olla sensitiivistä ihmisten omalle vastuulle eli tarjota pikemmin tasa-arvoisia mahdollisuuksia kuin tuloksia ja (3) olla tehokasta tavoitteiden saavuttamisessa. Oikeudenmukaisen jaon ei tarvitse olla tasajakoa, mutta sen tulisi maksimoida heikoimmassa asemassa olevien tilanne. Perustulo pyrkii olemaan näitä ideaaleja realisoiva käytäntö.

Tanskalainen Erik Christensen (2000; siteerannut Andersson 2005, 194) on listannut ne yhteiskuntatieteelliset kertomukset, joilla perustuloa on argumentoitu. Esitän ne vähän modifioiden, sillä ne antavat hyvän kuvan siitä, miten monitahoisesti kansalaispalkan idea on kuulunut eurooppalais-amerikkalaiseen älylliseen perintöön.

- (1) Ekologis-taloudellinen kertomus sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta kestävässä taloudessa (Herman E. Daly)
- (2) Kriittis-marxilainen kertomus hyvinvointivaltion idean edelleenkehittämisestä ja proseduraalisesta oikeudenmukaisuudesta (Jürgen Habermas, Claus Offe)

- (3) Kertomus poliittisen ja sosiaalisen kansalaisuuden seuraavasta askeleesta T.H. Marshallin (1950) hengessä (Carole Pateman, Bill Jordan)
- (4) Feministinen kertomus sukupuolisen epäoikeudenmukaisuuden poistamisesta (Nancy Fraser 2000, Carole Pateman 2006)
- (5) Sosiaaliliberaali kertomus kapitalismin ihmiskasvoista (Samuel Brittan)
- (6) Uusliberaali kertomus taloudellisten kannustimien vahvistamisesta (Milton Friedman)

Perustuloidean takaa voi myös löytää toisiaan seuranneet diskurssit modernin, talouskasvun, sosiaalivaltion, työyhteiskunnan ja luonnon kriiseistä ja rajoista (Andersson 1993). Konkreettisesti kriisiantologia näkyy siinä, että perustulon on toivottu mahdollistavan palkkatyölle vaihtoehtoisia elämänmuotoja, pienimuotoista yrittäjyyttä, kansalais- ja vapaaehtoistoimintaa. Nytemmin tämä kriisiantologia on vaihtunut globaalin, markkinaehtoisen, jälkiteollisen ja jälkifordistisen talouden ja yhteiskunnan paradigmaan (Andersson 2005). Tämän näkemyksen mukaan kapitalismi on siirtynyt olennaisesti uuteen vaiheeseen, jota luonnehtii sekä työ- että perhesuhteiden epävakaus tai prekarisoituminen. Vakaaseen teollisuuskapitalismiin, sen elämänmittaisiin työsuhteisiin ja avioliittoihin rakennettu sosiaalivakuutus ei toimi uusissa oloissa parhaalla mahdollisella tavalla.

Läntiselle traditiolle tärkeiden arvojen ohella perustulo vetoaa käytännöllisiin sosiaalipoliittisiin argumentteihin. Mitä vakavammin perustuloa tuodaan poliittisille esityslistoille, sen enemmän idea joudutaan sosiaalipolitoimaan. Sosiaalipoliittisissa argumenteissa idea kehystetään suhteessa työmarkkinoihin ja sosiaaliturvaan sekä näiden leikkauskohtiin. Tavoitteiksi on asetettu köyhyyden lievittäminen, sosiaaliturvan yksinkertaistaminen, kannustin-, köyhyys- ja työttömyysloukkujen poistaminen, joustavien työmarkkinoiden edistäminen, sopeutuminen epävakaisiin työsuhteisiin ja yrittäjyyden edistäminen. Universaalin sosiaalipolitiikan yleiset perustelut, inhimillinen arvokkuus, yhteenkuuluvuus sekä tarveharkinnan sisältämien leimaamisen, kontrollin ja väärinkäytösten minimointi, sopivat myös perustuloon (Kildal & Kuhnle

2005). Perustulo on nähty myös tunnustamisen politiikan tekona: siinä tunnustetaan jokaisen arvokkuus (Hänninen 2004).

Aikaisemmin perustulon saattoi ajatella kansallisena, aivan kuten modernit hyvinvointivaltiotkin ovat kansallisia luomuksia. Nytemmin globalisaatio ja EU-integraatio vaativat perustuloidean kansallisten rajojen puhkaisua (van Parisj 2006). Distributiivinen oikeudenmukaisuus ei voi koskea vain saman kansallisvaltion kansalaisia. EU-alueella kansallisvaltiot ovat toki EU:ta realistisempia uudelleenjaon yksiköitä. Siitä huolimatta Van Parisj argumentoi ylikansallisten tulonsiirtojen puolesta. Yksi syy on kansallisen sosiaalipoliittisen suvereenisuuden menetys ja monien tärkeiden kiistojen siirtyminen EU-areenalle. Parisj puolustaa universaalia ”euro-osuutta” (*euro-dividend*), vaatimatonta, mahdollisesti maasta toiseen tasoltaan vaihtelevaa perustuloa, jonka päälle kansallisvaltiot voisivat rakentaa niin sosiaalivakuutuksen kuin ehdolliset ja tarveharkitut sosiaaliavustuksensa.

Entä työtä?

Moraali- ja sosiaalifilosofisessa argumentaatiossa (Pateman 2006; Offe ym. 1996) kansalais/perustulo esitetään autonomisesti valittujen elämäntyylien mahdollistajana ja välineenä, jolla kansalaisuus tai toimeentulo irrotetaan työmarkkina-asemasta. Jos perustulo ei suosi tiettyjä elämäntyyliä, se ei suosi myöskään palkkatyötä. Modernit yhteiskunnat rakentuvat kuitenkin työmarkkinoilla tehtävälle ansiotyölle. Työtä yhteiskunnallisena väistämättömyytenä ympäröivät vahva työn ideologia ja työetiikka, ja vapaamatkustuksen pelko. Vastauksena tähän uhkaan esimerkiksi Carole Pateman (2006) uskoo vastavuoroisuuden ja luottamuksen hyvään kehään. Kun yksilölle annetaan osuus yhteiskunnasta (*stake in society*), hän tuntee kuuluvansa siihen, on sen vastuullinen jäsen ja antaa sille oman panoksensa. Työnteon moraalinen status on luonnollisesti hämärtynyt, kun pitkälle kehittyneessä hyvinvointivaltiossa on lukuisia työntekoa korvaavia sosiaalietuuksia ja kun työstä kieltäytyviäkään ei voi jättää elannotta. Silti vakiintuneessa hyvinvointimallisissa sosiaaliturvalle pitää olla syy; se ei ole vapaa valinta.

Idea, että kaikki saisivat osuutensa yhteiskunnallisesta vauraudesta ilman työtä, törmää työn välttämättömyyteen. Filosofia voi ehkä sivuuttaa triviaalina pidetyn vastaväitteen, mutta poliittiseen keskusteluun pyrkivien perustuloesitysten on otettava asia esille. Myös Jan-Otto Andersson (2005) kysyy, sietäisimmekö todella vapaasti valitut elämäntyylit. Vaatimus johtaa väistämättä siihen, että yhteiskunnallisen hyvän jakamista koskevien argumenttien rinnalle nousee velvollisuuksia ja oikeuksia koskeva moraalikeskustelu. Suhteessa työhön perustulon kehystys on ristiriitaista. Perustulon tulisi antaa mahdollisuus elää arvokkaasti ilman ansiotyötä, mutta toisaalta sen tulee edistää ansiotyötä tai suorastaan pakottaa työhön. Yksi tapa suunnata valintoja ansiotyöhön on tulon mataluus. Toinen tapa vastata moraaliuhkaan on osallistumistulo, jota nimenomaan brittiekonomisti Anthony Atkinson (1998) on ehdottanut. Siinä tulo olisi sidottu hyväksyttävään tekemiseen joko työmarkkinoilla tai niiden ulkopuolella. Tämä vain kuulostaa edellyttävän byrokraattista kontrollikoneistoa ja etäännyttämistä vapauden ideasta. Atkinsonin intressi kohdistuuakin köyhyyden lievittämiseen, ei vapauteen.

Ristiriitaisuus kertoo, että perustulon puoltajat koostuvat erilaisista idea- ja politiikkayhteisöistä. Kysymys on myös periaatteellisen ja pragmaattisen kehystyksen eroista. Ei-ehdollinen perustulo antaa väistämättä periaatteellisen mahdollisuuden elää ilman ansiotyötä. Perustulon pragmaattiset puoltajat odottavat kuitenkin, että käytännössä ansiotyön tekemättömyys työttömyys- ja byrokraatialoukkujen lievittymisen sekä perustulon mataluuden ansiosta tulisi nykyistä harvinaisemmaksi. Ilmeisesti perustulo voisi eri tilanteissa toimia eri suuntiin. Ratkaiseva on kokonaisefekti, jonka ennakointi on vaikeaa tai mahdotonta.

Suomalainen perustulokeskustelu

Kansalaispalkka/perustulo nousee Suomessakin kerta kerran jälkeen keskusteluun. (koosteita Mattila 2001; Ikkala 2007; Ylikahri 2007). Yksi ensimmäisistä oli Jorma Sipilä, joka esitteli kirjassaan *Sosiaalisten ongelmien synty ja lievittäminen* (1979) negatiivisen tuloveron ide-

aa. Minun aineistoni ulottuvat 1980-luvulle. Tänä aikana keskustelu on yltynyt aina työttömyyden kasvaessa. Tämän ohella keskustelulla on vaalisykli. Jatkuvuutta, kuten myös vakavasti otettavuutta keskustelulle antaa Osmo Soininvaara, joka on pitänyt perustuloa esillä reilun neljännesvuosisadan. Ilman häntä kriitikotkaan eivät olisi samassa määrin joutuneet ottamaan kantaa asiaan.

Kansalaispalkka 1980-luvulla

1980-luvun keskustelun taustalla oli monimutkainen olosuhteiden kombinaatio: kansainvälinen sosiologikeskustelu hyvinvointivaltion ja työyhteiskunnan kriiseistä, suomalaisen yhteiskunnan vaurastuminen, sosiaaliturvan täydellistyminen ja silti oireileva uusköyhyys ja syrjäytyminen. Ensimmäinen herättävä puheenvuoro kansalaispalkan puolesta sisältyy Osmo Lampisen ja Osmo Soininvaaran kirjaan *Suomi 1980-luvulla - pehmeämmän kehityksen tie* (1980). Kirjoittajat olettivat, että edessä on hidastuva kasvu ja nouseva työttömyys, johon kontekstiin he halusivat esittää ekologisen ja humanistisen vaihtoehdon. Tässä kirjassa Soininvaara vielä kaavaili kansalaispalkan mahdollistamaa palkkatyön ulkopuolista, vihreää elämäntapaa. Jaakko Uotila ja Paavo Uusitalo (1984) esittivät määräraikaista, vapaaehtoista kansalaispalkalle siirtymistä eli sapattivapaajärjestelmää. Myös Jan Otto Andersson kirjoitti puheenvuoroja. Tutkijakeskustelua piti yllä myös opiskelijajärjestö SYL (Lahtinen 1988; Lahtinen 1992). Matti Virtanen (1987) katsoi kansalaispalkan tukevan rakennemuutosta tehtaasta studioon. Vuonna 1986 julkaisemassaan kirjassa *Ratkaiseva aika* Soininvaara toi jo esille sen argumentin, jota hän on sitten pitänyt esillä tähän päivään saakka: kansalaispalkka antaa työttömille kannustimen ottaa vastaan matalasti palkattua työtä.

Varsinainen julkinen keskustelupiikki edelsi vuoden 1987 eduskuntavaaleja.¹⁴ Yhden konkreettisen yllykkeen antoi Kyösti Urposen

14 Tiedot perustuvat Heikki Lindroosin (1987) Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksella tekemään julkaisemattomaan selvitykseen *Kansalaispalkkakeskustelu Suomessa*.

johdolla toiminut työryhmä, joka kaavaili kunnianhimoista perusturvan uudistusta (STM 1986). Keskustelu käytiin kansalaispalkasta ja suuri osa lehdistökiistelyä koski ”palkan” käsitettä. Ideaa perusteltiin sosiaaliturvajärjestelmän puutteilla (hajanaisuus, sisäinen eriarvoisuus, toimeentulotuen leimaavuus), työttömyydellä ja köyhyydellä. Köyhyys oli tuolloin löydetty uudestaan, ja esimerkiksi silloinen sosiaalihalitus teki jo selvityksen ”Köyhät keskuudessamme” (1986).

Kiinnostus ei sammunut vaaleihin. Vaihtoehtoinen yhteiskuntapolitiikka-seuran mesenaattina toiminut VYPS-perustuloryhmä jatkoi ideointia. Ryhmään kuului taustaltaan erilaisia henkilöitä, mukana myös Soininvaara ja Andersson. Ilpo Lahtisen (1992) tässä yhteydessä kirjoittamassa kirjassa perustuloa puoltavat pragmaattiset argumentit tiivistetään näin: perustulo estää köyhyyttä, poistaa työttömyys- ja köyhysloukkuja, lisää yrittäjyyttä, parantaa työntekijöiden ja matalapalkkaisten asemaa ja tukee kaiken kaikkiaan tasa-arvoisempaa ja vapaampaa yhteiskuntaa.

Perustulo 1990-luvun lamassa

Perustulokeskustelu siis jatkui vuoden 1987 piikin jälkeen, mutta Suomen tilanne vaihtui nopeasti lamaan ja joukkotyöttömyyteen. Syvä talouskriisi loi uutta ja avointa ideointitilaa. Laman aikana ja jälkeen kansalaistulo oli runsaasti esillä. Tutkijakeskustelussa pohdittiin täystyöllisyyden jälkeistä yhteiskuntaa, jonka avaimia haettiin työn jakamisesta, kansalaistyöstä ja kansalaispalkasta (Julkunen 1997). Työttömyysturva asetti ahtaat rajat työttömien elämälle. Työmarkkinoiden käytettävissä oleminen ei sallinut opiskelua, matkoja, pieniä keikkatöitä, eikä edes vapaaehtoistyötä. Tarveharkintaisten ja tulorajoihin sidottujen sosiaalietuuksien synnyttämät työttömyys-, köyhyys-, tulo- ja byrokraatialoukut olivat suurtyöttömyyden oloissa aikaisempaa akuutimpi kysymys. Yrittäjien konkurssit ja ylivelkaantuminen veivät yrittäjiä ahdinkoon. Ruohonjuuritasolta nousi tarve sellaiseen perustuloon, joka paitsi antaisi välttämättömän toimeentulon, myös sallisi mielekkään elämän, toimeentulon kohentamisen ja yrittämisen. Varsinainen

keskustelupiikki ajoittui vuoden 1995 eduskuntavaalien alle. Vähän myöhemmin, vuonna 1997, jolloin ilmapiiri köyhiä, työttömiä ja vas- tikkeetonta rahaa kohtaan oli kireä, arkkipiispa John Wikström ehdotti perustuloa. ”Perustulo antaisi jokaiselle kansalaiselle seuraavan rohkai- sevan ja motivoivan viestin: Olet tärkeä. Et ole taakka vaan voimava- ra. Olet tärkeä olemalla muille inhimillinen olento. Mitä tahansa työtä teet, missä tahansa tilanteessa, riippumatta siitä maksetaanko sinul- le siitä vai ei, sinä annat panokseksi yhteiskuntamme rakentamiseen.” (käännetty ruotsista Andersson 1998, 372).

Lamahallituksen (Ahon hallitus 1991–1995) alussa sosiaali- ja terveystoiministerinä toiminut Eeva Kuuskoski oli mukana edellä mainitussa VYPS-perustuloryhmässä. Osmo Soininvaara (1994a) teki sosiaali- ja terveystoiministeriölle kokonaisvaltaisen esityksen perustuloon nojaavas- ta sosiaaliturvaremontista. Laman jälkeisessä tilanteessa Soininvaarasta tuli kannustinajattelun guru (Soininvaara 1994a; 1994b). Vuoden 1995 eduskuntavaalien alla perustulokysymys oli niin pinnalla, että myös TT ja SAK osallistuivat keskusteluun, kumpikin torjuvin kannoin. Teollisuus ja työnantajat (TT 1995) vaati työn kannustavuutta kasvattamalla palkan ja sosiaalietuuksien kuilua. SAK:n asiakirja (1994) kokosi sosiaalidemokraattiset vasta-argumentit. Paperin keskeinen huoli oli se Soininvaaran ajatus, että perustulo tukisi huonosti palkattujen töiden teettämistä ja tehottomia yrityksiä. Lisäksi pelättiin perustulon poistavan ansiosidonnaisen turvan. Talouselämän ja ammattiyhdistysliikkeen pelot poikkesivat toisistaan, mutta suhteessa perustuloon järjestöt oli- vat samalla puolen rintamaa.

Pentti Arajärvi puolestaan toimi Lipposen ensimmäisen hallituksen (1995–1999) selvitysmiehenä. Perustulo ei kuulunut tämän hallituksen ajatusmaailmaan eikä Arajärven ehdotuksiin. Arajärven ehdotuksia (1997; 1998) voi tulkita niin, että hän pyrki selkeyttämään sosiaaliturvan sosiaa- lidemokraattista logiikkaa eli ansiovakuutuksen, vähimmäisrahan, tukien ja kustannuskorvausten eroja. Lipposen hallitus otti suunnan kohti kor- keaa työllisyyttä. Tähän ei tarvittu perustuloa, vaan joukko muita kan- nustin- ja aktiivointiuudistuksia (Julkunen 2001, 163–203). Sosiaalide- mokraattiset keskustelijat näkivät *Valoa tunnelin päässä* (Ilmakunnas ym. 1997) ja *Paluun täystyöllisyyteen* (Pekkarinen 1998) mahdollisena ilman

radikaaleja reformeja. Soininvaaran kaavailema perustulo toteutui (vuonna 2002) marginaalisena ja kokeiluluontoisena, maksimissaan 100 euron suuruisena ansiotulojen etuoikeutettuna tulona toimeentulotuessa.

Toinen, vaimeampi keskustelupiikki ajoittui vuoden 1999 eduskuntavaalien alle. Tällöin esimerkiksi Nuorsuomalaiset (Risto E.J. Penttilä) valmistelivat oman joustavaksi, kannustavaksi ja selkeäksi tarkoitettun perusturvamallinsa. Soininvaara (1999) jalosti edelleen argumenttiaan tuottavuuserojen kasvusta ja epäkurantin työvoiman työllistymisvaikeuksista. Korkea työllisyys ilman köyhyyttä vaati matalapalkkatyön tueksi tulosubventiota. Perustulo tai perusturva eivät kuitenkaan tulleet vakavasti harkittavien asioiden esityslistalle Lipposen toisessakaan hallituksessa (1999–2003).

2000-luvun köyhyys ja prekarisaatio

Perustulo ei herättänyt erityisempää keskustelua ennen vuoden 2003 eduskuntavaaleja. Sen sijaan kevään 2007 eduskuntavaaleja edelsi vahva keskustelupiikki. Ainakin Vihreät ja SKP ottivat perustulon vaaliohjelmansa. Myös Kokoomusta lähellä oleva Kansallinen Sivistysliitto tuotti keskustelukirjan (Kansallinen sivistysliitto 2007), jossa perustulo sai ymmärrystä. Argumentit liittyivät edelleen sosiaaliturvaan, kannustin- ja köyhyysloukkuihin, työmarkkinoiden epävarmuuteen ja pätkätöihin. Uutta sytykettä perustulovaatimuksille on tullut kahdesta suunnasta. Ensimmäinen on köyhyyden yleistyminen sekä vähimmäisetuuskien tason jääminen yhä kauemmas köyhyysrajasta ja ansiotulojen kasvusta (Julkunen 2006a). Perustulo esitetään yhtenä ratkaisumallina joko niin, että se itsessään antaisi säällisen toimeentulon tai niin, että se mahdollistaisi tarve- ja tuloharkintaisia etuuksia paremmin toimeentulon kohentamisen omalla työllä.

Toisen uuden elementin on tuonut prekariaattikeskustelu ja sen teesi uuden työn murroksesta (Jakonen ym. 2006; Holvas & Vähämäki 2005; Vähämäki 2007). Prekariaattiliike on virinnyt nuorten epävarmasta asemasta ja se ammentaa italialaisesta poliittisesta marxismista (Bowring 2004). Meillä se pulpahti julkisuuteen vapunaattona 2006

järjestetyn EuroMayDay mielenosoituksen myötä. (Hoikkala & Salasuo (toim.) 2006). Edellisten vuosikymmenten työyhteiskunnan kriisi on vaihtunut uuden, jälkifordistisen työn analyysiin. Tämän analyysin mukaan kapitalistinen arvonlisäys nojaa yhä enemmän tuotannon sosiaaliseen puoleen – aivojen yhteistyöhön, kommunikaatioon, tunteisiin – joka kehkeytyy koko elämässä, ei vain työssä (Vähämäki 2007). Liikkeen julistuksen mukaan perustuloa tarvitaan palkitsemaan elämä, joka rakentaa yhteiskuntaa palkkatyön ulkopuolellakin ja jonka piirissä rakennetaan tosiasiaa myös ne yhteistoiminnan kyvyt, joihin taloudellinen kehitys perustuu. (Helsingin EuroMayday-verkosto 2006, 13). Perustulolla tavoitellaan oikeudenmukaista tulonjakoa, vastikkeetonta ihmisarvoa ja kontrollin vähentämistä (EuroMayDay 2006; Peltonkoski 2006). Perustulo asetetaan *workfaren* eli työhön velvoittamisen vaihtoehdoksi. Perusteluna on “luovan luokan” – kansalaisaktivisteista harrastuskoodailijoihin – luovan panoksen menettäminen muuhun työhön velvoittamisen vuoksi. Sadasta rokkarinalusta saattaa kehkeytyä yksi Ville Valo.

Vihreät ottivat perustulon vuoden 2007 eduskuntavaalien ohjelmaan. Kysymyksessä oli kohtuullisen konkreettinen ehdotus kaikille täysi-ikäisille maksettavasta 440 euron kuukausittaisesta perustulosta, joka olisi korvannut muita sosiaalietuuksia ja rahoitusmalleja. Ehdotuksen mukaan kaksiportaisella tasaverolla useimpien palkansaajien nettotulo asettuisi lähelle nykyistä. Lisää tuloja kerättäisiin nostamalla yksityishenkilöiden pääomavero 32 prosenttiin, karsimalla verovähennyksiä sekä nostamalla ympäristöverotuksen tuottoa. Osan rahoituksesta hoitaisivat perustulon dynaamiset työllisyysvaikutukset. Kokonaisuudessaan ehdotus alentaisi hieman työn todellista veroastetta, nostaisi hieman pääoma- ja ympäristöverotusta ja tasaisi ”maltillisesti” tulonjakoa. Verotuksen virtaviivaistamisen seurauksena vaikutukset tulonjakoon ovat osin sattumanvaraiset. Kaikille 4,1 miljoonalle aikuiselle maksettavan 440 euron perustulon kustannukset olisivat noin 21,6 mrd/vuosi. Summa on suunnilleen sama kuin kotitalouksien tulovero vuonna 2005 (21,2 mrd). Perustulon kalleus onkin yksi sen pysyviä vasta-argumentteja. Esitetyt rahoituslähteet ovat kohtuullisen realisti-

sia, vaikka eivät toki vastaa talouselämän tai valtiovarainministeriön intressejä.

Vihreiden vaaliohjelma nosti perustulon väistämättä vaaleja edeltävän keskustelun asialistalle, niin mediaan kuin puolueiden vaaliväittelyihin. Monet yksittäiset keskustelijat liputtivat perustulon puolesta. Perustulo olisi elegantti ja markkinatalouden logiikkaan sopiva keino hillitä edes vähän markkinatalouden aiheuttamaa eriarvoistumista. Se olisi puolustamista myötä- eikä vastakarvaan (Jussi Pikkusaari HS 26.3.2007). Toinen sosiaalidemokraatti, Seppo Lindblom, puolusti perustuloa köyhyyden lievittäjänä. Vihreiden mallin ja Soininvaaran sitkeän toiminnan ansiosta myös VATT on alkanut selvittää perustulomalleja. Sosiaalidemokraattinen ajatuspaja, Kalevi Sorsa -säätiö järjesti perustulosta seminaarin ja tilasi siitä raportin (Kopra 2007). Näissä yhteyksissä mm. Pentti Arajärvi (2006a; 2006b) esitti tiukkaa kritiikkiä perustulokeskustelua kohtaan. Vaikka yleinen mieliala luultavasti kääntyi perustulon suuntaan, vaaliväittelyissä perustulo ei saanut Vihreiden lisäksi muiden suurten tai keskisuurten puolueiden tukea. Sosiaalidemokraatit eivät siis olleet kritiikissään yksin.

Vaalien jälkeen julkinen keskustelu on vaimennut, ja asia on kannotettu hallitusohjelman (Vanhanen II 2007–2011) lupaukseen perusturvan kokonaisuudistuksesta ja asiaa valmistelemaan komiteaan. Komitean työtä silmälläpitäen Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto tuotti perusturvan uusimista kokevan asiantuntijaryhmän puheenvuoron (Särkelä & Eronen 2007). Siinä otetaan penseä kanta perustuloon ja tehdään pienemmistä askeleista koostuva ehdotus perusturvan selkeyttämiseksi ja kohentamiseksi.

Sosiaalidemokraattinen hyvinvointivaltio – idea ja instituutioita

Kansalais- ja perustulon idea taipuu monenlaisiin ideologisiin ja pragmaattisiin yhteyksiin. Punavihreänä ideana siinä on kasvu- ja työideologian vastaisia sävyjä. Kuvatessaan Ruotsissa käytyä debattia Jan Otto Andersson sanoo (1998, 357), että sosiaalidemokraatit ovat luonnol-

lisesti kasvulle, täystyöllisyydelle ja ansiosidonnaiselle sosiaalivakuutukselle rakentuvan järjestelmän eturivin puolustajat (myös Andersson 2005; Andersson & Kangas 2005). Sosiaalidemokraattinen malli on lisäksi muutakin kuin kasvua, täystyöllisyyttä ja ansioturva. Ideali-tyyppiin kuuluvat myös sosiaalinen korporatismi, vahva yhteiskunta ja vahva valtio, sekä hyvinvointieteos, jota luonnehtivat julkinen vastuu, kollektiivinen yhteenkuuluvuus, universalismi ja oikeudenmukaisuus ymmärrettynä distributiivisena tasa-arvona. Onko niin, että kaikessa hybridisyydessäänkin idea sopii erityisen huonosti sosiaalidemokraattisiin ideoihin ja niitä ruumiillistavaan pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon?

Vaikka kansalais/perustuloidea olisi universaalien kansalaisuuden täydellistymä, idea on monessa kohdin törmäyskurssilla sosiaalidemokraattisen hyvinvointi-ideologian kanssa. Kriitikot näkevät sosiaalidemokraattisen valtion holhousvaltiona, jonka arvoihin ei kuulu vapaus. Sosiaalidemokraatit itse ajattelevat toisin. Esping-Andersen (1990) katsoi, että sosiaalidemokraattinen regiimi yhdistää sosialistiset ja liberaalit arvot, siis solidaarisuuden ja yksilönvapauden. Tästä kannasta katsoen liberaali vapauskäsitys edustaa negatiivista, sosiaalidemokraattinen ideologia positiivista vapauskäsitystä (Uusitalo 1993, 74–75). Jälkimmäisen mukaan hyvinvointivaltion on todellisen vapauden tai kyvykkyyden takaamiseksi tarjottava enemmän kuin puuttumattomuutta. Samaa ajatusta käyttäen voisi sanoa, että on taattava enemmän kuin rahamuotoinen osinko vauraudesta. Sosiaalidemokraattisessa hyvinvointivaltiossa yhtäläisiä mahdollisuuksia ja kyvykkyyttä luodaan esimerkiksi julkisten palvelujen kautta. Jokainen aikuisikään tuleva on ehtinyt saada jo melkoisen osingon tai peruspääoman. Miksei myös kattava syyperusteinen sosiaaliturva antaisi jokaiselle osuutta yhteisestä vauraudesta?

Pohjoismainen hyvinvointivaltio suosii tiettyjä elämäntapoja. Se pyrki integroimaan kansalaiset ”yhteiskuntaan”. Se suosii palkkatyötä, kahden elättäjän perhemallia ja sukupuolten tasa-arvoa. Pohjoismaat ovat (palkka)työyhteiskuntia siinä määrin, että niille ominaista kansalaisuutta on kutsuttu työmarkkinakansalaisuudeksi (Lewis & Ostner 1991). Samalla kun hyvinvointivaltio suosii sosiaalidemokraattisten ideoiden mukaista elämäntyyliä, se on kuitenkin melkoisen suvaitseva

arjen liberaali jo verrattuna Yhdysvaltojen kaltaiseen yksilönvapauksien ”kehtoon” ja sen uuskonservatiiviseen nollatoleranssipolitiikkaan.

Palkkatyön yhteiskunta on Pauli Kettusen (2006) kuvaamien pohjoismaisten luokka- ja arvokompromissien sekä niihin nojaavien tehokkuuden, solidaarisuuden ja tasa-arvon hyvien kehien ydintä. Työmarkkinakansalaisuus on monella tavalla upotettu sosiaalidemokraattiseen hyvinvointimalliin. Ansiotyön yleisyys on itsessään vakuutus köyhyyttä vastaan, ja se muodostaa perustan vastavuoroisuuden etiikalle (Julku-nen 2004). Työmarkkinakansalaisuus on ollut ratkaisu myös naiskysymykseen. Naisten ansiotyöstä ja kokoaikatyöstä (Suomessa) toisaalta seuraa, etteivät naiset muodosta sellaista vapaaehtoistyön, naapuruston ja vapaan seurustelun perustaa kuin kotiäitiyhteiskunnissa.

Sosiaalidemokraattista hyvinvointivaltiota on ristiriitaisella tavalla pidetty sekä universaalina että ansioturvamallina. Sosiaaliturvan rakentamisen historiassa pohjoismaiset sosiaalidemokraatit eivät ole yksiselitteisesti ajaneet työväenvakuutusta vaan ovat tilannekohtaisesti kannattaneet sekä tarveharkintaa (pois rikkailta), universaaleja järjestelmiä tasaetuksineen että työhön perustuvia ansioetuksia (Uljas 2005; Kildal & Kuhnle 2005). Kompromissien tuloksena syntynyt sosiaaliturva nojaa sille ajatukselle, että työ on ensisijainen toimeentulon lähde, työstä saatavan palkan tulisi olla elämiseen riittävä ja sosiaaliturvalla pitää olla syynsä.

Palkkatyön yleistymisen, keskiluokkaistuminen ja markkinaehtoistuminen ovat vieneet kohti ansioturvan ensisijaisuutta ja perusturvan marginalisoitumista. Syyperusteisen ansiovakuutuksen asema on legitiimein Ruotsissa ja nimenomaan ruotsalaiset sosiaalipoliitikot ovat kiteyttäneet sen sosiaalipoliittisen ideologian (Korpi & Palme 1998). Lopputulos on (paradoksaalisesti) muita hyvinvointimalleja tasa-arvoisempi tulonjako ja matalampi köyhyys. Koska kunnollisen sosiaaliturvan voi ansaita vain työmarkkinoilla, ansioturvalla on myös työhön kannustamisen funktio. Ansiotason turvaaminen toimii myös suhdan-nepuskurina vakauttaen kotitalouksien ja kansantalouden kulutus-kysyntää.

Sosiaalidemokraattinen oppi on elegantti, ja tulokset puhuvat mal-lin puolesta. Mutta on mahdollista, että yhteiskunnallinen muutos te-

kee mallista vähemmän toimivan ja vähemmän oikeudenmukaisen. Epävarmoilla työmarkkinoilla ansioturva on tullut suljettumpi, vaakaassa työmarkkina-asemassa olevien klubi. Kun työmarkkinoille tulevat nuoret ovat epävarmimmassa asemassa, tuloksena on sukupolvien välinen konflikti. Lisäksi kannustavuus- ja aktivointipolitiikan nimissä on leikattu ”työn kanssa kilpailevia” sosiaalietuuksia, vahvistettu työn vastaanottamisen velvollisuutta ja vähimmäisturvan vastikkeellisuutta. Näin on kavennettu kansalaisten vapautta ja syvennetty köyhyyttä (Julkunen 2006a). Perustuloehdotukset tarttuvat osin näihin railoihin, osin jo mallin perusideologiaan. Perustuloideologia, jos kohta eivät kaikki konkreettiset ehdotukset, haastavat ansiosidonnaisen sosiaaliturvan. Jo lähtökohtaisesti sosiaaliturvan tehtäväksi ei nähdä ”statuksen säilyttämistä” (Andersson 1993).

Perustulomallien suhde lakisääteiseen ansioturvaan vaihtelee. Uusliberaalit ehdotukset jättävät ansiovakuutuksen yksilön omalle vastuulle ja markkinoille (esim. Nuorsuomalaisten perusturvaehdotus 1998). Osa perustuloehdotuksista lähtee siitä, että perustulo korvaisi suurin piirtein nykyiset perus- ja vähimmäisetuudet, mutta jättäisi ansioturvan entiselleen. Näin teki myös Vihreiden kevään 2007 eduskunta-vaalikampanjaan sisältyvä ehdotus. Siinäkin tapauksessa perustulon toteuttaminen alkaisi omalla painollaan muokata sosiaaliturvan kokonaisuutta, ja se saattaisi olla askel kohti ansioiden vakuutuksen yksityistämistä ja yksilöllistämistä.

Paitsi sosiaalivakuutusta perustulo haastaa myös toista sosiaalidemokraatista ideaalia, laadukasta täystyöllisyyttä. Sosiaalidemokraatit ja ammattiyhdistysliike pelkäävät perustulon katalysoivan huonojen työpaikkojen syntymistä. Vastaväite on, että työelämä on jo huonontunut eikä täystyöllisyyden ja hyvälaatuisten työpaikkojen ideaali ole pystynyt estämään sitä. Tosiasiassa sosiaalidemokraattinen työmarkkina- ja hyvinvointimalli on pystynyt torjumaan huononemista ainakin anglosaksisia yhteiskuntia paremmin (Gallie 2003; Green 2006).

Riittääkö solidaarisuus ja yhteenkuuluvuus?

Norjalaiset Ann-Helén Bay ja Axel Pedersen (2006) lähestyvät perustuloa kannatuksen kannalta. He katsovat, että kansalaiset kannattavat sosiaaliturvaa joko rationaalisen oman edun tai solidaarisuuden vuoksi. Bay ja Pedersen epäilevät, että oma etu ei riitä perustulon kannatuspohjaksi. Vastikkeeton ja ei-ehdollinen perustulo edellyttäisi luottamusta ja sympatiaa kanssaihmiä kohtaan tai vahvoja egalitaarisia arvoja. Universaalinen sosiaalipolitiikan iskulause on ”kaikki saavat ja kaikki maksavat”. Perustulo realisoisi iskulauseen ensimmäisen puoliskon entistä kouriintuntuvammin, kun se tekisi kaikista kansalaisista saman vastikkeettoman tulon saajia.

Klassikkoteoksessaan Esping-Andersen (1990) oletti sosiaalidemokraattisen hyvinvointivaltion synnyttävän solidaarisuutta. Toinen skandinaavi, Bo Rothstein (esim. Kumlin & Rothstein 2004) puolestaan vakuuttaa universaalien hyvinvointivaltion luovan luottamusta. Kansainväliset vertailut osoittavat Pohjoismaat korkean luottamuksen yhteiskunniksi (Lehtonen & Kääriäinen 2005). Olisivatko siis sosiaalidemokraattiset hyvinvointi-instituutiot luoneet siinä määrin solidaarista luottavaisuutta ja ”kukatahansisuutta”, että kansalaiset olisivat valmiita perustuloon, sietämään sen sisältämän moraalisen uhan ja asettumaan itse muiden kanssa yhtäläisiksi saajiksi?

Perustuloasenteita on 2000-luvulla mitattu samoilla kysymyksillä Suomessa ja Ruotsissa (Andersson 2005; Andersson & Kangas 2002; 2005) sekä Norjassa (Bay & Pedersen 2006). Suomalaisen ja norjalaisen asenteet ovat ruotsalaisia myönteisempiä. Perustuloa pitää erittäin tai melko hyvänä ideana Norjassa 66 %, Suomessa 63 % ja Ruotsissa 46 %. Kysymyksen kehystäessä vaihtelemalla paljastuu suomalaisen (vanhan) mentaliteetin ydin, jossa yhdistyvät perusturva ja työetiikka, myös työttömien velvoitteiden ja vastikkeiden tiukentaminen. Suomalaisen asenteita voi hyvällä syyllä pitää ristiriitaisina, sillä työttömien velvoitteiden tiukentamista tukeva asenne sopii huonosti yhteen ei-ehdollisen perustulon idean kanssa. Suomalaiset pitivät (vuonna 2002) sopivana perustulona keskimäärin 620 euroa ja ruotsalaiset reilut 300 euroa korkeampaa tuloa. Toivotun tulon taso oli selvästi silloisia

(ja nykyisiä) vähimmäisetuuksia korkeampi. Silti ruotsalaisiin verrattuna meillä paljastuu jonkinlainen niukkuuden etiikka.

Ruotsalaiset ovat siis asenteissaan penseämpiä kuin suomalaiset ja norjalaiset. Sille löytyy monta mahdollista selitystä. Kansalaispalkan idea on ollut vähän esillä Ruotsin intellektuaalisessa ja poliittisessa keskustelussa (Andersson 1998; 2005; Andersson & Kangas 2005). Yksi, Bayn ja Pedersenin aineistosta tukea saava selitys voisi olla Ruotsin etninen heterogeenisuus ja korkea maahanmuutto, joka on voinut rapauttaa yhteenkuuluvuutta. Vähäisempi suosio sopii myös yhteen Ruotsin Suomea selkeämmän sosiaalivakuutusideologian kanssa. Sosiaalietuuksien tulosidonnaisuus perustuu ansioiden menetystä korvaavan vakuutukseen. Ansiomenetykskorvauksia täydentävä *standardtrygghet* ei sisällä samoja vivahteita kuin Suomen perusturva. Suomessa palkkatyöläistymisestä ja keskiluokkaistumisesta huolimatta “perusmentaliteetti” haraa ansiosidonnaisia sosiaalietuuksia vastaan. Myös Ruotsin puhdaspiirteisempi sosiaalidemokraattisuus voi selittää penseämpää kansalaismielipidettä. Toisaalta Ruotsissa sosialidemokraattien kannattajakunta kannattaa selvästi oikeistolaisia enemmän ei-ehdollista perustuloa. Tämä viittaa siihen, että perustulon vaatima solidaarisuus olisi osa sosiaalidemokraattista mentaliteettia. Suomessa kannatus on korkein Vasemmistoliiton kannattajakunnalla. Kansalaisten moraaliset tunteet ja asian-tuntijadiskurssit eivät kulje käsi kädessä.

Työmarkkinat – työn lopusta prekariaattiin

Neljännesvuosisadan ajanjakson aikana perustulo on esitetty ratkaisuna muuttuviin työmarkkinoihin, työttömyyteen, työn loppumiseen, työn epäsäännöllisyyteen ja joustavaan alityöllisyyteen.

Nykyinen järjestelmä on rakennettu menneeseen teollisuusyhteiskuntaan, jossa työsuhteet olivat pitkiä, jopa elämän kestäviä... Nyt yksilön työelämä lomittuu yrittäjyyteen, elinikäiseen oppimiseen, lastenhoitoon ja joustavaan eläkkeellesiirtymiseen. Työura koostuu usein menneeseen verrattuna nk. epätyypillisistä työsuhteista. Osal-

listuminen työmarkkinoille on paljon aikaisempaa enemmän yksilön omasta aloitteellisuudesta ja osaamisesta kiinni. (Nuorsuomalaisten perustuloehdotus 27.10.1998)

Jos jätämme toistaiseksi sivuun perustulon sosiaaliturvan korjaajana, voimme kysyä, millaisia työn skenaarioita perustulokeskustelu sisältää. Keskustelussa on erilaisia, myös ristiriitaisia juonteita. Tämän vuoksi erotan seuraavassa perustulokeskustelun sisältä kuusi erilaista diskursusia. Kaikki ne nostavat esiin myös hankauskohdan suhteessa sosiaalidemokraattiseen hyvinvointi-ideologiaan.

(1) Soininvaaran argumentoinnissa keskeisin diskurssi on koskenut matalapalkkaisen, vähän tuottavan työn edistämistä. Tämän diskurssin mukaan ”pienet” palkkaerot, yleissitovat työehtosopimukset ja ”antelias” sosiaaliturva - siis sosiaalidemokraattisen mallin peruspilarit - ovat hinnoitelleet työmarkkinoilta ulos vähän vaativat ja matalasti palkatut työt. Sosiaaliturvan yhdistäminen työntekoon on vaikeaa. Näin rakennetyöttömyydestä on tullut krooninen ongelma. Perustulo tarjoaisi mahdollisuuden matalapalkkatöiden lisäämiseen ilman köyhyyttä, tukisi tilapäisiä ja osa-aikaisia työkeikkoja tekevien toimeentuloa. (Soininvaara 1999b.) Soininvaara toistaa kerta toisensa jälkeen, että ”perustulon ei ole tarkoitus riittää minimitoimeentuloon. Sen tarkoitus on mahdollistaa siedettävä elintaso pienelläkin palkalla ja pätkätöissä.” (Soininvaara 1994b).

Tässä on perustava yhteentörmäys. Sosiaalidemokraattisessa argumentoinnissa toistetaan, että työllä pitäisi tulla toimeen. Perustulo antaisi moraalisen oikeutuksen köyhyyspalkkojen maksamiseen ja suosisi tämänsuuntaista rakennemuutosta. Lisäksi työvoiman jakaminen hyvin ja huonosti tuottaviin tekee tuottavuudesta perusteettomasti yksilön ominaisuuden. Suomessa on myös niin korkea koulutustaso, ettei meillä ole syytä synnyttää työssä käyvien köyhien luokkaa. Tosin sosiaalidemokraattisessa vastakritiikissä myönnetään, että vaikeasti työllistyville pitäisi löytää uusia tapoja työn ja sosiaaliturvan yhdistämiseen, mutta siihen ei tarvita perustulon kaltaista mullistusta.

(2) Yksi pysyvä diskurssi koskee työn käsitteen laajentamista. Palkkatyö edustaa kapeaa työn käsitettä, kun monet palkkatyön ulkopuoliset aktiviteetit – opiskelu, lasten hoito, omaishoiva, kotityö, vapaaehtoistyö, kansalaisaktiivisuus – hyödyttävät yhteiskuntaa. Perustulo tunnustaisi nämä yhteiskunnalle hyödylliset toiminnot. Käytännössä perustulo olisi tulonsiirto 200 000 opiskelijalle samoin kuin sellaisille koti- ja hoitotyötä tekeville, jotka eivät ole lasten kotihoidon tuen, omaishoidon tuen tai eläkkeen piirissä. Perustulossa aivan kuten koti- ja omaishoidon tuissakin voidaan nähdä naisansa. Suomi on kuitenkin Ruotsia vähemmän sosiaalidemokraattinen myös tässä pelossa, mitä jo lasten kotihoidon tuen käyttöönotto Suomessa mutta ei Ruotsissa osoittaa (Julkunen 2005; Hiilamo & Kangas tässä teoksessa). Tosin myös feministeissä on perustulon puoltajia. Tulon katsotaan antavan naisille taloudellista itsenäisyyttä niin suhteessa markkinoihin kuin aviomiehiinkin (Christensen 2002). Samalla se voisi edistää hoivaystävällisempää yhteiskuntaa ja nostaa huolenpidon statusta (Fraser 2000).

(3) Sosiaaliturva sijoittaa kansalaiset aina kulloinkin yhteen kategoriaan kuten työllisiin, työttömiin, opiskelijoihin, työkyvyttömiin tai lasta hoitaviin vanhempiin. Standardisoitu elämäntilanne selkeine vaiheineen on kuitenkin murentunut. Perustulon avulla siirtymät kategoriasta toiseen helpottuisivat ja valinnat tulisivat vapaammiksi. Perustulo sietäisi epäselviä tilanteita, eikä vaatisi välttämättä pallottelua työttömyyden ja työkyvyttömyyden tai opiskelun ja työttömyyden välillä.

(4) Vuosikymmenestä toiseen perustuloa argumentoidaan myös pienimuotoisen yrittämisen tukena. Soininvaaran (2005) visiona on tavareidenkulutusyhteiskunnan sijasta palveluyhteiskunta. Samalla hän on arvostellut julkista palvelujärjestelmää, josta oli tullut ”muusta yhteiskunnasta jälkeen jäänyt kankea komentotalouden linnake” ja jonka rahoitus törmää markkinasektoria hitaampaan tuottavuuskasvuun (Soininvaara 1992, 40). Sen sijaan pienimuotoisessa palveluyrittämisessä ja itsensä työllistämässä olisi kasvupotentiaalia. Palveluyrittämisen palkkatukena toimiva perustulo voisi edistää arkielämän palvelujen laajenemista.

2000-luvun itsensä työllistäjiä on myös korkeasti koulutetuissa tietoammatillisissa, tutkijoissa ja taiteilijoissa. Nykyinen työttömyysturva rinnastaa apurahatutkijat ja taiteilijat perusteettomasti yrittäjiin (Tapaninen 2006). Perustulo vakauttaisi näiden ryhmien toimeentuloa ja antaisi jatkuvuutta luovaan työhön.

Yrittäjyyteen suhtaudutaan Suomessa myönteisesti. Sosiaalidemokraattiset ekonomistit eivät kuitenkaan pidä yrittäjyyttä patenttiratkaisuna talouskasvuun ja työllisyyteen. OECD-maiden vertailussa korkea yrittäjyys- ja itsensä työllistämistä yhdistyy matalaan työllisyys- ja työvoima-asteeseen, ja korreloi negatiivisesti myös työn tuottavuuden ja tulotason kanssa (Kiander 2003).

(5) Ainakin punavihreässä perustuloideologiassa on ripaus ekologiseen huoleen kietoutuvaa, talouskasvua arvostelevaa antiproduktivismia. Myös Soininvaaralla (2005; 2007a; 2007b) on maltillisesti antiproduktivistinen visio, jossa tavaravaurauden sijasta tavoiteltaisiin aikavaurautta. Perustulo auttaisi lyhentämään työaikaa, tekemään osa-aikatyötä ja ehkä hyppäämään ulos oravanpyörästä. Voisi kuvitella, että paitsi perheen ”kakkoselättäjiä” (naisia) matalakin perustulo saattaisi houkutella työmarkkinoilta pois työhönsä kyllästyneitä ikääntyviä, jotka ovat jo tehneet elämän perusinvestoinnit ja tulevat siten toimeen aika vähällä. Tässä suhteessa perustulovisio on vastoin korkean työllisyysasteen ja pitkän työuran politiikkaa, vastoin kansallisia ydinintressejä.

(6) Soininvaaralaisessa argumentoinnissa perustulon ei ole tarkoitus antaa mitään niille, ”jotka eivät tee mitään”. Toisaalta järjestelmään ei ehdoteta mitään tarkastusvirastoa, joka tarkastaisi ”mitään tekemisen”. Prekaariaktivistit protestoivat avoimesti kontrollia, työnteon velvoittavuutta ja sosiaalietuuksien vastikkeellisuutta vastaan. Tämän diskurssin mukaan perustulo on osa liikettä, jossa taistellaan työhön sitomattoman ihmisarvon puolesta ja nöyryyttäviä vastikkeita vastaan. Näin perustulon tulee antaa myös oikeus työstä kieltäytymiseen. Ei-ehdollinen perustulo mahdollistaakin sen periaatteessa. Tosin realistisen suuruinen perustulo mahdollistaa lähinnä niukan kierrätys- ja kirpputorielämän.

Perustulon kritiikissä kuitenkin epäillään, että perustulosta voisi tulla syrjäyttävä mekanismi, että sen kannattajat katsovat maailmaa kansainvälisesti verkostoituvan aktivistinuoren kannalta ja romantisoivat koulupudokkaiden, syrjäytymisvaarassa olevien nuorten miesten, pitkäaikaistyöttömien, köyhien, alkoholisoituneiden ja mielenterveysongelmaisten tilanteita. Perustulo ei poistaisi ansiosidonnaisen työttömyysturvan aktiivisuusveloitteita. Sen sijaan se poistaisi suurimmasa syrjäytymisriskissä olevien veloitteet. Kysymysmerkki olisi myös se, miten kävisi aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan tai huono-osaisen välityömarkkinoiden rakentamisen. Vihreiden perustulomalli on tehnyt myönnytyksiä tämän huolen suuntaan, kun se muistuttaa aktiivisen sosiaali- ja työvoimahallinnon tarpeesta ja huomauttaa, että ”jatkoselvityksissä on kiinnitettävä erityistä huolta nuorten käyttäytymiseen perustulomallissa.”

Sosiaaliturvan korjaus

Perustuloesitykset ovat halunneet korjata nykyisen sosiaaliturvan heikkouksia: monimutkaisuuden ja vaikean ymmärrettävyyden, vähimmäisetuuksien tason kirjavuuden, etuuksien vaikean yhteen sovitettavuuden, byrokraattiset säännöt ja kustannukset, tarveharkinnan sisältämän kontrollin ja nöyryytykset, köyhyyden ja köyhyysloukut, työn vastaanottamisen kynnykset ja työttömyysloukut. Perustulon pitäisi tehdä elämäntilanteesta toiseen siirtyminen joustavaksi, sen tulisi sekä antaa itsessään vaatimaton mutta säällinen toimeentulo että palkita aina työnteosta. Sosiaaliturvadiskurssit limittyvät edellä esitelyihin työdiskursseihin, mutta ne voi silti eritellä erikseen.

1) Osa perustulon esittäjistä on käsittänyt sen nimenomaan köyhyyden ja osattomuuden vastaisena ratkaisuna. EU:n tuloköyhyysmääritelmän mukaan Suomessa on n. 600 000 köyhää, 11–12 % väestöstä (Moisio 2006). Suurin köyhyysriski on niillä, jotka joutuvat elämään pitemmän ajan vähimmäisetuuksien varassa. Vähimmäisetuuksien taso on jäänyt tai jätetty jälkeen reaaliensiodien kehityksestä. Laskennalli-

nen vähimmäistulo oli vuoden 2006 alussa reaaliarvoltaan 1990-luvun alkuvuosia pienempi, ja köyhyysraja karkasi etenkin yksinäisiltä henkilöiltä (Honkanen 2007; Julkunen 2006a, 217–240; Särkelä & Eronen 2007, 94–106). Tässä tilanteessa monet tahot – sosiaalialan järjestöt, kirkon diakonia, köyhyystutkijat, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) hankkeessa tuotettu *Oikeus ja kohtuus*-raportti, Kansaneläkelaitos (Kela), yksittäiset keskustelijat, Vasemmistoliitto, Vihreät – ovat painostaneet köyhyyttä poliittisille asialistoille.

Köyhyyttä ei kuitenkaan välttämättä pidetä vakavana poliittisena kysymyksensä tai sen ei ajatella olevan ratkaistavissa sosiaaliturvan kautta. Jos köyhyys tai pienituloisuus tunnustetaan ongelmaksi, siihen ratkaisua hakevia linjoja on monia. Yleensä ne lähtevät nykyisen perusturvan kohentamisesta (Stakes 2006; Honkanen & Kajanoja 2006; Särkelä & Eronen 2007). Koska realistinen perustulon taso ei antaisi säällistä toimeentuloa, se vaatisi toimeentulo- ja asumistuen säilyttämistä. Näin se ei poistaisi tarveharkintaisen tuen hakemiseen liittyvää stigmaa eikä tuen kannustinloukkua, vaikka voisikin ehkä tehdä näistä tilanteista vähemmän yleisiä (Honkanen 2007).

Soininvaara on vuosien mittaan liittännyt perustulon köyhyiden ehkäisyyn, mutta nimenomaan pienten palkkatulojen täydentäjänä. Hänen mukaansa perustuloa ei tarvita Suomeen köyhimmistä huolehtimiseen. Realistinen perustulon taso ei edes parantaisi merkittävästi köyhimpien asemaa, koska se ei voi olla juurikaan nykyisiä vähimmäisetuuksia korkeampi. Perustuloa tarvitaan muista syistä, eli ”tarve vähentää ja ehkäistä rakenteellista työttömyyttä, lisätä keikkatöiden houkuttelevuutta työttömien silmissä, parantaa pienipalkkaisten ja osa-aikaista työtä tekevien taloudellista asemaa, helpottaa pätkätoita tekevien arkea, antaa työelämän heikko-osaisille turva riistäviä työehtoja vastaan sekä edistää palkkarakenteen oikeudenmukaisuutta”. (Soininvaara 2007b, 90.)

Edelliseen on huomautettava, että tuloköyhyysriski on suurin opiskelijoilla. Vaikka perustulo ei nostaisi heitäkään köyhyysrajan yli, se merkitsisi heille todellista toimeentulon kohenemista, Vihreiden esitys antaisi vanhempien luona asuvalle 18–19-vuotiaalle toisen asteen opis-

kelijalle 418 e/kk ja korkeakouluopiskelijalle 229 e/kk lisää nykyiseen keskimääräiseen opintorahaan verrattuna (Arajärvi 2006a; 2006b). “Mitään tekemättömälle” vanhempien luona asuvalle ja nykyisten tuki- en ulkopuolella olevalle korotus olisi vielä suurempi, 440 e/kk. Kokonaisuudessaan opiskelijoille koitua tulonsiirto olisi puolen miljardin euron luokkaa, ja sen voi arvottaa hyvin eri tavoin (Soininvaara 2007, 100–101).

2) Toinen diskurssi koskee sosiaali- tai erityisesti perusturvan pirstaleisuutta, epäjohdonmukaisuuksia, yhteen sovitettavuutta ja väliinpuotoamisia. Sosiaaliturvan kokonaisuus koostuu spesifeihin elämäntilanteisiin räätälöidyistä etuuksista, viimeisenä lukkona kunnallinen toimeentulotuki. Yksi ongelma ovat eri vähimmäisetuuksien epäjohdonmukaiset tasot, toinen se, että pitkäaikaistyöttömän on vaikea tulla toimeen perusturvaetuuksilla. Niitä joudutaan paikkaamaan toimeentulo- ja asumistuella (Hiilamo ym. 2005; Honkanen 2006) tai diakonialla ja ruokakasseilla (Kainulainen 2006) ja näin asioimaan ”monella luukulla”. Lisäksi sosiaaliturva kokonaisuudessaan aiheuttaa väliinpuotoamisia ja kohtuuttomia elämäntilanteita esimerkiksi työkyvyttömyys-, kuntoutus-, sairausvakuutus- ja työttömyysetuuksien (Metteri 2004) sekä opinto-, perhe- ja toimeentulotuen rajapinnoilta (Nissinen 2006). Standarditapauksiin tarkoitetut etuudet ottavat heikosti huomioon yksilöllisiä tilanteita. Perustulo ei poistaisi, mutta lievittäisi näitä ongelmia.

3) Soininvaaran päällimmäinen argumentti on koskenut tulo-, kannustin- ja työttömyys- ja byrokratialoukkuja. Loukut voidaan kehystää kahdesta suunnasta. Ne estävät köyhiä parantamasta omaa tilannettaan tilapäisillä tuloilla (tuottavat köyhyyttä) tai ne eivät houkuttele työntekoon (tuottavat työttömyyttä). Sosiaaliturvan pienistä korjauksista huolimatta työmarkkina-, asumis- ja toimeentulotukea saavan on vaikea kohentaa satunnaistoin toimeentuloaan (Hiilamo ym. 2004; Hiilamo ym. 2005). Siirryttäessä sosiaaliturvalta työhön tai työstä takaisin sosiaaliturvalle tai etuusjärjestelmästä toiseen, uusien etuus päätösten tekeminen vie aikansa, aiheuttaa toimeentuloon viivästymisiä ja yllättävää

heittelyä. Byrokratialoukku tai -kitka eli etuuksien hakemisen, odottamisen, maksamisen, yhteensovittamisen ja takaisinperinnän muodostama kierre hankaloittaa vähätuloisten mahdollisuuksia auttaa itseään tilapäisin töin. Näissä tilanteissa perustulo antaisi toimeentulon jatkuvuutta.

Yksi peruskiista perustuloideologioiden ja sosiaalidemokraattien välillä koskee sitä, miten suuri ongelma kannustinloukut ovat ja tulisiko niitä lähestyä perustulon kaltaisella raskaalla reformilla. Kannustinretoriikka itsessään kuuluu markkinakeskeiseen tarjonnan talouden ajatteluun. Kannustavuuden nimissä on vaadittu myös sosiaalidemokraattisten ideoiden vastaisesti yleistä tuloerojen kasvua, hyväntuloisten tai marginaaliverotuksen keventämistä, yleissitovien työehtosopimusten poistamista, ”työnteon kanssa kilpailevien” etuuksien leikkaamista ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan alenemia tuen keston mukaan. Viime vuosikymmenellä aloitetut kannustinuudistukset ovat jo merkittävästi mataltaneet kynnyispalkkaa eli sitä palkkaa, millä työhön kannattaa siirtyä sosiaaliturvalta (Julkunen 2001, 202–204; Kopra 2007). Vastaargumentin mukaan Soininvaara on juuttunut kannustinloukkuun, vaikka se ei ole enää merkittävä ongelma (Virjo ym. 2006), eikä kaikkia loukkuja voida koskaan poistaa, jos säälliset sosiaalietuudet halutaan säilyttää. On myös muistutettu keynesiläisittäin työvoiman kysynnän merkityksestä, siitä miten meillä 1980-luvun lopussa vallitsi täystyöllisyys pahemmista kannustinloukuista huolimatta. Vihreiden uutta perustuloehdotusta esitellessään Soininvaara (2007b, 103) antaa(kin) ansioturvan ja sen kannustinloukkujen jäädä ennalleen. ”Ansioturvan pyhyys on poliittinen realiteetti”, eivätkä sen kannustinongelmat ole seurauksiltaan ”yhtä tuhoisat kuin perusturvan kannustinongelmat”.

Murtuisiko institutionaalinen vastarinta?

Perustulo tarjoaa visionääristä ajattelua ja jossain määrin vaihtoehtoista yhteiskuntamallia. Jotta perustulo voisi päästä poliittisille asialistoille, kannattajien on argumentoitava sen kyky ratkoa tunnustettuja yhteiskunnallisia ongelmia. Näin idea sosiaalipolitisoituu, vaikka visionäärisen keskustelun yhdistäminen sosiaaliturvan rationalisointiin ei ole kovin yksinkertaista. Perustulon käyttöönotto edellyttäisi koko sosiaaliturvajärjestelmän ja sen rahoituksen läpikäyntiä poliittisissa debateissa, virkamiesvalmistelussa, hallituksessa ja eduskunnassa. Jotkut aikaisemmat perustulon kannattajat ovat nostaneet kädet pystyyn tämän näkymän edessä. Kun perustulolla haastetaan pohjoismaista hyvinvointimallia, perustulon kannattajat ovat asteittain omaksuneet siitä yhä enemmän omakseen. Vihreiden uusin perustuloehdotus ei ainakaan suoraan arvostele julkisia palveluja, työehtosopimuksia, ansioturvaa tai aktiivista työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa. Toinen asia on, millaisia kehityskulkuja perustulo katalysoisi.

Kompromisseista huolimatta perustuloidea ei ole vakuuttanut sosiaalidemokraattista hyvinvointimallia kannattavia asiantuntijoita ja päättäjiä. Ville Kopra on koonnut raporttiinsa “perustulon kipukohdiksi” kysymykset palkansaajien neuvotteluvoimasta, työehtosopimusten yleissitovuudesta, ansioturvan kohtalosta, työmarkkinoiden sääntelystä, talouspolitiikan koordinaatiosta, kannustinloukuista, omalla palkalla toimeentulosta ja palkkatasa-arvosta. Pelkona on, että perustulon käyttöönottoon liittyisi työmarkkinoiden sääntelyn purku ja että ansioturva eri mekanismien kautta joutuisi vaakalaudalle. Lisäksi raportti kiistää Soininvaaran teksteistä löytyvän kriisiskenaarion, jonka mukaan – kärjistäen – teollisuus, työllisyys ja hyvinvointivaltio romahtavat ja työttömyys räjähtää käsiin. Näin ei ainakaan toistaiseksi ole käynyt 1990-luvun lamaa ehkä lukuun ottamatta. Sosiaalidemokraattisen käsityksen mukaan köyhyyttä ei voi poistaa tulonsiirroilla, ja työllisyys on rakennettava muilla keinoin kuin perustulolla. Noiden koettujen uhkien valossa on selvää, että ammattiyhdistysliike on perustulolle ylittämätön vastavoima.

Vaikka perustuloargumentit eivät ole vakuuttaneet sosiaalidemokraattisia eliittejä, voi silti kysyä, onko perustulo linjassa hyvinvointivaltion kehityssuuntien kanssa, voisiko perustulon puolesta syntyä jokin ”epäpyhä”, sosiaalidemokraatit ohittava allianssi tai vastaako perustulo vahvojen ryhmien määrittelemiä kansallisia ydinintressejä. Hyvinvointivaltion kehityssuunnat ensinnäkin ovat ristiriitaisia. Saavutuksiin huolimatta vakiintunut hyvinvointimalli antaa väheneviä koettuja tuottoja, eikä se vastaa täysin kenenkään odotuksia, ei pienituloisten eikä keskiluokan, ei nuorten eikä vanhojen. Hyvinvointimallin kyky vastustaa eriarvoisuuden ja köyhyyden kasvua on heikentynyt. Hyvinvointivaltio on välttämätön, sillä on vahva kannatus eikä kukaan halua luopua omasta osuudestaan. Taloudellisen ahtauden piirtämä valtio ei kuitenkaan tarjoa innostavia näköaloja etenkin nuorille. Perustulo voi tarjota innostavan vision, vaikka on selvä, että realistinen perustulo olisi lattea versio suhteessa utooppisiin odotuksiin.

Perustulo lupaa vastikkeetonta rahaa, vaikka sosiaalipolitiikka pyrkii tiukentamaan vastikkeellisuutta. Sosiaaliturvaa on pyritty sitomaan tiukemmin joko etukäteis- (vakuutusmaksuihin) tai samanaikaisvastikkeisiin (työ- ja aktiivisuusvelvoitteisiin). Näin realistiseksi pyrkivät perustuloesitykset joutuvat toistuvasti vakuuttamaan, että ”perustulo ei ole rahan maksamista ”tyhjistä” tai ”joutilaisuudesta””. Päinvastoin. Nykyinen sosiaaliturva käytännössä pakottaa kannustinloukkujen takia sosiaaliturvan varassa olevan joutilaisuuteen, kun perustulo sen sijaan kannustaa työn tekemiseen ja aktiiviseen osallistumiseen.” (Vihreä perustulomalli 2007, 4). Suomalainen työ-, ahkeruus-, yrittäjyys- ja perusturvamoraalin pohjavirta on ristiriidassa palkansaaja- ja ansioturvamoraalin kanssa. Samalla tuo moraalit on ristiriidassa myös ”ilmaisen” rahan jakamisen kanssa. En tiedä, voiko perustuloa riittävän uskottavalla tavalla kehystää työhön kannustavaksi ja velvoittavaksi. Sen käyttöönottoon liittyisi arvaamattomia ja ennustamattomia seurauksia.

Sosiaalidemokraattisessa mallissa sosiaalivakuutus on sisäistetty osaksi valtiota ja julkista hallintoa. Samalla ainakin Suomessa työpohjainen sosiaalivakuutus ja verorahoitteinen kansanvakuutus ovat etäännyneet toisistaan. Tätä korostaa työeläkkeiden ja tapaturmavakuutuksen organisointi yksityisissä työeläkeyhtiössä ja ansiosidonnaisen

työttömyysturvan organisointi työttömyyskassoissa. Kansalaisasemaan nojaava sosiaalivakuutus on kaventunut syyperusteisen turvan vähimmäisetuudeksi, kansaneläkkeen ja työttömyysturvan peruspäivärahan saajien määrä on huvennut. Tässä tilanteessa voi ainakin kysyä, voiko palkansaajien sosiaalivakuutus irtaantua ”valtiosta” yhä enemmän työ- ja vakuutusmarkkinoille ja kansalaisen sosiaalivakuutus sulautua perustuloon. Jorma Sipilä (2004) on visioinut tähän suuntaan menevää mallia. Uuden mallin ydin olisi intressipohjainen vakuutus ja rahoitus. Muutkin ovat esittäneet, että etuuden saajat ottaisivat nykyistä suuremman osuuden rahoituksesta (Kiander ym. 2005). Tämä suunta toimisi perustulon puolesta.

Sosiaalidemokratiaan kuuluu vahvan yhteiskunnan idea, kansalais/perustulo taas edellyttää vahvan kansalaisen idean. Olisimmeko lähestymässä anglosaksista ajattelua yksilönvapauksin ja omistusoikeuksin varustetusta kansalaisesta? Perustulo voisi kulkea myötävirtaan vahvistuneen markkina- ja kannustinparadigman sekä ns. kätkeytyvän, mieluummin epäsuoria rahallisia etuuksia kuin suoria palveluja ja valtiointerventioita jakavan hyvinvointivaltion kanssa (Julkunen 2006a; 2006b). Perustulo sopii myös uudelleentulkittuun yhteisvastuuseen, joka haluaa julkisen tahon vetäytyvän ja luovan edellytyksiä sille, että muut toimijat – yksilöt, perheet, vertaistuki, yhteisöt, vapaaehtoiset, verkostot, järjestöt, kolmas sektori, työnantajat, hyvinvointiyritykset – kantavat osansa yhteisvastuusta. Monet visionäärit odottavat elämäntapamurrosta, jonka seurauksena keskiluokka suuntautuisi vähemmän työuraan ja tuloihin, enemmän perheeseen, yhteisöihin ja onnellisuuteen. Itse en kuitenkaan pidä teesiä jälkimaterialistisesta keskiluokasta kovin uskottavana.

Perustulo voisi siis kulkea myötävirtaan tämän ajan kehityssuuntien kanssa. Epäpyhät allianssit kuitenkin edellyttäisivät, että perustulo olisi vastaus joihinkin taloudellisten ja poliittisten eliittien määrittelemiin ydinintresseihin. Talouselämän sisältä on tullut ainakin yksi (Bror Wahlroos) yllättävä esitys perustulosta, vieläpä varsin korkeasta. En tiedä miten vakavasti ja oireellisesti se tulisi ymmärtää. Ajatukseen saattaa sisältyä kuvattu uhka julkisten palvelujen ja ansioturvan kannalta. Perustulolla on tosin vahva liittymäkohta ekonomistisen ajattelun päävirtaan. Eurooppalaisen työ- ja sosiaalisen mallin heikkoutena pidetään kyvyttömyyttä syn-

nyttää riittävästi matalan osaamisen ja tuottavuuden työpaikkoja. Tämän tukemiseen on vuosia ehdoteltu myös *in-work-benefits*, matalia palkkoja täydentäviä työsidonnaisia etuuksia ja/tai työnantajille maksettavia palkkasubventioita.

EU-areenoilla vaikuttava ekonomisti Tito Boeri esitti Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella (7/2006–12/2006) järjestetyssä korkean tason sosiaalipoliittisessa konferenssissa palkkasubventiot vaihtoehtona tai täydennyksenä kannustavuuden nimissä tapahtuvalle sosiaalietuuksien leikkaamiselle. Subventioiden tulisi kuitenkin olla tarkkaan, kustannus-tehokkaasti kohdennettuja, ei yleinen ja ehdoton perustulo. Pohjoismaisessa hyvinvointimallisissa matalapalkkaisen työn tukeminen ja edistäminen on kiistelty asia. Suomessa siihen suuntaan on ollut Ruotsia enemmän valmiutta, kuten ikääntyneiden matalapalkkatuki ja kotitalousvähennys osoittavat (Julkunen 2006b). Ruotsin nykyinen oikeistolainen hallitus on tosin irrottautumassa tästä sosiaalidemokraattisesta vakaumuksesta.

Sosiaaliturvan kokonaisuudistusta valmisteleavassa SATA-komiteassa (2007–2010) pöytä on tavallaan katettu perustulolle. Komitean tehtävä on suunnitella nimenomaan työhön kannustava perusturvauudistus. Komitean poliittinen edustus vastaa hallituspohjaa. Täten sosiaalidemokratinen vaikutusvalta on minimoitu, vaikka palkansääjäjärjestöt ovatkin edustettuina. Osmo Soininvaaralla sen sijaan on vaikutusvaltainen asema. Lisäksi perustulo toimisi nyt enemmän myötäkarvaan kuin ehkä koskaan sen 40 vuoden aikana, kun idea on ollut Suomessa esillä. Oma arvaukseni on, että vastarinta on nytkin ylittämätön. On vaikea nähdä, miksi hyvin menestyvä keskiluokka kannattaisi perustuloa. Harvat sosiaalipoliittikan asiantuntijat uskovat siihen. Instituutionaalinen vastarinta on kokonaisuudessaan liian vahva. Pohjoismainen hyvinvointieteos sinänsä voisi venyä ottamaan vastaan perustulon, koska ne ovat samasta ideamaailmasta (universalismi, tasa-arvo, solidaarisuus). Kysymys olisi idean polkuriippuvuudesta, ”vain” politiikka muuttuisi (Cox 2004). Sen sijaan perustulo uhkaa tai sen ainakin koetaan uhkaavan liian monia mallin peruspilareita. Mutta kun kansalaispalkan tai perustulon idea on elänyt vuosisatoja ja kun asiantuntijat ovat keskustelleet siitä Suomessakin ainakin neljäkymmentä vuotta, voi olla aika varma, että idea pysyy julkisuudessa tai nousee julkisen keskustelun kohteeksi viimeistään ennen seuraavia eduskuntavaaleja.

Kirjallisuus

- Andersson, Jan Otto (2005) *Grundinkomst och medborgarlön för en postfordisk arbetsmarknad*. Teoksessa Olofsson, Jonas (toim.): *Den tredje arbetslinjen: Bortom den svenska modellen och marknadsliberalismen*. Stockholm: Agoras årsbok, 192-203.
- Andersson, Jan Otto (1998) *Inkomst utan arbete? Debatten om medborgarlön i Finland och Sverige*. *Historisk Tidskrift för Finland* 98 (2): 356-377.
- Andersson, Jan Otto (1993) *Mistä uusi perusta hyvinvointivaltiolle*. Teoksessa Anderson, Jan Otto, Antti Hautamäki, Riitta Jallinoja, Ilkka Niiniluoto & Hannu Uusitalo (toim.) *Hyvinvointivaltio ristiiallokossa: Arvot ja tosiasiat*. Helsinki: WSOY, 247-283.
- Andersson, Jan Otto & Olli Kangas (2005) *Universalism in the age of workfare – Attitudes towards basic income in Sweden and Finland*. Teoksessa Kildal, Nanna & Stein Kuhnle (toim.): *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic experience*. New York: Routledge, 112-129.
- Andersson, Jan Otto & Olli Kangas (2002) *Perustulon kannatus Suomessa*. *Yhteiskuntapolitiikka* 67 (4): 293-307.
- Arajärvi, Pentti (2006a) *Kansalaispalkka ja suomalaisen sosiaaliturvan perusta*. Kalevi Sorsa säätiö 15.12.2006. <http://sorsafoundation.fi/documents>.
- Arajärvi, Pentti (2006b) *Perustulo. Kova vai pehmeä paketti? Kommenttipuheenvuoro*. 23.2.2007. <http://sorsafoundation.fi/documents>.
- Arajärvi, Pentti (1998) *Toimeentulo ja perustulo*. *Talous & Yhteiskunta* 26 (1): 65-76.
- Arajärvi, Pertti (1997) *Selkeämpään toimeentuloon*. Selvitysmiesraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Atkinson, Anthony (1998) *Poverty In Europe*. Oxford: Blackwell.
- Bay, Ann-Helén & Axel West Pedersen (2006) *The limits of social solidarity – Basic income, immigration and the legitimacy of universal welfare state*. *Acta Sociologica* 49 (4): 419-437.
- Béland, Daniel (2005) *Ideas and Social Policy – An institutionalist perspective*. *Social Policy & Administration* 39 (1): 1-18.
- Boeri, Tito (2006) *EU's evolving social policy and national models. Do we need a new balance?* Helsinki, November 10th. Conference organized at the initiative of the Finnish presidency of the European Union. Helsinki 9-10/11/2006.
- Bowring, Finn (2004) *From the mass worker to the multitude – A theoretical contextualisation of Hardt and Negri's "Empire"*. *Capital Class* 83 (2): 101-132.

- Campbell, John L. (2002) *Institutional analysis and the role of ideas in political economy*. Teoksessa Campbell, John L. & Ove L. Pedersen (toim.): *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 159-189.
- Christensen, Erik (2002) *Feminist Arguments in Favor of Welfare and Basic Income in Denmark*. Paper presented at the 9th International Congress on Basic Income. Geneva September 12th-14th 2002.
- Christensen, Erik (2000) *Borgerløn: Fortællinger om en politisk ide*. København: Forlaget Hovedland.
- Cox, Henry (2004) *The path-dependence of an idea – Why Scandinavian welfare states remain distinct*. *Social Policy and Administration* 38:2, 204-219.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Fraser, Nancy (2000) *After the family wage – A post-industrial thought experiment*. Teoksessa Barbara Hobson (toim.): *Gender and Citizenship in Transition*. London: Macmillan.
- Gallie, Duncan (2003) *The quality of working life – Is Scandinavia different?* *European Sociological Review* 19 (1): 61-79.
- Green, Francis (2006) *Demanding Work: The paradox of job quality in the affluent economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Helsingin EuroMayDay-verkosto ja verkkolehti Megafoni (2006) *EuroMayDay avasi taistelun uudesta työstä: perustulo vs. workfare*. Teoksessa Tommi Hoikkala & Mikko Salasuo (toim.): *Prekaariruoska? Portfoliopolvi, perustulo ja kansalaistoiminta*. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisusarja, 11-15.
- Hiilamo, Heikki, Helka Hytti & Pentti Takala (2005) *Työikäiset toimeentuloturvian vähimmäisetuuksien saajina*. Helsinki: Kela Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42.
- Hiilamo, Heikki, Jouko Karjalainen, Mikko Kautto & Antti Parpo (2004) *Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki: Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksesta*. Helsinki: Stakes.
- Hoikkala, Tommi & Mikko Salasuo (toim.) (2006) *Prekaariruoska? Portfoliopolvi, perustulo ja kansalaistoiminta*. Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisusarja.
- Holvas, Jakke & Jussi Vähämäki (2005) *Odotustila*. Teos: Helsinki.
- Honkanen, Pertti (2007) *Perustulo simulaatioharjoituksena*. Teoksessa Honkanen, Pertti, Osmo Soininvaara & Ville Ylikahri: *Perustulo: Kohti toimivaa sosiaaliturvaa*. Helsinki: Vihreä sivistysliitto, 49-86.

- Honkanen, Pertti (2006) *Työttömien perusturvan ongelmia*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 54.
- Honkanen, Pertti & Kajanoja, Jouko (2006) *Vähimmäisturvan kehityksestä ja kehittämisestä*. Talous & Yhteiskunta 34 (3): 36-41.
- Hänninen, Sakari (2004) *Perustulo – kenen tahansa oikeus?* Teoksessa Helne, Tuula, Sakari Hänninen & Jouko Karjalainen (toim.): *Seis yhteiskunta: Tahdon sisään!* Jyväskylä: SoPhi, 269-289.
- Ikkala, Markku (2007) *Perustulokeskustelu Suomessa*. Teoksessa *Kansallinen sivistysliitto: Sisällä vai ulkona – kohti perustuloa?* Helsinki, Kansallinen Sivistysliitto, 9-72.
- Ilmakunnas, Seija ym. (1997) *Valoa tunnelin päässä: Näkökulmia hyvinvoinnin tulevaisuuteen*. Helsinki: TSL.
- Jakonen, Mikko, Jukka Peltokoski, & Aleksi Virtanen (2006) *Uuden työn sanat*. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Julkunen, Raija (2008) *Onko pohjoismaisella mallilla tulevaisuutta?* Teoksessa Suomen ja kansanvallan haasteet. Helsinki: Edita, 170-199.
- Julkunen, Raija (2006a) *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes.
- Julkunen, Raija (2006b) *Kätetty hyvinvointivaltio vai pohjoismainen malli?* Yhteiskuntapolitiikka 71 (2): 179-185.
- Julkunen, Raija (2005) *Hyvinvointivaltion sukupuolijärjestelmä – Jane Lewisin feministinen teoria*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa*. Helsinki: Yliopistopaino, 360-387.
- Julkunen, Raija (2004) *Yhteiskunta vakuutuksena, vakuutus yhteiskuntana*. Teoksessa Helne, Tuula, Sakari Hänninen & Jouko Karjalainen (toim.): *Seis yhteiskunta - tahdon sisään!* Jyväskylä: SoPhi, 249-269.
- Julkunen, Raija (2001) *Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (1997) *Työyhteiskunnan tulevaisuus – tosiasiat, projektit ja optiot*. *Julkaisussa kuusi esseetä työn ja työyhteiskunnan tulevaisuudesta*. Helsinki. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/5, 43-70.
- Kainulainen, Sakari (2006) *Hyvinvointivaltio ei turvaa hyvinvointia kaikille*. Teoksessa Helne, Tuula & Markku Laatu (toim.): *Vääryyskirja*. Helsinki: Kela, 77-86.
- Kansallinen sivistysliitto (2007) *Sisällä vai ulkona - kohti perustuloa?* Helsinki: Kansallinen Sivistysliitto.

- Kettunen, Pauli (2006) *Pohjoismainen yhteiskunta yhteiskunnan käsittämisen historiana*. Teoksessa Saari Juho (toim.): *Historiallinen käänne: Johdatus pitkän aikavälin historialliseen tutkimukseen*. Gaudeamus, Helsinki, 217-256.
- Kiander, Jaakko (2003) *Onko Suomessa liian vähän yrittäjiä?* VATT keskustelu-aloitteet 343.
- Kiander, Jaakko, Jukka Pekkarinen, Pentti Vartia & Pekka Ylä-Anttila (2005) *Suomi maailmantaloudessa. Uuden ajan talouspolitiikka*. Helsinki: Edita.
- Kildal, Nanna & Stein Kuhnle (2005) *The Nordic welfare model and the idea of universalism*. Teoksessa Kildal, Nanna & Stein Kuhnle (toim.): *Normative Foundations of the Welfare State*. The Nordic Experience. Routledge, New York, 13-33.
- Korpi, Walter & Joakim Palme (1998) *The paradox of redistribution and strategies of equality – Welfare institutions, inequality, and poverty in Western countries*. *American Sociological Review* 63 (4): 661-687.
- Kumlin, Staffan & Bo Rothstein (2005) *Making and breaking social capital – The impact of welfare state institutions*. *Comparative Political Studies* 38 (4): 339-365.
- Kopra, Ville (2007) *Perustulo: Kova vai pehmeä paketti?* Helsinki: Kalevi Sorsa -säätiö.
- Lahtinen, Ilpo (1992) *Perustulo: Kansalaisen palkka*. Helsinki: Hanki & Jää.
- Lahtinen, Ilpo (toim.) (1988) *Ken elää, sen syömänkin pitää*. Helsinki: Ylioppilaspalvelu.
- Lampinen, Osmo & Osmo Soininvaara (1980) *Suomi 1980-luvulla: Pehmeän kehityksen tie*. Porvoo: WSOY.
- Lehtonen, Heikki & Juha Kääriäinen (2005) *Hyvinvointivaltiot ja sosiaalisen pääoman ulottuvuudet*. Teoksessa Pertti Jokivuori (toim.): *Sosiaalisen pääoman kentät*. Jyväskylä: Minerva, 293-312.
- Lewis, Jane & Ilona Ostner (1991) *Gender and the Evolution of European Social Policies*. CES Workshop on Emergent Supranational Social Policy: The EC's Social Dimension in Comparative Perspective. November 15-17th, Center for European Studies, Harvard University.
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mattila, Anita (2001) *Tarvitaanko perustuloa? Suomalaisten kansalaistulo-, kansalaispalkka- ja perustulomallien teoreettinen analyysi*. Kuopio: Kuopion yliopiston sosiaalitieteiden laitos.
- Metteri, Anna (2004) *Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset*. Helsinki: Edita.

- Moisio, Pasi (2006) *Subteellinen köyhyys Suomessa*. Yhteiskuntapolitiikka 71 (6): 639-645.
- Nissinen, Eino (2006) *Outo lintu opiskelijana ja perheellisenä: Perheellisen korkeakouluopiskelijan ja hänen perheensä ongelmia toimeentuloturvasa*. Yhteiskuntapolitiikan pro gradu-tutkielma, Jyväskylän yliopisto.
- Offe, Claus, Ulrich Mückenberger & Ilona Ostner (1996) *A basic income guaranteed by the state: A need of the moment in social policy*. Teoksessa Offe, Claus: *Modernity and the State*. Cambridge: Polity Press, 201-221.
- Pateman, Carole (2006) *Freedom and democratisation – Why basic income is to be preferred to basic capital*. Teoksessa Dowding Keith, Jürgen De Wispelaere & Stuart White (toim.): *The Ethics of Stakeholding*. London: Palgrave.
- Peltokoski, Jukka (2006) *Palkittu elämä*. Teoksessa Jakonen Mikko, Jukka Peltokoski & Akseli Virtanen (toim.): *Uuden työn sanakirja*. Tutkijaliitto, Helsinki, 370-377.
- Pekkarinen, Jukka (toim.) (1998) *Takaisin täystyöllisyyteen: Lähivuosien talouspolitiikan suunta*. Helsinki: TSL
- SAK [Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö] (1994) *Mikä ihmeen perustulo?* Taloustietoa 28.10.1994. Helsinki: SAK.
- Schmidt, Vivien A. (2002) *Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?* Comparative Political Studies 35 (2): 168-193.
- Sipilä Jorma (1979) *Sosiaalisten ongelmien synty ja lievittäminen*. Helsinki: Tammi.
- Sipilä, Jorma (2004) *Globalisaation kestävä sosiaalipolitiikan rahoitus*. Teoksessa Hellsten, Katri & Tuula Helne (toim.): *Vakuuttava sosiaalivakuutus*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 308-329.
- Soininvaara, Osmo (2007a) *Perustulon yhteiskunnallisista vaikutuksista*. Teoksessa Honkanen Pertti, Osmo Soininvaara & Ville Ylikahri (toim.) *Perustulo: Kohti toimivaa sosiaaliturvaa*. Helsinki: Vihreä sivistysliitto, 87-105.
- Soininvaara, Osmo (2007b) *Vauraus ja aika*. Helsinki: Teos.
- Soininvaara, Osmo (2005) *Vihreät ja talous: Oikealla, vasemmalla vai edellä?* Helsinki: Tietokeino.
- Soininvaara, Osmo (1999) *Täystyöllisyyteen ilman köyhyyttä*. Helsinki: Art House.
- Soininvaara, Osmo (1994a) *Hahmotelma perustulomallista*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita. 1994:2.
- Soininvaara, Osmo (1994b) *Hyvinvointivaltion eloonjäämisoppi*. Helsinki: WSOY.
- Soininvaara, Osmo (1992) *Hyvinvointivaltio ja talouden kriisi*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1992:11.

- Soininvaara, Osmo (1986) *Ratkaiseva aika*. Porvoo: WSOY.
- Stakes (2006) *Oikeus ja kohtuus: Arvioita ja ehdotuksia yksityisestä ja julkisesta hyvinvoinnista. Hyvinvointivaltion rajat, työryhmäraportti*. Helsinki: Stakes.
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö] (1986) *Perustoimeentulotyöryhmän mietintö. Työryhmämuistio 1986:2*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Särkelä, Riitta & Eronen, Anne (toim.) (2007) *Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Tapaninen, Maikki (2006) *Taiteilijaelämää ja Tutkijat samassa jamassa*. Ydin 4, 7-9.
- TT [Teollisuus ja työnantajat] (1995) *Työtä vai kansalaispalkkaa*. Helsinki: Teollisuus ja työnantajat.
- Uljas, Päivi (2005) *Taistelu sosiaaliturvasta: Ammattiyhdistysväen toiminta sosiaaliturvan puolesta 1957–1963*. Helsinki: Like.
- Uotila, Jaakko & Paavo Uusitalo (1984) *Työttömyys, laki ja talous*. Helsinki: Tammi.
- Uusitalo, Hannu (1993) *Pohjoismaisen hyvinvointivaltion arvot ja käytäntö*. Teoksessa Anderson, Jan Otto, Antti Hautamäki, Riitta Jallinoja, Ilkka Niiniluoto & Hannu Uusitalo (toim.) *Hyvinvointivaltio ristiaallokossa: Arvot ja tosiasiat*. Porvoo: Sitra & WSOY, 59-96.
- Van Parijs, Philippe (2006) *Bottom-up Europe - Subsidiarity and the Euro-Dividend. The EU's evolving Social Policy and National Models. Seeking a New Balance*. Conference organized at the initiative of the Finnish presidency of the European Union. Helsinki 9-10/11/2006.
- Van Parijs, Philippe (1995) *Real Freedom for All. What (if anything) can justify capitalism?* Oxford: Clarendon Press.
- Vihreä perustulomalli – Perusturvaa ja työnteon kannattavuutta parantava sosiaaliturvan ja verotuksen uudistus. Hyväksytyt valtuuskunnan kokouksessa 4.2.2007.
- Virjo, Ilkka, Simo Aho & Hannu Kapanen (2006) *Passivoiko työttömyysturva? Työpoliittinen tutkimus 303*. Helsinki: Työministeriö.
- Virtanen, Matti (1987) *Tehtaan studioon*. Helsinki: Hanki ja jää.
- Vähämäki, Jussi (2007) *Prekariisaatio ja tietotyö*. Teoksessa Tjäder, Johanna & Antti Kasvio (toim.) *Työ murroksessa. Artikkelikokoelma*. Helsinki: Työterveyslaitos, 243-278.
- Ylikahri, Ville (2007) *Kohti perustuloa – perustulokeskustelua Suomessa ja maailmalla*. Teoksessa Honkanen Pertti, Osmo Soininvaara & Ville Ylikahri *Perustulo. Kohti toimivaa sosiaaliturvaa*. Helsinki: Vihreä sivistysliitto, 13-48.

IV

EUROOPPALAISET JA GLOBAALIT IDEAT

10 SOSIAALIPOLITIIKKA EUROOPAN UNIONISSA

- Miksi sosiaalipolitiikan konvergenssi nousi unionin asialistoille 1980-luvun lopussa?

Timo Hakala

Sosiaalipolitiikan lähentyminen eli konvergoituminen on monitasoinen tutkimusongelma. Tästä syystä sosiaalipolitiikan konvergoitumisen tutkimus on lisääntynyt viimeisten vuosikymmenten aikana. Arkisesti konvergenssi tarkoittaa lisääntyvää samankaltaisuutta ja yhtäläisyyttä. Sosiaalipolitiikan yhteydessä tällä tarkoitetaan muun muassa sosiaaliturvajärjestelmien yhdenmukaistumista, etuusperusteiden samankaltaistumista tai esimerkiksi yhteisiä toimenpiteitä köyhyiden ja syrjäytymisen estämiseksi.

Konvergoitumisen käsitettä voidaan analyttisesti tutkia useasta näkökulmasta. Ensiksi lähentymisen käsite voi sellaisenaan kuvata politiikan tulosta ja seurausta. Tällöin konvergoituminen on harjoitetun politiikan lopputulos. Näin ymmärrettynä muutos itsessään ei ole konvergoitumista, vaikka sitä usein käytetään lähentymisen synonyyminä. Toiseksi sosiaalipolitiikan konvergoituminen voi olla tiettyjen kansallisten hallintojen erillinen tavoite tietyn alueen sisällä. Näin on etenkin EU:ssa. Kolmanneksi lähentyminen on tekninen käsite, joka mittaa samankaltaisuuden määrää tai astetta. Konvergoitumisen määrä riippuu tarkasteltavan ajanjakson pituudesta, tutkimuskohteeksi valitusta maa-joukosta ja konvergoitumisen mittarista (O'Connor 2007).

Vanhojen eli EU 15 -maiden sosiaalipolitiikan lähentyminen on ajankohtainen tutkimuskohde. Valtiot ovat liittyneet EU:iin useissa aalloissa, mikä on mahdollistanut vertailevan tutkimuksen asetelman. Tutkimus on perustunut siihen mahdollisuuteen, että integraatio leviää toiminta-alueille, jotka eivät ole kuuluneet EU:n alkuperäiseen toimi-

valtaan. Tutkimuksessa on muun muassa pohdittu tosiasiallisen eli *de facto* ja lainsäädännöllisen eli *de jure* lähentymismekanismien merkitystä (Leibfried & Pierson 2000). *De facto* -lähentymisellä tarkoitetaan taloudellisten, poliittisten ja yhteiskunnallisten muutosten vaikutuksia sosiaalipolitiikkaan. *De jure* -lähentymisessä on kyse sitovasta sosiaalipoliittisesta lainsäädännöstä. Sosiaalipoliittista lähentymistä voidaan eritellä tarkemmin historiallis-institutionaalisen tutkimuksen näkökulmasta (Pierson 1996). Tämä viittaa siihen, että EU:n sosiaalipolitiikkaa on mahdollista lähestyä omasta tulevaisuushorisontista käsin (ks. Palola 2007).

Tässä luvussa analysoidaan EU:n sosiaalipolitiikkaa. Luvussa tarkastellaan minkälaisia uskomuksia, ajatusmaailmoja ja tavoitteita EU:n sosiaalipolitiikka sisältää ja edistää sekä minkäláisten uskomusten vallassa sosiaalipolitiikan konvergenssia pyritään edistämään. Konkreettisesti luvussa keskitytään syihin, jotka johtivat vuonna 1992 neuvoston suosituksiin sosiaalipoliittisten tavoitteiden konvergoitumisesta ja vähimmäissosiaaliturvasta (EC1992a; EC1992b). Suositukset ovat merkittäviä sosiaalipolitiikan konvergoitumisen kannalta EU:ssa, koska niissä on määritelty yhteiset sosiaaliturvan uudistamisen suuntaviivat (Greve 1996). Suositusten yhteydessä onkin pohdittu, millaisia EU:n jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät tulevat tavoitteiden toteutuksessa olemaan. Yksiselitteistä vastausta on vaikea antaa. Kehitys johtanee (vapaaehtoisen) vakuutusperusteisen turvan aseman vahvistumiseen, mutta toisaalta vaatimukset riittävästä perusturvasta ovat kasvaneet. EU:n lisäksi käytännössä kaikki kansainväliset järjestöt ovat suositelleet perussosiaaliturvan järjestämistä samalla kun rahastoinnin merkitystä on korostettu. Tässä luvussa ei kuitenkaan tämän tarkemmin oteta esiin suositusten mahdollisia poliittisia vaikutuksia sosiaaliturvajärjestelmien uudistamisessa. Tavoitteena on esitellä syitä, jotka aikanaan mahdollistivat neuvoston suositusten hyväksymisen.

Sosiaalipolitiikan lähentymisen paradigma

Hyvinvointivaltiotutkimuksessa on käytetty muutamia vakiintuneita teoreettisia lähtökohtia. Hallinnon kansainvälisessä tutkimuksessa (*intergovernmentalism*) valtio ymmärretään itsenäiseksi ja suvereeniksi toimijaksi, joka tarvittaessa toimii parhaaksi katsomallaan tavalla yhteistyössä muiden suvereenien valtioiden kanssa. Siksi kansainvälinen yhteistyö perustuu ensisijassa valtioiden väliseen poliittiseen kaupankäyntiin ja neuvotteluprosesseihin (*interstate bargaining*). Kaikki muut kansainväliset toimijat ovat valtioiden ohjauksessa ja valvonnan alaisia. Ne ovat lähinnä työrukkasia valtioiden välisten ongelmien ratkaisemisessa. Kansainvälisen politiikan (uus-)funktionalistisen käsityksen mukaan ylikansallisilla instituutioilla on huomattava valta toimia autonomisesti. Funktionalistisesti ajateltuna tämä valta on (pysyvästi) pois valtioilta ylikansallisten toimijoiden eduksi (Pierson 1996).

Edellisten teorioiden ongelma on, että ne (uus-)funktionalismin tavoin redusoiivat kansallisen ja kansainvälisen tason suhteen nollasummapeliksi. Kansainvälinen hallinnon tutkimus puolestaan selittää vain suurten sopimusten ja tapahtumien taustat. Se ei sano juuri mitään näiden merkkipaalujen välillä tapahtuvista prosesseista (Pierson 1996). Tältä osin institutionalismi ja erityisesti sen historiallinen muunnelma haastaa hallitusten välisen tutkimuksen ja (uus-)funktionalismin (Hall & Taylor 1996). Historiallisen institutionalismin pääasiallinen tarkoitus on selittää, miksi valtiot eivät usein pysty täyttämään ohjauks- ja valvontatehtäviään (Pierson 1996, 127, 147). Se pyrkii myös täsmentämään (uus-)funktionalistista valtioiden ja ylikansallisten organisaatioiden suhdetta. Tavoitteena on selvittää, millä edellytyksillä ylikansalliset instituutiot saavat vaikutusvaltaa ja ovatko ne edelleen vaikutusvallastaan huolimatta valtioiden hallittavissa vai eivät (Pierson 1996, 134). Kyse on siitä, miksi ylikansalliset instituutiot säilyttävät ristiriitatilanteissa asemansa (Pierson 1996, 142). Historiallinen institutionalismi voi myös selittää tärkeitä historiallisia tapahtumia (Pierson 2004, 135; Palier 2005, 38). Miksi poliittisesta umpikujasta saatetaan yhtäkkiä päästä odottamattomaan yhteisymmärrykseen? Tärkeitä ovat institutionaalisen järjestelmän muoto, perusarvojen ja -normien sekä

maailmankuvien vaikutus politiikkaan sekä institutionaalisen rakenteen vaikutus toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen, mahdollisiin valintoihin ja käyttäytymiseen (Chrysochoou 2001, 117). Uusimassa institutionaalissa tutkimuksessa on korostettu (poliittisten) ideoiden ja maailmankuvien sisällyttämistä teoreettiseen viitekehykseen (Béland 2005). Historiallisen institutionalismin oleellinen määre liittyy aikaan (Pierson 2004, 8). Toisin kuin hallinnon kansainvälisessä tutkimuksessa, historiallisessa institutionalismissa poliittiset prosessit ovat oleellisesti sidoksissa aikaan. Siksi niitä täytyy seurata elokuvan tapaan silkan valokuvan tai poikkileikkauksen lisäksi. (Pierson 1996; Pierson 2004, 134.)

Sosiaalipolitiikan nousu nykyisen Euroopan unionin asialistoille on ollut pitkä prosessi. Tätä kehitystä hallitusten välisen tutkimuksen tai funktionalismin on vaikea selittää. Historiallisen institutionalismin avulla sosiaalipolitiikan asemaa ja kehitystä EU:ssa voidaan arvioida paremmin kuin aikaisemmassa tutkimuksessa. Silloin otetaan huomioon, että EEC/EU-instituutioiden itsenäisyys on lisääntynyt ja että poliittisten päätösten seurauksia on vaikea ennustaa. Samoin on otettava huomioon odottamattomat seurannaisvaikutukset ja politiikan preferenssien, tavoitteiden tai arvojen muuttuminen. Sosiaalipolitiikan muotoutumiseen on vaikuttanut EU-instituutioiden kyky vastustaa jäsenmaiden ylivaltaa ja niiden vahvistuminen pysyvinä, peruuttamattomina eliminä (*institutional stickiness*). (Pierson 1996.)

Historiallis-institutionaalista tutkimusta on käytetty EU:n sosiaalipolitiikan analyysissä (Pierson 1996). Sosiaalipolitiikan muuttumista voidaan tutkia esimerkiksi sosiaalipoliittisen lähentymisen eli konvergenssin kautta. Konvergenssi on pääasiassa muutosta ajassa, mikä osaltaan kohdentaa huomion EU:n integraation käsinkosketeltaviin muutoksiin. Konvergenssitutkimuksen tehtävä on mitata ja kuvata lähentymisastetta sekä etsiä syitä sosiaalipoliittiselle lähentymiselle (Montanari 2001). Ensiksi on selitettävä lähentymisen ajatus, paradigman syntyminen ja leviäminen. Toiseksi tarkastellaan kulloisenkin uuden etapin taustalla olevaa integraatiotilannetta. Jokainen vaihe on ohjannut seuraavaa vaihetta ja rajannut vaihtoehtoja. Sosiaalipolitiikan konvergenssin esiinnousussa EU:n asialistoille on mielenkiintois-

ta se, miksi määrällisesti vaatimattomasta ja toisarvoisesta Rooman sopimuksen (1957) sosiaalipolitiikkaa koskevasta sääntelystä päädyttiin vuonna 1992 allekirjoitettuihin suosituksiin 92/441/ETY ja 92/442/ETY. Päällimmäiseksi nousee kysymys, miten on ollut mahdollista edetä näinkin pitkälle.

Sosiaalipolitiikan kehitysvaiheet EU:ssa

Euroopan unioni on kehittynyt vuoroin hitaasti ja nopeasti. Euroopan unionin edeltäjien perustamisen jälkeen 1960-luvulla edettiin enimmäkseen hitaasti. Integraatio nopeutui tilapäisesti sosiaalipolitiikassa 1970-luvun alkuun mennessä mutta hidastui nopeasti maailmantalouden vaikeuksien vuoksi. Uusi, nopeamman integraation kausi koitti 1980-luvun puolivälin jälkeen, jolloin syntyi monia sosiaaliturvan kehittämistä koskevia ohjelmallisia julistuksia. Sosiaalipolitiikan kannalta tärkeimmät tavoitteet olivat konvergenssikriteerien muotoileminen ja riittävän vähimmäissosiaaliturvan määrittelemine.

Euroopan unionin sosiaalipolitiikka on historiallisesti jaettu neljään kehitysvaiheeseen, joista tässä lyhyesti tarkastellaan kahta ensimmäistä (Schmidt 2005, 249-250; De Schutter 2006; ks. myös Kari 1998, 32–34). Ensimmäinen vaihe ulottui vuoteen 1972 saakka ja toinen vaihe tästä vuoteen 1989. Kolmannen kauden alkupuolella päästiin yhteisymmärrykseen sosiaalipolitiikan suuntaa koskevista suosituksista (EEC 1992; EEC1992b). Ensimmäistä vaihetta luonnehti sosiaalipolitiikan selkeä alisteisuus talouspolitiikalle. Muun muassa miesten ja naisten välinen palkkatasa-arvovaade perustui tasapainon säilyttämiseen jäsenmaiden työvoimien välillä (Schmidt 2005). Toisen vaiheen aikana käynnistyivät sosiaaliset toimintaohjelmat. Tänä aikana työturvallisuudesta tuli tärkeämpi tavoite kuin aiemmin lähinnä korkeammat työturvallisuusstandardit hyväksyneiden jäsenvaltioiden vaatimuksesta. Tavoitteena oli pyrkiä siihen, ettei työturvallisuutta käytettäisi kilpailukeinona. (Pierson 1996; Schmidt 2005.)

Görg Haverkate ja Stefan Huster (1999) sekä Manfred Schmidt (2005) jakavat Euroopan yhteisöjen sosiaalipolitiikan kolmeen kehi-

tysvaiheeseen. Ensimmäinen EU:n sosiaalioikeudellinen kehitysjakso on vapaan liikkuvuuden sosiaalioikeutta (*Freizügigkeits-Sozialrecht*). Kyseessä on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden takaava teknisen säännösten toimeenpano. Kyseinen säännöstö kielsi kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän. Näistä säännöksistä sovittiin EU:n edeltäjien perustamisvaiheessa (Rooman sopimuksen alkuperäinen artikla 51). Sieltä periytyvät Euroopan talousyhteisöjen (EEC) asetukset 3 ja 4 vuodelta 1958, jotka korvattiin myöhemmin neuvoston asetuksilla 1408/71 ja 574/72 sosiaaliturvan koordinoinnista. (Kari 1998, 86; Kari & Saari 2005, 24.)

Toinen EU:n sosiaalipolitiikan kehityslinja on kilpailutaloudellista sosiaalioikeuden kehittymistä (*Wettbewerbs-Sozialrecht*). Tämä tarkoittaa sitä, että kunkin jäsenvaltion kansallista sosiaalioikeutta tulkittiin yhä enemmän EU:n perusvapauksien eli työvoiman, pääomien, tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden näkökulmasta. Tässä kehityksessä erityisesti Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella on ollut tärkeä asema. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella on yksinoikeus yhteisöläinsäädännön tulkinnassa. Käytännössä tuomioistuin on ennakkoratkaisuillaan ohjannut yhteisöläinsäädännön tulkintaa. Oikeuslähteenä tuomioistuin käyttää perussopimuksia. Siksi niiden peruseriaatteet ovat vahvistuneet ja jäsenvaltioiden toimivalta on kaventunut. Näin on tapahtunut myös sosiaalipolitiikassa. Sopimusteksteissä vähäisiltä tuntuvia mainintoja menettelytavoista ja periaatteista voidaan noudattaa jäsenvaltioiden välisissä kiistoissa. Nykyään keskustellaan esimerkiksi sosiaalivakuutusten avaamisesta vapaalle kilpailulle. Teoreettisesta näkökulmasta kyse on perusvapausparadigman laajentumisesta.

Kolmanneksi EU:n sosiaalioikeutta voidaan kuvata alkuperäisen yhteisöoikeuden käsitteellä (*originäre Gemeinschafts-Sozialrecht*). Tällä tarkoitetaan politiikka-alueita, jotka syntyivät alkuperäisiin sopimukseen liittyneistä kompromisseista. Niillä taattiin jäsenmaiden välillä vallinnut taloudellissosiaalinen tasapaino. Sopijamaissa haluttiin, ettei yleistä naisten ja miesten eriarvoista palkkausta saa käyttää hyväksi siten, että jotkin jäsenmaat hyötyisivät tästä kohtuuttomasti. Erityisesti Ranskassa haluttiin varmistua omasta kilpailukyvystä verrattuna halvan (nais)työvoiman maihin. Myös sodasta toipuvassa Saksassa tämä argu-

menti oli helppo hyväksyä. Vastaavista kompromisseista oli kysymys terveystaloudessa ja sosiaalirahastoissa.

Euroopan integraatiokehityksen alussa yhteisöjen (EEC) muodollinen toimivalta sosiaalipolitiikassa oli vähäistä, joskaan ei olematonta. Rooman sopimuksessa vuodelta 1957 sosiaalista suojelua koskevat artikkelit 117–128. Tämän lisäksi vuonna 1949 perustetun Euroopan neuvoston sosiaalipöytäkirja vuodelta 1961 (*European Social Charter of the Council of Europe*) tarjosi sysäyksen syvempään eurooppalaiseen sosiaalipoliittiseen yhteistyöhön (Hantrais 1995, 2). Muodollista sitovuutta Euroopan neuvoston sosiaalipöytäkirjalla ei ollut. Lisäksi yhteisössä perusteltiin, ettei Euroopan markkinoiden integraatio vaikuta sosiaalisiin olosuhteisiin eikä korjaaviin tai kompensatorisiin toimiin tarvitse ryhtyä (De Schutter 2006, 131–132). Tästä syystä sosiaalinen suojeleminen ja ylipäänsä sosiaalipolitiikka eivät kuulu Euroopan unionin päätäntävaltaan (esim. De la Porte 2000; Schmidt 2005, 251). Sosiaaliturvasta ja sen tasosta päättävät jäsenvaltiot, koska jäsenmaita oikeudellisesti velvoittavaa yhteisölainsäädäntöä ei ole (De Schutter 2006). Tämän hetken oikeudellisesti sitova EU-säännöstö ei edellytä jäsenmailta yhdenmukaista sosiaaliturvalainsäädäntöä. Yhteisössä on sovittu periaatteista, joita tulisi noudattaa uudistettaessa sosiaaliturvajärjestelmiä ja sosiaalipolitiikan suuntaviivoja. Harmonisointiyritykset – eli täydellinen lainsäädännöllinen etuustason yhdenmukaistaminen – eivät ole tuottaneet tulosta. Ammattitautien perusteella myönnettävien eläkkeiden harmonisointi epäonnistui 1960-luvulla teknisten esteiden ja jäsenvaltioiden muuttuneiden tavoitteiden vuoksi (Kari 1998, 33). Toistaiseksi mikään jäsenvaltio ei ole tunnustanut toisen jäsenvaltion työkyvyttömyyden määritelmää sellaisenaan sovellettavaksi omissa järjestelmissään. Stephan Leibfried ja Paul Pierson (1995) ovat arvioineet harmonisoinnin mahdottomaksi. He ovat perustelleet tätä sillä, että jäsenmaiden sosiaalimenot jakautuvat hyvin eri tavalla. Käytännön esteet ovat liian suuret. Minimisosiaaliturvastandardien luominen epäonnistui laajojen (ylikansallisten) talousongelmien vuoksi 1970-luvulla (Kari 1998, 33–34; De Schutter 2006, 135). Onnistuessaan vähimmäismuotoinen sosiaaliturva olisi voinut taata jäsenmaiden kansalaisille yhtenäisen perustulon. Poliittisessa yhteisymmärryksessä olisi voitu säätää äitiys- ja

lastenhoitovapaat sekä terveydenhuolto kaikissa jäsenmaissa vähimmäistasojen mukaisesti. Historiallisen institutionalismin näkökulmasta tärkeintä on, että harmonisointi kuului neuvotteluihin jo tuolloin. Tästä keskustelusta siirtyi sosiaalipoliittisia tavoitteita implisiittisesti yhteisön politiikkaan.

Euroopan unionin toimivalta sosiaalipolitiikassa

Sosiaaliturvan harmonisoinnin epäonnistumisesta huolimatta ajatus sosiaalipolitiikan konvergoitumisesta on jäänyt poliittiselle agendalle (Schmidt 2005, 249). Nykytutkimuksessa sosiaalipolitiikan lähentyminen ja jopa yhdenmukaistaminen nähdään laajentuvan unionin koossa pysymisen edellytyksenä. Ajatus yhtenäisestä sosiaalipolitiikasta, samoista tavoitteista ja menettelytavoista säilyi muun muassa miesten ja naisten tasa-arvokysymyksissä sekä työntekijöiden yksilöllisten oikeuksien tunnustamisessa. Myöhemmin näihin periaatteisiin on voitu palata muissa asioissa. Miesten ja naisten tasa-arvoon liittyy selkeitä taloudellisia kilpailukykyetuja. Työntekijöiden yksilöllisten oikeuksien tunnustamiseen liittyy teknisiä koordinaatiopaineita. Näissä yksittäisissä tilanteissa harmonisointi oli saavutettavissa. Neuvoston asetukset 3 ja 4 koskettivat kirjaimellisesti jokaista (Kari 1998, 86–109). Talous- ja sosiaalipolitiikkaa ei voinut täydellisesti erottaa toisistaan. Tämä on pitänyt EU:n sosiaalipolitiikan lähentymisen tavoitetta ajankohtaisena.

Sosiaalipolitiikassa ja sosiaalisessa suojelussa suurin osa EU-säännöksistä liittyy työntekijöiden ja siirtotyöläisten asemaan. Alkuperäisessä Rooman sopimuksessa työntekijöiden vapaa liikkuvuus taattiin artiklassa 49. Laajemmin sosiaalisten kysymysten alue EU:ssa määriteltiin artikloissa 118–120. Nämä artikkelit koskivat yhteistyön edistämistä (artikla 118), miesten ja naisten tasa-arvoa ja yhtäläistä palkkaa samasta työstä (artikla 119) sekä palkallisia lomiamia (artikla 120). Myöhemmin osoittautui, että etenkin artiklalla 119 oli laajoja vaikutuksia EU:n sosiaalipolitiikkaan. Teoriassa artiklalla 119 oli sosiaalipolitiikkaa agendoilla säilyttävä funktio. Tässä yhteydessä Görg Haverkate ja Stefan Huster (1999) puhuvat aidosta yhteisöoikeudellisesta sosiaalipolitiikas-

ta ja sen laajenemisesta sekä kehitymisestä. Artiklan 119 myöhemmät tulkinnat ylittivät 1970-luvulle tultaessa aikanaan jäsenvaltioiden tar koittaman sisällön (Pierson 1996, 150; Kari & Saari 2005, 29). Ehkä hieman odottamatta ranskalaisten saksalaisille tekemät myönnytykset sosiaalipolitiikassa eivät olleet niin suuria, ettei sosiaalipolitiikasta olisi voitu keskustella yhteisössä. Näin siitä huolimatta, että artikla 119 – samoin kuin artikla 118 – ei antanut yhteisölle lainsäädännöllistä toimivaltaa (Kari 1998, 33; De la Porte 2000; Wisch 2006, 92).

Artiklassa 118 kannustetaan ja rohkaistaan jäsenmaita helpottamaan sosiaaliturvan koordinaatiota sekä edistämään työllisyyttä, ammatillista koulutusta, työläinsäädäntöä, sosiaaliturvaa, työolosuhteita, terveyttä, työturvallisuutta ja työmarkkinoiden toimintaa. (De Schutter 2006, 132.) Koska artikla 118 olisi voinut jäädä julistukselliseksi ilman sisällöllistä merkitystä, yhteisössä syntyi tapa käyttää sosiaalisten päämäärien edistämiseen sosiaalirahastoja. Sosiaalirahastojen asema EU:ssa perustuu Rooman sopimuksen 123–127:een artikloihin (Wisch 2006, 91; De Schutter 2006, 133). Yhteisön toimivalta muistutti sitä toimivaltaa, joka Yhdysvalloilla on osavaltioihinsa nähden (Spicker 1991, 9). Oikeudellisten esteiden vuoksi liittovaltio perusti erityisiä ohjelmia, esimerkiksi *War on Poverty*, joilla saatettiin ohittaa osavaltioiden lainsäädäntötoimivalta (Noble 1997, 151–152). Sosiaalirahastojen käyttö osoitti, ettei yhteisö ollut valmis jättämään artiklaa 118 soveltamatta.

Artikla 51 oli Euroopan yhteisöjen tärkein siirtotyöläisiä koskettanut artikla. Artiklassa todettiin, että työhön perustuvat vakuutuskaudet tulee huomioida toisessa jäsenmaassa etuusoikeuden ansaitsemiseksi ja etuuden laskemiseksi (De Schutter 2006, 133; Ditch 1999, 232; De la Porte 2000). Tämä oli välttämätöntä, jotta siirtotyöläisten vapaa liikkuvuus ylipäänsä olisi ollut mahdollista ja työntekijöiden kannalta järkevää. Siirtotyöläisten aseman sääntely artiklalla 51 oli enemmänkin välttämättömyys kuin yhteisöjen politiikan sanelema prioriteettikysymys. Tarkoituksena oli poistaa markkinaintegraation haittoja (Ditch 1999, 233).

Useiden tutkijoiden mukaan sosiaalipolitiikan nousu asialistalle oli markkinaintegraation johdannaisvaikutus eli integraation odottamaton seuraus (De Schutter 2006, 133; Schmidt 2005, 149). Muun muas-

sa naisten aseman kohentamisella ja yhteisillä työturvallisuusmääräyksillä haluttiin estää epäreilua kilpailua (Kari 1998, 48; Schmidt 2005, 149). Edellisen perusteella EU:n sosiaalisen ulottuvuuden alkuvaiheen kehittyminen tiivistyy laihaksi kompromissiksi. Alkuperäisenä tavoitteena oli harmonisoida jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmät. Käytännössä Rooman sopimuksessa koordinoitiin siirtotyöläisten sosiaaliturvaa. Laajamittainen sosiaalinen politiikka jäi toteutettavaksi sosiaalisten ohjelmien ja rahastojen keinoin (Hantrais 1995, 19; De Schutter 2006, 134). Tämä kuitenkin piti yllä mahdollisuutta sopia sosiaalipolitiikasta yhteisössä.

Ensimmäisen sosiaalisen toimintaohjelman (*Social Action Programme*) ja öljykriisin jälkeen yhteisössä keskityttiin parantamaan taloudellisten ongelmien aiheuttamia sosiaalisia seurauksia. Kehitys oli hidasta, koska eurooppalaisten yritysten kotipaikkakunnan määräytymissäännöksillä, selvitystilaan ajautumista koskevilla säännöksillä ja joukkotortisanomislainsäädännöllä oli rajoittava vaikutus yhteisötason sosiaaliturvan kehittämiseen. Yhteisöpolitiikka oli tässä suhteessa ennakoivan sosiaaliturvan kehittämisen sijaan passiivista ja reaktiivista (Ditch 1999, 233; De Schutter 2006, 136-137). Yhteisössä ei säädetty positiivista lainsäädäntöä sosiaalipolitiikan alueella. Sosiaalipolitiikka oli pääsääntöisesti ohjelmallista tavoitteiden kirjaamista (artikla 117) (Ditch 1999, 232, De Schutter 2006, 133).

Hiljaiselon jälkeen sosiaalipolitiittiset aloitteet lisääntyivät huomattavasti vuosien 1986 ja 1989 välillä (Johnson 2005). Euroopan yhtenäisasiakirja (*Single European Act*, EC 1987) merkitsi Euroopan integraation kiihtymistä, sosiaalisen ja taloudellisen koheesion eli yhtenäisyyden vahvistumista, keskusteluyhteyksien luomista eri osapuolten välillä sekä yhteisön toimivallan lisäämistä terveyspolitiikassa ja työturvallisuudessa. (Kari 1998, 34, 36; de la Porte 2000; De Schutter 2006, 144; Schmidt 2005, 250.) Euroopan yhtenäisasiakirjaan johtaneessa prosessissa jäsenmaiden lisäksi myös eurooppalaiset instituutiot olivat tärkeitä (Budden 2002). Samoin yhtenäisasiakirja käynnisti yhteisön sopimusten uudistamisen. Euroopan yhtenäisasiakirja ei poistanut unionin toimivallan epäselvyyksiä. Tämä antoi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle tahattomasti lisää sopimusten tulkintavaltaa. Epäsel-

vyydet eivät poistuneet työntekijöiden sosiaalisista perusoikeuksista annetun peruskirjan (*Charter of the Fundamental Social Rights of Workers*, EC 1990) ilmestyttyä vuonna 1989. Peruskirja koskee työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, yhtäläistä palkkausta, työ- ja asumisolosuhteiden parantamista, työturvallisuutta, sosiaalista hyvinvointia, lapsia ja nuoria sekä vammautuneita ja vanhuksia (Kari 1998, 71–73; Wisch 2006, 93). Peruskirja on tärkeä, koska siinä määritellään subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate. Läheisyysperiaate rajoittaa yhteisön toimivallan kunkin tilanteen vaatimalle mahdollisimman alhaiselle päätätätasolle. Yhteisö ei voi suoraan puuttua jäsenvaltiossa ilmenevään sosiaaliseen ongelmaan, vaan ratkaisua on haettava ensin paikalliselta tai jäsenvaltion tasolta. Vaikka yhteisön toimivaltaa rajoitettiin läheisyysperiaatteella, yhteisöstä tuli peruskirjan mukaisesti itsenäinen toimija sosiaaliturvakysymyksissä (De la Porte 2000). Tätä helpotti määräenemmistöpäätöksiin siirtyminen (Pierson 1996). Peruskirja oli tärkeä myös siksi, että sen nojalla komissio saattoi tehdä sosiaalasioita koskevia esityksiä. Siksi komission ja jäsenvaltioiden välillä voitiin keskustella yhteisistä sosiaalipoliittisista tavoitteista ja näiden yhdenmukaistamisesta.

Jacques Delorsin johtaman komission 1980-luvun jälkipuoliskon aktiivisen sosiaalipoliittisen kauden huipentumia ovat neuvoston suositukset 92/441/ETY ja 92/442/ETY. Yhteisö päätti edistää sosiaalisten tavoitteiden konvergoitumista. On tuskin sattumaa, että sosiaalipoliittikan yhdenmukaistamistavoitteet nousivat 1992 esityslistoille uudelleen 1950- ja 1960-lukujen jälkeen. Ajatus konvergoitumisen sisällyttämisestä yhteisön pitkän tähtäimen sosiaalipoliittikkaan on houkutteleva. Esimerkiksi Matti Kari ja Johannes Pakaslahti (2003, 37) toteavat, että mahdollinen sosiaaliturvajärjestelmien yhdenmukaistaminen on pidettävä mielessä. Sosiaalipoliittikan *tavoitteista* sopiminen on ensisijainen ja sosiaaliturvan *sisällöstä* sopiminen on toissijainen tehtävä. Historiallis-institutionaalisen teorian mukaan sisältökysymyksiin keskittyminen voisi olla seuraava vaihe sosiaalipoliittikan kehittämisessä. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin, miten konvergoituminen ilmenee muutamassa EU-asiakirjassa.

Konvergenssipolitiikka ja EU-lähteet

Euroopan unionin sosiaalipolitiikkaa ja sen kehittymistä voidaan arvioida muutamana EU-lähteen avulla. Näitä ovat Euroopan yhtenäisasiakirja (1986) ja työntekijöiden sosiaalisista oikeuksista annettu peruskirja (1989). Sosiaalipoliittisen konvergoitumisen ja vähimmäissosiaaliturvan kannalta tärkeimmät tutkimuslähteet ovat neuvoston suositukset 92/441/ETY ja 92/442/ETY. Jäljempänä selvitetään yksityiskohtaisesti näiden suositusten sisältö.

Seuraavaksi tarkastellaan sitä, miten Euroopan yhtenäisasiakirja ja työntekijöiden sosiaalisista oikeuksista annettu peruskirja ovat säilyttäneet tarpeen keskustella sosiaalisen suojelun tavoitteiden ja päämäärien yhdenmukaistamisesta. Teoreettisesti ajateltuna sosiaalipolitiikka, sen tavoitteet ja päämäärät sekä sosiaalipolitiikan lähentyminen ovat ideoita, jotka ovat aika ajoin nousseet esityslistoille. Alla olevassa jaksossa selvitetään Euroopan yhtenäisasiakirjan, työntekijöiden sosiaalisista oikeuksista annetun peruskirjan sekä suositusten 92/441/ETY ja 92/442/ETY merkitystä sosiaalisten tavoitteiden konvergoitumisessa. Tavoitteena on tarkastella sitä, millaisessa integraatiotilanteessa yllä mainitut suositukset syntyivät, ja miten konvergenssi niissä ymmärretään.

Euroopan yhtenäisasiakirja

Euroopan yhtenäisasiakirja muutti 1957 solmittua Rooman sopimusta. Tavoitteeksi asetettiin sisämarkkinoiden toteutuminen määräaikaan mennessä (European Communities 1987; yhtenäisasiakirjan artikkeli 13). Tämä tarkoitti tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien vapaata liikkuvuutta. Euroopan yhtenäisasiakirjan pääasiallisena sosiaalipoliittisena tavoitteena oli rajoittaa mahdollisten taloudellisten muutosten ja kriisien sosiaalisia seurauksia (esim. De Schutter 2006, 136). Varsinkin Ranskassa tämä katsottiin välttämättömäksi, jotta yhteismarkkinat toteutuisivat, etenkin kun yhteisö oli 1986 laajentunut kahdella uudella jäsenmaalla. Tämän tavoitteen saavuttamisessa Ranskaa auttoi Iso-Britannia, joskin täysin eri syistä. Ison-Britannian päällim-

mäisenä tavoitteena oli saattaa sisämarkkinat voimaan ajallaan. Ranskan tavoitteen mukaisesti EY-sopimusta lisättiin artiklalla 118a, jonka turvin määränemistöpäätöksellä saatettiin voimaan direktiivejä. Artiklan 118a mukaan jäsenmaiden tulee pyrkiä työolosuhteiden – erityisesti työterveyden ja -turvallisuuden – parantamiseen asettamalla tavoitteeksi yhdenmukaistaa kyseisiä olosuhteita. Komission mukaan tällä tavalla voitiin estää osa sosiaalisen polkumyynnin (*social dumping*) riskeistä sisämarkkinoiden toteutuessa ja yhteisön mahdollisesti edelleen laajetessa. (De Schutter 2006, 142-143.)

Komission ja myöhemmän sosiaalipoliittisen uudistumisen kannalta yhtenäisasiakirja oli tärkeä, koska työolosuhteita koskevan tavoitteen saavuttamiseksi siinä oli sovittu määränemistöpäätösmenettelystä. Robert Geyer (2000, 255) toteaa, että myöhemmin komissio yritti laajentaa määränemistöpäätösmenettelyä muihin sosiaalisen suojelun alueisiin. Konvergoitumisen ajatus ei missään tapauksessa jäänyt sivuun sosiaalipoliitikassa. Itse asiassa määränemistöpäätösmenttely mahdollisti, että konvergoitumistavoite olisi siirtynyt muihin sosiaaliasioidiin, mikäli artiklaa 118a olisi käytetty perusteena uuden politiikan luomisessa. Toisaalta artiklassa korostetaan myös asteittaista etenemistä olosuhteiden harmonisointitavoitteen saavuttamisessa. Yhtenäisasiakirjassa sosiaalipoliittiset tavoitteet on määritelty harmonisoinnin käsitteen avulla. Tässä mielessä yhtenäisasiakirja asetti jäsenmaille selkeän tavoitteen. Yhtenäisasiakirjalla lisättiin EY-sopimukseen vielä artikla 118b. Sillä pyritään lisäämään työnantajien ja työntekijöiden välistä vuoropuhelua, jotta näiden osapuolien välisiä asioita voitaisiin ratkoa sopimalla. Myöhemmin tätä pyrkimystä vahvistettiin työntekijöiden sosiaalisista oikeuksista annetun peruskirjan artiklalla 12 (Hepple 1990, 644).

Yhtenäisasiakirjan artiklassa 130a tuodaan esiin myös sosiaalisen koheesion käsite. Artiklan ensimmäisen momentin sanamuoto kuuluu vapaasti käännettynä seuraavasti: ”Edistääkseen kaiken kaikkiaan harmonista kehittymistään yhteisö kehittää ja tavoittelee toimia, jotka johtavat taloudellisen ja sosiaalisen koheesion voimistumiseen.” Toisessa momentissa täsmennetään ensimmäistä momenttia ja viitataan alueellisten erojen tasaamiseen yhteisössä. Artiklassa 130b tuodaan esiin

se, että yllä esitettyyn tavoitteeseen tulee päästä talouspolitiikan ja sisämarkkinoiden täytäntöönpanokeinoin. Artiklassa viitataan myös yleisiin politiikkoihin (*common policies*) näitä kuitenkin tarkemmin määrittelemättä. Samaisessa artiklassa todettuja tavoitteita ja niihin pääsyä yhteisö tulee tukemaan rakennerahastojen, Euroopan investointipankin ja muiden olemassa olevien rahoituskeinojen kautta (ks. myös artikkelit 130c-130e). Sosiaalipolitiikka oli näiden artiklojen valossa alisteista markkinaintegraatiolle, jonka tosin tuli huolehtia siitä, että harjoitettu politiikka oli sopusoinnussa yllä mainittujen artiklojen tavoitteiden kanssa. Sosiaalipoliittisten tavoitteiden tuli sisältyä talouspoliittisiin tavoitteisiin siten, etteivät nämä saaneet olla ristiriidassa keskenään. Ristiriidattomuusvaatimus on sinänsä osoitus sosiaalipoliittisen ajattelun laajentumisesta EU:ssa.

Yhtenäisasiakirja jatkaa sosiaalipolitiikan kehittämistä ja laajentamista. Yhtenäisasiakirjassa jäsenvaltioille turvattiin mahdollisuus yhteistyössä kontrolloida sisämarkkinoiden toimintaa. Konvergoitumisen näkökulmasta yhtenäisasiakirjan artikkelit ovat lähinnä ohjelmallisia artiklan 118a varsin voimakkaista sanavalinnoista riippumatta. Kuitenkin yhtenäisasiakirja pohjusti osaltaan tietä työntekijöiden sosiaalisista oikeuksista annetun peruskirjan syntymiselle (Geyer 2000, 250).

Työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien peruskirja

Työntekijöiden sosiaalisista oikeuksista annettu peruskirja vuodelta 1989 (EC 1990) kuuluu tärkeimpiin yhteisön sosiaalipoliittisiin asiakirjoihin. Daniel Vaughan-Whiteheadin (2006, 28) mukaan peruskirja ilmaisee yhteiset arvot, joiden pohjalta yhteisön sosiaalipolitiikkaa tulee harjoittaa. Peruskirjan allekirjoittamisen jälkeen komissio teki 47 ehdotusta peruskirjan tavoitteiden toteuttamiseksi (Hepple 1990, 644). Komissio julkaisi myös tiedonannon (COM(89)568), jossa se esitti toimenpiteitä peruskirjan toimeenpanon edistämiseksi.

Peruskirja koostuu kahdesta osasta. Ensimmäinen osa, joka on laajin, käsittelee työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia. Osa sisältää kappaleet vapaasta liikkuvuudesta, työllistämisestä ja palkkauksesta,

asuin- ja työskentelyolosuhteiden parantamisesta, sosiaaliturvasta, yhdistymisvapaudesta ja työmarkkinaneuvotteluista, ammatillisesta koulutuksesta, miesten ja naisten yhdenvertaisesta kohtelusta, työntekijöiden osallistumisesta ja tiedottamisesta, terveydestä ja työturvallisuudesta, lasten ja nuorten suojelusta, vanhuksista sekä työkyvyttömistä. Toinen peruskirjan osa sisältää neljä peruskirjan toimeenpanoartikkelia.

Henkilöpiiriltään peruskirja kattoi nimensä mukaisesti vain työntekijät. Työelämän ulkopuolella oleva väestö oli suljettu peruskirjan kohderyhmän ulkopuolelle, vaikka komissio oli alussa toista mieltä (De Schutter 2006, 144; ks. ja vrt. Spicker 1991, 69 ja COM(89)248 sekä COM(89)471). Sittemmin työntekijöiden lisäksi muita ryhmiä, kuten opiskelijat, on otettu koordinoituisäännösten piiriin. Oikeudellisesti peruskirja ei laajentanut yhteisön toimivaltaa. Peruskirja onkin oleellisesti julistuksellinen. Siinä todetaan, että jäsenvaltioiden tulisi tunnustaa eräiden luettelavissa olevien perusoikeuksien olemassaolo ja ottaa nämä huomioon kansallisessa sosiaalipolitiikassa. Peruskirjan ohjelmallinen luonne ja tavoite käyvät ilmi seuraavasta lainauksesta (7 artikla): ”Sisämarkkinoiden toteutumisen on johdettava Euroopan yhteisön työntekijöiden elintason ja työolosuhteiden paranemiseen. ”Myöhemmin samassa artiklassa todetaan, että ”tämän parannuksen on tarvittaessa ulotuttava tiettyihin työelämän sääntelyyn liittyviin tekijöihin, kuten joukkoirtisanomis- ja konkurssimenettelyihin.” Tästä huomataan, että peruskirjassa todetaan uudelleen alkuperäisen Rooman sopimuksen 117:n ja 118:n artiklojen tavoitteet (Pakaslahti 2001, 39).

Rooman sopimuksen artiklassa 117 todetaan, että sosiaaliturva)järjestelmät (*social systems*) harmonisoituvat yhteismarkkinoiden toiminnan, lakien, asetusten ja hallinnollisten toimien lähentymisen (*approximation of provisions*) avulla. Sosiaalisten oikeuksien peruskirja on kuitenkin laajempi ja yhtenäisempi kokonaisuus kuin Rooman sopimuksen sosiaaliturvaa koskevat 48-51, 117-122 ja 123-128 artiklat (Pakaslahti 2001, 39). Merkitykselliseksi peruskirjan tekee, että se antoi komissiolle mahdollisuuden käynnistää ja valvoa sosiaaliturvapoliittikkaa. Tämä mahdollisti sosiaalipoliittisten toimintaohjelmien käynnistämisen (Kari 1998, 71-73). Viimein peruskirja

liitettiin Maastrichtin sopimukseen (1992), jolloin Iso-Britannia jäi joksikin aikaan sopimuksen ulkopuolelle. Peruskirja mahdollisti myös suosituksen 92/441/ETY ja 92/442/ETY, joita tarkastellaan jäljempänä sosiaalipolitiikan konvergoitumisen näkökulmasta (COM(89) 248; COM(89) 471).

Työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien peruskirjan synnyn ja merkityksen ymmärtämiseksi on hyvä tarkastella yhteisössä vallinnutta integraatiotilannetta muutamien suurten jäsenmaiden näkökulmasta. Ensinnäkin Ranskassa oli saatettu voimaan toimeentuloturva *Revenu minimum d'insertion* (RMI) vuonna 1988. Uuden järjestelmän tavoitteena oli vähentää sosiaalista syrjäytymistä ja köyhyyttä. Toisin kuin Ison-Britannian sosiaaliturvauudistuksissa, neuvoston suosituksen ja RMI:n henkilöpiiri sisälsi työntekijöiden lisäksi muita henkilöryhmiä. (Palier 2005, 322, 325; Schmid 2002, 154-155; Taylor-Gooby 2002, 160.) Syynä RMI:n laajuuteen oli, että ranskalaiset työntekijät oli vuodesta 1974 saatettu kattavan sosiaaliturvan piiriin. Niinpä RMI oli ensisijassa köyhyyden ja syrjäytymisen estävä työväline (Spicker 2002, 115), kun taas suositus 92/441/ETY ohjasi jäsenmaiden huomion sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseen (De Schutter 2006, 144).

Isossa-Britanniassa olivat konservatiivihallitukset vallassa vuosina 1979–1997. Hallituspolitiikka tähtäsi julkisten menojen supistamiseen, julkisen vallan roolin pienentämiseen, uusien työpaikkojen luomiseen, työmarkkinoiden vapauttamiseen ja talouden liberalisointiin (Taylor-Gooby 2002). Vielä 1950 Iso-Britannia oli sosiaaliturvamenoilla mitattuna johtava maa, mutta 1970-luvulle tultaessa se oli menettänyt asemiaan (Tomka 2003, 252). Kansallisen politiikan erilaisuudesta ja yhteisöpolitiikan vaikuttavuudesta kiinnostava yksityiskohta on se, että Isossa-Britanniassa ja Ranskassa köyhyysaste oli yhtä suuri 1980-luvun loppupuolella. Nykyään tilanne on kääntynyt Ison-Britannian tappioksi. Näin on siitäkkin huolimatta, että Iso-Britannia oli mukana yhteisössä köyhyyden vastaisen toimintaohjelman alkaessa vuonna 1975. (Ditch 1999, 233.)

EEC/EU ja ranskalaiset olivat 1950- ja 1960-luvuilla enemmän samoilla linjoilla sosiaalipolitiikan tavoitteista (Palier 2005, 330; De Schutter 2006, 138) kuin esimerkiksi saksalaiset tai myöhemmin britit.

Ranskan kansallisen sosiaalipolitiikan tavoitteena oli lisätä syntyvyyttä ja vahvistaa työntekijöiden (poliittista) asemaa. Ranskassa parannettiin perheiden ja vanhusten asemaa sekä kiinnitettiin huomiota työtapatuuriin ja terveyden huoltoon. (Palier 2005, 95–97.) Euroopan yhteisössä Ranskan tavoitteena oli edistää köyhyyden vastaisia toimia ja lisätä yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta. Funktionaaliseksi selitykseksi tähän pyrkimykseen on tarjottu ranskalaisten tarvetta suojata naisvaltaisen teollisuuden kilpailukyky. Ranska esittikin, ilman merkittävää tulosta, että miesten ja naisten palkat samasta työstä olisi harmonisoitava perustamissopimuksen nojalla (esim. Pierson 1996, 150). Selitys on kuitenkin puutteellinen, koska tavoitteet työntekijöiden elinolosuhteiden parantamiseksi oli kirjattu jo yhteisön perustamisen sopimukseen (118:a artikla) (Spicker 1991, 8–9) eikä tässä vaiheessa ollut Italiaa lukuun ottamatta kilpailua eteläisestä Euroopasta. Periaatteellisempaa funktionalistista syytä Ranskan tavoitteille voi etsiä talouspolitiikasta. Ranskassa on harjoitettu voimakasta valtiojohtoista taloussuunnittelua toisin kuin liberaalissa Isossa-Britanniassa (Palier 2002, 63). Osana tähän on kuulunut valtion, työntekijöiden ja ammattiyhdistysliikkeen vuoropuhelu (Spicker 2002, 113). Solidaarisuuden korostaminen ja sosiaalinen kumppanuus kuuluvat näihin mekanismeihin ja käsitteisiin, joiden avulla vuoropuhelua on käyty. Historiallisen institutionalismin kautta Ranskan asemaa voi paremmin ymmärtää, jos ottaa huomioon maan sosiaalisten perusarvojen luonteen ja Ranskan kiinnostuksen oman sosiaalipolitiikkansa kehittämiseen.

Neuvoston suositus riittävistä voimavaroista ja sosiaalihuollosta (92/441/ETY)

Neuvoston suosituksen 92/441/ETY tarkoituksena oli määritellä yhteisesti hyväksytyt vertailuperusteet riittäville voimavaroille sosiaaliturvan alueella. Suositus korostaa EU:n koordinaatioasetuksen 1408/71 piiriin kuulumattoman sosiaalihuollon merkitystä sosiaaliturvajärjestelmänä. Suosituksen käytännöllisenä vaikutuksena sosiaalihuoltoa ja minimituloa takaavia järjestelmiä parannettiin eteläeu-

rooppalaisissa jäsenmaissa. (Ferrera 1996, 4; De la Porte 2000; Kari ja Saari 2005, 19.)

Suositus viittaa Rooman sopimuksen 235:een artiklaan, Euroopan yhtenäisasiakirjaan ja erityisesti sen esipuheeseen, neuvoston päätöslauselmaan taistelusta sosiaalista syrjäytymistä vastaan (1989), työntekijöiden sosiaalisista oikeuksista annettuun peruskirjaan sekä talous- ja sosiaalikomitean mielipiteeseen köyhyydestä (1989). Rooman sopimuksen 235:s artikla koskee neuvoston mahdollisuutta komission aloitteesta lisätä yhteisön toimivaltaa tarpeellisiksi katsottavien sosiaalipoliittisten toimenpiteiden aikaansaamiseksi. Neuvoston päätöslauselma kuvastaa yhteisymmärrystä siitä, että sosiaalinen syrjäytyminen on muutakin kuin taloudellisten voimavarojen puuttumista (Hunt 2005, 114). Päätöslauselman mukaan kyse on henkilöiden asumisolosuhteista ja niiden kohentumisesta sosiaalisen integraation ja työmarkkinoille osallistumisen keinoin. Näkemys sosiaalisen syrjäytymisen syistä on perusteiltaan työmarkkinalähtöinen. Talous- ja sosiaalikomitean mielipide suosittelee vähimmäistasoisen tulon käyttöönottoa.

Varsinainen neuvoston suositus 92/441/ETY allekirjoitettiin kesällä 1992. Sosiaalipoliittiset tavoitteet, päämäärät ja keinot on jaettu kuuteen kohtaan. Ensimmäisessä kohdassa viitataan perusoikeuteen elää ihmisarvoisesti. Toisessa kohdassa todetaan yleiset periaatteet, jotka liittyvät ensimmäisen kohdan julistukselliseen tavoitteeseen. Tähän tavoitteeseen päästään tunnustamalla työntekijöiden ja muiden henkilöryhmien yksilöllinen oikeus riittäviksi katsottaviin sosiaalisiin voimavaroihin. Jäsenmaiden tulee huolehtia siitä, ettei kukaan jää vaille tätä turvaa. Suosituksessa todetaan, että työtä ja koulutusta sekä taloudellisia ja sosiaalisia syrjäytymisen vastaisia keinoja tulee tarvittaessa käyttää. Tämä ei kuitenkaan koske opiskelijoita eikä kokopäivätyöntekijöitä. Nämä tavoitteet ovat viimesijaisia eikä tämän vuoksi niillä voida perustella kattavamman sosiaaliturvan heikentämistä.

Suosituksen kolmannessa kohdassa keskitytään tavoitteiden toteuttamiseen. Toimeenpanossa on huomattava jäsenmaiden hinta- ja elintaso. Toimenpiteiden tulee olla sellaisia, että ne kannustavat työntekoon. Neuvoston suositus neuvoo jäsenmaita käyttämään taloudellista apua, neuvontaa ja opastusta sekä tiedotusta ja koulutusta ongelmien

ratkaisussa. Neljänneksi hallinnon tulisi olla yksinkertaisesti järjestetty ja se tulee liittää sosiaaliturvan muihin järjestelmiin ja rakenteisiin. Lopuksi suosituksessa todetaan raportoinnin ja systemaattisen tiedonhankinnan tarve. Tässäkin tulee kuitenkin noudattaa taloudellisten voimavarojen mukaista politiikkaa.

Neuvoston suositus sosiaaliturvan tavoitteiden ja sosiaalipolitiikan lähentämisestä (92/442/ETY)

Euroopan yhteisöjen komission tiedonannon (COM(99)347) mukaan neuvoston suosituksen 92/442/ETY pääasiallisena tehtävänä oli saada aikaan yhteisölle konvergenssistrategia. Ajatuksena oli luoda ohjelmallinen kehikko, joka perustuu yhteisille tavoitteille ja jonka avulla voitaisiin kehittää kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä. Suositus oli siten tulevaisuusorientoitunut.

Hyvinvointivaltiojärjestelmien kestävyys oli ajankohtainen keskustelunaihe Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa 1970-luvun alussa sekä Ranskassa ja Saksassa 1970-luvun puolivälin tienoilla. (Palier & Bonoli 1995; Schmid 2002; Palier 2005.) Vaikka sosiaaliturvajärjestelmien rahoittamisesta puhuttiin laajalti, neuvoston suosituksessa tästä ei ole mainintaa. Suosituksessa ei myöskään puututa jäsenvaltioiden oikeuteen määrätä järjestelmistään tai kiinnitetä huomiota heikentyneeseen taloustilanteeseen. Suositus ohjasi yhteisöpolitiikkaa kohti vähimmäis-sosiaaliturvakysymyksiä (Haverkate & Huster 1999, 60). Suosituksen tekee tärkeäksi se, että siinä määriteltiin menettelytavat ja periaatteet, jotka tulee ottaa huomioon sosiaaliturvan kehittämisessä (Palier 2005, 61). Tämän nojalla komissio aloitti kehityksen seurannan ja tarkkailun jäsenmaissa (Ferrera 1996, 2).

Neuvoston suositus on jaettu kahteen osaan. Näistä kuitenkin vain ensimmäinen osa on sisällöllisesti merkittävä, joskin toisessa osassa komissiolle annetaan edistymisen raportointivelvoite, konsultaatiomahdollisuus ja sopivien mittarien kehittäminen. Muun muassa kolmas köyhyysohjelma vuosina 1990–1994 tähtäsi köyhyysindikaattoreiden käyttöönottoon (Ditch 1999, 234). Ensimmäisessä osassa käsitellään

sosiaaliturvan tärkeimmät alueet: terveys ja sairaus, äitiys, työttömyys, työkyvyttömyys, vanhuus sekä perhe. Historiallis-institutionaalisen tutkimuksen kannalta on huomattava, että komissiolle annettiin aloitevaltaa ohjata yhteisön huomio talouspolitiikkaa ja sisämarkkinoita lähellä oleviin sosiaalipoliittisiin aiheisiin. Erään väitteen mukaan komission aloitteiden menestys riippuisi siitä, miten hyvin sosiaali- ja talouspolitiikka olisivat yhteen sovitettavissa. Yhteisön kattavilla työmarkkinoilla on tämän onnistumisessa tärkeä rooli, koska ne yhdistävät luonnollisella tavalla nämä kaksi politiikka-alueita toisiinsa. Näin ajateltuna ajatus yhdentymisestä, konvergoitumisesta ja jopa harmonisoitumisesta on ensiksi säilynyt ja toiseksi tunkeutunut työvoiman vapaan liikkuvuuden takaamisesta ja talous- sekä työvoimapolitiikan tavoitteista sosiaalipolitiikkaan.

Universaalin sosiaaliturvan näkökulmasta suosituksessa 92/442/ETY todetaan, että tarvittavan terveydenhoidon lisäksi jäsenmaiden tulisi huolehtia kaikille asukkaille tarkoitettujen terveyttä edistävien toimenpiteiden kehittamisestä. Konkreettisesti terveyspolitiikka oli 1980-luvulle asti eräin poikkeuksin ohjelmallisten pyrkimysten värittämää (Kari 2004, 15-16). Neuvoston suosituksen mukaan aiemmin työelämässä olleille ja työttömille tulee taata tietty elintaso. Erityisesti nuoria on estettävä syrjäytymästä. Äitiydestä aiheutuvat kustannukset tulisi kattaa sosiaaliavulla (*social assistance*). Pohjoismaissa tämä sektori on selvemmin kuin muissa maissa kuulunut universaaliin sosiaaliturvaan. Suosituksessa todetaan vielä, että vanhuusturvan tulee olla minimissään sen tasoista, että sillä on mahdollista kattaa vanhusten erityistarpeet ja riittävä elintaso. Pääperiaatteena on, että tämä ja erityisesti minimiturvaa parempi sosiaaliturvan taso saavutetaan eläkejärjestelmien ja muiden vastaavien järjestelmien jäsenyydellä. Vanhuusturvan osalta suosituksessa kiinnitetään erityistä huomiota niihin, jotka ovat lasten hankinnan tai sairauden vuoksi olleet vakuuttamattomina. Aukot heidän vakuutusturvassaan tulee kattaa muilla keinoin. Myös keskustelu väestöllisestä muutumisesta ja perherakenteiden muutoksesta on otettu mukaan suositukseen. Vanhuusturvan herkkyyys näihin muutoksiin tulisi säilyttää. Suosituksessa otetaan kantaa työelämään palaavien mahdollisuuksien ja kaikkein huonoimmassa asemassa olevien sekä

monilapsisten perheiden paremman sosiaaliturvan järjestämisen puolesta. Kaiken kaikkiaan monet suosituksen kohdat ovat ylimalkaisia. Monin kohdin viitataan nimenomaisesti vähimmäistasoiseen toimeentuloon. Chantal Euzéby (2000, 268) huomaa tämän osittain vastaavan Ranskan sosiaalipolitiikkaa 1980-luvulla. Silloin sosiaalipolitiikan toimenpiteiden kohteena olivat vanhukset, vammaiset, työttömät, nuoret, yksinhuoltajat ja työelämään ensimmäistä kertaa tulevat.

Suosituksen alussa viitataan aikaisempiin yhteisön sosiaalipolitiikan kannalta merkittäviin asiakirjoihin. Näitä ovat Rooman sopimuksen artikkelit 235 ja 118, työntekijöiden sosiaalisista oikeuksista annettu peruskirja, Euroopan yhtenäisasiakirja ja neuvoston suositus riittävästä voimavaroista ja sosiaalihuollosta. Suosituksessa muistutetaan, että yhtenäismarkkinoiden toteutuminen edellyttää sosiaalisten oikeuksien kehittymistä. Vaikka konvergoitumistavoite esiintyy suosituksessa hyvin ohuena, suositus vaatii, että saavutettu sosiaaliturvan taso on säilytettävä. Jäsenmaiden etunäkökohdat otetaan huomioon toteamalla, että tavoitteen tulee toteutua asteittain. Neuvoston suositus oikeuttaa työntekijöille ja yrittäjille taatun vähimmäissosiaaliturvan. Näiden ohella suositus ottaa huomioon ne henkilöt, jotka eivät ole koskaan voineet syystä tai toisesta siirtyä työmarkkinoille. Tässä ilmenee konkreettisella tavalla työ- ja yhteismarkkinoiden sekä sosiaaliturvan liittymäkohta. Myöhemmin EU:n sosiaalisen ulottuvuuden yhteydessä on puhuttu myös muusta kuin taloudellisesti aktiivisesta väestöstä.

Perusteluja sosiaaliturvan ja sosiaalipolitiikan lähentymisen tavoitteelle on löydettävissä neuvoston suosituksen sanamuodoista. Ensiksi suosituksessa nostetaan esiin yhteiset ongelmat, jotka parhaiten voitetaan yhteisten tavoitteiden avulla (esim. Ferrera 1996, 2). Neuvoston mukaan konvergoitumista on tosiasiallisesti, *de facto*, tapahtunut ja lähentyminen on myös toivottavaa. Neuvoston suositus viitanee kehitykseen työturvallisuudessa, joka oli 1970-luvulla silloisten EY-maiden ulkosuhteita ja siirtotyöläisiä koskettanut ongelma (Martin & Miller 1980, 318, 325). Usein siirtotyöläiset asuivat kehnosti suurkaupunkien teollistuneiden alueiden läheisyydessä. Esimerkiksi siirtotyöläisten kansoittamassa ja purettavaksi aiotussa Berliinin Kreuzbergissä ansiotulot olivat 1970-luvulla kaupungin alhaisimmat.

Suosituksen toinen tavoite liittyy liiallisen sosiaaliturvajärjestelmien erilaisuuden aiheuttamaan koordinaation eli yhteensovittamisen vaikeutumiseen ja siihen, että sosiaaliturvajärjestelmien lähentymisen sallisi paremmin kansallisten järjestelmien ja ohjelmien toiminnan. Epätasainen sosiaaliturva saattaisi rajoittaa siirtotyöläisten liikkuvuutta (Martin & Miller 1980, 327). Tässä ajattelussa sosiaalisen polkumyyntin vaara on tunnistettu. Vauraiden maiden näkökulmasta siirtotyöläisten ajatellaan siirtyvän vain etelästä pohjoiseen.

Euroopan siirtotyöläisten osuudet ja lähtömaiden tarkastelu osoittaa selvästi, mikä eurooppalaisessa sosiaalipolitiikassa on kansainvälisesti ollut ajankohtaisinta. Vuonna 1977 Ranskassa hiukan vajaa puolet työllisistä ulkomaalaisista oli lähtöisin Portugalista, Espanjasta tai Italiasta. Saksassa nämä ryhmät edustivat neljännestä siirtotyöläisistä. Eniten siirtotyöläisiä Saksaan tuli Turkista (27 %) mutta siirtolaisuus oli merkittävää myös Kreikasta (9 %) ja silloisesta Jugoslaviasta. (Martin & Miller 1980, 321.) Ylikansalliselle sosiaalipolitiikalle oli siten todellinen tarve. Siirtotyöläisten aseman oikeudellinen sääntely koski suoraan italialaisia ja jo neljä vuotta myöhemmin myös kreikkalaisia. Ranskaan suuntautunut siirtolaisuus oli suhteellisesti suurinta. Tästä syystä ranskalaisten voi olettaa ottaneen terävämmin huomioon integraatiotilanteen ja yhteisön mahdollisen laajentumisen mukanaan tuomat sosiaalipoliittiset haasteet.

Konvergenssipolitiikan tarkastelua

Arvioitaessa Euroopan unionin sosiaalista ulottuvuutta ja sen historiallisia kehitysvaiheita huomio täytyy kiinnittää sen taustalla olleisiin historiallisiin tapahtumiin ja prosesseihin. Integraation alussa Ranska näki sosiaalipoliittisen lähentymisen muita maita tärkeämpänä tavoitteena. Tähän vaikutti ranskalaisten suuri kiinnostus kehittää oman maansa sodan jälkeistä sosiaaliturvaa. Ranskalaisten yritykset lähenemisen lisäämiseksi EU:n asialistoille eivät tuottaneet suurta tulosta. Sosiaalipolitiikka jäi toisen luokan politiikaksi. Markkinaintegraation onnistumiseksi oli kuitenkin luotava määräykset työntekijöiden vapaasta

liikkuvuudesta. Aikanaan myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuin joutui ottamaan kantaa harvalukuisten sosiaalipolitiikkaa koskeneiden artiklojen tulkinnasta. Sosiaalipolitiikkaa koskeneiden päätösten suhteellinen osuus kaikista tuomioista lisääntyi. Etenkin 1970-luvun alkupuolella Euroopan yhteisön tuomioistuin aktivoitui 119:n artiklan soveltamisessa (Kari 2004, 12-13). Käytännössä näillä tulkinnoilla oli sosiaalipolitiikkaa laajentava vaikutus. Lisäksi 118:n artiklan toteuttamiseksi komissio toimi sosiaalirahastojen kautta. Eurooppalaisen sosiaalipolitiikan suvantovaiheen aikana siirtolaisuus oli huomattavasti lisääntynyt. Ongelmia syntyi työturvallisuudessa, työolosuhteissa ja asumisessa. Esimerkiksi Ranskaa vaadittiin parantamaan siirtotyöläisten tilannetta. Tarve vähimmäissosiaaliturvasta sopimiseen lisääntyi. Lisäksi kansainvälinen talous ajautui 1970-luvulla kriisiin. Tämä näkyi myöhemmin Euroopan yhtenäisasiakirjassa, joka liitti talous- ja sosiaalipolitiikan paremmin toisiinsa estämällä esimerkiksi sosiaalisen polkumyynnin. Käytännössä tämä edellytti jonkinasteista lähentymistä. Määräenemmistöpäätösmenettely puolestaan lisäsi mahdollisuuksia sosiaalipolitiikan direktiivien hyväksymiseen.

Talous- ja sosiaalipolitiikan yhteensovittaminen sai jatkoa työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien peruskirjassa. Sosiaalisten oikeuksien luettelo muotoutui lopulta suositukseksi vähimmäissosiaaliturvasta. Sosiaalipolitiikan näkökulmasta tarvittiin myös suositus sosiaalipolitiikan lähentämisestä yleensä. Suositus kattoi siten muunkin kuin viimeisjäsen sosiaaliturvan. Teoreettisesti nähtynä suositusten hyväksyminen on ollut kontingenttien historiallisten tapahtumien lopputulos. Ilman massiivista siirtolaisuutta, taloudellisia sokkeja tai EEC/EU-instituutioiden vähittäistä vahvistumista EU:n sosiaalipolitiikka näyttäisi toisenlaiselta.

Konvergoitumisen näkökulmasta yhteisön aktiivinen rooli määrittää uusinta EU:n sosiaalipolitiikkaa. Tämä ei ole uutta, koska aiemminkin yhteisö on pyrkinyt, milloin se on muodollisesti ollut mahdollista, toimimaan aktiivisena sosiaalisten aiheiden esiintuojana. Yhteisö on pyrkinyt edistämään jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmien kehittymistä siten, että ne edistäisivät muun muassa työllisyyttä (Merrien ym. 2005, 368). Ongelmallisinta yhteisön sosiaalipolitiikan muutok-

nessä on ollut, että sen integrointi kansallisiin politiikkoihin on ollut heikkoa (Geyer 2000, 251).

Edellä mainitusta riippumatta voi todeta, että neuvoston suositukset eivät ole merkittävästi vaikuttaneet jäsenmaiden sosiaaliturvaan. Jäsenmaiden sosiaalipolitiikkaa ohjaavat EU:n direktiivit ja suositukset, mutta käytännössä sosiaaliturva kussakin maassa on niiden itsensä määrittelemä ja organisoima. Makrotason empiirisessä tutkimuksessa on vaikea havaita näiden suositusten täsmällistä vaikutusta. Monet toisensa kumoavat muutokset peittävät ja tasoittavat vaihtelua aggregaattimuuttujien välillä. Käytännössä on helpompaa empiirisesti tutkia esimerkiksi talouskasvun tai väestöllisen muuntumisen vaikutuksia sosiaalimenoihin kuin täsmällisesti osoittaa sosiaalipoliittisen lähentymisen vaikutus sosiaalimenoihin tai muihin empiirisiin sosiaalipolitiikan indikaattoreihin. Tämä johtuu siitä, että sosiaalipoliittisten uudistusten vaikutusten toteaminen kestää kauan. Esimerkiksi eläkeuudistuksien yhteydessä suurten rahavirtojen nopeat muutokset eivät näyttäisi olevan ilman kriisiytymistä mahdollisia. Tästä riippumatta EU:n sosiaalipolitiikassa neuvoston suositukset ovat edelleen jatkaneet ja vaalineet ajatusta sosiaaliturvan tavoitteiden lähentymisestä ja konvergoitumisesta (esim. Ferrera 1996, 4). Näin ollen suosituksia voidaan pitää Rooman sopimuksen 118:n artiklan jatkeena, joka nimenomaisesti kehottaa jäsenmaita yhteistyöhön sosiaalipolitiikassa.

Kirjallisuus

- Béland, Daniel (2005) *Ideas and social policy – An institutionalist perspective*. Social Policy & Administration 39 (1): 1-18.
- Budden, Philip (2002) *Observations on the Single European Act and 'relaunch of Europe' – A less 'intergovernmental' reading of the 1985 Intergovernmental Conference*. Journal of European Public Policy 9 (1): 76-97.
- Chrysochoou, Dimitris (2001) *Theorizing European Integration*. London: Sage Publications.
- COM(99)347 (1999) *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection. Communication from the Commission*. Brussels: European Commission.

- COM(89)248 (1989a) *Community Charter of Fundamental Social Rights. Preliminary Draft. Communication from the Commission*. Brussels: European Commission.
- COM(89)471 (1989b) *Community Charter of Fundamental Social Rights. Draft. Communication from the Commission*. Brussels: European Commission.
- COM(89)568 (1989c) *Communication from the Commission concerning its Action Programme relating to the Implementation of the Community Charter of Basic Social Rights for Workers*. Communication from the Commission. European Commission.
- Cornelisse, Peter A. & Kees P. Goudswaard (2002) *On the convergence of social protection systems in the European Union*. *International Social Security Review* 55 (3): 1–17.
- Council of Europe (1961) *European Social Charter*. European Treaty Series No. 35. Turin.
- Ditch, John (1999) *Poverty and social security in the European Union*. Teoksessa Ditch, John (toim.): *Introduction to Social Security: Policies, benefits and poverty*. London and New York: Routledge, 227-238.
- European Communities [EC] (1992a) Council recommendation on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems (92/441/EEC), *Official Journal of the European Communities*, No L 245.
- European Communities [EC] (1992b) Council recommendation on the convergence of social protection objectives and policies (92/442/EEC), *Official Journal of the European Communities*, No L 245.
- European Communities [EC] (1990) *Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers*. Brussels: European Commission.
- European Communities (1987) *Single European Act. Official Journal of the European Communities*, No L 169/1.
- Euzéby, Chantal (2000) *What reforms are needed for the minimum insertion income (RMI) in France?* Teoksessa Groot, Loek (toim.): *Basic Income on the Agenda: Policy objectives and political changes*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 268-275.
- Ferrera, Maurizio (1996) *Modèles de solidarité, divergences, convergence: perspective pour l'Europe*. *Revue suisse de science politique* 2 (1) : 1-18.
- Geyer, Robert (2000) *The state of European Union social policy*. *Policy Studies* 21 (3): 245-261.
- Greve, Bent (1996) *Indications of social policy convergence in Europe*. *Social Policy & Administration* 30 (4): 348-367.

- Hall, Peter A. & Rosemary C.R. Taylor (1996) *Political science and the three new institutionalisms*. *Political Studies* 44 (4): 936-957.
- Hantrais, Linda (1995) *Social Policy in the European Union*. Malaysia: MacMillan Press Ltd.
- Haverkate, Görg & Stefan Huster (1999) *Europäisches Sozialrecht: Eine Einführung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Heppele, Bob (1990) *The implementation of the community charter of fundamental social rights*. *The Modern Law Review* 53 (5): 643-654.
- Hunt, Joanne (2005) *Combating social Exclusion: The EU's contribution*. *Journal of Social Welfare and Family Law* 27 (1): 113-120.
- Johnson, Ailish M. (2005) *European Welfare States and Supranational Governance of Social Policy: Implications for Regional and Global Governance*. Gordonsville: Palgrave Macmillan.
- Kari, Matti (2004) *EU:n sosiaalipolitiikan alueet*. Teoksessa Kari, Matti, Julia Kiuru, Reino Kontiokorpi, Seija Lehtonen & Timo Hakala: *Suomen työeläkejärjestelmä EU:ssa*. Helsinki: Suomen vakuutusalan koulutus ja kustannus Oy.
- Kari, Matti (1998) *Meeting with EU Social Policy*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Kari, Matti & Johannes Pakaslahti (2003) *EU-Suomen sosiaaliturvajärjestelmä*. Helsinki: Suomen vakuutusalan koulutus ja kustannus Oy.
- Kari, Matti & Saari, Juho (2005) *Sosiaalinen Eurooppa – Euroopan unionin sosiaalipolitiikka*. Helsinki: Eurooppa-tiedotus, Ulkoasiainministeriö.
- Leibfried, Stephan & Paul Pierson (2000) *Social Policy – Left to courts and markets?* Teoksessa Wallace, Helen & William Wallace (toim.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 267-292.
- Martin, Philip L. & Mark J. Miller (1980) *Guestworkers – Lessons from Western Europe*. *Industrial and Labor Relations Review* 33 (3): 315-330.
- Merrien, Francois-Xavier, Raphaël Parchet & Antoine Kernén (2005) *L'État social: Une perspective internationale*. Paris: Armand Colin.
- Montanari, Ingalill (2001) *Modernization, globalization and the welfare state – A comparative analysis of old and new convergence of social insurance since 1930*. *British Journal of Sociology* 52 (3): 469-494.
- Noble, Charles (1997) *Welfare as We Knew It: A political history of the American welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Connor, Julia (2007) *Convergence in European welfare state analysis: convergence of what?* Teoksessa Clasen, Jochen & Siegel, Nico A. (toim.): *Investigating Welfare State Change: The dependent variable problem in comparative analysis*. Edward Elgar, 217-243.

- Pakaslahti, Johannes (2001) *Euroopan sosiaalisen mallin ainekset*. Tampere: Gaudemus.
- Palier, Bruno (2005) *Gouverner la sécurité sociale: Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. Paris: Quadrige/Presses Universitaires de France.
- Palier, Bruno & Giuliano Bonoli (1995) *Entre Bismarck et Beveridge – 'Crises' de la sécurité sociale et politique(s)*. *Revue française de science politique* 45 (4): 668-699.
- Palola, Elina (2007) *Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan: Malli, väestö, resurssit ja kommunikaatio*. Helsinki: Stakes.
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time: History, institutions and social analysis*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Pierson, Paul (1996) *The path to European integration – A historical institutionalist analysis*. *Comparative Political Studies* 29 (2): 123-163.
- De la Porte, Caroline (2000) *Is there an emerging European consensus on social protection?* *European Trade Union Institute Yearbook*, 309-340.
- De Schutter, Olivier (2006) *L'équilibre entre l'économie et le social dans les traités européens*. *Revue française des affaires sociales* 60 (1): 131-157.
- Schmid, Josef (2002): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Soziale Sicherung in Europa – Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*. 2. Auflage. Kevelaer: Leske + Budrich UTB.
- Schmidt, Manfred G. (2005) *Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. 3. Auflage. Berlin: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Spicker, Paul (1991) *The principle of subsidiarity and the social policy of the European Community*. *Journal of European Social Policy* 1 (1): 3-14.
- Taylor-Gooby, Peter (2002) *Welfare reform in the UK – The Construction of a liberal consensus*. Teoksessa Taylor-Gooby, Peter (toim.): *Welfare States Under Pressure*. London: Sage Publications, 147-170.
- Tomka, Bela (2003) *Western European welfare states in the 20th century – Convergences and divergences in a long-run perspective*. *International Journal of Social Welfare* 12 (4): 249-260.
- Vaughan-Whitehead, Daniel (2006) *Les modèles de l'État-providence et le système français – Le modèle social européen à la croisée des chemins*. *Cahiers français* 330, 27-37.

Wisch, Fritz-Helmut (2006) *Europäische Erklärungen zu einer Inklusion befördernden Sozialpolitik*. Teoksessa Bloemers, Wolf & Fritz-Helmut Wisch (toim.): *Europäische Probleme und Sozialpolitik*. Frank & Timme, 91-101.

Liite 1.

Eräiden tekstissä mainittujen lähteiden englannin- ja ranskan-kielinen nimi, allekirjoitus ja voimaantulotiedot.

Asiakirja tai sopimus	Allekirjoitettu	Voimaantulo
Rooman sopimus (<i>Treaty of Rome; Treaty establishing the European Economic Community</i>) (<i>Traité de Rome, Le traité instituant la Communauté économique européenne</i>)	25.3.1957	1.1.1958
Euroopan neuvoston sosiaalipöytäkirja ¹ (<i>European Social Charter</i>) (<i>Charte sociale européenne</i>)	18.10.1961	26.2.1965
Euroopan yhtenäisasiakirja (<i>Single European Act</i>) (<i>Acte unique européen</i>)	17.2. ja 28.2.1986	1.7.1987
Työntekijöiden sosiaalisista perusoikeuksista annettu pöytäkirja ² (<i>Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers</i>) (<i>Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs</i>)	9.12.1989	-
Maastrichtin sopimus (<i>Treaty of Maastricht on European Union</i>) (<i>Traité sur l'Union européenne</i>)	7.2.1992	1.11.1993
Neuvoston suositus riittävistä voimavaroista ja sosiaalihuollosta (<i>Council Recommendation on the convergence of social protection objectives and policies</i>) (<i>Recommandation du Conseil relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale</i>)	24.6.1992	-
Neuvoston suositus sosiaaliturvan tavoitteiden ja sosiaalipolitiikan lähentämisestä (<i>Council Recommendation on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems</i>) (<i>Recommandation du Conseil portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale</i>)	27.6.1992	-

Lähteet: Euroopan neuvosto (2007) ja Euroopan unioni (2007) ja kyseiset asiakirjat.

Huomautukset:

¹ Euroopan neuvoston uusittu sosiaalipöytäkirja allekirjoitettiin 3.5.1996 ja tuli voimaan 1.7.1999.

² Iso-Britannia liittyi työntekijöiden sosiaalisista oikeuksista annettuun pöytäkirjaan vuonna 1997 Amsterdamin sopimuksen myötä.

11 KÖYHYYDEN VÄHENTÄMISEN POLITIIKAT

– Miten ideat muokkaavat globaalia kehityspolitiikkaa?

Timo Voipio

Köyhyyden vähentäminen on kansainvälisen kehitysyhteistyön keskeisin tavoite vuosituhannen vaihteessa. Köyhyyden vähentämisen idea ja sen konkretisoiminen Yhdistyneiden kansakuntien (YK) Vuosituhatpäämääräksi (*Millennium Development Goals*, MDG:t) - eli aikatauluun sidotuiksi kvantitatiivisiksi päämääriksi - on maailman hallitusten yhteisesti määrittelemä *sosiaalipoliittinen idea*. Kehitysyhteistyö on yksi globaalin sosiaalipolitiikan konkreettisimmista muodoista. Kuitenkin Maailmanpankki ja muut suurimmat instituutiot, joiden vastuulle maailmanyhteisö on uskonut köyhyyden vähentämisen tehtävän, ovat valtavirran (uusklassisen) *taloustieteen ideoiden* dominoimia.

Suomen tapaisessa maassa toimivien sosiaalipolitiikan ammattilaisten on joskus vaikea ymmärtää, kuinka marginaalissa sosiaalipolitiikan ideat, varsinkin pohjoismaiset ideat, voivat joissakin muissa maissa – ja globaalin hallinnan instituutioissa – olla. Suomessahan sosiaali- ja terveysministeriö on yksi suurimpia ministeriöitä (ainakin vuoden 2008 uudistukseen asti, jolloin budjetti siirretään valtionvarainministeriön), *sosiaali- ja terveyspolitiikan tutkimusta* rahoitetaan kansainvälisesti verraten erittäin avokätisesti ja sosiaalipolitiikan ideat ovat yhteiskunnallisen keskustelun keskiössä. Useimmissa maailman yhteiskunnissa – ja multilateraalijärjestöissä – tilanne on aivan toisenlainen.

Monet tässä kirjassa esitellyt suomalaiset ja eurooppalaiset sosiaalipoliittiset ajatukset ja arvot ovat vaikuttaneet globaalin sosiaalipolitiikan ideoihin. Mutta vain omalla painollaan. Myös amerikkalaiset, aasialaiset, afrikkalaiset ideat – ja vahvojen globaalien teknokratioiden ajatukset – vaikuttavat omalla painollaan globaalin kehityspolitiikan

tavoiteasetteluun. Ihmiskunnan enemmistön sosiaalipolitiikkaa pohdittaessa suomalaiset sosiaalipolitiikan ajatukset eivät ole esillä. Tässä kirjassakin esiin tulevasta laadukkaasta tutkimuksesta huolimatta suomalainen ääni ei kuulu. Tämä on sääli, sillä nykyisen elämänpiirimme suurimmat sosiaaliset epäkohdat liittyvät globaaliin eriarvoisuuteen. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteuttamista tavoitteenaan pitävien ja sen konkretisoinnissa ammattitaitoisten suomalaisten sosiaalipolitiikan ammattilaisten ideoille olisi käyttöä muuallakin kuin Suomessa ja Brysselissä.

Intressit vai ideat ?

Kehityspolitiikan ideoiden taistelutantereella ovat niin politiikassa kuin tutkimuksessakin olleet pitkään vastakkain *vasemmistolaiset ja oikeistolaiset* ajatukset: Rikkaiden (yksilöiden ja maiden) näkökulmaa ymmärtämään pyrkivät oikeistolaiset tutkijat ja poliitikot ovat väittäneet, että tuotantolaitosten (ja maiden) kilpailukyky markkinoilla vaarantuisi, jos köyhät ihmiset (kansat) vaurastuisivat niin paljon, etteivät ne enää suostuisi ”joustavasti” töihin ilman omistajien merkittäviä lisäinvestointeja palkkaan, työolosuhteisiin tai sosiaaliturvaan. Vasemmistolaiset tutkijat ja poliitikot ovat puolestaan uskoneet ja väittäneet, että tuloja, mahdollisuuksia, sosiaaliturvaa ja vaurautta entistä tasaisemmin jakamalla olisi mahdollista samanaikaisesti sekä vähentää köyhyyttä, lisätä tuottavuutta että edistää kansantalouden kestäväää kasvua.

Omistussuhteisiin ja taloudellisiin intresseihin perustuva oikeisto/vasemmisto -jako ei enää (yksin) tyydyttävällä tavalla selitä globaalin kehityspoliittisen keskustelun keskeisimpiä ristiriitoja. Globaaliin köyhyiden vähentämiseen liittyvät haasteet ja ristiriidat liittyvät lisääntyvässä määrin – ei intresseihin vaan – ideoihin. Mentaalisten kehysten kuilun vastapuolilla ovat yhtäältä (valtavirran) ekonomistit ja heidän dominioimansa kehitysrahoituslaitoksen, ja toisaalta ei-ekonomistit ja muut kehityspoliittiset toimijat.

Intressit eivät toki ole menettäneet merkitystään kehityspolitiikassa. Esitän kuitenkin, että perinteisten aineellisten intressien rinnalle on

noussut erilaisia *ideoita* edustavien tiedeyhteisöjen ja organisaatioiden intressi varmistaa johtoasemansa ideoiden välisessä kilpailussa. Kukin rahoituslaitos ja tieteenala ohjaa köyhyyttä koskevaa globaalia kehityspoliittista keskustelua sellaiseen suuntaan, jossa maailmanyhteisö ei näytä tulevan toimeen ilman juuri niitä ideoita, menetelmiä ja taitoja, joita kyseisellä laitoksella ja tiedeyhteisöllä sattuu olemaan.

Analysoin tässä luvussa köyhyyden vähentämistä koskevien ideoiden muutoksia globaalissa kehitysyhteistyössä. Tarkastelun kohteena on OECD:n Kehitysyhteistyökomitean köyhyysverkostossa POVNET:ssä ja Maailmanpankissa 1990- ja 2000-luvuilla toteutunut ideoiden välinen kilpailu. Väitteeni on, että perinteinen oikeisto-vasemmisto -jako ei tyhjentävästi selitä niitä ideoiden jakolinjoja, joiden puolesta virkamiehet ja asiantuntijat taivuttavat peistä ja viilaavat pilkkuja hallitusten välisissä neuvotteluissa ja akateemisissa konferensseissa. Kehityspoliittikan ristiriitoja ei voi ymmärtää hahmottamatta myös akateemisten toimijoiden omilta tieteenaloiltaan omaksumien maailmankuvien merkitystä ajattelua ja toimintaa ohjaavana perustana.

Voimakkaat kansainvälisen politiikan vaikuttajat, kuten esimerkiksi EU ja USA, siirtävät usein kotoisessa politiikanteossa kehiteltyjä ideoita globaalin hallinnan foorumeille. Ideoiden siirtymiä on mielenkiintoista tutkia mm. tekstianalyysin keinoin: esimerkiksi seuraamalla, miten nopeasti ja laajasti vaikkapa ranskalaiset ajatukset *sosiaalisesta kumppanuudesta* tai anglosaksinen puhe *evidenssipohjaisesta politiikanteosta* ovat siirtyneet mihinkin kansainväliseen järjestöön.

Voidaan esimerkiksi osoittaa EU:n sosiaalipoliittisten ideoiden (ks. tämän kirjan luku 10) siirtymiä globaalin sosiaalipoliittikan asialistoille. Toisaalta, paljon useammin kuin suomalaiset tai eurooppalaiset keskustelijat yleensä huomaavat, myös iso osa ”EU-ideoista” ja ”suomalaisista ideoista” on tuontitavaraa, eli globaalin hallinnan foorumeilta lainattua tai ainakin ajatuksia, jotka ovat syntyneet ja vahvistuneet reaktioidena globaalien järjestöjen (esim. OECD, IMF, Maailmanpankki, YK jne.) esittämiin globaaleihin ideoihin. Mutta myös se on syytä tunnistaa, että *ideoiden* globaaleilla kilpakentillä pienellä maalla, kuten esimerkiksi Suomella, on paljon paremmat vaikutusmahdollisuudet kuin

niissä kilpailuissa, joissa voitto ratkeaa taloudellisen tai sotilaallisen voiman perusteella.

Tieto ja uskomukset toiminnan edellytyksinä

Globaali kehityspolitiikka on esimerkki syvän eli ns. *knightilaisen epävarmuuden* leimaamasta päätöksentekotilanteesta (Knight 1921; Blyth 2002). En usko intressipohjaisiin ”salaliittoteorioihin”, joissa Maailmanpankin, Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n ja OECD:n ekonomistit vain teeskentelisivät edistävänsä köyhien ihmisten etua, mutta todellisuudessa valitsisivat politiikkasuosituksensa sen mukaan, mikä parhaiten edistäisi länsimaiden suuryritysten taloudellisia *intressejä* kehitysmaissa. Monet heistä pyrkivät aidosti globaalin köyhyyden poistamiseen (Easterly 2001ab; Kanbur 1999; Ritzen 2005; Stiglitz 1999).

Maailmanpankin ekonomistit eivät kuitenkaan voi *varmuudella* tietää, minkälaiset neuvot ja keinot varmimmin johtaisivat köyhyyden poistumiseen kehitysmaista. Useimmat ekonomistit toivoisivat voivansa käsitellä tätä epävarmuutta todennäköisyyslaskennan avulla. Knightilainen epävarmuus on kuitenkin erilaista kuin *riskinhallinta* (jossa todennäköisyyslaskennalla päästään pitkälle). Se on nimenomaan sellaista epävarmuutta, jossa erilaisille lopputuloksille ei voida määrittellä todennäköisyyksiä.

Knightilainen epävarmuus on myös erilaista kuin *kompleksisuus* ja siitä aiheutuva epävarmuus. Kompleksisissa tilanteissa – joita esimerkiksi Douglass C. North (1990), Herbert Simon (1978) ja Eric Beinhocker (2006) ovat käsitelleet – toimija on yleensä *varma* omista intresseistään, mutta epävarma siitä, miten pystyisi niitä parhaiten edistämään. Knightilaisessa epävarmuudessa tilanteet ovat niin ainutkertaisia, että toimija ei pysty johtamaan optimaalisia tavoitteita tai niiden todennäköisyyksiä mistään aiemmista kokemuksistaan. Hän joutuu luottamaan *ideoihinsa*. Tässä yhteydessä en tarkoita ideoilla mitä tahansa päähän juolahtavia sattumanvaraisia ajatuksia, vaan usein monimutkaisiinkin kognitiivisiin mekanismeihin perustuvia uskomuksia,

tottumuksia, tavoitteita ja toiveita (Knight 1921, Denzau and North 1994; Blyth 2002, 24, 31-34).

Toiminnan teorian näkökulmasta kiinnostavaa on totuuden, tiedon ja uskomusten rooli toiminnan perustana. Kuten Charles Sanders Peirce (1839–1914) oivalsi jo yli sata vuotta sitten, toimintaa ei voi olla ilman *uskomuksia*. Hänen mukaansa uskomus on se perusta, jonka varassa olemme valmiita ottamaan sen ensimmäisen askeleen, jota kaikki toiminta edellyttää. *Tiedon* merkitys ihmisen toiminnan kannalta on antaa meille *riittävä syy* uskoa johonkin asiaan tai ideaan niin paljon, että olemme valmiita toimimaan sen pohjalta (Peirce 1997a [1877]; Peirce 1997b [1878], Veblen 1909; Bromley 2006, 24).

Mistä voisimme saada sellaista tietoa, johon voimme luottaa niin paljon, että voimme perustaa uskomuksemme ja toimintamme sen varaan? Tieteen tarkoitus on tuottaa juuri tuollaista uskomuksia luovaa ("belief fixing") tietoa, kuten Pierce kirjoitti jo vuonna 1877.

Tieteessä käytettävissämme on kolme päättelymenetelmää uskomusten luomiseen. Kaksi niistä on laajalti tunnettuja, sillä ne opetetaan kaikille opiskelijoille jo johdantokurssien aikana: induktio ja deduktio. Kolmas päättelyn menetelmä, *abduktio*, jää vähälle huomiolle yliopistokursseilla, vaikka se on jatkuvasti käytössä niin tieteessä kuin arkielämässämmekin (Paavola 2006; Bromley 2006, 23). Aristoteles ja myöhemmät filosofit ovat kutsuneet abduktiota myös nimellä diagnoosi. Se on se tiedon tuottamisen tapa, jonka avulla lääkärit "haarukoivat" ja "sulkevat pois" mahdollisia sairauden syitä pois meitä tutkiessaan, kuten myös automekaanikot autojen vikoja etsiessään:

Tiedon tarvehan usein herää, kun yllätymme jostain syystä: Miksi omenapuuni näyttää kuolevan? Miksi minua huimaa? Miksi auto ei lähde käyntiin? Abduktiota on se, kun muotoilemme mielessämme testattavia hypoteesejä, joiden kautta yritämme löytää vastauksen mieltämme askarruttavaan kysymykseen. Periaatteessa abduction olennaisin tehtävä on tuottaa meille uskomus, jonka pohjalta voimme toimia – eli yrittää pelastaa kuolemassa olevan omenapuumme, poistaa huimauksen syy, tai saada auton käyntiin. (Peirce 1957, 36.)

Kehityspolitiikka on aina ollut paitsi poliittisten ideologioiden, myös akateemisten ideoiden ”taistelutannerta”, mikä on ymmärrettävää ottaen huomioon, että se on miltei ainoa toimintakenttä, jossa ekonomistit ja muut yhteiskuntatieteilijät ovat voineet edes haaveilla pääsevänsä testaamaan ideoitansa ”yhteiskunnallisissa kokeissa”. Vauraiden teollisuusmaiden politiikkaprosesseissa on yleensä niin valtaisa määrä voimia ja vastavoimia, joiden välinen valtataistelu johtaa käytännössä miltei aina kompromissiratkaisuihin, jotka eivät tyydyttävällä tavalla kelpaa tieteellisten teorioiden ja ideoiden testeiksi. Monissa köyhissä kehitysmaissa valta on keskittynyt viimeisen puolen vuosisadan aikana. Tutkija, joka on pystynyt vakuuttamaan yhteiskunnan keskeiset johtajat ideoittensa toimivuudesta, on saanut käyttöönsä koko yhteiskunnan kuin suuren laboratorion. Koekaniineina toimineiden kansalaisten näkökulmasta tämä ei ole ollut kovin miellyttävää, mutta joidenkin vaikutusvaltaisissa organisaatioissa toimivien johtavien ekonomistien näkökulmasta on todellakin vaikuttanut mahdolliselta – ja jopa tärkeältä – testata jonkin taloustieteellisen idean toimivuus todellisissa oloissa. (Kehityspolitiikasta *tiedon taistelutantereena*, ks. Long and Long 1992).

Köyhyyden ja kehityksen teemat ovat perinteisesti synnyttäneet voimakkaita ”laulu- tai huutokilpailuja” kehityspolitiikan ajattelijoiden, kirjoittajien ja toimijoiden keskuudessa. Keskeinen jakolinja on kulkenut jonkinlaisen *vasemmiston* ja jonkinlaisen *oikeiston* välillä. Vasemmalla köyhyyden perussyiksi on usein identifioitu kolonialismi, rasismi, epäreilu maailmankauppa ynnä muu kapitalistinen hyväksikäyttö tai liian vähäinen kehitysapu rikkailta mailta köyhille maille. Oikealle kallellaan olevien ajattelijoiden selitykset köyhyyden syistä viittaavat usein mm. huonoon hallintoon ja korruptioon sekä markkinoiden vapaan toiminnan esteisiin kehitysmaissa, sekä apuriippuvuuteen, ja joskus jopa – enemmän tai vähemmän peiteltysti – rotujen tai kulttuurien laadullisiin eroihin (Beinhocker 2006, 428–429).

Jako oikeistoon ja vasemmistoon ei kuitenkaan millään lailla tyhjentävästi – eikä tyydyttävästi – selitä niitä ideoiden jakolinjoja, joihin olen itse kolmen vuosikymmenen aikana törmännyt kehityspolitiikan osallistuvana havainnoitsijana. *Ekonomisti / ei-ekonomisti* -jako selittää rintamalinjoja globaalin köyhyyspolitiikan ideoiden taistelutantereella

usein vähintään yhtä hyvin, joskus paremminkin, kuin jako oikeistoon ja vasemmistoon. Toinen tapa ilmaista tätä jakoa olisi puhua kilpalaulannasta toisaalta *talouskasvu ensin* ja toisaalta *ihminen ensin* -ideoihin sitoutuneiden leirien välillä. Voisi myös sanoa, että ideoiden kilpailua – ja parhaassa tapauksessa rakentavaa ja toisiaan täydentävää vuoropuhelua – käydään (kestävän) kehityksen *taloudellisen* ja *sosiaalisen* ulottuvuuden välillä.

Intressien ja ideoiden monimutkainen vyyhti

Taloustieteilijöiden johtamat laitokset (esimerkiksi Maailmanpankki ja OECD) pitävät yleensä kunnia-asianaan - ja köyhyyden vähentämisen välttämättömänä edellytyksenä – *näyttöön* perustuvaa politiikantekoa (*evidence-based policy-making*). Mitään poliittikasuosituksia ei pitäisi antaa eikä toimenpiteitä käynnistää ennen kuin on tilastoihin ja laskentaan perustuvaa *tietoa* suositusten ja toimenpiteiden optimaalisuudesta suhteessa käsillä olevaan tilanteeseen. Todellisen elämän tilanteissa ekonomistikin kuitenkin törmää ongelmiin havaitessaan, että hänen omat *ideansa* - eli uskomuksensa, ajatuksensa, toiveensa ja tavoitteensa - vaikuttavat paitsi siihen, millaista tietoa hän kerää ja miten hän hahmottaa omat *intressinsä* ja toisten toimijoiden intressit, myös siihen, millaiseksi lopputulos muotoutuu. Luonnontieteissä se, miten me uskomme esimerkiksi planeettojen liikkuvan ei vaikuta millään tavalla siihen, miten planeetat todellisuudessa liikkuvat. Yhteiskuntatieteissä, ml. taloustieteissä on toisin: se, mitä uskomme, vaikuttaa ainakin jollain painoarvolla myös siihen, mitä yhteiskunnassa/taloudessa todellisuudessa tapahtuu.

Ideat ja intressit kietoutuvat monimutkaiseksi vyyhdeksi, jossa objektiivisuudesta puhuminen käy hankalaksi. Toimijan intressejä ei voida johtaa objektiivisesti rakenteista – tuntematta niitä ideoita (ajatuksia, uskomuksia, toiveita), jotka toimijaa ohjaavat ja niitä instituutioita tai organisaatioita, joiden yhteydessä toimija toimii. Olemme yleensä taipuvaisia uskomään sellaisiin ideoihin, joiden perusteella vaikuttaa uskottavalta, että se organisaatio, jossa itse toimimme, pystyy rele-

vantilla tavalla vaikuttamaan asioihin. Esimerkiksi Maailmanpankki ja Suomen ulkoministeriö valikoivat globaaliin köyhyyteen ja sen vähentämiseen liittyvistä lukuisista mahdollisista ”totuuksista” sellaisia, jotka perustelevat niille itselleen (ja mikä tärkeintä niiden rahoittajille), että juuri Maailmanpankin ja Suomen ulkoministeriön toimintaa kannattaa rahoittaa (Campbell 1998; 2004).

Sama koskee asiantuntijoita: jos kahdella ekonomistilla on hyvin erilaiset uskomukset siitä, miten talous toimii, he voivat päätyä hyvin erilaisiin suosituksiin. Näin ollen erilaisten näkemysten totuudellisuus ei taloustieteissä ratkea pelkästään sen perusteella, minkä totuuden takana on eniten objektiivista evidenssiä, vaan myös sen mukaan, miten monet taloustieteilijät mihinkin totuuteen uskovat. Lisäksi vaikuttaa, kuka mihinkin totuuteen uskoo: eliittien näkemysten painoarvo on rivimiesten/naisten näkemyksiä suurempi.

Ekonomistien panos perustuu *instrumentaalisen rationaliteetin* ideaan. *Metodologiseen individualismiin* sitoutunut uusklassinen taloustiede lähtee liikkeelle oletuksesta, että kaikki toiminta on selitettävissä omaa taloudellista intressiään (utiliteettiaan) maksimoivan yksilön (homo economicuksen) rationaalisten valintojen kautta. Riippumatta naapuriensa valinnoista ja jokapäiväiseen elämään liittyvistä valinnan vaikeuksista, tämä ”tietokoneaivoilla” varustettu yksilö kalkyloi päivät pitkät erilaisia vaihtoehtoja, ja valitsee täydellisiksi oletettujen tietojensa perusteella virheitä ne toimintavaihtoehdot, jotka maksimoivat hänen intressinsä tehokkaimmin.

Vierailut todellista elämää elävien ihmisten parissa ovat saaneet uusklassiset ekonomistit tekemään vuosikymmenten varrella monenlaisia myönnytyksiä edellä esiteltyyn ydinideaansa. Thorstein Veblen (1839-1929) esitteli jo vuonna 1909 ajatuksen *riittävästä syyistä* (*sufficient reason*) artikkelissaan ”*The Limitations of marginal utility*”. John Maynard Keynesin (1936) mukaan todellisia osakemarkkinoita ei voi kuvata markkinafundamentealeja seuraavien rationaalisten yksilöiden kamppailuksi vaan epärationaaliseksi ”kauneuskilpailuksi”, jonka voittaa se, joka arvaa mitä tuomarit ajattelevat. Herbert Simon (1978; 1985; 1986) ansaitsi taloustieteen Nobel-palkinnon rajallisen rationaliteetin (*bounded rationality*) teoriallaan. George A. Akerlof (s. 1940), Micha-

el Spence (s. 1943) ja Joseph Stiglitz (s. 1943) saivat saman kunnianosoituksen epätäydellisen ja epätasaisesti jakautuneen tiedon (tiedon asymmetrisyyden) teorioistaan (Akerlof 1970). Douglas North (1990) ja monet muut institutionaaliset taloustieteilijät ovat täydentäneet taloustieteen ydinidea tiedolla siitä, miten instituutiot vaikuttavat tuon yksinäisen kalkyloijan, homo economicuksen, valintoihin. Daniel Kahnemann (s. 1934) ja Vernon Smith (s. 1927) ovat osoittaneet käyttäytymisen taloustieteellään, ettei uusklassisen taloustieteen ydinidea vastaa todellisuutta (Kahnemann 2002; Kahnemann and Tversky 1979, 2000; Smith 1962; 2000).

Köyhyyden vähentämisen idea kehitysyhteistyön historiassa

Köyhyyden vähentäminen on aina ollut kehitysyhteistyön keskeinen tavoite. 1960-luvulla kehitystyötä ohjasi usko siihen, että kunhan entisten siirtomaiden kansantalouksia vaivannut *säästämis- ja investointivaje* saadaan kehitysrahoituksen avulla täytettyä, talouden rattaat pyörähtävät käyntiin, ja talouskasvun synnyttämä vauraus ”tihkuu” myös köyhemmille väestönosille poistaen ennen pitkää köyhyyden. Tämä *trickle down* -idea ei kuitenkaan toiminut toivotulla tavalla. (Voipio 2005.)

Öljykriisit opettivat 1970-luvulla sekä teollisuus- että kehitysmailla, että kehitysmailla on useita sellaisia luonnonvaroja, joita teollisuusmaat tarvitsevat kipeästi oman talouskasvunsa edistämiseen. Keskinäisen riippuvuuden idean oivaltaminen vahvisti kehitysmaiden neuvotteluvoimaa suhteessa teollisuusmaihin. Ne alkoivat vaatia rakenteellisia muutoksia kansainvälisen kaupan ja rahoituksen järjestelmiin. Puhuttiin UKTJ:sta eli *Uudesta kansainvälisestä talousjärjestyksestä*. Enää ei uskottu, että talouskasvu automaattisesti tihkuisi myös köyhien maiden ja köyhien väestönosien hyväksi, vaan alettiin esittää vaatimuksia tulojen ja vaurauden tietoisesta ja systemaattisesta uudelleenjakamisesta.

Maailmanpankin talousoppineet eivät kuitenkaan hyväksyneet ideaa omaisuuden uudelleenjaosta, mutta vallitsevaksi nousi Maa-

ilmanpankin kompromissiksi kehittäessä idea *Redistribution from Growth* (Chenery ym. 1974). Sen mukaan olemassa oleviin omistuksiin ei pitä puuttua, mutta talouskasvun tuottama lisävauraus tulisi käyttää hyvinvointierojen tasaamiseen, erityisesti ihmisten perustarpeita eli opetusta, terveydenhoitoa, juomavesihuoltoa ja ravintoturvaa laaja-alaisesti ja tasapainoisesti kehittämällä. 1970-luvun perustarvestrategia (ILO 1976; 1977, World Bank 1975) olikin läheistä sukua vuosituhatuuden vaihteen MDG-idealle. UKTJ-idea puolestaan piti sisällään monia sellaisia ajatuksia, joista kolmannen vuosituhatuuden alkuvuosina on puhuttu globalisaation demokraattisen hallinnan tai globalisaation sosiaalisen ulottuvuuden ideoiden nimissä (Emmerij 2007).

1980-luku kuitenkin käänsi vallitsevan kehitysjattelun suunnan sekä köyhissä että rikkaissa maissa. Markkinafundamentalistiset ideat vahvistuivat ensin Britanniassa ja Yhdysvalloissa Margaret Thatcherin (s. 1925) ja Ronald Reaganin (1911-2004) noustua valtaan. Osoittautui, että Maailmanpankin ja muiden rahoittajien kehitysmaille 1960- ja 1970-luvuilla suosittelemat teollisen infrastruktuurin modernisointiprojektit eivät olleet täyttäneet niille asetettuja tavoitteita. Kun tuli aika alkaa maksaa takaisin niiden rahoittamiseksi otettuja jättimäisiä ulkomaisia lainoja, kävikin ilmi, etteivät investoinnit olleet tuottaneet ulkomaanvaluuttaa neuvonantajien esittämien tuotto-odotusten mukaisesti. Lisäksi melkoinen osa huonosti valvottujen projektien tuotoista oli karannut kehitysmaiden yksinvaltaisten ja korruptoituneiden johtajien yksityisille tileille Eurooppaan ja Amerikkaan. Kehitysmaat ajautuivat maksuvaikeuksiin. Meksiko oli ensimmäinen kehitysmaa, joka ilmoitti 1982, ettei se pysty maksamaan lainojaan takaisin. Pian maa toisensa jälkeen ajautui velkakriisiin.

Tämä umpikuja antoi hätiin kutsutuille IMF:lle ja Maailmanpankille oikeutuksen vaatia kehitysmaiden hallituksilta ankaria kansantalouksien rakennesopeutusohjelmia, joiden virallisena tavoitteena oli maiden velanmaksukyvyyn palauttaminen. Virallisen tavoitteen rinnalle alkoi kuitenkin ilmestyä - uusliberaalin ajattelun vahvistuttua Washingtonin valtapiireissä - myös ideologisesti latautuneita vaatimuksia kehitysmaiden keskusjohtoisten tai sekatalousjärjestelmien reformoimisesta entistä ”markkinaystäväisemmiksi”. IMF ja Maailmanpankki vaativat

kehitysmaita yksityistämään valtionyrityksensä, liberalisoimaan äkkiryssäyksellä tavara- ja valuuttakauppansa ja vähentämään ”turhaa” julkista kulutustaan – esimerkiksi perusopetuksen, terveydenhoidon ja sosiaaliturvan kustannuksia. Jälkikäteisarvioiden mukaan monet näistä vaatimuksista olivat oikean suuntaisia mutta toistuvasti ylimitoitettuja, epärealistisen nopeatahtisia ja liian usein maakohtaiset erityispiirteet laiminlyöviä patenttiratkaisuja. Rakennesopeutusta ohjannut talousajattelu keskitti kaiken huomion viennin ja tuonnin lisäämiseen, mutta laiminlöi nykyaajattelun näkökulmasta köyhien kansakuntien reaalisen tuotantokapasiteetin, työllisyyden, osaamisen, ja sosiaaliturvan pitkäjänteisen kehittämisen. Kun kiire globaalimarkkinoiden laajentamiseen oli (liian) suuri, aito kansallinen ja alueellinen markkinaintegraatio jäi monissa köyhissä maissa puolitiehen.

Rakennesopeutusohjelmat herättivät myös paljon vastustusta. Kehitysmaiden hallitukset, globaali kansalaisyhteiskunta, kriittiset tutkijat ja keskeiset YK-järjestöt kävivät vastarintaan monella rintamalla. Terävillä argumenteillaan ja internet-pohjaisella lobbaustyöllään ne saivatkin rahoituslaitokset muuttamaan ideoitaan ja politiikkojansa paljon entistä monimuotoisemmiksi ja maakohtaiset erityispiirteet paremmin tunnistaviksi.

YK:n järjestämä *Rion ympäristökonferenssi* (1992) esitteli globaalien kehityspolitiikan päämääräksi kestäväen kehityksen idean. Sen keskiössä on ajatus *tasapainosta* nykyisen ja tulevien sukupolvien tarpeiden välillä. Ja tasapainosta kestäväen kehityksen useiden ulottuvuuksien – sosiaalisen, taloudellisen ja ekologisen – välillä: kestäväää voi olla vain sellainen kehitys, joka on taloudellisesti mahdollista, sosiaalisesti hyväksyttävää ja luonnonympäristön uusiutumiskyvyn rajoissa. YK:n *sosiaalisen kehityksen huippukokous* (1995) Kööpenhaminassa puolestaan nosti köyhyyden vähentämisen uudestaan globaalien kehityspolitiikan keskiöön. Kööpenhaminassa maailman valtioiden päämiehet sopivat, että *köyhyyden vähentäminen* on maailman kansojen yhteisen *Globaaliagendan* – Maapallon toimintasuunnitelman – keskeisin tehtävä. Kahdeksi muuksi päätehtäväksi määritettiin *tuottavan täystyöllisyyden edistäminen* ja *sosiaalinen integraatio*.

1990-luvun puoliväli oli aikaa, jolloin liikkeenjohdon konsulttien tunnetuiksi tekemät tulosjohtamisen ideat ja työkalut levisivät myös globaaliin julkishallintoon, pääosin brittien toimesta ja OECD:n kautta. Globaaliagendan tavoitteet tiivistettiin OECD:n kehitysyhteistyökomiteassa (OECD-DAC 1996) ja YK:n Millennium-huippukokouksessa maailmanyhteisön yhteisiksi päämääriksi nimellä *Millennium Development Goals* (MDG:t, ks. taulukko 1).

MDG-1. Äärimmäisen köyhyyden ja nälän poistaminen.
MDG-2. Peruskoulutusmahdollisuuksien takaaminen kaikille lapsille.
MDG-3. Sukupuolten välisten eriarvoisuuden poistaminen koulutuksesta.
MDG-4. Lapsikuolleisuuden vähentäminen kahdella kolmanneksella.
MDG-5. Äitiyskuolemien vähentäminen kolmella neljänneksellä.
MDG-6. HIV/AIDS:in, malarian ym. tautien leviämisen pysäyttäminen.
MDG-7. Ympäristön kestävä kehityksen varmistaminen.
MDG-8. Globaali kumppanuus kauppa- rahoitus-, työllisyys-, ICT- ja lääkekysymyksissä.

Taulukko 1. YK:n Vuosituhatpäämäärät (MDG:t) vuoteen 2015 mennessä

Edistys kohti näitä ”vuosituhatpäämääriä” on nyt sittemmin ollut se mittari, jolla kansainvälinen – ja suomalainen – kehitysapuyhteisö mittaa työnsä onnistuneisuutta. Virallisten kehitysstrategioiden tasolla konsensus on vahvempi kuin koskaan: köyhyyden vähentäminen – MDG-mittareilla mitaten – on keskeisin päämäärä yhtä lailla Suomen, EU:n, YK:n kuin myös Maailmanpankin ja alueellisten kehitysrahoituslaitosten strategia-asiakirjoissa. Kehitysyhteistyön ammattilaisten sitoutuneisuus näiden päämäärien tavoitteluun on toisaalta historiallisen laajaa, mutta tarkemmin katsoen myös perin ristiriitaista ja jossain määrin vastentahtoistakin. Seuraavassa tarkastellaan näitä ristiriitoja taustatutkimuksen avulla.

POVNET 1998-2001

OECD:n Kehitysyhteistyökomitea DAC perusti 1998 köyhyyden verkoston (POVNET) etsimään kansainvälisen kehitysyhteistyön rahoittajahallituksille yhteisiä toimintalinjoja ja parhaita käytäntöjä (*best prac-*

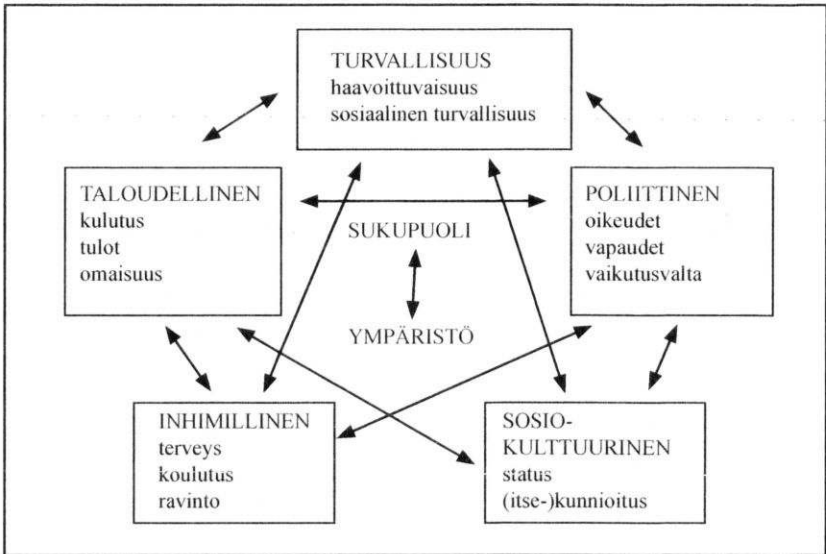
tices) köyhyyttä vähentävään kehitysyhteistyöhön. POVNET:n ehkä merkittävin aikaansaannos on jäsenhallitusten vuonna 2001 neuvottelema ja yhteisesti hyväksymä *Köyhyyden vähentämisen ohjeisto*. Sen mukaan köyhyys on moniulotteinen ja kontekstiherkkä ongelma, jonka ratkaisemiseen tarvitaan monimuotoisia ja kunkin yhteiskunnan ja tilanteen erityispiirteet huomioon ottavia toimia.

Köyhyys on muutakin kuin liian vähäisiä tuloja ja köyhyyden vähentämiseen tarvitaan muutakin kuin talouskasvua. Köyhiä työllistävää ja hyödyttävää (*pro-poor*) talouskasvua toki tarvitaan köyhyyden vähentämiseksi, mutta se ei yksin riitä. Köyhyys ilmenee myös muilla elämän ulottuvuuksilla, joihin ponnisteluja köyhyyden vähentämiseksi on suunnattava.

TerveYTEEN, koulutukseen sekä ravintoturvaan liittyviä hyvinvointipuuutteita kutsutaan POVNET:n köyhyysohjeistossa yhteisnimityksellä *köyhyyden inhimillinen ulottuvuus*. Köyhyydellä on myös *poliittinen ulottuvuus*: vaikka ihmisellä olisi kohtuulliset tulot ja terveys, mutta ei mahdollisuutta ilmaista omia mielipiteitään eikä oikeutta osallistua itseään koskeviin päätöksiin, hän voi kokea itsensä köyhäksi. Mm. Suomen hallitus kirjasi ”Kehityspoliittiseen ohjelmaansa” (2004) idean (*ihmis-*) *oikeusperustaisesta lähestymistavasta* köyhyyden vähentämiseen. Etnisten tai muiden vähemmistöjen usein kokemasta statuksen ja arvostuksen puutteesta ja syrjinnästä puhutaan POVNET:n ohjeistossa köyhyyden *sosio-kulttuurisena ulottuvuutena*.

Mielenkiintoinen uutuus kehityspoliittikkaan liittyvien ideoiden joukossa on POVNET-ohjeiston esittelemä köyhyyden viides – eli *sosiaalisen turvallisuuden* – ulottuvuus. Kuten 1990-luvulla kehitysyhteistyössä yleistyneet *osallistavat köyhyysanalyysit* ovat osoittaneet, monet tilastojen köyhiksi määrittelemät ihmiset elävät suuren osan aikaa kohtuullisen kelvollista elämää, mutta köyhiksi heidät tekee ennen muuta heidän suuri *haavoittuvuutensa* erilaisille enemmän tai vähemmän ennustamattomille elämän riskeille. Köyhiä ovat siis ne ihmiset, joilla ei ole sosiaalisia turvaverkkoja tai – kuten Suomi usein kansainvälisissä puheenvuoroissaan korostaa – *sosiaalisia trampoliineja*, jotka auttaisivat ja aktivoisivat hädänalaiseen asemaan joutuneita ihmisiä ponnahdamaan takaisin jaloilleen eli aktiivisiksi oman elämänsä managereiksi.

Köyhyyden *sukupuoli- ja ympäristöolollisuudet* ovat läpileikkaavia, eli ne liittyvät kaikkiin muihin köyhyyden ololluuksiin.



Kuvio 2. Köyhyyden moniulotteisuus DAC:n köyhysohjeistossa

Koska köyhyyden syyt ovat moniulotteisia, edellyttää köyhyyden vähentäminen OECD:n köyhysohjeiston mukaan myös monimuotoisia toimenpiteitä, mm. seuraavia: 1) Köyhiä suosivaa (*pro-poor*) talouskasvua; 2) Köyhien oikeuksien vahvistamista ja köyhiä tukevaa hallintoa; 3) Keskeisiä hyvinvointipalveluja ja ruokaturvaa; 4) Elämänriskien vähentämistä ja hallintaa eli sosiaaliturvaa; 5) Erilaisuuden ymmärtämistä ja hyväksymistä; 6) Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ja 7) Ympäristökestävyyden valtavirtaistamista.

Myös YK:n ”vuosituhattapäämäärien” taustalla on sama ajatus köyhyydestä moniulotteisena ongelmana. Köyhyyden kestävä vähentäminen edellyttää edistystä jokaisen kahdeksan MDG:n kohdalla (Voipio 2005). Tämän moniulotteisen ja kontekstispesifin köyhyyskäsitteen vakiintuminen tärkeimpien kehitysyhteistyön rahoittajahallitusten ja toteuttajaorganisaatioiden yhteiseksi viralliseksi kannaksi ei ollut mitenkään itsestään selvää. Itse asiassa se oli merkittävä poliittinen voit-

to niille hallituksille, YK-järjestöille, tutkijoille ja kansalaisjärjestöille, jotka olivat jo 1980-luvulta lähtien kritisoineet kansainvälisen kehityspolitiikan voimakkaimpia vallankäyttäjiä – Maailmanpankkia ja Kansainvälistä valuuttarahastoa IMF:ää – siitä, että ne tuputtivat kaikkien köyhien maiden hallituksille samaa, vakiomuotoista ja neoliberaalin *Washington-konsensus* -ideologian läpituokemaa talouspolitiikan pakettia.

IMF ja Maailmanpankki olivat olettaneet, että köyhyys voisi poistua pelkästään rahatuloja ja peruskoulutusta lisäämällä, ymmärtämättä miten vahvasti haavoittuvaisuus ja vaikutusvallan puute vaikuttavat köyhien ihmisten ja kansojen valintoihin. Johtavat kehitysrahoituslaitokset olivat asettaneet BKT:n ja vientitulojen kasvun kaikkien muiden yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden edelle ja laiminlyöneet mm. sosiaaliturvan ja valtaistamisen (empowerment) (Chambers 1983; 1995; 1997; Cornia ym.1987).

Niinpä POVNET:n ”köyhyysohjeisto” sisälsi voimakkaan ja merkittävän viestin: rahoittajahallitukset eivät enää luottaneet Maailmanpankin ja IMF:n ekonomistien liberaaleihin resepteihin: köyhyyden hahmottaminen yksinomaan taloudellisena ongelmana, valtavirran taloustieteen työkaluin, ei ollut väärin ja epäuskottavaa ainoastaan Maailmanpankin ja IMF:n pääkonttorien edessä äänekkäästi mieltään osoittavien kansalaisjärjestöjen – vaan myös Maailmanpankin ja IMF:n tärkeimpien rahoittajien eli teollisuusmaiden hallitusten mielestä. Eli alkoi olla jopa Maailmanpankin ja IMF:n oman maineen ja edun (tulevan rahoituksen) kannalta tärkeätä (a) harkita uudestaan taloustieteen ideoita, ja (b) hahmottaa uusia moniulotteisempia ja -tieteisempiä selityksiä ja reseptejä köyhyyden ongelmaan. Tähän tarjoutui *harvinainen mahdollisuus*, kun Maailmanpankki sai 1990-luvun puolivälissä uuden visionäärisen pääjohtajan ja vähintään yhtä itsenäisesti ajattelevan pääekonomistin.

Maailmanpankin harvinainen hetki

Uusien ideoiden hahmottaminen ja niiden mukaan toimiminen osoitautui IMF:lle ylivoimaiseksi haasteeksi. Sen sijaan Maailmanpankki tarttui uudelleenajattelun haasteeseen määrätietoisesti voimakastahtoisien pääjohtajansa James Wolfensohnin (s. 1933) ja avarakatseisen pääekonomistinsa Joseph Stiglitzin (s. 1943) johdolla. Helppoa se ei ole ollut. Wolfensohnin vuonna 1997 käynnistämä Maailmanpankin sisäinen itsetutkiskelu- ja reformiprosessi (*Strategic Compact*) käynnistyi aikana, jolloin uusi internet-tekniikka mursi monessa organisaatiossa raja-aitoja sisäiseen ja ulkoiseen käyttöön tarkoitettun tiedon välillä. Internetin ja sähköpostiverkoston kautta kiinnostuneelle ulkopuoliselle tarkkailijalle aukeni tuolloin *harvinainen hetki* seurata *ideoiden roolia* suuren talousinstituution toiminnassa: johtavien ajattelijoiden rohkeita avauksia, avointa ja peiteltyä vastarintaa, kannustimia, sanktioita ja kompromisseja, peruuttamattomia muutoksia ja polkuriippuvuutta. Wall Streetillä henkilökohtaiset miljardinsa kerännyt Wolfensohn ei ollut radikaali idealisti vaan investointipankkiiri. Mutta toisaalta: hän ei ollut teoreetikko, vaan toiminnan mies. Sijoittajat eivät maksa hienoista taloustieteen teorioista tai eleganteista ekonometrisistä yhtälöistä. He maksavat neuvoista, jotka *toimivat*, eli poikivat pääomaa pääomasta ja korkoa korolle. (Chang 2001; Mallaby 2004; Wolfensohn 2005; Kagia 2005).

Wolfensohn kirjasi johtoonsa annetun Maailmanpankin, maailman mahtavimman kehityspoliittisen vaikuttajan, toiminta-ajatukseksi (*Mission Statement*): ”Unelmamme on maailma ilman köyhyyttä. Tehtävämme on taistella köyhyyttä vastaan intohimolla ja ammattitaidolla kestävien tulosten saavuttamiseksi.” (Wolfensohn 2005, ii.) Vuosien ajan Maailmanpankki oli asettanut kehitysmaiden hallitusten rahoituspakettien ehdoiksi suuria ja vaikeita hallinnon uudistusohjelmia. Nyt Wolfensohn lupasi uudistaa Pankin oman hallinnon entistä nopeammaksi, responsiivisemmaksi ja tuloksellisemmaksi köyhyyden vähentämisessä.

Wolfensohnin uudistusohjelma ei ollut idealismia. Sen ensisijaisena tavoitteena oli lisätä kaupankäyntiä. Maailmanpankin sisäiset ar-

viot osoittivat, että Pankin asiakkaat eli kehitysmaiden hallitukset olivat entistä epäileväisempiä Maailmanpankin ekonomistien antamien neuvojen suhteen ja entistä haluttomampia ottamaan uusia lainoja Maailmanpankilta – asiakaspuolelta potentiaalinen kutistuminenhan on huono uutinen mille tahansa pankille. (World Bank 1997; Wolfensohn 2005.) Asiakkaiden lisäämiseksi Wolfensohn vaati, että Maailmanpankin oli mietittävä kehitysagendansa uusiksi: sen oli ymmärrettävä paremmin niitä moniulotteisen köyhyysagendan ulottuvuuksia, jotka olivat jääneet ekonomistien ajattelussa aiemmin vähälle huomiolle – esimerkiksi kehityksen sosiaalista ja ympäristöllistä kestävyyttä. Wolfensohn perusti Maailmanpankkiin neljä uutta teemaverkostoa: (a) Ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestävä kehityksen verkoston ESSD; (b) Inhimillisen kehityksen verkoston HDN; (c) Rahoituksen ja yksityisen sektorin verkoston FPSI; sekä (d) Köyhyyden vähentämisen ja taloushallinnon verkoston PREM.

Saatuaan Maailmanpankin sisäisen rakennesopeutusohjelman käyntiin, Wolfensohn neuvotteli ja käynnisti IMF:n kanssa köyhien kehitysmaiden konkreettisen velkahelpotusohjelman (HIPC). Näin Maailmanpankki tunnusti, että on epärealistista ja epärealistista olettaa raskaimmin velkaantuneiden maiden koskaan maksavan velkojaan takaisin, jolleivät ne voi investoida osaa tuloistaan ja pääomistaan kansakuntien terveyden, osaamisen ja talouden edistämiseen.

Samassa hengessä Kaakkois-Aasian rahoitusmarkkinakriisin yhteydessä 1998 Wolfensohn vaati Maailmanpankin johtoa ja henkilökuntaa muistamaan myös sen vakavamman kriisin, josta talousmedia ja poliitikot puhuvat vähemmän: ne kymmenet miljoonat ihmiset ja perheet, jotka ovat niin köyhiä, että joutuvat menemään joka ilta nälkäisinä nukkumaan (Wolfensohn 1998, 2005, 109–120):

Meidän on puututtava tähän ihmisten tuskaan. Meidän on puhuttava muustakin kuin vain kansantalouden vakauttamisesta. Meidän on mietittävä, miten luoda pitkäaikaista, tasa-arvoista kasvua. Meidän on kohdistettava huomiomme kestävä kehityksen edellyttämiin instituutioihin, rakenteellisiin muutoksiin ja sosiaalisiin tekijöihin.

Taluskriisin tasapainottaminen ei riitä, etenäkään jos sen seurauksena lapset joutuvat pois kouluistaan, köyhät eivät saa enää terveyspalvelujaan, jos ihmisille työtä ja toimeentuloa tarjoavat pienet ja keskisuuret yritykset jäävät vaille luottoja ja kuolevat pois.

Tiedämme nyt – paremmin kuin ennen – että kehityksen on oltava tasapainoista ... Liian usein olemme kohdistaneet huomiomme vain talouden ja taloustieteen näkökulmiin ymmärtämättä kyllin hyvin yhteiskunnan sosiaalisia, poliittisia, ympäristöllisiä ja kulttuurisia piirteitä.

Muutama kuukausi myöhemmin – tammikuussa 1999 – Wolfensohn julkisti aloitteensa *Kehityksen laaja-alaisesta kehyksestä (Comprehensive Development Framework, CDF)*. Wolfensohnin mukaan yksikään yksittäinen kehitysrahoituslaitos tai tieteenala ei pysty yksin ratkaisemaan köyhyyden ja kehityksen haasteita. Tarvitaan yhteistyötä, työnjakoa ja tasapainoa kehityksen eri ulottuvuuksien, ml. taloudellisen ja sosiaalisen ulottuvuuden välillä, samoin kuin tarvitaan tasapainoa, työnjakoa ja yhteistyötä valtion ja markkinoiden välillä. Köyhyys ei poistu hetkessä – kehitys edellyttää 10-20 vuoden aikajännettä ja kokonaisvaltaista, *holistista* näkemystä, jonka ainoa mahdollinen johtaja, omistaja ja koordinaattori voi olla maan demokraattisilla vaaleilla valittu parlamentti ja sen valitsema hallitus (Wolfensohn 1998, 109–120).

Virallisen totuuden vastaisku

Maailmanpankki muuttui myönteisellä tavalla Wolfensohnin valtakauden ensimmäisellä puoliskolla (Sen 2005). Sen jälkeen Maailmanpankin todelliset vallankäyttäjät – Yhdysvaltain hallitus ja valtavirran ekonomistit Maailmanpankissa – alkoivat jarruttaa Wolfensohnin uudistuksia Maailmanpankin ideoissa, organisaatiossa kuin toiminnassakin. Hämmästyttävien episodi liittyi Maailmanpankin arvostetun lipupulaivaraportin, vuoden 2000 *World Development Reportin* (WDR, World Bank 2000) keskeisten viestien linjaamiseen. Maailmanpankki oli omistanut vuosien 1980 ja 1990 WDR:t teemalle köyhyyden vä-

hentäminen, ja niinpä pääekonomisti Stiglitz oli päättänyt, että syntyy hyvä perinne, jos myös vuoden 2000 WDR omistetaan köyhyys-temalle.

Tarkoituksena siis oli, että siihen kirjoitettaisiin keskeisimmät ideat, joita Maailmanpankillä oli vuosituhannen vaihtuessa tärkeimmästä haasteestaan eli köyhyydestä, sen syistä sekä keinoista sen vähentämiseksi ja poistamiseksi. Maailmanpankki valitsi WDR–2000:n päätoimittajaksi maailman arvostetuimpien ekonomistien joukosta Ravi Kanburin, koska häntä pidettiin WDR–2000:n aihepiirin parhaana mahdollisena asiantuntijana. Hänen johtamansa WDR-tiimin työ käynnistyi ”harvinaisella hetkellä”, jolloin internet-tekniikka oli juuri tehnyt mahdolliseksi periaatteessa kaikille avointen internet-pohjaisten e-konsultaatioiden käymisen. Kanburin johtama ryhmä päätti laittaa raporttinsa ensimmäisen luonnoksen nettiin siinä toivossa, että avoimesti osallistava kommentointiprosessi tuottaisi uusia tärkeitä ideoita, ja mahdollisesti myös herättäisi luottamusta Maailmanpankin vilpittömyyteen pyrkimyksissään köyhyyden vähentämiseksi. Tämän mukaisesti internet-keskustelun avauskirjoituksessaan päätoimittaja Kanbur ilmoitti, että hän ei aio suostua kirjoittamaan raporttiin mitään sellaisia ideoita, joihin hän ei – kaikkia näkökulmia tasapuolisesti kuunneltuaan ja omassa mielessään perusteellisesti pohdittuaan – voi itse uskoa.¹⁵

Kanbur valitsi WDR–2000:n ensimmäisessä luonnoksessa esitelmälleen köyhyyden vähentämisen strategialle käsitteellisen kehikon, joka poikkesi merkittävästi kaikista Maailmanpankin aiemmista köyhyysstrategioista. *Taloukasvu* oli ollut ehdoton ykköspilari kaikissa Maailmanpankin ekonomistien aiemmin laatimissa köyhyyden vähentämisen strategioissa. Vuoden 1980 WDR:ssä köyhyysstrategian kakkospilarina oli esitelty *inhimillinen kehitys*, lähinnä investoinnit peruskoulutukseen ja perusterveydenhoitoon. Vuoden 1990 WDR:ssä näiden kahden pääpilarin rinnalle oli otettu vielä kolmas, puolikas pilari: *sosiaaliset turvaverkot*, joiden oli määrä vähentää köyhyyttä nii-

15 Tämä versio, World Bank 2000, sen taustapaperit ja siihen eri puolilta maailmaa esitetyt kommenttipuheenvuorot ovat ladattavissa Maailmanpankin internet-sivulta: <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/wdrpoverty/draft100.htm>

den parissa, jotka eivät pystyneet osallistumaan talouskasvuun eivätkä hyötynet investoinneista peruskoulutukseen tai -terveydenhuoltoon. Kanburin ryhmän strategiassa köyhyyden vähentämisen neljä keskeistä tukijalkaa olivat: valtautuminen (*empowerment*), sosiaaliturva, mahdollisuudet ja kansainvälinen toiminta, tässä järjestyksessä. Aiemmin tärkeimpänä pidetty talouskasvu oli nyt pudotettu vain yhdeksi köyhyysstrategian kolmospilarin (*Opportunities*) monista osakomponenteista, ja siinäkin kohdassa Kanbur ei halunnut puhua mistä tahansa talouskasvusta, vaan tietynlaisesta, erityisesti köyhiä hyödyttävästä (*pro-poor*) talouskasvusta (World Bank 2000, 2.23; Narayan ym. 2000a; 2000b; 2002).

Internet-kommenteissa WDR-2000:n uusi käsitekehikko sai paljon kiitosta, mutta Maailmanpankin, IMF:n ja Yhdysvaltain valtiovarainministeriön ekonomistit eivät olleet tyytyväisiä. Heidän näkökulmastaan Kanburin ryhmä tuntui ottavan *Washington-konsensusta* kohtaan eri puolilta maailmaa esitetyn kritiikin liian vakavasti, ja aset-tavan vaihtoehtoiset näkemykset luonnoksessaan tasapainoisesti rinnakkain Washingtonin valtuutustuutioiden *virallisen totuuden* kanssa. Heidän kannaltaan hälyttävää oli, ettei Kanburin luonnos osoittanut selvästi vääräksi niitä väitteitä, joiden mukaan IMF:n ja Maailmanpankin vaatimus kaupan ja pääomaliikkeiden liberalisoimisen ja valtionyrittäjien yksityistämisen asettamisesta kaikkien muiden politiikkatavoitteiden yläpuolelle ei ehkä olisikaan köyhän enemmistön edun mukainen.

Tällainen vapaamielisyyden ideoiden taistelutantereella oli ennenkuulumatonta ja herätti vastareaktion, jonka organisoi Yhdysvaltain valtiovarainministeri Lawrence Summers.¹ Ennen ministeriksi siirtymistään Summers oli toiminut Maailmanpankin pääekonomistina. Maailmanpankin vuosinaan Summers oli tottunut saamaan apua ja tukea lähim-mältä avustajaltaan, joka oli sattumoisin Ravi Kanbur. Summers ehdotti Kanburille WDR:n tekstin kirjoittamista uusiksi muotoon, joka ei niin selvästi sotisi vastoin Washington-konsensuksen perusoletuk-

1 Summers (s.1954) oli valtiovarainministerinä presidentti Bill Clintonin hallituksessa ja valittiin samaan tehtävään myös presidentti Barac Obaman hallitukseen 2009.

sia. Kanbur muistutti entistä esimiestään julkisuudessa antamastaan lupauksesta olla hyväksymättä WDR-2000:een mitään sellaisia ideoita, joihin hän ei itse uskonut ja kieltäytyi muuttamasta tekstiluonnostaan Summersin toiveiden mukaiseksi. Summers tarjoutui tuolloin itse ”korjaamaan” WDR-2000:n tekstiä oikeampaan muotoon, ja sävyttä kävi ilmi, että kyseessä oli ”tarjous, josta ei sopisi kieltäytyä” (Lobe 2000; Wade 2000; 2001; Bretton Woods Project 2000a; 2000b; Kanbur 2001; 2002, Douthwhite 2000).

Poliittisesta painostuksesta loukkaantunut Kanbur otti tässä tilanteessa käyttöönsä yllättävän aseensa: hän laittoi toukokuussa 2000 internetiin avoimen kirjeen, jossa hän ilmoitti eroavansa WDR-2000:n päätoimittajan tehtävästään jouduttuaan poliittisen painostuksen kohteeksi. Skandaali levisi internetin kautta Maailmanpankkia seuraavien ihmisten tietoisuuteen kaikkialla maailmassa. Tämä oli tietenkin hankalaa niin Summersille kuin myös Maailmanpankin pääjohtajalle Wolfensohnille. Summers oli vain kuusi kuukautta aiemmin asettanut Wolfensohnin toisen pääjohtajakauden ehdoksi, että Wolfensohnin on erotettava IMF:n neuvoja Kaakkois-Aasian talouskriisin yhteydessä kritisoinut (ja myöhemmin taloustieteen Nobelilla palkittu) Maailmanpankin pääekonomisti Joseph Stiglitz. Wolfensohn oli halunnut toisen pääjohtajakauden ja suostunut Yhdysvaltain valtiovarainministerin pyyntöön. (Mallaby 2004; Wade 2000/1).

Mielenkiintoista on se, että tämän kamppailun rintamalinjat eivät kulkeneet puoluerajoja pitkin. Lawrence Summers oli demokraattipresidentti Clintonin hallituksensa talouspolitiikan johtajaksi kutsuma liberaali (amerikkalaisittain siis keskiviivan vasemmalla puolella oleva) taloustieteilijä. Stiglitz oli ennen Maailmanpankkiin siirtymistään Clintonin kansallisen talousneuvoston puheenjohtaja, siis myös demokraatti. Kyse ei siis ollut vasemmistolaisten ja oikeistolaisten ajattelijoiden välisestä ristiriidasta, vaan ortodoksisen neoklassikon (Summers) ja hieman heterodoksisemmin ajattelevien Stiglitzin (ja Kanburin) välisestä erimielisyyksistä.

Hankalaksi tilanteen teki Summersin kannalta se, että Kanburin ”väärooppiset” ideat olivat jo levinneet internetin kautta kaikkialle maailmaan. Ideologisen vahingon korjaamiseksi Summersin oli löydettävä

tutkimusevidenssiä, joka osoittaisi hänen kannattamansa puhdasoppiset neoklassiset totuudet oikeiksi. Evidenssiksi kelpasi Maailmanpankin tutkimusosaston tutkijoiden David Dollarin ja Aart Kraayn (tämän jälkeen D&K) hiljattain julkaisema tutkimusraportti *Growth is Good for the Poor* (2000). Sen tuottamiseksi D&K olivat ajaneet regressio-ohjelmia Maailmanpankin tilastoaineistoilla ja saaneet kaivettua datasta irti sellaisen tiedon, että köyhät hyötyvät talouden BKT-kasvusta ”keskimäärin yhtä paljon” kuin rikkaat. ”Keskimäärin laskien” aina kun kansakunnan rikkaiden tulot kasvavat esimerkiksi 5:llä prosentilla, esim. 5000 dollarin kuukausituloista 5250 dollariin, myös köyhien, esimerkiksi dollarilla päivässä tulot kasvavat keskimäärin ”yhtä paljon”, eli 5 sentillä päivässä. Koska köyhät saavat 1,5 dollaria ja rikkaat 250 dollaria lisää tuloja kuussa, köyhät hyötyvät D&K:n argumentin mukaan ”yhtä paljon”.

Toinen ”tieteellistä todistamista” vaativa haaste oli osoittaa, että ulkomaan- ja pääomakaupan liberalisoiminen johtaa köyhyden vähentymiseen. Dollar ja Kraay ”kiduttivat” taas tilastoaineistoa regressio-ohjelmillaan niin kauan kunnes löytyi korrelaatio liberalisoinnin ja tuloköyhyden vähenemisen välillä. ”Löydös” julkistettiin pian kautta maailman Maailmanpankin tiedotusosaston voimakkaalla tuella näkyvästi artikkelina, jonka pääviesti oli nostettu yksiselitteisesti artikkelin otsikkoon: *Trade is Good for the Poor*. D&K:n käsittelyssä kauppa tarkoittaa tosin yksinomaan ulkomaankauppaa. Tullimuurien ynnä muiden ulkomaankaupan esteiden purkamisesta ideologisesti kiinnostuneet tutkijat ja politiikantekijät ovat osoittaneet hämmästyttävän vähän – edes akateemista – kiinnostusta siihen, miten esimerkiksi paikallinen, kansallinen ja rajakauppa voisivat vaikuttaa köyhien ihmisten köyhyyteen (Hayashikawa 2007).

YK-järjestöjen tutkijat dokumentoivat välittömästi ja yksityiskohdaisesti ne metodologiset virheet, jotka tekemällä D&K olivat saaneet regressioanalyseistään esiin nämä Summersia miellyttävät johtopäätökset (Vandermoortele & Delamonica 2000). Harvardin yliopiston taloustieteen professori Dani Rodrik osoitti hyvin pian, että D&K olivat myös tässä tutkimuksessaan tehneet regressiotutkijoille tyypillisen virheen ja sekoittaneet keskenään korrelaation ja kausaliteetin: tuloköyhi-

en pääluvun väheneminen perustui D&K:n tutkimuksessa muutaman suuren maan – lähinnä Kiinan ja Intian – poikkeuksellisen nopeaan BKT-kasvuun ja tuloköyhyyden vähenemiseen 1980- ja 1990-luvuilla. Intian eikä etenäkään Kiinan BKT-kasvua ei kuitenkaan voi selittää ulkomaankaupan liberalisoinnin seuraukseksi, sillä BKT-kasvu oli näissä maissa lähtenyt käyntiin jo paljon ennen kuin ne olivat ryhtyneet merkittävästi liberalisoimaan ulkomaankaappaansa (Rodrik 2001; Ackah and Morrissey 2001).

Kanburin esittelemää käsitekehikkoa ei ollut enää mahdollista kokonaan poistaa WDR:stä. Niinpä kirjan luvut laitettiin Maailmanpankissa sillä tavoin uuteen järjestykseen, että *Opportunities*-pilari nostettiin tärkeimmälle paikalle eli ykköseksi (ohi *Empowermentin*, ja *Securityn*, jotka olivat olleet ensimmäinen ja toinen Kanburin versiossa.) D&K:n ”tutkimusevidenssi” koottiin *Opportunities*-osioon. Näin voitiin kirjata talouskasvu ja sääntelyn poistaminen köyhyyden vähentämisen keskeiseksi edellytykseksi.

Lopputulema oli kömpelö: kaikki prosessia internetin kautta seuranneet asianharrastajat eri puolilla maailmaa tiesivät, että julkaistu WDR-2000 oli kompromissi Kanburin ja hänen ryhmänsä alkuperäisten heterodoksisten ideoiden ja (Summersin) tilaustyönä tuotettujen ortodoksisten neoklassisten ideoiden välillä. Kesti kuitenkin kuusi vuotta, ennen kuin Maailmanpankin oma itsenäinen evaluaatioyksikkö päätyi samoihin johtopäätöksiin. Pankin vuosien 1998–2005 tutkimustyöstä tekemässään arviossa Maailmanpankin evaluaattorit – neljä kokenutta ja arvostettua ekonomistia – sijoittivat Dollarin & Kraayn tutkimusraportit erityiseen tarkastelukategoriaan, jonka he olivat otsikoineet suuntaa antavasti: ”Tärkeitä tutkimusaiheita, mutta vakavia puutteita tutkimusten toimeenpanossa ja johtopäätöksissä.” (Banerjee ym. 2006, 52.) Evaluaatioryhmän raportin mukaan D&K:n tutkimuspaperit olivat käsitelleet ”suuria, kehityspolitiikan ja -teorian kannalta keskeisen tärkeitä kysymyksiä” ja esittäneet niihin liittyen voimakkaita mielipiteitä (esim. ”Talouskasvu on hyväksi köyhille”, ”Kaupan vapauttaminen on hyväksikäyhyille”, ”Globalisaatio on hyväksi köyhille”), ja saaneet niille (usein) tuekseen Maailmanpankin voimakkaan tiedotuskoneiston, ja

näin ollen myös vaikuttaneet voimakkaasti globaaliin kehityspoliittiseen keskusteluun.

Ryhmän mukaan D&K olivat ilmeisen tarkoitushakuisesti käyttäneet ”valo kestämättömiä” tutkimusmenetelmiä tuottaakseen ”evidenssiä”, jota Maailmanpankki halusi levittää kautta maailman vaikuttaakseen globaaliin kehityspoliittiseen ajatteluun. Evaluaattoreiden mukaan D&K:n arveluttavien tekstien pääsyä Maailmanpankin tutkimusyksiköstä julkisuuteen ja vieläpä globaaliin levitykseen Pankin tiedotusosaston voimakkaalla tuella ”ei voi arvioida muuten kuin kutsumalla sitä vakavaksi virheeksi Maailmanpankin tutkimustoiminnan sisäisessä kontrollissa”. Vakavimpana rikkeenä itsenäinen arviointiryhmä piti sitä, että Maailmanpankki oli käyttänyt näitä arveluttavilla menetelmillä tuotettuja tutkimustuloksia kumppaniensa *käännyttämiseen*. Salatessaan tutkimustulostensa luotettavuuteen liittyvät ongelmat Maailmanpankki oli *pönkittänyt omien ideoittensa asemaa* globalisaatioon ja kehitysavun köyhyysvaikutuksiin liittyvässä globaalissa debatissa.

POVNET 2003-2006

OECD:n Kehitysyhteistyökomitean DAC:n Köyhyysverkosto POVNET oli laatinut vuosina 1998-2001 kehitysrahoittajien yhteisen *Köyhyyden vähentämisen ohjeiston* (OECD-DAC 2001). Ohjeisto on sittemmin ohjannut niin Suomen kuin muidenkin OECD-maiden kehitysyhteistyöpolitiikkaa. Jälkikäteen ajatellen ohjeiston kaksi merkittävintä *idea*a olivat:

(a) Köyhyys on *moniulotteinen* ongelma. Pelkkä talouskasvu ei siis voi poistaa köyhyyttä vaan tarvitaan myös poliittisia oikeuksia, osallistumista, inhimillistä kehitystä, sosiaaliturvaa yms.

(b) Köyhyys on *kontekstiherkkä* ongelma, johon ei ole olemassa ”yhdenkoon” patenttiratkaisuja. Meidän on siis ymmärrettävä yhteiskuntien historiaa, kulttuuria, politiikkaa, virallisen ja epävirallisen sosiaaliturvan mekanismeja sekä tietenkin paikallisen ja kansantalouden erityispiirteitä sekä globaaleja kytköksiä.

Vuonna 2003 OECD antoi köyhyysverkostolleen POVNET:lle tehtäväksi valmistella kehitysrahoittajille ohjeiston siitä, millaista olisi köyhiä tukeva ja köyhyyttä vähentävä talouskasvu (*pro-poor growth*). Jäsenistö jakautui teeman *Pro-Poor Growth* (köyhiä tukeva talouskasvu) käsittelyssä melko selvästi kahteen vastakkaiseen leiriin: osa jäsenhallituksista oli päättänyt, että kun POVNET:n työ nyt kohdistuu teemaan talouskasvu, hallitusten edustajiksi on nimettävä ekonomisteja. Osa jäsenhallituksista taas halusi köyhyysasiantuntijoidensa jatkavan POVNET:ssa sitä työtä, jota he olivat varsin tuloksellisesti tehneet DAC:n Köyhyysohjeistoa tuottaessaan. Monet heistä olivat muita yhteiskuntatieteilijöitä.

Työn taustalla oli kahdenlaista motivaatiota. Yhtäältä ekonomistiemmin ajattelevia DAC-jäseniä oli jäänyt kismittämään, että sekä DAC:n vuoden 2001 ”köyhyysohjeisto” että Maailmanpankin WDR-2000 olivat kyseenalaistaneet talouskasvun roolin kehitys- ja köyhyysagendan keskeisimpänä haasteena. Köyhyysagendaa oli ”tarpeettomasti monimutkaistettu” tuomalla mukaan moniulotteisen köyhyyden muita ulottuvuuksia, joiden käsittelyyn ekonomisteilla ei ollut kelvollisia työkaluja: ”Käytännössä köyhyys on sitä, ettei ole tarpeeksi rahaa”, osa POVNET:n ekonomistijäsenistä argumentoi, ”ja rahaa tuottaa ainostaan talouskasvu”. Niinpä talouskasvu oli heidän mielestään nostettava takaisin köyhyyskeskustelun keskiöön. Toisaalta ekonomistien revanssihenkisyys herätti ymmärrettävästi huolta niiden POVNET-jäsenten joukossa, jotka olivat vuosien 1998–2001 aikana suurin ponnistuksin onnistuneet rakentamaan kehitysrahoittajien kesken vahvan yhteisymmärryksen köyhyydestä moniulotteisena ja kontekstispesifinä haasteena. Köyhyyteen ei ole mitään kaikkiiin tapauksiin soveltuvia patenttiratkaisuja, sanoipa sitten vallitseva talousteoria mitä tahansa kasvusta ja köyhyydestä. Osallistavien köyhyysanalyysien kautta sosiaalisen kehityksen ammattilaisten tietoisuus köyhien ihmisten omista näemyksistä oli lisääntynyt. Köyhät ihmiset olivat omissa analyyseissään korostaneet vahvasti mm. haavoittuvuuden, vaikutusvallan puutteen sekä status- ja arvostusongelmien merkitystä köyhyyden kokemuksessa – rahan, omaisuuden ja muun aineellisen vaurauden puutteen rinnalla.

Ekonomistileiri halusi keskittää POVNET:n työn maatalouteen, infrastruktuuriin ja yksityisen sektorin kehittämiseen, joita pidettiin talouskasvun kannalta tärkeimpinä. Näiden sektoreiden osuus kehitysrahoituksesta oli pudonnut ekonomistien mielestä aivan liian alas verrattuna 60- ja 70-lukuihin. Poliitikot ja virkamiehet oli saatava siirtämään kehitysrahoituksen painopiste perusopetuksesta ja -terveydenhuollosta ”kasvusektoreille”.

Kehityksen sosiaalista ja ekologista ulottuvuutta painottava POVNET:n sisäinen oppositio ei kieltänyt tarvetta käsitellä maatalouden, infrastruktuurin ja yksityisen sektorin haasteita. Näkökulma oli kuitenkin erilainen: päätöksentekijät olivat 1990-luvulla vähentäneet näiden teemojen rahoitusta, koska he eivät olleet vakuuttuneita, että näille sektoreille suunnattu rahoitus todella koitui köyhien ihmisten ja kansanosien hyväksi. Jotain on ollut pielessä erityisesti infra- ja maatalousalan kehitysyhteistyössä. Sosiaalisen kehityksen asiantuntijoiden mielestä POVNET:n tärkeä tehtävä olisi miettiä, miten näiden alojen kehitysohjelmia pitäisi muuttaa, jotta ne todella tuottaisivat hyötyä köyhille ihmisille. Rohkea uudelleenajattelu voisi kenties auttaa löytämään uusia tapoja edistää maataloutta, yhteiskuntarakennetta ja yrittäjyyttä niin, että köyhät ihmiset hyötyisivät enemmän?

Sosiaalisen kehityksen neuvonantajien mielestä mikä tahansa talouskasvu ei ollut köyhien asemaa parantavaa. BKT-kasvu voi myös ohittaa köyhät tai olla köyhien ihmisten kannalta suorastaan haitallista. Human Development Report (HDR) 1996 esitteli viisi erilaista skenaarioria, joiden toteutuessa talouskasvu voi olla jopa haitallista ihmisten köyhälle enemmistölle: näin onnettomasti voi käydä, jos talouskasvu on 1) *Jobless* (eli ei tuota työpaikkoja), 2) *Ruthless* (eli hyödyttää vain rikkaita ja syrjäyttää köyhät), 3) *Voicless* (eli epädemokraattista ja repressiivistä), 4) *Rootless* (eli murentaa ihmisten syviä kulttuurisia arvoja ja juuria) tai 5) *Futureless* (eli kasvua, jonka nykyinen sukupolvi ”varastaa” tulevilta, esim. kuluttamalla loppuun uusiutumattomat luonnonvarat (UNDP 1996, 3-4).

Ekonomistisemmän leirin mukaan *Pro-Poor* -kasvuksi (*Pro Poor Growth*, PPG) voidaan sanoa mitä tahansa talouskasvua, jonka tuloksetna köyhien ihmisten dollarimääräiset tulot kasvavat, tapahtuipa sitten

”ei-köyhien” tuloille mitä tahansa (PPG:n absoluuttinen määritelmä). Tämän määritelmän mukaan myös sellainen talouskasvu olisi ”poor”, jonka tuloksena ”ei-köyhien” tulot kasvaisivat paljon köyhien tuloja nopeammin. Yhteiskunnan tuloerot siis merkittävästi lisääntyisivät.

Sosiaalisempi POVNET -leiri ei voinut hyväksyä tällaista ajattelua. Jotta voisimme puhua köyhiä tukevasta talouskasvusta, on kasvun vähennettävä tuloeroja ja muita yhteiskunnallisia eriarvoisuuksia (suhteellinen määritelmä). Tämä on tärkeää myös yhteiskuntarauhan ja sisäisen turvallisuuden kannalta. Koetut eriarvoisuudet ruokkivat yhteiskunnallisia konflikteja, eikä epäoikeudenmukaisuuden kokemus poistu sillä, että eliitti osoittaa tilastollisen elintason kasvaneen, jos huonosaiset kansanosat näkevät eliitin rikastuneen monin verroin enemmän.

Ideoiden ”huutokilpailun” vastapuolet päätyivät lopulta kompromissiratkaisuun. PPG:n määritelmäkiistaa ei lopullisesti pystytty ratkaisemaan, mutta kehitysyhteistyön rahoittajahallituksille pystyttiin sorvaamaan suosituksia ja ohjeisto siitä, miten kehitysyhteistyön keinoin voidaan edistää köyhiä(kin) hyödyttävää talouskasvua. ”Ekonomistisemmin” ajatteleva siipi painotti talouskasvun *nopeuden* merkitystä. ”Sosiaalisemmin” ajattelevat jäsenet (ml. Suomi, Ruotsi, Sveitsi, Irlanti, UNDP, ILO ja WFP) painottivat talouskasvun *muotoa/rakennetta*: Kaikkien mielestä olennaista oli, että edistetään sellaista talouspolitiikkaa, joka suo myös köyhille ihmisille mahdollisuuden osallistua ja tuoda oma panoksensa kansantalouden kasvattamiseen - ja myös päästä osallisiksi kasvun tuottamista hyödyistä.

Keskeistä on miettiä ennen suurten talouspoliittisten reformien tai ohjelmien käynnistämistä, missä määrin suunnitellut toimet lisäävät työllisyyttä ja kasvun edellytyksiä niillä alueilla, sektoreilla ja markkinoilla, joilla väestön köyhä enemmistö todellisuudessa toimii. Nopeakin talouskasvu voi koitua köyhien tappioksi, jos kasvupolitiikka rakennetaan (sosiaalisen hyväksyttävyyden ja ympäristökestävyyden kustannuksella) ainoastaan kapeiden - globaalien vientimarkkinoiden näkökulmasta ”lupaavien” mutta muusta kansantaloudesta irrallisten - kasvusektoreiden (enklaavien) varaan (OECD-DAC 2006a; 2000b).

Tähän POVNET:ssa saavutettuun historialliseen kompromissiin saatiin vahvaa sivustatukea mm. Maailmanpankin vuoden 2006 lippulaivaraportista World Development Report 2006 (WDR–2006), jonka keskeisin viesti oli seuraava: “Menestyvä yhteiskunta luo jäsentensä enemmistölle innovoinnin ja investoinnin kannustimia.” (World Bank 2006.)

POVNET:n Sosiaaliturvan työryhmä osoitti POVNET:lle, että köyhät ihmiset maksimoivat usein valinnoissaan mieluummin varmuutta kuin voittoa ja talouskasvua. Sosiaaliturvan vahvistaminen on talouskasvun kannalta hyödyllistä, jos se rohkaisee miljoonia köyhiä ihmisiä valitsemaan korkeamman tuottavuuden (mutta kenties myös korkeamman riskin sisältäviä) elinkeinoja, viljelykasveja ja bisneksiä. Työryhmä argumentoi, että sosiaaliturvan vahvistaminen on itse asiassa kansantalouden kasvun välttämätön ehto niissä yhteiskunnissa, joissa väestön enemmistö on köyhiä (Haddad & Sabates-Wheeler 2005).

Ihmisten toimeentuloon liittyvät riskit ovat kussakin yhteiskunnassa erilaisia. Myös elämän riskien hallintaan soveltuvat politiikat ja instituutiot ovat erilaisia eri tilanteissa. Näitä riskejä ja sosiaaliturvan mahdollisia keinoja on kuitenkin syytä analysoida kansallisia köyhyysstrategioita (*Poverty reduction strategy*, PRS) laadittaessa. Kehitysrahoittajien olisi tärkeää vahvistaa sosiaalisesta turvallisuudesta vastuuta kantavien viranomaisten (esim. sosiaali- ja työministeriöiden) ja huono-osaisia ihmisiä edustavien järjestöjen ääniä kansallisissa PRS-konsultaatioissa.

Köyhyys ja ideat

Olen analysoinut tässä luvussa köyhyyden vähentämistä koskevien ideoiden muutoksia 1990- ja 2000-luvuilla, yhtäältä Maailmanpankissa ja toisaalta globaalien kehitysavun tärkeimpien rahoittajahallitusten keskinäisessä yhteistyöelimessä OECD:n köyhyysverkostossa POVNET:ssa. Linjauksista käytävää poliittista kamppailua ei voi selittää yksinomaan toimijoiden aineellisilla intresseillä tai puoluepoliittisilla (vasemmisto-oikeisto) -kannoilla. Toimijoiden oikeina ja toivottavina pitämiä ajat-

telutapoja ja kehityssuuntia ohjaavat yhtä lailla myös heidän omilta tieteenaloiltaan, omista organisaatioistaan tai omista kotiyhteiskunnistaan (tai EU-keskusteluista, ks. tämän kirjan luku 10) omaksumat maailmankuvat.

Maailmanpankki-esimerkki osoittaa, että ekonomistien ammattikunnan suuren enemmistön totunnaiset, lähes ”vaistonvaraiset” ajattelu- ja toimintatavat ovat kuitenkin tärkeitä myös poliittisille toimijoille. Sovinnaisesta poikkeavalla tavalla ajattelevat tieteelliset toimijat saattavat joutua avoimeen ristiriitaan myös poliittisten toimijoiden kanssa. Poliittisen keskustelun tyyli ”kulissien takana” ja julkisuudessa on aina ollut erilaista. Tietotekniset muutokset (internet yms.) synnyttivät viime vuosituhaten lopulla ”harvinaisen hetken”, jolloin tiedon raja-aidat perinteisesti toisistaan täysin erillään toimivien keskustelupiirien välillä murtuivat: samat tekstiluonnokset olivat samanaikaisesti käsittelyssä toisaalta Yhdysvaltain valtiovarainministeriön ja Maailmanpankin välillä ja toisaalta Maailmanpankin ja globaalien kansalaisjärjestöjen välillä.

Tämä episodi osoitti mielenkiintoisella tavalla, että myös maailmankuvat, mentaaliset mallit sekä organisaatioiden ja ammattikuntien totunnaiset ajattelu- ja toimintatavat ovat myös puoluepoliittisesti ja ideologisesti merkityksellisiä. Ammatti-identiteetti ja organisaation ”tapa” eivät ole poliittisesti neutraaleja.

Tämä luku haastaa myös kirjan muiden lukujen kirjoittajat pohtimaan, miten pitkälle sosiaalipolitiikan ideoiden analysoinnissa voidaan päästä vain suomalaista – tai mahdollisesti EU-tason – keskustelua seuraamalla: monet tässäkin kirjassa ”suomalaisina” tai ”eurooppalaisina” käsitellyt ideat ovat itse asiassa lainaa muista maanosista tai globaaleista organisaatioista. Toisaalta ’perisuomalaista’ ideaa yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistämisestä sosiaalipolitiikan keskeisenä päämääränä voi olla nykymaailmassa vaikea edistää pelkkää suomalaista tai EU-tason sosiaalipolitiikkaa tutkimalla: ”Globaali sosiaalipolitiikka” on haaste ja teema, jota sosiaalisen oikeudenmukaisuuden arvoihin sitoutuneet sosiaalipolitiikan tutkijat tuskin voivat enää jatkossa ohittaa (ks. esim. Yeates 2008).

OECD:n Köyhyysverkostossa POVNET:ssa 2000-luvun alkuvuosina käydyssä vuoropuhelu- ja neuvotteluprosessissa saavutettiin kehitysyhteistyön rahoittajahallitusten kesken merkittävällä tavalla entisestä poikkeava yhteisymmärrys kestävän kehityksen tulkinnasta. Uusi tulkinta rakentaa siltaa ekonomistisen, talouskasvun keskeisyyttä korostavan maailmankuvan ja sosiaalisen, ihmiskeskeisen maailmankuvan välille,

Ideoiden kilpailu voi siis synnyttää myös rakentavia synteesejä, joissa erilaiset ajattelutavat täydentävät toisiaan: sosiaalista kehitystä on mahdollista edistää maatalouden, infrastruktuurin, yksityisen sektorin ja muiden ”taloudellisten” sektorien toimilla. Toisaalta sosiaalisia tavoitteita, esimerkiksi ihmisten työllistymistä, sosiaaliturvan ja hyvinvoinnin vahvistumista ei tarvitse nähdä talouskasvun tavoittelun kannalta pelkkinä kustannuksina vaan oikeastaan kestävän talouskehityksen edellytyksinä, tuottavina investointeina ja lopullisina päämäärinä.

Sama pätee myös sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämiseen sosiaalipolitiikan tutkimuksen keinoin: rakentava synteesi ei synny siitä, että ajatellaan suomalaisen ja globaalin sosiaalipolitiikan tutkiminen toisilleen vastakkaisiksi, kilpaileviksi vaihtoehdoiksi. Rakentavampaa on ajatella uusia myönteisiä mahdollisuuksia: suomalaisen ja eurooppalaisen sosiaalipolitiikan tutkimus hyötyy varmaan jatkossa globaalin sosiaalipolitiikan tuntemuksen syvenemisestä ja laajenemisesta Suomessa ja EU-alueella. Mutta toisaalta: globaalin sosiaalipolitiikan kehittämiseen tarvitaan – ja saadaan – varmasti tulevana vuosina arvokkaita panoksia myös suomalaisilta sosiaalipolitiikan ideoiden tutkijoilta.

Kirjallisuus

- Ackah, Charles & Oliver Morrissey (2001) *Trade liberalization is good for you if you are rich. Credit research paper 2001:07*. Nottingham: University of Nottingham.
- Akerlof, George A. (1970) *The market for lemons – Quality uncertainty and the market mechanism*. Quarterly Journal of Economics 84 (3): 488-500.
- Banerjee, Abhijit, Angus Deaton, Nora Lustig & Ken Rogoff (2006) *An Evaluation of World Bank Research, 1998-2005*. Washington D.C.: World Bank.

- Independent Evaluation Group. Ladattavissa sivulta: <http://go.worldbank.org/U6VB0007X1>
- Beinhocker, Eric D. (2006) *The Origin of Wealth: Evolution, complexity, and the radical remaking of economics*. Boston: Harvard Business School Press.
- Blyth, Mark (2002) *Great Transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bretton Woods Project (2000a) *Ravi Kanbur's resignation - A serious blow for the World Bank and for sensible discussion of globalisation. Statement by Alex Wilks on Ravi Kanbur's resignation as World Development Report lead author. 14 June, 2000*. Ladattavissa sivulta: www.brettonwoodsproject.org/action/wdr/kanbur.html
- Bretton Woods Project (2000b) *WDR resignation embarrasses Bank. Bretton Woods Update 18*. Ladattavissa sivulta: www.brettonwoodsproject.org/update/18/18a.html Bretton Woods Project
- Bromley, Daniel W. (2006) *Sufficient Reason: Volitional pragmatism and the meaning of economic institutions*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Campbell, John L. (2004) *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John L. (1998) *Institutional analysis and the role of ideas in political economy*. *Theory and Society* 27 (3): 377-409.
- Chambers, Robert (1997) *Whose Reality Counts? Putting the first last*. London: Intermediate Technology Publications.
- Chambers, Robert (1995) *Poverty and Livelihoods – Whose reality counts?* Teoksessa Kirdar, Üner & Leonard Silk (toim.): *People: From impoverishment to empowerment*. New York: University Press, 1-16.
- Chambers, Robert (1983) *Rural Development: Putting the last first*. Harlow: Longman.
- Chang, Ha-Joon (2001) *Joseph Stiglitz and the World Bank: The rebel within*. London: Anthem Press.
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly & Frances Stewart (1987) *Structural Adjustment with a Human Face*. New York: Unicef.
- Denzau, Arthur T. & Douglas C. North (1994) *Shared mental models – Ideologies and institutions. Economics working paper archive at WUSTL (Economic history, no. 9309003)*. Ladattavissa sivulta: econwpa.wustl.edu/eps/eh/papers/9309/9309003.pdf

- Dollar, David & Art Kraay (2001) *Trade, growth and poverty*. Helsinki: WIDER. Ladattavissa sivulta: www.wider.unu.edu/conference-2001-1/dollar_and_kraay.pdf
- Douthwhite, Richard (2000) *Free thinkers not wanted – World Bank follows its own self-servicing agenda*. *The Ecologist*, 2000: 9, Ladattavissa sivulta: http://findarticles.com/p/articles/mi_m2465/is_6_30/ai_65653640
- Easterly, William (2001a) *The Elusive Quest for Growth: Economists' adventures and misadventures in the tropics*. Cambridge, Massachusetts, and London: MIT Press.
- Easterly, William (2001b) *The effect of IMF and World Bank programmes on poverty*. *Discussion Paper 102*. Helsinki: WIDER. Ladattavissa sivulta: www.wider.unu.edu/publications/publications.htm
- Emmerij, Louis (2007) *Creativity in the United Nations – A history of ideas*. *Development*, 50: 51, 39–46. Ladattavissa sivulta: www.sidint.org/development.
- Haddad, Lawrence & Rachel Sabates-Wheeler (2005) *Reconciling different concepts of risk and vulnerability: a review of donors' documents*. Paris/Brighton: OECD-DAC POVNET and IDS-Sussux. Ladattavissa sivulta: http://www.oecd.org/document/44/0,3343,en_2649_34621_36570668_1_1_1_1,00.html
- Hayashikawa, Masato (2007) *Strengthening the contribution of trade to pro-poor growth*. *DAC-POVNET 17-18 April, 2007*. *DCD/DAC/POVNET (2007)7*. Paris: OECD.
- Kagia, Ruth (toim.) (2005) *A New Development Agenda: The transformation of the World Bank under James D. Wolfensohn, 1995-2005*. Washington D.C.: The World Bank.
- Kahneman, Daniel (2002) *Maps of bounded rationality*. Ladattavissa sivulta: www.nobel.se/economics/laureates/2002/kahneman-lecture.html
- Kahneman, Daniel & Amos Tversky (toim.) (2000) *Choices, Values and Frames*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kahneman, Daniel & Amos Tversky (1979) *Prospect theory – An analysis of decision under risk*. *Econometrica* 47 (2): 263–291.
- Kanbur, Ravi (2002) *Conceptual challenges in poverty and inequality – One development economist's perspective*. Ithaca: Cornell University. Ladattavissa sivulta: www.people.cornell.edu/pages/sk145/papers.
- Kanbur, Ravi (2001) *Economic policy, distribution and poverty – The nature of disagreements*. Helsinki: WIDER. Ladattavissa sivulta: www.people.cornell.edu/pages/sk145/papers/Disagreements.pdf
- Kanbur, Ravi (1999) *The strange case of the Washington consensus – A brief note on John Williamson's "What should the Bank think about the Washington con-*

sensus". Ladattavissa sivulta: www.people.cornell.edu/pages/sk145/papers/washington%20consensus.pdf

- Keynes, John Maynard (1936) *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt, Brace and World.
- Knight, Frank H. (1921) *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston and New York: Houghton Mifflin Company.
- Lobe, Jim (2000) *WDR lead author resigns in apparent protest*. Washington: IPS 14.7.2000.
- Long, Norman & Ann Long (toim.) (1992) *Battlefields of Knowledge: The interlocking of theory and practice in social research and development*. London: Routledge.
- Mallaby, Sebastian (2004) *The World's Banker*. New York: The Penguin Press.
- Narayan, Deepa, Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher & Sarah Koch-Schulte (2000a) *Voices of the Poor: Can anyone hear us?* Oxford/New York: Oxford University Press (for the World Bank). Ladattavissa sivulta: www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty
- Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera K. Shah & Patti Petesh (2000b) *Voices of the Poor: Crying out for change?* New York: Oxford University Press (for the World Bank). Ladattavissa sivulta: www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty
- Narayan, Deepa & Patti Petesh (2002) *Voices of the Poor: From many lands?* Oxford/New York: Oxford University Press (for the World Bank). Ladattavissa sivulta: www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty
- North, Douglas (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD-DAC (2006a) *Promoting Pro-poor Growth: Policy guidance for donors*. Paris: OECD. Ladattavissa sivulta: www.oecd.org/dac/poverty
- OECD-DAC (2006b) *Promoting pro-poor growth: Key policy messages*. Paris: OECD. Ladattavissa sivulta: www.oecd.org/dac/poverty
- OECD-DAC (2001) *DAC Guidelines on Poverty Reduction. DCD/DAC(2000)26/FINAL. 20 Apr 2001*. Paris: OECD. Ladattavissa sivulta: www.oecd.org/dac/poverty
- OECD-DAC (1996) *Shaping the 21st Century: The contribution of development cooperation. A joint OECD aid strategy. 6-7 May 1996*. Paris: OECD. Ladattavissa sivulta: www.oecd.org/pdf/M00003000/M00003334.pdf
- Paavola, Sami (2006) *On the origin of ideas: An abductivist approach to discovery*. Helsinki: Humanistic Faculty of Helsinki University. Ladattavissa sivulta: <http://urn.fi/URN:ISBN:952-10-3487-4>.

- Peirce, Charles Sanders (1997a) *The fixation of belief. (Alun perin 1878)* Teoksessa: Menand, Louis (toim.) *Pragmatism: A reader*. New York: Knopf Publishing Group, 7-25.
- Peirce, Charles Sanders (1997b) *How to make our ideas clear. (Alun perin 1878)* Teoksessa: Menand, Louis (toim.): *Pragmatism - A reader*. New York: Knopf Publishing Group, 26-48.
- Peirce, Charles Sanders (1957) *Essays in the philosophy of science*. Toim. Vincent Tomas, New York: Liberal Arts Press.
- Ritzen, Jozef (2005) *A Chance for the World Bank*. London: Anthem Press.
- Rodrik, Dani (2001) *The global governance of trade as if development really mattered*. New York: UNDP Ladattavissa sivulta: <http://www.servicesforall.org/html/Governance/Rodrik-Trade%20&%20Development.pdf>
- Sen, Amartya (2005) *Development as construction*. Teoksessa Kagia, Ruth (toim.) *A New Development Agenda: The transformation of the World Bank under James D. Wolfensohn, 1995-2005, 1*. Washington D.C.: The World Bank, 148-149.
- Simon, Herbert (1986) *Rationality in psychology and economics*. Teoksessa Hogarth, Robin & Melvin Reder (toim.) *Rational Choice: The contrast between economics and psychology*. Chicago: University of Chicago Press. 25-40.
- Simon, Herbert (1985) *Human nature and politics – The dialogue of psychology with political science*. *American Political Science Review* 79 (2): 293-304.
- Simon, Herbert (1978) *Rational decision-making in business organizations. Lecture to the memory of Alfred Nobel, December 8, 1978. Nobel Lectures, Economics 1969-1980*. Singapore: World Scientific Publishing Co.
- Smith, Vernon L. (1962) *An experimental study of competitive market behavior*. *Journal of political economy* 70 (2): 111-137.
- Smith, Vernon L. (2000) *Bargaining and Market Behavior: Essays in experimental economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph (1999) *Knowledge for development – Economic science, economic policy, and economic advice*. Teoksessa: Plesovic and Stiglitz (toim.) *Annual World Bank Conference in Development Economics 1998*. Washington D.C.: World Bank.
- UNDP (1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005) *Human Development Report*. Oxford & New York: Oxford University Press (for the UNDP). Ladattavissa sivulta: www.undp.org
- Vandermoortele, Jan & Enrique Delamonica (2000) *Growth is good for the poor - A comment*. New York: Unicef.

- Veblen, Thorstein (1909) *The limitations of marginal utility*. *Journal of Political Economy* 17 (9): 620-636.
- Voipio, Timo (2005) *Gloaali köyhyyspolitiikka*. Teoksessa Saari, Juho (toim.) *Köyhyyspolitiikka: Jobdatus sosiaalipolitiikan ytimeen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 187-250.
- Wade, Robert Hunter (2000) *Showdown at the World Bank*. *New Left Review* 7, 124-137. Alkuperäinen, pitempi käsikirjoitus otsikolla "US hegemony and the World Bank: Stiglitz's firing and Kanbur's resignation." ladattavissa sivulta: http://sociology.berkeley.edu/faculty/evans/evans_pdf/Wade.pdf
- Wade, Robert Hunter (2001) *Making the World Development Report 2000 – Attacking poverty*. *World Development*. 29 (8): 1435-1441.
- Wolfensohn, James D. (2005) *Voice for the World's Poor – Selected speeches and writings of World Bank president James D. Wolfensohn, 1995-2005*. Washington D.C.: The World Bank.
- Wolfensohn, James D. (1998) *The Other Crisis. World Bank and the International Monetary Fund. October 6, 1998*. Washington, D.C. Ladattavissa sivulta: www.worldbank.org/html/extdr/am98/jdw-sp/am98-en.htm
- World Bank (2006) *World Development Report 2006: Equity and development*. Washington D.C.: World Bank. Ladattavissa sivulta: www.worldbank.org/wdr2006
- World Bank (2000) *World Development Report 2000/1: Consultation draft*. Washington D.C.: World Bank. Ladattavissa sivulta: <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/wdrpoverty/draft100.htm>
- World Bank (1997) *The Strategic Compact: Renewing the Bank's effectiveness to fight poverty*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (1975) *The Assault of World Poverty – Problems of rural development, education and health*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press (for the World Bank).
- Yeates, Nicola (toim.) (2008) *Understanding Global Social Policy*. Bristol: Policy Press.

V

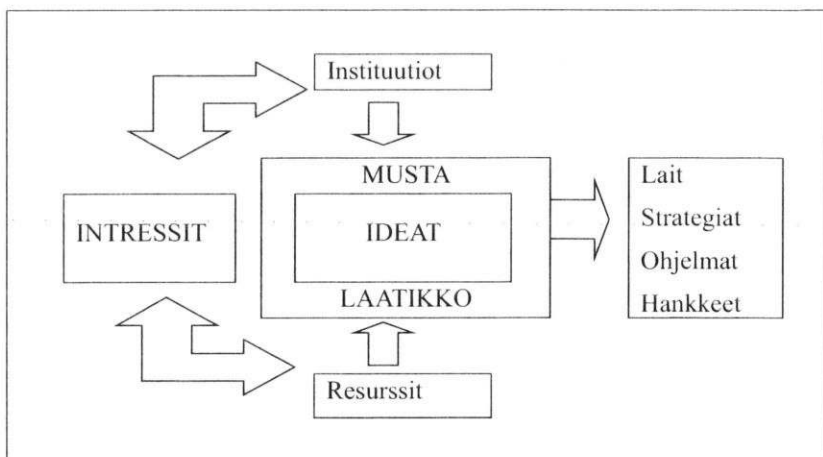
YHTEENVETO

12 MUSTA LAATIKKO

– Rationaalisuuden rajat ja
hyvinvointivaltioiden uudistaminen

Juho Saari

Saksalaisen rautakansleri Otto von Bismarckin (1815–98) tunnetun sanonnan mukaan mitä vähemmän kansalaiset tietävät siitä, miten makkaraa tai lakeja tehdään, sitä paremmin he nukkuvat yönsä. Bismarck lienee viitannut tällä lausahduksellaan siihen, että kumpikin näistä *prosesseista* on varsin sotkuinen, ehkäpä jopa verinen, ja sisältää esteettisesti ikäviä ja mielenrauhaa järkyttäviä piirteitä. Makkaran osalta asiasta lienee laaja yksimielisyys: jos ihmiset tietäisivät, mitä ja miten makkaroihin laitetaan, niiden myynti romahtaisi. ”Lakien” tekemisen kannalta tilanne on kuitenkin monimutkaisempi. Edustukselliseen demokratiaan perustuvissa yhteiskunnissa lakien ja asetusten, julkisen vallan ohjelmien, budjettivalmistelun, tulossopimusten, strategioiden ja niihin liittyvien seurantajärjestelmien tekemisen tulisi olla varsin läpinäkyvää sekä varsin laajapohjaiseen osallistumiseen perustuva että konsensukseen pyrkivää. Käytännössä kuitenkin vain harvoin valmistelu on näin läpinäkyvästi ja laajapohjaisesti organisoitu. Tämän seurauksena sosiaalipolitiikan tutkimuksella – tehdään sitä sitten taloustieteissä, politologiassa, sosiologiassa tai sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikka-oppiaineissa – ei ole toistaiseksi ollut paljoa sanottavaa siitä, *miten* näitä uudistuksia tehdään.



Kuvio 1. Poliittikkaprosessi mustana laatikkona

Poliittikkaprosessi jää mustaksi laatikoksi (kuvio 1). Tutkijat tietävät paljon siitä, mikä suuntaa poliitikkojen ja virkamiesten toimintaa laatikkoon ”täytettäessä”. Hyvinvointivaltiotutkimuksessa vakiintuneen käsityksen mukaan intressit välittyvät resurssien ja instituutioiden välitse. Toisaalta tutkijat tunnistavat laatikosta ulos tulevat lopputulokset kuten lait, strategiat, ohjelmat ja hankkeet. Mutta mitä laatikossa itse asiassa *prosessina* tapahtuu, on pitkälti arvailujen varassa. Tosin viimeaikaisten tutkimusten avulla osaamme väittää, että ainakin ideat vaikuttavat sen toimintaan.

Mustan laatikon läpinäkymättömyys on institutionaalisen muutoksen analysoinnille hankala asia, koska sosiaalipolitiikan perustehtävänä hyvinvointivaltiossa on tuottaa institutionaalisia *uudistuksia*. Sen aiheuttamaa tutkimuksellista haastetta myös lisää se, että hyvinvointivaltion uudistaminen on nykyisin ja tulevaisuudessa enenevässä määrin poliittisesti jo sidottujen julkisen talouden resurssien systemaattista uudelleenkehittämisestä olemassa olevien järjestelmien sisällä: kuten kokoelman eri luvuissa on analysoitu, tämän mukaisesti politiikan painopiste on siirtymässä mm. makrotasolta mikrotasolle, työvoiman kysynnästä sen tarjontaan, passiivisesta aktiiviseen ja solidaarisuudesta kilpailukykyä korostavaksi. Samansuuntaisesti muuntuvat myös eurooppalaiset ja

globaalit politiikat. Näiden muutosten analysoinnin kannalta politiikkaprosessin muodostaman mustan laatikon sisäisen rationaalisuuden rajat (ja mahdollisuudet) ovat keskeinen tutkimusteema.

Tässä kokoelman yhteen kokoavassa ja eteenpäin katsovassa luvussa esitetään, että mustan laatikon avaamiseen pyrkivä ideoiden analysointi siirtää hyvinvointivaltioiden muutosta käsittelevän tutkimuksen painopistettä tai ”innovatiivista rajapintaa”

- rakenteista organisaatioihin
- instituutioista päätöksentekoon
- variaatiosta prosesseihin, sekä
- haasteista mahdollisuuksiin.

Yhteiskunnan rakenteiden ja niihin liittyvien valtasuhteiden sijasta aikaisempaa enemmän ja systemaattisemmin pohditaan, kuinka autonomisesti organisaatiot toimivat: huomion ytimessä ovat erilaiset päätöksentekotilanteet. Rakenteellisen ja institutionaalisen variaation sijasta analysoidaan politiikkaprosesseja, ja erilaisten haasteiden (globalisaatio, ikääntyminen, työmarkkinoiden muutos, veropohjien siirtymät) kartoittamisen sijasta selvitetään yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamisen mahdollisuuksia. Lopputuloksena on tähänastista toimija- ja toimintakeskeisempi näkökulma hyvinvointivaltion muutokseen, mikä myös avaa mustaa laatikkoa.

Luku jakautuu taakse- ja eteenpäin katsovaan jaksoon. Taaksepäin katsovassa jaksossa analysoidaan hyvinvointivaltiotutkimuksen kerroksuuksia. Samalla kontekstoidaan kirjassa esiteltyjä teemoja alan kirjallisuuteen. Tämä jakso tukee ja systematisoi kirjan muita lukuja sekä helpottaa niiden keskeisten viestien kontekstointia. Loppupuolella katsotaan eteenpäin ja pohditaan tutkimuksen tulevaisuutta organisaatioiden, päätöksenteon, prosessien ja mahdollisuuksien suhteen. Tämä jakso kytkeytyy keskusteluun hyvinvointivaltion tulevaisuudesta ja tutkimuksen tulevista teemoista. Luku päättyy ”kahden yleisön” politiikan analysointiin.

Hyvinvointivaltiotutkimus ja institutionaalinen näkökulma

Hyvinvointivaltiota tutkitaan monista taustaoletuksiltaan varsin erilaisista näkökulmista käsin. Tässä kokoelmassa kirjoittajat ovat mahdollisuuksien mukaan hyödyntäneet institutionaalista näkökulmaa. Institutionaalisia näkökulmia on puolestaan useita. Yhtäältä on tavanomaista tehdä ero vanhaan ja uuteen institutionalismiin. Vanhalla institutionalismilla on juurensa 1800-luvun lopun ja 1900-luvun alun yhteiskuntafilosofissa, taloustieteessä ja sosiologiassa.¹⁶ Vanhan institutionalismin edustajille oli tyypillistä keskittyminen makrotason muuttujien välisten mekanismien systemaattiseen tai ”holistiseen” ajatteluun. Tavanomaista oli esimerkiksi pohtia, kuinka erilaiset makrotalouden prosessit ja yhteiskuntapolitiikan välineet luovat yhteiskuntaan hyviä ja huonoja kehii, miten ”yksityinen ja julkinen valta” sovitetaan yhteen, mikä on ”yksityisten ja julkisten hyödykkeiden” oikea tasapaino, tai kuinka ”talous” ja ”yhteiskunta” integroituivat tai sulkeutuivat toisiinsa.

Uusinstitutionalismi puolestaan vakiintui 1980-luvulla ja nousi kukoistukseen 1990-luvulla. Taustalla oli silloin dominoineiden rakenteellis-funktionalististen ja yksilöiden valintoja korostavien teorioiden kyvyttömyys selittää institutionaalista muutosta. Rakenteellis-funktionalistisille teorioille oli tavanomaista selittää jonkin instituution olemassaolo sen funktion kautta. Tavanomainen esimerkki tästä suuntauksesta oli sosiaalipolitiikan selittäminen kapitalistisen järjestelmän legitimitetin eli oikeutuksen ja pääoman kasautumisen kannalta välttämättömänä eli funktionaalisena järjestelmänä. Näkökulma sivuutti toimijoiden intentiot. Yksilöiden valintoja korostavat (rationaalisen tai julkisen valinnan) teoriat puolestaan rakensivat johtopäätöksensä eri-

16 Tila ei salli vanhan institutionalismin tarkempaa esittelyä. Varhaisia esikuvia olivat Joseph Schumpeter (1883–1950), Werner Sombart (1863–1941), Thorstein Veblen (1857–1929) ja Max Weber (1864–1920). Kukoistukseen se nousi 1950-luvulla muun muassa Gunnar Myrdalin (1898–1987) ja John Kenneth Galbraithin (1908–2006) tutkimusten kantamina: näiden tutkijoiden näkemykset vaikuttivat myös politiikkaan sekä tutkijoiden välittömän osallistumisen myös välillisesti heidän teostensa välityksellä (ks. Bergholm & Saari, tässä kokoelmassa).

laisten käyttäytymisoletusten varaan. Teoreettiset ennusteet korostivat itsekkyyttä, arvostusten ns. syklistyyttä (esimerkiksi erilaiset äänestysjärjestykset toivat erilaisia tuloksia), vapaamatkustamista (*free-riding*) ja yhteisymmärryksen saavuttamisen vaikeutta: tulokset eivät kuitenkaan vastanneet empiirisiä havaintoja. (Mueller 1989).

Institutionaaliset näkökulmat alkoivat kehittyä vaihtoehtoisiksi teorioiksi. Uusinstitutionalismi jakoi vanhan institutionalismin kiinnostuksen laajoihin yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin prosesseihin sekä yhteiskunnallisten valtasuhteiden analysointiin. Samalla se kiinnitti aikaisempaa enemmän huomiota instituutio-käsitteen analysointiin hyödyntämiseen. Sen edustajien mukaan yhteiskunnan pelisäännöt eli instituutiot, jotka jakautuvat edelleen virallisiin instituutioihin ja sosiaalisiin normeihin, ovat avainasemassa ihmisten ja organisaatioiden toimintaa, ja niiden välistä vuorovaikutusta analysoitaessa. Ehkä keskeinen ero vanhaan institutionalismiin nähden oli tässä kohden aikaisempaa systemaattisempi kannustinjärjestelmien analysointi (Steinmo ym. (toim.) 1992; Saari (toim.) 2002; Peters ym. 2005). Kun vanha institutionalismi kohdisti huomionsa yhteiskuntapolitiikan yleisiin periaatteisiin, uusinstitutionalismi on analysoinut yksittäisten politiikkalohkojen institutionaalista muutosta ja tuon muutoksen yhteiskunnallisia seurauksia. Instituutioiden systemaattisempi analysointi kertoo yhteiskuntien institutionalisoitumista tai pelin sääntöjen ”tihentymistä”. Se puolestaan kytkeytyy paikallisten instituutioiden laajamittaiseen kollektivoitumiseen, vapaaehtoisten usein normipohjaisten järjestelyjen korvautumiseen pakollisilla ja lakisäänteisillä järjestelyillä, ja yksittäisten instituutioiden välisen koordinaation tehostumiseen. Instituutiot ovat nykyisin sekä monialaisempia että kompleksisempia kuin viisikymmentä tai sata vuotta sitten.

Uusinstitutionalismi jakautuu alamuotoihin. Tässä kokoelmassa on pääsääntöisesti hyödynnetty *historialliseksi institutionalismiksi* nimettyä lähestymistapaa. Sille on luonteenomaista herkkyyys alkutiloja, ns. harvinaisia hetkiä, historiallisia prosesseja ja konflikteja kohtaan (Saari (toim.) 2006a). Sen ohella on olemassa muun muassa rationaalisuutta voimakkaammin korostavaa taloustieteellistä institutionalismia ja kulttuurin merkitystä ja arvojen muutosta alleviivaavaa sosiologista

institutionalismia. Näiden kolmen institutionalismin muodon välillä ei kuitenkaan ole suuria eroja (Hall & Taylor 1996; Immergut 1998). Monet tärkeät uusinstitutionaaliset tutkimukset, kuten vaikkapa organisaatiososiologien- ja politiikatutkijoiden James G. Marchin ja John P. Olsenin (1990) *Rediscovering Institutions*, politiikantutkija Elinor Ostromin (1990) *Governing the Commons*, ja taloustieteilijä Douglass C. Northin (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, luovat yhteistä teoreettista perustaa kaikille näille institutionalismin suuntauksille. Ne myös kaikki sijoittuvat 1980- ja 1990-lukujen taitteeseen. Viime vuosina myös ajatus rationaalisuuden rajoja määrittävästä ”kognitiivisesta käänteestä” (*cognitive turn*) on enenevässä määrin hyväksytty kaikissa näissä suuntauksissa, mikä on edelleen lähentänyt niitä toisiinsa (Campbell 2004; North 2005; Ostrom 2005; Scott 2008; Björklund 2008ab; Kananen 2008).

Tämän päivän näkökulmasta institutionaalisen tutkimusotteen kannalta relevantti hyvinvointivaltiotutkimuksen historia voidaan jakaa kahdeksaan tutkimuskerrostumaan. Ne heijastavat tutkimuksen teoreettisen ”katseen” muutoksia, jotka ovat vastaavasti myös nostaneet tarkastelun kohteeksi uusia tutkimuskohteita. ”Sosiaalipolitiikan tutkimuksen kerrostuman” käsite ei ole kovin tarkka. Ensinnäkin, monet sosiaalipolitiikan keskeiset teoreettiset innovaatiot periytyvät toisilla aloilla ja toisissa konteksteissa jo varsin pitkälle kehittyneistä teoreettisista traditioista. Sosiaalipolitiikka on tutkimuskohteena ja tieteenalana ollut vastaanottavassa roolissa. Joskus aikaviiveet ovat olleet varsin pitkiä. Esimerkiksi talouspsykologisen kehystämisen teorian alkumuodot muotoutuivat 1950-luvulla (kognitiivisen dissonanssin teorit) ja kypsään muotoonsa se kehitettiin alun perin 1970-luvulla talouspsykologiassa. Tuolla alueella sitä hyödynnettiin laajasti alan tutkimuksessa 1980-luvulla ja sen jälkeen. Tärkeä osa behavioralistisesta eli käyttäytymisen rajoja, rakenteita ja mahdollisuuksia tutkivasta taloustieteestä perustuu noihin tutkimustuloksiin (yhteenvedo Kahneman & Tversky (toim.) 2001).¹⁷ Sosiaalipolitiikkaan niiden soveltaminen alkoi vasta 1990-luvulla. Periaatteessa olisi ollut mahdollista, että kehystämisen

¹⁷ Talouspsykologisen tutkimushaaran ohella on myös sosiologinen kehystämistutkimuksen haara, jota edustaa parhaiten Erving Goffman: tätä myös

teoria olisi ollut sosiaalipolitiikan tutkimuksen valtavirtaa jo 1970-luvun alussa.

Toiseksi tullessa kohti 1990-luvun loppua ja 2000-luvun alkua eri teoreettiset kerrostumat alkoivat sekoittua: ne kehittyivät vuorovaikutuksessa toistensa uusinstitutionaalisen tutkimusohjelman eri haaroina pikemminkin kuin kilpailevina lähestymistapoina. Aikaisemmin aktiiviset tutkijat ovat myös omaksuneet uusia teoreettisia lähtökohtia: esimerkiksi Harold Wilensky ja Walter Korpi hyödynsivät 1970-luvun puolivälin tutkimuksissa erilaisia teorioita selittäessään hyvinvointivaltion muutosta kuin samat tutkijat 2000-luvun alussa. Uudet empiiriset aineistot edellyttivät uudenlaisia teoreettisia selityksiä ja samalla vanhoja aineistoja tulkittiin uusista näkökulmista. Samalla sosiaalipolitiikasta on kiinnostuttu yhä uusilla tieteenaloilla ja lähestymistapojen puitteissa. Näin ollen on tullut yhä vaikeammaksi rakentaa johdonmukainen kronologia tai nimetä keskeisten teoreettisten innovaatioiden tekijöitä. Tiettyssä määrin kerrostumien sijasta voidaankin ehkä puhua myös toisiaan täydentävistä näkökulmista.

Selvää on myös, että eri tilanteissa ja aikakausina on ollut erilaisia koulukuntia ja tutkimussuuntauksia, jotka eivät ole valikoituneet osiksi näitä uusinstitutionaalisen tutkimuksen kerrostumia. Uusinstitutionaalinen tutkimus on sitoutunut tiettyihin oletuksiin ihmisten käyttäytymisestä, yhteiskuntien ja markkinoiden evolutiivisesta ja luovaa tuhoamista korostavasta dynamiikasta (ks. myös Böckerman & Klander, tässä kokoelmassa) ja instituutioiden muutosta suuntaavista tekijöistä. Se ei ole aktiivisesti integroinut tutkimussuuntauksensa valtavirtaan näiden ”ontologisten” taustaoletusten kanssa ristiriidassa olevia teorioita, metodologisia lähtökohtia ja empiirisiä tuloksia.

Edellä mainituista ongelmista huolimatta kerrostuman käsite kuvaa kuitenkin sitä, että uusien kerrostumien tutkimus on ratkonut edellisen kerrostuman avoimeksi jättämiä kysymyksiä eli anomaliaita. Nämä kahdeksan kerrostumaa, joista monia on jo sivuttu tämän teoksen muissa luvissa, ovat:

1960- ja 1970-luvulta eteenpäin rakentunutta lähestymistapaa kehystämiseen on soveltanut mm. Olli Kangas (2006, 205).

1. Modernisaatioteoriat (1960-luku);
2. Regiimi- eli valtaresurssiteoriat (1970-luvun loppu ja 1980-luvun alku);
3. Leikkausteoriat (1990-luvun alku);
4. Moiteteoriat (1990-luvun alku);
5. Kehystämisteoriat (1990-luvun alku);
6. Paradigmatteoriat (1990-luvun loppu);
7. Agendateoriat (2000-luvun alku);
8. Hallintateoriat (2000-luvun alku).

Kerrostumat on on edellä lueteltu siinä järjestyksessä jossa ne ovat integroituneet sosiaalipolitiikan tutkimukseen yleensä ja suomalaisen tutkimukseen erityisesti (ks. myös Kangas 2006, 206–215). Suluissa olevat vuosiluvut antavat karkean ajoituksen. Seuraavassa tarkastellaan näitä teorioita ja niiden keskeisiä piirteitä tarkemmin. Jakson lopuksi nämä sukupolvet tiivistetään vielä taulukoksi 3, joka asemoi käsillä olevan kokoelman keskeiset teemat.

Lähentyminen, eriytyminen, sopeutuminen

Hyvinvointivaltioiden ja sosiaalipolitiikan laajentumista selittävät *modernisaatio- ja konvergenssiteoriat* muodostavat hyvinvointitutkimuksen ensimmäisen sukupolven. Näissä 1960- ja 1970-luvulla tehdyissä tutkimuksissa haettiin eri maiden järjestelmien kehitystä yhdistäviä tekijöitä: näitä ovat mm. talouskasvu, teollistumisaste, ikärakenteen muutos sekä sosiaalipoliittisten järjestelmien ikä. Selitettävänä tekijänä oli yleensä sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen. Ehkä tunnetuin tämän suuntauksen edustaja oli yhdysvaltalainen Harold Wilensky (1975; Wilensky & Lebeaux 1958), joka on myös myöhemmässä tuotannossaan jatkanut samankaltaisen teoreettisen kehityksen rakentamista.

Keskeinen väite oli, että eri maiden sosiaaliturvajärjestelmät *lähen-tyvät* toisiaan kun perässätulijat, eli myöhemmin teollistuneet, urbanisoituneet ja ikääntyneet maat, saavuttavat edelläkulkijoiden aikai-

semmin jo saavuttaman tason. Edelläkulkijat puolestaan saavuttavat sosiaalipolitiikan kylläntymistason tietyn elintason, väestörakenteen muutoksen tasaantumisen ja kaupungistumisen jälkeen, joka vakiinnuttaa sosiaalimenojen BKT-suhteen. Syynä tähän kylläntymiseen saakka tapahtuvaan sosiaalipolitiikan kasvavaan kysyntään oli, että teollistumisen, kaupungistumisen ja muuttoliikkeen seurauksena perinteiset sosiaalisen turvallisuuden lähteet, kuten perhe, suku, naapurusto, luontoistalous, alkoivat menettää suhteellista merkitystään. 1960-luvun tutkijat myös varsin yleisesti olettivat, että reaaliikapitalistiset ja -sosialistiset järjestelmät lähentyvät tässä suhteessa toisiaan: samalla kun maat teollistuvat, ne myös luovat itselleen sosiaaliturvajärjestelmät ja siten samankaltaistuvat institutionaalisesti poliittisesta erilinjaisuudesta huolimatta.

Valtioiden välistä lähentymistä selittävät teoriat ajautuivat kuitenkin ongelmiin 1970-luvulla, jolloin havaittiin maiden välisten institutionaalisten erojen ja menotasojen olevan varsin pysyviä - tai ainakin pysyvämpiä kuin mitä lähestymisteorioissa oli oletettu. Lisäksi näytti siltä, että valtiot vastaavat eri tavoilla uusiin haasteisiin. Hyvinvointivaltioiden eriytynyttä tai enenevää määrin eriytyvää kehitystä selittämään luotiin regiimiteoriat (*welfare regimes*), joissa institutionaalisille eroille haettiin selitystä mm. vasemmiston voimasta, oikeiston hajaannuksesta sekä koalitionmuodostuksesta. Erityisesti ajanjakson alkupuolella tulkinnat saivat vahvoja vaikutteita marxilaisista teorioista, joissa painotettiin työväestön ja pääoman välistä jännitettä. Sittenkin regiimitutkimuksen osana kehittyneet valtaresurssiteoriat (*power resources theories*) vakiintuivat keskeiseksi teoreettiseksi kehykseksi. Niissä on enemmänkin kiinnitetty huomiota eri sosioekonomisten ryhmien väliin valtasuhteisiin kuin aikaisemmin mainittuun pääoman ja työväestön väliseen jännitteeseen.

Tutkimussuuntauksen tunnetuimpia edustajia ovat ruotsalainen Walter Korpi (1978) ja tanskalainen Gøsta Esping-Andersen (1990), jonka teos ”hyvinvointikapitalismin kolmesta maailmasta” (skandinaavinen, Manner-Eurooppa, anglosaksinen, sittemmin on erotettu myös välimerellinen ja siirtymätalouksien regiimit sekä useita regiimejä Euroopan ulkopuolelta) dominoi pitkään vertailevaa hyvinvointivaltio-

tutkimusta. Myös selitettävänä oleva muuttuja uudistui. Aikaisemmin tarkastelun kohteena oli sosiaalimenojen BKT-suhde, joka on sisäisen hajanaisuutensa takia varsin huono muuttuja: lisäksi sekä osoittajan että nimittäjän saman- ja eriaikaiset muutokset vaikeuttivat tulosten tulkintaa. BKT-suhdetta korvaaviksi selitettäväksi tekijöiksi kehitettiin erilaisia indeksejä, jotka mittasivat kotitalouksien riippumattomuutta välittömistä markkinatuloista (ja myöhemmin myös palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmien rakenteita) sekä sosiaalipolitiikan sosioekonomista stratifikaatiota (karkeasti ottaen: kuinka eriytyneitä eri sosioekonomisten ryhmien sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat toisistaan).

Vasemmiston voimaa tai valtaresursseja korostavat teoriat näkivät varsin yksioikoisen yhteyden vasemmiston hallitusvuosien ja sosiaaliturvajärjestelmien kattavuuden välillä. Tyypillinen esimerkki oli tässä kohden Ruotsi, jossa sosiaalidemokraatit käyttivät hallitusvaltaa puoli vuosisataa käytännössä katkotta ja saavuttivat hegemonisen aseman monilla yhteiskuntaelämän alueilla. Tämän ohella kiinnitettiin huomiota oikeiston hajanaisuuteen monissa laajan hyvinvointivaltion maissa sekä työmarkkinaosapuolten organisointitapoihin ja intressien välitysmekanismeihin (Wilensky 2002). Sitten kun vielä havaittiin, että tämänkaltaiset teoriat eivät oikein onnistuneesti selitä esimerkiksi Suomen sosiaalipoliittisen järjestelmän kehitystä, erityistä huomiota alettiin kiinnittää koalitionmuodostukseen. Esimerkiksi Suomen tapauksessa vasemmiston ja keskustan (maalaisliitto-keskustapuolueen) pitkäjänteisellä yhteistyöllä osoittautui olevan tärkeä rooli hyvinvointivaltion kehitykselle. (Alestalo & Uusitalo 1984.)

Oma merkityksensä näissä regiimiteorioissa oli myös *jälkiteollistumisella* eli siirtymällä teollistuvasta palvelukeskeiseen tai jälkiteollistuvaan yhteiskuntaan. Näitä yhteiskuntia tai hyvinvointivaltioita luonnehti usein se, että niissä maatalouden osuus työvoimasta oli väkiintunut alhaiselle tasolle, ja teollisuuden osuus työllisestä työvoimasta oli kääntynyt laskuun. Tällöin nähtiin keskeiseksi hyvinvointivaltioita toisistaan eriyttäväksi tekijäksi se, kuinka ne vastasivat näihin jälkiteollistumisen aiheuttamiin haasteisiin. Monissa maissa vastaus oli julkisen sektorin laajentaminen ja erilaisten työvoiman tarjontaa vähentävien politiikkojen (varhaiseläkkeiden) luominen. Näistä edellinen loi

työmahdollisuuksia naisille sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajina ja jälkimmäinen puolestaan avasi suhteellisen heikosti koulutetuille teollisuustyöntekijöille kunniallisen ja turvallisen reitin pois työelämästä (Wilensky 2002).

Jälkiteollistumisen rinnalla toinen tärkeä tekijä oli sopeutuminen avautuvaan *kansainväliseen talouteen*. Tässä tutkimusperinteessä erityistä huomiota kiinnitettiin siihen, kuinka hyvinvointivaltiot loivat yhteisiä strategioita ja politiikkoja, joiden tehtävänä oli suojata yrityksiä ja yhteisöjä kansainvälisen talouden vaihteluilta. Tämänkaltaiset kollektiiviset ja korporatistiset strategiat olivat tavanomaisia pienille hyvinvointivaltioille (Katzenstein 1985), joiden sosiaaliturvajärjestelmien kattavuus oli laajempi kuin suuremmissa maissa. Useimmat suuret valtiot luottivat puolestaan maansisäisten markkinoiden toimintaa säänteleviin ratkaisuihin. Tyypiesimerkki tästä oli Yhdysvallat, joiden riippuvuus kansainvälisestä kaupasta (tai avoimuus globaaleihin markkinoihin nähden) oli 1970- ja 1980-luvuilla vielä suhteellisen vähäinen.

Esping-Andersenin klassikkoteoksen jälkeinen vertaileva tutkimus on pyrkinyt täydentämään alkuperäistä regiiμιluokittelua tuomalla uusia kriteerejä ja poliittikalohkoja tarkastelujen kohteeksi (Arts & Gellissen 2002).¹⁸ Ehkä merkittävin innovaatio tällä viimeisen viidentoista vuoden aikana paljon tutkitulla alueella on ollut samaan regiiμιin kuuluvien maiden välisen vuorovaikutuksen analysointi selitettäessä niiden institutionaalista kehitystä ja muutosta. Tällöin on kysytty, missä määrin esimerkiksi pohjoismainen tapa organisoida hyvinvointivaltioiden institutionaalinen rakenne on rakenteistunut (samankaltaistanut/erilaistunut) Pohjoismaiden välisen vuorovaikutusten ja vastavuoroisen oppimisen seurauksena (ks. myös Kangas & Palme 2005).

Toinen merkittävä Esping-Andersenin töistä vaikutteita saanut tutkimuksen haara on analysoinut kapitalismin malleja. Toisin kuin

18 Viime vuosina Esping-Andersenin regiiμιtutkimuksiin on myös kohdistettu voimakasta kritiikkiä. Hänen regiiμinsä perustuvat vuoden 1980 aineistoon, jonka laskentaperusteet eivät olleet julkisesti arvioitavana ennen kuin 2000-luvun alussa. Sittenmin on esitetty vakavia huomautuksia laskelmien perusteita ja johtopäätösten kestävyyttä kohtaan. (Bambra 2006.) Tilastyistä seuraavassa ei ole mahdollista käsitellä Esping-Andersenin teorian luokkateoreettisia seurauksia.

Esping-Andersenin hyvinvointipolitiikkaan tai hyvinvointivaltioiden ja työmarkkinoiden väliseen vuorovaikutukseen keskittyvässä lähestymistavassa, kapitalismin mallien tutkimus laajentuu työelämän suhteisiin, (myös) muihin politiikkasektoreihin, pankkijärjestelmään ja elinkeinoelämän rakenteisiin. Tämän tutkimussuuntaus palautti kapitalismin käsitteen valtavirtakeskusteluun vuosikymmenten tauon jälkeen. Sen keskeinen väite on, että ”maakohtaisten mallien” sisäiset institutionaaliset rakenteet kestävät varsin hyvin erilaisia ulkoisia paineita (kuten eurooppalaistumista ja globalisaatiota), koska eri politiikkalohkot ja elinkeinoelämän sekä pankkisektorin rakenne ovat komplementaarisessa eli täydentävässä suhteessa toisiinsa. Pakettina ne estävät yksittäisten politiikkalohkojen radikaalit muutokset. (Hall & Soskice (toim.) 2001; Scharpf & Schmidt (toim.) 2000; Saari (toim.) 2006a.)

Kolmannen tutkimuksen kerrostuman muodostavat hyvinvointivaltioiden kykyä sopeutua muutoksiin selittävät *leikkaus- ja politiikkateoriat* (*retrenchment theories*). Tämän tutkimushaaran taustalla oli kysymys, miksi hyvinvointivaltioiden vero- tai menotasot eivät merkittävässä määrin selittäneet sosiaalimenojen leikkauspyrkimyksiä. Korkeat verot (jolloin käsite vero kattaa myös vakuutusluonteisista etuuksista maksettavat sosiaaliturvamaksut) eivät siis sinänsä luoneet poliittista painetta leikata etuuksia ja palveluja (ja toisaalta korkeatkaan menotasot eivät yhdistyneet julkisen talouden alijäämiin). Selitettävänä tekijänä olivat joskus palvelujen saatavuuteen ja etuuksien tasoon kytkeytyvät indeksit, mutta myös instituutioiden rakenteissa ja tavoitteissa tapahtuneet muutokset.

Suuntauksen keskeiset ei-akateemiset innoittajat olivat yhdysvaltalaisen republikaani Ronald Reaganin (presidenttinä 1981–1989) ja brittiläisen konservatiivi Margaret Thatcherin (pääministerinä 1978–1990) johtamien oikeistohallitusten varsin systemaattiset ja ideologisesti latautuneet pyrkimykset hyvinvointivaltioiden alasajoon. (Suhteellisen paljon vähemmän on pohdittu niitä tekijöitä, jotka mahdollistivat näiden oikeistohallitusten valtaannousun: ks. kuitenkin Blyth 2002, joka korostaa uusien ideoiden merkitystä). Tämän leikkausten tuloksia analysoineen tutkimussuuntauksen tulos oli, että leikkaukset jäivät loppujen lopuksi suunniteltua tai poliittisissa linjauksissa linjattua vähäisem-

miksi, mitä tulee keskeisimpiin sosiaaliturvajärjestelmiin. Suurimmat muutokset tapahtuivat organisoitintavoissa eikä niinkään peruseriaatteissa (kattavuus, tasot jne.) (Pierson 1994). Isossa-Britanniassa nämä julkisen sektorin menojen supistamiseen rähänneet uudistukset onnistuivat lähinnä asuntopolitiikassa, jossa kunnallisia vuokrataloja myytiin aikaisemmille vuokralaisille varsin hyvällä menestyksellä. Thatcherilla oli ketunhäntä kainalossa, sillä omistusasuminen lisää usein konservatiivien äänestämisen todennäköisyyttä.

Vuosittaiset muutokset osoittautuivat varsin vähittäisiksi. Suuremmat muutokset olivat havaittavissa vasta vertailemalla muutoksia kymmenen tai viidentoista vuoden väliajoin – eikä silloinkaan näkynyt kovin dramaattisia siirtymiä. Yksittäinen uudistus oli harvoin kyllin suuri osoittautuakseen käänteentekeväksi. Selitystä eri maiden erilaisille kehityksille haettiin mm. sosiaalipoliittisten järjestelmien institutionaalista rakenteista. Keskeinen havainto oli, että sosiaali- ja terveystieteelliset järjestelmät loivat eräissä tilanteissa oman kannatuspohjansa. Ratkaisevaksi tekijäksi nousivat keskiluokkien järjestelmistä saamat resurssit. Jos sosiaalipoliittiset järjestelmät ulottuivat heihin saakka, ne myös olivat valmiita aktiivisesti tukemaan niitä. Samalla havaittiin, että keskiluokkien tukemat järjestelmät tuottivat myös heikommassa asemassa oleville paremman sosiaalisen turvan tason kuin nimenomaisesti heille kohdistetut järjestelmät. Jos taas rahoituksesta vastaavat keskiluokat jäivät tukijärjestelmien ulkopuolelle, heidän halukkuutensa niiden jatkorahoittamiseen jäi vähäiseksi, mikä johti puolestaan järjestelmien rappeutumiseen. Tätä kutsutaan uudelleenjaon paradoksiksi (Korpi & Palme 1998).

Edellä hahmotellun kaltaiset instituutioihin liittyvät palautevaikutukset (*feedback loops*) eivät ole uusi havainto. Jo edellä käsitelty 1960-luvun modernisaatiotutkimus havaitsi, että sosiaaliturvajärjestelmien iällä (siis niiden perustamista seuranneiden vuosien määrällä) näytti olevan merkitystä järjestelmien laajuudelle. Näin ollen järjestelmä itsessään loi perustaa omalle laajentumiselleen. Samankaltaisen näkemyksen esitti 1970-luvun alussa brittitutkija Hugh Heclö (1974) Isoa-Britanniaa ja Ruotsia vertaillaessa tutkimuksessaan. Hän havaitsi julkisen

hallinnon organisointitapojen vaikuttavan olennaisesti siihen, miten erilaiset institutionaaliset uudistukset toimeenpantiin.

Leikkausteorioita keskeisesti kehittäneen yhdysvaltalaisen Paul Piersonin ansiona olikin se, että hän systematisoi tämän aikaisemman *instituutit-luovat-politiikoille-perustan*-argumentin hyvinvointivaltioiden uudistamista rajoittavaksi periaatteeksi. Yhtäältä eri järjestelmiä hallinnoivat tahot (kuten ministeriöt ja toimeenpanolaitokset) osoittautuivat kykeneviksi vastustamaan ”ulkopuolisten” poliitikkojen pyrkimyksiä. Toisaalta sosiaaliturvaetuuksia saavat ryhmät muodostivat heidän luokkataustastaan osin riippumattomia painostusryhmiä, jotka tehokkaasti estivät erilaisten leikkausten läpiviennin. Yhdysvalloissa tehokkaasti järjestäytyneet eläkeläiset ovat tässä suhteessa tunnetuin esimerkki. Wikipedian mukaan heidän järjestöllään (AARP) on 38 miljoonaa jäsentä, minkä voi suhteuttaa vaikkapa paikallisen kivääriyhdistyksen (NRA) 4,3 miljoonaan tai keskusammattiliiton (AFL-CIO) noin 10 miljoonaan jäseneen. Kolmanneksi erilaisten sosiaali- ja terveyspoliittisten palvelujen ja tulonsiirtojen tuottajat osoittautuivat tärkeiksi muutoksia vastustaviksi (tai mahdollistaviksi) tahoiksi. Suomessa on esimerkiksi tavanomaista havaita, että kuntien sosiaali- ja terveystoimen henkilöstön edustajat toimivat myös poliittisten kriteerien mukaan valituissa kuntien sosiaali- ja terveystoimen lautakunnissa. Myös palkansaajajärjestöjen (ja usein myös työnantajajärjestöjen) aseman vahvistuminen/heikentyminen kytkeytyy enenevässä määrin niiden asemaan sosiaaliturvajärjestelmien toimeenpanijoina (esim. työttömyyskassat) ja hallinnoijina (esim. työeläkkeet).

Leikkausteoriat toivat sosiaalipoliittiseen keskusteluun myös poliiriippuvuuden käsitteen (*path dependence*). Piersonin (2004) mukaan ”historia” voi ehdollistaa tulevia valintoja, koska¹⁹

- Oppimisteesi: organisaatiot oppivat jokapäiväisessä toiminnassa käyttämään tai hyödyntämään tiettyjä instituutioita tavalla, joka tekee korvaavien instituutioiden käyttöönottamisesta saatavat hyödyt kyseenalaiseksi.

19 Teescille on annettu muistamista helpottavat nimet tässä yhteydessä.

- Kytkeytymisteesi: instituutiot kytkeytyvät toisiinsa ja kehittyvät toistensa ehdollistamana, jolloin uudistuksen toimeenpano edellyttää sopeutumista sitä ympäröivään instituutioiden kenttään.
- Mittakaavateesi: jo olemassa olevien instituutioiden uudistamisessa ja toimeenpanossa voidaan hyödyntää mittakaavahyötyjä, joita uusilla instituutioilla ei ole.
- Varovaisuusteesi: Muuttamisesta mahdollisesti aiheutuvat arvaamattomat kustannukset suosivat pysyttämistä nykyisissä instituutioissa.

Tiivistäen, hyvinvointivaltiolla on monia kokoon ja vakiintuneeseen asemaan perustuvia ”mittakaavahyötyjä” jotka tekevät sen korvaamisen varsin hankalaksi. Samaan ajattelumalliin kytkeytyy myös varsin perusteltu käsitys, jonka mukaan teknologiset ja institutionaaliset innovaatiot voivat eräissä tapauksissa korvata toisiaan: tällöin kyse on ns. funktionaalisista substituuteista jotka ehdollistavat toistensa kehitystä (ks. Saari (toim.) 2008).

Kohti toimintakeskeistä hyvinvointivaltion muutoksen teoriaa

Leikkaus- ja politiikkateoriat kiinnittivät aikaisempaa enemmän huomiota siihen, miten eri intressiryhmät *toimivat* ja *tekevät valintoja* erilaisissa institutionaalisissa rakenteissa. Päähuomio oli kuitenkin enemmän politiikan inertiasa tai muutoskitkassa, eli instituutioiden uudistuksia estävässä vaikutuksessa ja jatkuvuudessa, kuin toimijoiden valinnoissa. Tärkeä täydennys näihin teorioihin oli ns. moitteen välttämisen teoriat (*politics of blame avoidance*), joilla pohdittiin kysymystä, miksi leikkaukset eivät aiheuta odotettua poliittista vastustusta. Selitettävänä tekijänä olivat yleensä uudistusten aiheuttaman vastustuksen hajottaminen tai ylipäättään uudistusten läpiviennin reunaehdot. Kerrostumien kanalta arvioituna näiden moiteteorioiden keskeinen ansio on toimijuu-

den korostaminen - muutosta katsottiin nimenomaan päätöksiä tekevien tahojen näkökulmasta, eikä rakenteellisten rajojen kannalta.

Tämän tutkimussuuntauksen tunnetuin edustaja oli yhdysvaltalainen R. Kenneth Weaver (1986), joka erotti kahdeksan erilaista poliitikkojen käytössä olevaa tapaa siirtää moitetta pois päätöksentekijöistä (ja siis vaikuttivat edellä jo käsiteltyjen leikkausteorioiden muotoutumiseen). Taulukkoon 1 on tiivistetty nämä kahdeksan ”perinteistä” moitteen välttämisen tapaa sekä annettu esimerkkejä 1990-luvun lopun ja 2000-luvun alun Suomesta.

	Moitteen välttämisen välineet	Teoreettinen mekanismi	Soveltaminen 1990-luvun alun jälkeisessä Suomessa
1.	Agendan rajoittaminen	Poliittisesti kielteisiä seurauksia aiheuttavia ehdotuksia ei päästetä poliittisille asialistoille.	Perustuloa, henkilökohtaisia tilejä, omaisuusmalleja, ylikansallisia veroja ei ole ehdotettu.
2.	Agendan uudelleen määrittäminen	Kiistanalaisia asioita tarkastellaan toisesta näkökulmasta.	Lasten kotihoidon tuki käännetään perheen vapaudeksi valita.
3.	Hyvän rahan käyttäminen pahan rahan jälkeen.	Leikkausten kohteille annetaan muita etuuksia.	Varhaiseläkkeiden leikkaukset yhdistetään koulutukseen ja kuntoutukseen.
4.	Moitteen siirtäminen.	Pakotetaan muiden ryhmien edustajat tekemään haitalliset leikkaukset.	Siirretään palvelujen leikkauksia koskevat päätökset kuntien kannettavaksi.
5.	Syntipukin käyttäminen.	Moititaan muita osapuolia päätöksistä.	Moititaan palvelujen uudistamatta jättämisestä kuntia tai pitkän aikavälin vastuuttomuudesta palkansaajajärjestöjä.
6.	Vankkureiden käyttäminen.	Kannatetaan muiden jo suosituiksi osoittautuneita ehdotuksia.	Kannatetaan kunnallisia lisiä, päivähoiton laajentamista tai eläkepoliittisia uudistuksia.
7.	Moitteen levittäminen	Kytetään moite mahdollisimman moneen osapuoleen.	Korostetaan, että kansallinen etu edellyttää muutoksia joita kaikkien on kannatettava.
8.	Oman politiikan vastustaminen.	Vastustetaan oman ryhmän etua yleisen moitteen välttämiseksi.	Korostetaan että kaikkien osapuolten on kannettava oma vastuunsa tehdyistä uudistuksista.

Taulukko 1. *Moitteen välttämisen välineet*

Weaverin artikkeli avasi tilaa aktiivisemmän toimivuuden hyväksyville ideoihin (kehyksiin, paradigmoihin ja agendoihin) perustuvalla tutkimukselle, joka puolestaan on käsillä olevalle kokoelman kannalta keskeinen teema.

Käsillä olevassa kokoelmassa analysoiduista teemoista *kehystämisen* tutkimuksella on pisin historia. Sen juuret ovat edellä jo kuvatus- ti talouspsykologisessa tutkimuksessa, jossa on havaittu vaihtoehtoisen kysymyksenasettelujen (tai kehystämisen) vaikuttavan olennaisesti lopputulokseen. Tähän liittyvät pioneiritutkimukset tehtiin 1970-luvun alussa, jonka jälkeen aihetta on tutkittu intensiivisesti. Näissä tutkimuksissa on havaittu, että ihmisillä on voimakas taipumus ”ankkuroida” näkemyksensä johonkin hyväksyttävään viitearvoon ja toisaalta välttää erilaisia riskejä ja epävarmuutta ”irrationaalisessa” määrin.

Kehystämisen sosiaalipoliittinen merkitys tiedostettiin (ilmeisesti) ensimmäisenä mielipidetutkimuksissa, joita tehtiin 1990-luvun alkupuolella. Niissä havaittiin, että kysymyksen muotoilu vaikuttaa olennaisesti tulokseen. Suomessa Olli Kangas (1995) tarkasteli eri politiikkakehysten vaikutusta sosiaalipolitiikkaa käsitteleviin mielipidetiedusteluihin ja Pauli Forma (2003) analysoi systemaattisesti, kuinka eri intressiryhmät ja puolueet käyttävät mielipidetiedusteluja yleisen mielipiteen manipulointiin. Kumpikin tutkija havaitsi, että kehyksillä on hämmästyttävän voimakas vaikutus kansalaisten mielipiteisiin ja julkisen keskustelun sisältöön. Yleisempään käyttöön kehyksen ajatukset ovat tuoneet monet tutkijat (esim. Schon & Rein 1994; Béland 2005).

Myöhemmin kehystämisen merkitystä on tutkittu laajasti. Tavanomaista on esimerkiksi tarkastella politiikkaprosessin eri vaiheiden erilaisia kehyksiä. Sosiaalisen ongelman määrittely saa oman kehyksensä (esim. alkoholi *tuhoaa* perheitä), joka ajallaan korvautuu ongelman ratkaisua jäsentävällä kehyksellä (*ahneet* kauppiaat haluavat viinit maitokauppoihin), joka puolestaan korvautuu ajallaan toimeenpanoa helpottavalla kehyksellä (*kansanterveys* ja *perheiden* hyvinvointi edellyttää sääntelyä). Tässä kokoelmassa erityisesti Heikki Hiilamon ja Olli Kankaan sekä Petri Böckermanin ja Jaakko Kianderin luvut porautuvat tähän problematiikkaan.

Pitkälti samanaikaisesti kehystämisteorioiden kanssa kehittyivät hyvinvointivaltioon liittyvien tavoitteenasettelujen muutoksia analysoidut *paradigmateoriat*. Sinänsä tässä ei ole kyse aivan uudesta ajatuksesta. Esimerkiksi John Maynard Keynes (1883–1946) väitti poliitikkojen

soveltavan osin tiedostamatta usein jo historian hämärään vaipuneiden ajattelijoiden näkemyksiä. John Kenneth Galbraith (1908–2006) kirjoitti samankaltaisesti talouspolitiikkaa dominoivista ”tavanomaisista viisauksista” jo 1950-luvulla. Hänen mukaansa poliitikoilla ja virkamihillä on systemaattinen taipumus tarttua ”hukkuvan tavoin” koeteltuihin ja vakiintuneisiin näkemyksiin, vaikka ne eivät enää soveltuisikaan muuttuviin olosuhteisiin. Esimerkiksi keynesiläisen vastasyklisen finanssipolitiikan vastustus perustui tämänkaltaisiin tavanomaisiin viisauksiin. (Galbraith 1958/1969; Kokkonen 2008.) Nämä ajatukset eivät kuitenkaan vakiintuneet sosiaalipolitiikan tutkimuksen valtavirtaan ennen kuin 1990-luvulla.

Jos kehysteoriat ovat hakeneet inspiraatiota talouspsykologiasta, paradigmatteoriat ovat puolestaan peräisin politiikan tutkimuksesta. Tärkeä merkkipaalu oli Peter A. Hallin artikkeli *Policy paradigms, social learning and the state* (1993), joka kiinnitti huomion eliittiryhmien sisäisiin kollektiivisiin tai sosiaalisiin oppimis*prosesseihin*. Tilanteen subjektiiviselle tulkinnalle ja kollektiivisille oppimisprosesseille annettiin aikaisempaa suurempi merkitys politiikkauudistusten selittäjänä. Hallin teorian erityinen ansio oli se, että hän analysoi paradigman *muutokseen* vaikuttavia tekijöitä ja erotteli ansiokkaasti muutoksen eri tasoja. Empiirisessä tutkimuksessaan hän sovelsi teoriaansa talouspolitiikan muutoksiin, mistä ei ollut kovin pitkä matka samankaltaisiin sosiaalipolitiikan paradigmatutkimuksiin. Tässä kokoelmassa paradigmanmuutosta on analysoitu yksityiskohtaisesti Kanasen ja Kantolan, Julkusen (ikäntymisluku) ja Voipion luvuissa. Aikaisemmin Suomessa Hallin ajatuksia on kehitelleet ja soveltaneet muun muassa Katri Hellsten (1996) ja Olli Kangas (2006)

Agendatutkimus puolestaan analysoi kysymystä, miksi jotkut asiat nousevat politiikan asialistoille, kun taas toiset potentiaaliset teemat jäävät agendojen ulkopuolelle. Tällä alueella klassikkotutkimuksen teki yhdysvaltalainen J. W. Kingdon (1995), joka seurasi vuosikymmenen ajan eräiden politiikka-agendojen (esim. ympäristö, liikenne ja terveys) ”kuumuutta” ja ”kylmyyttä” Yhdysvaltojen kansallisissa politiikoissa. Kingdonin tutkimuksissa oli monta avaintemaa ja -käsitettä, joita on helppo soveltaa myös sosiaalipolitiikan tutkimukseen. Eräs

niistä oli näkemys ”ajatusten alkukeitoista” (*primeval soups*), toisin sanoen suhteellisen lyhyistä ajanjaksoista, joiden puitteissa keskeiset uudistukset tapahtuvat. Tämä näkemys lyhyistä muutoksen jaksoista on yhteensopiva jaksottaisen tasapainon teorian (*punctuated equilibrium*) kanssa, jonka mukaan yhteiskunnallinen muutos perustuu lyhyiden murrosjaksojen ja suhteellisen pitkien tasaisen muutoksen jaksojen vuorotteluun.

Jaksottaisia tasapainotiloja ja politiikka-agendojen asettamista yhdistävä analyttinen malli soveltuu varsin hyvin esimerkiksi suomalaisen hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan historian analysointiin. Sen historiasta löytyy kolme lyhyttä ajanjaksoa, jonka kuluessa laajasta ajatusten kirjosta valikoituu varsin suppea seuraavien vuosien politiikkaa voimakkaasti dominoiva poliittinen asialista (agenda). Näitä ajanjaksoja luonnehtii erilaisten vaihtoehtojen poikkeuksellisen laaja kirjo, taloudellisten, poliittisten ja kulttuuristen tekijöiden murros, sekä hyvin voimakas, melkein pä uskonollisuusluonteinen yksimielisyyden vaatimus tuon murroskauden jälkeen. (Taulukko 2; siinä mainituista kulttuurista kehyksistä ks. Alasuutari 1994; 2006 ja sosiaalipolitiikan jaksotuksista, ks. Saari 2006.)

”Suomen mallin” perusteet asetettiin 1950-luvun lopussa. Tuota ajanjaksoa luonnehtii julkisen talouden kaaos, kansainvälisen järjestelmän jännitteet sekä vasemmiston syventyvä poliittinen hajaannus yhdistettynä sen parlamentaariseen vahvistumiseen. (Uljas 2008.) Tämä ajanjakso kytkeytyy myös yhteisen ajattelutavan ja poliittisen agendan rakentumiseen. Sen aikana ja jälkeen Suomessa löydettiin yhteisymmärrys mm. lapsiin, sairaisiin ja vanhuksiin liittyvistä politiikkamalleista. (Lisäksi tärkeitä uudistuksia saatiin aikaiseksi muun muassa työaikalainsäädännössä ja työttömyysturvaan liittyen työttömyyskassalainsäädännössä). Historiantutkija Tapio Bergholmin tutkimusten valossa tärkeää oli (paitsi Pekka Kuusen ideat myös) työmarkkinaosapuolten tiivistyvä yhteistyö sosiaali- ja työmarkkinapoliittisissa kysymyksissä. Tämä yhteistyön tiivistyminen kytkeytyi jo 1950-luvun loppuun aikaisemmin korostetun 1960-luvun alun sijasta. Sen viimeisenä silauksena - vuoden 1940 ”kihlaus” loppuunsaattaneena työmarkkinaosapuolten avioliittona – voi pitää työeläkejärjestelmän luomis-

ta vuosina 1961–1962. (Bergholm 2007.) Suomi sai myös huomattavia vaikutteita muista maista malliaan kehittäessään. Pekka Kuusen teorat oli lainattu Ruotsista (Gunnar Myrdal) ja Yhdysvalloista (John Kenneth Galbraith). Poliittisesti Suomi seurasi läheisesti Ruotsin politiikkaa muun muassa eläkepolitiikassa. Kansainvälistymistä tuki mm. Pohjoismaiden välinen tilastoyhteistyö ja Kansainvälisen työjärjestön toiminta (ks. Mannio 1967).

Seuraava agendan asettamisen jakso alkoi 1960-luvun lopulla, johon myös kytkeytyy taloudellinen ja poliittinen murros. Siitä nouseminen liittyy tulopolitiikan kehitykseen ja vasemmiston yhdistymiseen. Tulopolitiikalla tarkoitetaan kansalliselle tasolle keskitettyä neuvottelujärjestelmää, jossa valtio ja työmarkkinaosapuolet hakevat laajapohjaista yhteiskunnallista kehitystä vakauttavaa yhteisymmärrystä palkkaukseen, verotukseen ja sosiaalipolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä. Sosiaalipolitiikan kannalta keskeistä oli agendojen asettaminen työttömyys- tai työllisyyspolitiikassa, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa (jota Hiilamo & Kangas analysoivat tässä kokoelmassa), asunto-politiikassa ja opintososiaalisissa etuuksissa.

Kolmas suuri ”ajatusten alkukeitto” keitettiin 1990-luvun alun lamavuosina. Jälleen murros kytkeytyi taloudelliseen ja poliittiseen siirtymään. Siihen liittyen paitsi uudelleen arvioitiin olemassa olevia sosiaaliturvajärjestelmiä, myös laajennettiin sosiaaliturvajärjestelmiä kattamaan pitkäaikaistyöttömiä, ylivelkaantuneita ja siirtolaisia. Kuten Raija Julkunen osoittaa tässä kokoelmassa (9. luku), tuon kaltainen jo asetettu agenda on varsin immuuni siihen nähden vaihtoehtoisille esityksille, kuten perustulolle. Samalla tavalla suomalainen agendan asettamismalli ei mahdollista yksilöllisten sosiaaliturvatilien, erilaisten omaisuuden perustuvien kansalaisosinkomallien ja ylikansallisten verojen²⁰ poliittista tarkastelua. Sen sijaan kuten Julkunen osoittaa kokoelmassa olevassa toisessa artikkelissaan (8. luku), se on altis agendan kanssa yhteensopivalle uudistukselle, jota havainnollistaa uuden ikäpolitiikan rakenteistuminen.

20 Valtioneuvosto tosin selvitti ylikansallisen ns. Tobinin veron mahdollisuuksia 2000-luvun alussa, mutta selvitys ei johtanut jatkotoimenpiteisiin ja asian nostamiseen poliittiselle agendalle.

Aika	1950-luvun loppu	1960-luvun loppu	1990-luvun alku
Taloudellinen tilanne	Kv-kaupan murros, julkisen talouden rahoituskriisi.	Kilpailukyvyen menetys, inflaation nopeutuminen.	Kilpailukyvyen menetys, pankkikriisi, julkisen talouden rahoituskriisi.
Poliittinen tilanne	Poliittisen järjestelmän sisäinen hajaannus ja jännitteet.	Vasemmiston hajaannusta seuraava eheytyprosessi.	Politiikan kyky hallita yhteiskunnallista ja taloudellista muutosta heikentyi.
Agendan asettava taho	Asevelisocialistit yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa.	Palkansaajajärjestöt sosiaalipakettien kautta, sektoriministeriöt.	Työnantajat, elinkeinoelämä ja valtionvarainministeriö.
Politiikan paradigmat	Poliittinen vakauttaminen	Tulopoliittinen vakauttaminen.	Tuottavuus ja kilpailukyky.
Kulttuurinen kehys	Moraalitalous.	Suunnittelupoliitiikka.	Kilpailukyky-yhteiskunta.
Uudistusten kohteet	Lapset, vanhukset, sairaut.	Asuminen, työllisyys, opiskelu, työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen.	Ylivelkaantuminen, pitkäaikaistyöttömät, siirtolaisuus.

Taulukko 2. Sosiaalipoliittikan agendan asettaminen ja jaksottaisten tasapaino-tilojen teoria.

Kahdeksas hyvinvointivaltiotutkimuksen kerrostuma ottaa aikaisempaa enemmän huomioon eri hallintatasojen - kunta, valtio, Eurooppa, globaali - välisen vuorovaikutuksen (*the levels of governance*). Hyvinvointivaltion ja sosiaalipoliittikan uudistamisen kannalta keskeinen muutos 1990-luvulla oli myös kansainvälisten hallintajärjestelmien rakentuminen sekä eurooppalaisella että globaalilla tasolla. Eurooppalaisten hallintajärjestelmien kehitys yhteisön perustamisesta 1957 näihin päiviin on ollut varsin monipolvinen prosessi. Tässä kokoelmassa Timo Hakala tarkastelee asiaa jäsenvaltioiden vuonna 1992 hyväksymien kahden sosiaalipoliittisen suosituksen näkökulmasta. Ne ovat varhaisia esimerkkejä Euroopan unionin pyrkimyksestä muokata (*download*) jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisten järjestelmien institutionaalista rakennetta yhteisellä ohjeistuksella. (Vastaavasti jäsenvaltiot muokkaavat eurooppalaisia asialistoja (ns. *uploading*), josta esimerkkejä ovat mm. tanskalaisen joustoturvamallin, ruotsalaisen aktiivisen työvoimapolitiikan ja suomalaisen ikäjohtamisen nostaminen eurooppalaisille asialistoille).

Vuoden 1992 suositukset ovat myös esimerkki eurooppalaisen agendan asettamisen hankaluudesta. Sen yhteydessä jouduttiin punnitsemaan yhtäältä komission aloitekyky suhteessa sen toimintaa säänteleisiin suhteellisuus- ja läheisyysperiaatteisiin nähden, ja toisaalta jäsenvaltioiden näkemykset siitä mikä oli Euroopan unionissa mahdollista ja tarpeellista. Tuo agendan asettamisen jakso alkoi 1989 ja päättyi noihin suosituksiin, ja osoitti kuinka valtasuhteet ja ajattelutavat rajaavat harjoitettavaa politiikkaa.

Vuodesta 2000 toimeenpantu Lissabonin strategia (vuosiksi 2000–2010, unioni aloitti 2008 vuoden 2010 jälkeisen uuden strategian valmistelun) on tuonut tälle alueelle uusia hallintatapoja ja agendoja (ks. myös Princen 2007). Tuossa strategiassa pyritään uudistamaan jäsenvaltioiden hyvinvointivaltioita kasvua ja työllisyyttä lisäävällä tavalla. Tuo sosiaalipoliittinen agenda asetetaan pitkälti talous- ja työllisyyspolitiikan ehdoilla. Lisäksi sosiaali- ja terveystaloutta tarkastellaan sisämarkkinoiden, sosiaali- ja terveystalouttisten prosessien ja kilpailulainsäädännön muodostamasta jännitteisestä kentästä käsin (Kari ym. 2008). Tuota jäsenvaltioiden ja unionitason välistä, institutionaalaisia rakenteita samankaltaistavaa ja politiikkatavoitteita yhdensuuntaistavaa prosessia kutsutaan nykyisin varsin usein eurooppalaistumiseksi (ks. Raunio & Saari 2006; Kvist & Saari (toim.) 2007). Toisin kuin monilla muilla kerrostumilla, eurooppalaistumiskäsitteen ympärillä tehtävällä sosiaalipoliittisella tutkimuksella ei ole yhtä selkeää ja nimettävissä olevaa avainhahmoa.

Globaalien hallintamallien rakentuminen heijastaa valtioiden välisten vastavuoroisten riippuvuuksien tiivistymistä, mikä luo perustaa joillekin ”globaaleihin julkisiin hyödykkeisiin” liittyville yhteisille intresseille. Näitä yhteisiä intressejä luovia hyödykkeitä ovat mm. maailmanrauha, globaalin talouden vakaus, ilmastonmuutokseen vastaminen sekä pandemioiden ja muiden terveyshaittojen välttäminen. YK-järjestelmän puitteissa toimeenpantiin 1990-luvulla maailmankonferenssien sarja aiheina mm. ihmisoikeudet, väestö, naisten asema, sosiaalinen kehitys ja rasismi (Cooper 2004). Prosessi huipentui ns. vuosituhattavoitteiden hyväksymiseen vuosituhannen vaihteessa (Voipio, tässä kokoelmassa). Näissä globaaleissa köyhyden vähentämisen poli-

tiikoissa yhdistyy tavoitteita koskeva laaja yksimielisyyys välineitä koskevaan erimielisyyteen. Voipio osoittaa varsin vakuuttavalla tavalla, että eri agendat kytkeytyvät ”rakenteellisten” (taloudellisesta tilanteesta ja globaalista valtapolitiikasta nousevien) intressien ohella erilaisiin (kilpailuviini) tieteellisiin paradigmoihin parhaasta tavasta vähentää köyhyyttä: vastakkain ovat talouskasvua itseisarvoiseksi ja välineelliseksi tavoitteeksi ymmärtävät tahot. Ideoilla on ilmeistä merkitystä eri maiden positioiden selittämisessä.

Hyvinvointivaltiotutkimuksen tulevaisuus

– aika avata musta laatikko

Edellä tehdyn analyysin pääpiirteet on tiivistetty taulukkoon 3. Uudemmat kerrostumat eivät siis kumoa aikaisempien tuloksia. Ne pikemminkin täydentävät niitä selittämällä aikaisemmin selittämättä jääneitä tekijöitä (anomalioita). Useimmissa tapauksissa on edelleen perusteltua aloittaa hyvinvointivaltion muutoksen tutkimus tarkastelemalla modernisoitumiseen liittyviä tekijöitä, jotka vertailevien tutkimusten valossa edelleen selittävät suurimman osan esimerkiksi sosiaalimenoista. (Ei laajaa hyvinvointivaltiota ilman merkittävää talouskasvua, ikääntyvää väestöä, urbanisoitumista ja teollistumista). Tämän jälkeen huomio on perusteltua kohdistaa maiden välisiin eroihin ja niitä selittäviin poliittisiin ja institutionaalisiin tekijöihin. Moitteen välttäminen, paradigmata, agendat ja kehykset selittävät suhteellisen pientä residuaalia eli jäännöserää.

Taulukon vasemmassa reunassa on lueteltu tutkimuksen kahdeksan kerrostumaa. Samassa yhteydessä on mainittu myös keskeisten tutkijoiden nimet. (Tavoitteena on nimetä joitakin alan näkyviä pioneereja, jotka ovat jättäneet jälkensä myöhemmin tehtyihin tutkimuksiin. Valitut tutkijat eivät välttämättä ole olleet alan ensimmäisiä tai käsitteiden luoja. Seuraavassa sarakeessa tiivistetään selitettävät muuttajat ja sitä seuraavassa selittävät muuttajat. Toinen sarake oikealta käsittelee puolestaan ao. sukupolven keskeisiä tuloksia ja viimeinen sarake tuon tutkimustradition nostamia uusia, sillä hetkellä vastaamatta jääneitä kysymyksiä.

Teema (aikajänne ja keskeinen tutkija)	Selitettävä tekijä	Keskeiset selittävät tekijät	Keskeinen tulos	Anomalia
Modernisoituminen (1960-) Wilensky	Sosiaalimenot	Kaupungistuminen, urbanisoituminen	Maiden väliset erot supistuvat.	Miksi maiden välillä on pysyviä eroja?
Regimi (1985-) Esping-Andersen, Walter Korpi	Dekommodifikaatio / stratifikaatio/sosiaaliset oikeudet.	Poliittisten puolueiden voimasuhteet.	Maiden väliset erot pysyvät varsin ennallaan tai kasvavat.	Miksi toiset maat leikkaavat enemmän kuin toiset?
Leikkaukset (1990-) Paul Pierson	Instiitutioiden muutos	Polkurippuvuudet ja instiitutioiden rakenteet.	Vetopisteet ja rahoitusrakenteet selittävät muutoksia.	Miksi samat menotavat tuottavat enemmän leikkauspainetta eräissä maissa kuin toisissa?
Moitteiden välttäminen (1990-) Kenneth Weaver	Poliittisen vastustuksen puute ja liikkumavaran raja.	Moitteiden välttämisen ja kohdentamisen strategiat.	Menestyksellinen politiikka edellyttää moitteiden välttämistä.	Miksi eräissä maissa moitteiden välttämisen politiikat onnistuvat paremmin kuin toisissa?
Kehykset (1995-) Olli Kangas	Käsitteelliset kehukset erilaisissa politiikoissa.	Retoriset taidot ja välineet.	Retoriikalla merkitystä politiikan toimeenpanossa.	Miksi eräät ideat vakiintuvat paremmin kuin toiset?
Paradigmat (2000-) Peter Hall	Ajattelutavat.	Kilpailevat ideat ja mentaaliset mallit.	Sosiaalinen oppiminen suuntaa politiikkaa epävarmuuden alla.	Kuinka agendat asetetaan?
Agendat (2005-) John Kingdon	Asialistojen asettaminen ja muotoituminen.	Asian "kuumentaminen" ja alkukeiton sisältö.	Asialistalle pääseminen ratkaisevaa politiikoissa.	Miten eturyhmien sisäiset ryhmittymät toimivat?
Eurooppalaistuminen	Hallintatasojen välinen vuorovaikutus.	Downloading, uploading,	Jäsenvaltioiden kyky ottaa käyttöön yhteisiä linjauksia vaihtelee olennaisesti.	Miten samalla hallintatasolla olevat organisaatiot soveltavat intressit yhteen?

Taulukko 3. *Institutionaalisen hyvinvointivaltuutuksen kahdeksan kerrostamaa*

Sosiaalipolitiikan tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen kysymys on, minkälaiseksi muodostuvat sosiaalipolitiikan tutkimuksen seuraavat kerrostumat? Seuraavassa tehtävä uusimpien suuntausten tarkastelu ei tarkoita sitä, että esimerkiksi leikkaus- tai agendatutkimukset edustaisivat mennyttä aikaa, jolla olisi lähinnä historiallista merkitystä. Näitä tutkimuksia tehdään tulevaisuudessakin. Esimerkiksi suomalaisen sosiaalipolitiikan tutkimuksessa on melkein pä rajaton määrä teemoja, joita ei ole vielä tutkittu noista teoreettisista näkökulmista ja niiden antamalla analyttisillä välineillä. Toisaalta voidaan kuitenkin varsin luottavasti todeta, että tutkimuksen innovatiivinen etulinja näyttäisi kuitenkin olevan muualla kuin edellä mainituissa kerrostumissa.

Yhteistä näille etulinjaan sijoittuville teemoille on, että ne kohdistuvat politiikan ns. mustaan laatikkoon - Bismarckin makkarantekovaiheeseen - ja korostavat toimijuuden (*agency*) ja päätöksenteon (*decision-making*) merkitystä hyvinvointivaltion uudistamisessa. Tutkimus kohdistuu siihen yhtäältä rakenteiden, intressien, ja jo olemassa olevien instituutioiden ja toisaalta toimeenpantujen uudistusten väliseen sosiaalisten mekanismien joukkoon, joka tärkeältä osaltaan yhdistää edellä mainitut tekijät. Taulukkoon 4. on tiivistetty neljä tähän mustaan laatikkoon kytkeytyvää tutkimuskokonaisuutta.

	Tarkennus	Esimerkki	Mahdollinen johtopäätös
Rakenteista organisaatioihin	Organisaatioiden sisäiset rakenteet ja väliset suhteet.	Miten ministeriöiden ja eri hallintatasojen väliset valtasuhteet rakentuvat?	Ministeriöiden valtasuhteet määrittävät politiikan tuloksia.
Instituutioista päätöksentekoon	Päätöksentekojärjestelmän ja ajattelutapojen analyysi.	Miten organisaatiot tulkitsevat informaatiota ja tekevät päätöksiä?	Tietyt ajattelutavat muodostuvat vakiintuneiksi viisauksiksi.
Rakenteista prosesseihin	Innovaatioketjujen toiminnan analysointi.	Miten julkinen valta hallitsee innovaatioprosessia?	Prosessin hallinta vaikuttaa ratkaisevasti lopputulokseen.
Rajoitteista mahdollisuuksiin	Institutionaalisten mahdollisuuksien tutkiminen.	Miten hyvinvointivaltio mahdollistaa eri asioita?	Hyvinvointivaltio voi olla osa ratkaisua pikemminkin kuin osa ongelmaa.

Taulukko 4. *Hyvinvointivaltiotutkimuksen suuntia*

Voidaan esittää monia institutionaalisia ja organisatorisia syitä sille, miksi uudistusprosessien tutkimus on ainakin toistaiseksi ollut varsin heikoissa kantimissa verrattuna moniin muihin lähestymistapoihin. Rakenteiden, instituutioiden ja intressien merkitystä korostava tutkimusperinne ei ole ollut kovin kiinnostunut analysoimaan organisaatioiden päätöksenteon ja niiden välisen kollektiivisen toiminnan rationaalisuutta ja sen rajoja. Organisaatiot eivät myöskään päästä tutkijoita osallistumaan omiin politiikkaprosesseihinsa, sillä toimintamallit muodostavat tärkeän osan ”luottamuspääomasta” ja tekevät hyvin näkyviksi yksilöiden ja intressiryhmien kyvyt ja valtasuhteet.

Hallinnollinen ja poliittinen valmistelu ja päätöksenteko ovat *nykyjärjestelmissä* vain harvoin luokkapohjaisten intressien rationaalista toimeenpanoa (ks. tämän teoksen johdanto). Itse asiassa tämänkaltaisten rationaalisten intressien rooli päätöksenteossa voi jäädä hyvinkin vähäiseksi. Organisaatioiden päätöksenteon ongelma ei yleensä ole yksittäisten virkamiesten tai poliitikkojen tyhmyys, irrationaalisuus tai ajanpuute, vaan päätöksiä tekevien organisaatioiden rakenteelliset rationaalisuuden rajat. Näitä rationaalisuuden rajoja, kuten informaation käsittelykykyä, traditioiden ja tapojen merkitystä, riittävän hyviin päätöksiin tyytymistä sekä järjestelmien ns. itseohjautuvia ominaisuuksia on aktiivisesti tutkittu hallinto- ja päätöksentekotieteissä (Simon 1948/1997; Hammond 1996). Niiden tutkimustulokset eivät kuitenkaan ole välittyneet (länsieurooppalaisen) sosiaalipolitiikan tutkimuksen valtavirtaan. Tämän seurauksena tutkimusperinteestä puuttuu instituutioita ja organisaatioiden tosiasiallista päätöksentekokykyä yhdistävä systemaattinen analyysi.

Ensimmäinen näkyvässä oleva siirtymä on *painopisteen siirtyminen rakenteellista tekijöistä organisatorisiin tekijöihin*. Parisenkymmentä vuotta sitten oli varsin tavanomaista olettaa, että intressiryhmien organisoituminen on luokkapohjaisesti rakenteistunutta, ja että organisaatiot toimeenpanevat niiden taustalla olevia luokkapohjaisia intressejä rationaalisesti. (Alestalo & Uusitalo 1984.) Tämän lähestymistavan ongelmana on kuitenkin se, että se olettaa luokkapohjaisten intressien välittyvän sellaisenaan organisaatioiden toimintaan ja määrittävän siten organisaatioiden tavoitteet. ”Luokka” on kuitenkin sisäisesti hetero-

geeninen ryhmä, jonka kyky yhden tahdon muodostamiseen on usein heikko tai olematon. Niinpä organisaatioilla on huomattava määrä autonomiaa eli riippumattomuutta määritellä luokkien intressit. Toiseksi organisaatiot eivät yleensä ole päivittäisessä vuorovaikutuksessa niiden taustalla olevan luokan (tai muun kannattajakunnan), vaan pikemminkin toisten samalla ”hallintatasolla” olevien organisaatioiden kanssa. Näin ollen politiikkaa suuntaa enemmänkin organisaatioiden välinen toistuva vuorovaikutus kuin niiden taustalla olevat luokkaintressit. Organisaatioiden välillä on myös selkeitä ja muuttuvia valtasuhteita, jotka heijastavat niiden asemaa yhteiskunnan institutionaalisessa rakenteessa. Esimerkiksi palkansaajajärjestöjen painoarvo on yleensä suurempi kuin muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, ja valtionvarainministeriön suurempi kuin muiden ministeriöiden, mutta näissäkin tapahtuu suhteellisia muutoksia.

Hyvinvointivaltion institutionaalisen muutoksen analysoimisen kannalta nämä organisatoriset tekijät nostavat esiin uusia tutkimuskysymyksiä. Se painottaa agenttien (organisaatioiden) välistä vuorovaikutusta politiikkaa suuntaavana tekijänä päämiesten (kannattajien) intressien sijasta. Näitä kysymyksiä ovat mm. organisaatioiden välinen työnjako ja valtasuhteet. Tyypillinen kysymys on, onko esimerkiksi valtionvarainministeriön valta-asema suhteessa muihin ministeriöihin muuttunut tai mitkä sektoriministeriöt kantavat vastuun mistä sosiaalipoliittisesta kysymyksestä. Toinen samankaltainen kysymys on, missä määrin organisaatioiden toimintaympäristön muutos vaikuttaa niiden rakenteisiin. Ajankohtaisena esimerkkinä voi kysyä, miksi eräissä maissa sosiaali- ja terveysasiat ovat yhdessä ministeriössä ja työ- ja elinkeinoasiat toisessa, kun taas toisissa maissa työ- ja sosiaaliasiat ovat yhdessä ja elinkeino- ja terveysasiat kumpikin omassaan. Samaan problematiikkaan liittyen on perusteltua tarkastella EU:n, kansallisen ja paikallisen tason välistä vuorovaikutusta. Miten organisaatioiden väliset valtasuhteet ja kyvyt asettaa politiikka-agendoja ovat vuosien mittaan muuttuneet? Oma kokonaisuutensa on regionalististen toimijoiden (kuten EU, Etelä-Amerikan maiden Mercosur, Kanadan, Yhdysvaltojen ja Meksikon muodostama NAFTA) toiminta globaaleilla foorumeilla.

Toinen keskeinen muutos on huomion siirtyminen *instituutioista päätöksentekoon*. Polkuriippuvuuksien tutkimus on osoittanut lukuisia kertoja, kuinka institutionaaliset rakenteet ehdollistavat tulevaa kehitystä. Tästä on systemaattinen ja luotettava näyttö. Tuo lähestymistapa ei kuitenkaan ole kovin hyvin onnistunut selittämään, miksi joinakin harvinaisina hetkinä (*rare moment*) poliitikot muuttuvat olennaisesti. Tässä kohden on syytä kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota päätöksentekoon. Toistaiseksi tiedetään varsin vähän - jollei lainkaan - siitä, miksi poliitikot tietyissä tilanteissa päätyvät tiettyihin ratkaisuihin. Keskeisiä kysymyksiä ovat, mitkä ”kriittiset massat” luovat poliittisen ”paineen” toimia, mitkä ovat poliittisen johtajuuden (*leadership*) ja hallinnollisen osaamisen (*management*) roolit, ja kuinka asiakokonaisuudet ”juoksetetaan” poliittisen järjestelmän lävitse.

Suurin osa päätöksistä perustuu erilaisiin nyrkkisääntöihin (*the rules of thumbs*), jotka ovat puolestaan aikaisempien kokemusten ja tilannekohtaisten tulkintojen yhdistelmiä. Erilaiset ns. ankkuriteoriat antavat viitteitä siitä, kuinka prosessin alussa määritellyt lähtö- ja kiinnepohdat, kuten vaikkapa käytössä olevien lisäresurssien määrä tai jokin enemmän tai vähemmän hatusta nostettu tavoitetaso, vaikuttavat ratkaisevasti lopputulokseen. Myös päätöksentekijäryhmän sisälle muodostuva ”episteeminen yhteisö” voi olennaisesti muokata osallistujien mielipiteitä ja tavoitteita. Tutkimukset esimerkiksi osoittavat, että ihmisillä on voimakas taipumus mukautua enemmistön tai mielipidejohtajien tahtoon, ja luopua omista näkemyksistään myös silloin kun ne ovat eri tavoilla perusteltuja. (Thaler & Sunstein 2008; Baron 1998; 2008.) Kuitenkaan kovin vahvaa yhteyttä ei ole rationaalisen käyttäytymisen rajoja kartoittavan päätöksentekoteorian ja hyvinvointivaltion muutoksen tutkimuksen välillä (ks. kuitenkin Hammond 1996).

Kolmas muutos on siirros variaatiosta (*variance*) *prosesseihin*. Toistaiseksi sosiaalitieteellistä hyvinvointivaltiotutkimusta hallitseva instituutioiden ja rakenteiden variaatiota korostava näkökulma on keskittynyt analysoimaan lopputulosten välillä olevia eroja ja niitä selittäviä tekijöitä, kuten vasemmiston ja oikeiston kannatusta, julkisen talouden tilaa, koalition muodostusta ja lehmänkauppoja sekä vetopisteitä. Prosessia koskeva näkökulma puolestaan ei ole kiinnostunut (ainoastaan)

lopputulosta, vaan myös - ja usein ensisijaisesti - prosessin eri vaiheista. (Van de Ven 2008, 147-160.) Kyse voisi esimerkiksi olla siitä, miten poliittisen kysymyksen havaitsemisesta alkanut prosessi päättyy lainsäädännön toimeenpanoon. Tämänkaltaisia innovaatioprosesseja tai -ketjuja on jonkin verran tutkittu teknologisten ja organisatoristen innovaatioiden yhteydessä. Niissä on havaittu, että prosessi on kaikkea muuta kuin yksioikoinen ja -suuntainen tai etukäteisen suunnitelman mukainen ja rationaalinen. Tavanomaista on havaita nopeita muutosten ja ajattelujen jaksoja, umpikujia, uusia avauksia, kilpailutilanteen muutoksesta seuraavia alas- ja ylösajoja sekä osapuolten sitoutumisessa tapahtuvia nopeitakin siirtymiä. Myös sekä yllättävä epäonnistuminen että ennakoimaton onnistuminen ovat tavanomaisia prosessin tuotoksia. (Van de Ven ym. 2008.) Samankaltainen moniulotteinen ja sisäisesti jännitteinen prosessi on havaittavissa useimmissa (ja tärkeimmissä) sosiaali- ja terveystieteissä innovaatioketjuissa. (ks. alustavasti Saari 2008.)

Lopuksi periaatteellisempi tutkimuskysymys koskee siirtymää institutionaalisen sopeutumisen tutkimuksesta *mahdollisuuksien* tutkimukseen. Valtaosa tutkimuksesta pohtii kysymystä, kuinka eri tekijät - ns. tavanomaiset epäillyt - muokkaavat hyvinvointivaltiota, on sitten kyse globalisaatiosta, vaurastumisesta, työmarkkinoiden muutoksesta tai väestön ikääntymisestä. Tämä on edelleen tärkeää politiikka-analyysiä joka on välttämätöntä institutionaalisen rakenteen perustan turvaamiseksi ja vahvistamiseksi. Enenevässä määrin olisi kuitenkin perusteltua tarkastella, kuinka hyvinvointivaltio muuttaa näitä tekijöitä ja kuinka hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne toimii innovatiivisena ja muutosta mahdollistavana järjestelmänä (ks. myös Saari & Sihvola 2007; Saari (toim.) 2006ab; Saari (toim.) 2008).

Monessa tapauksessa hyvinvointivaltio muokkaa edellä mainittuja tekijöitä enemmän kuin päinvastoin. Mahdollista on, että hyvinvointivaltio on osa muun muassa globalisaatiosta, työmarkkinoiden muutoksesta ja ikääntymisestä aiheutuvien haasteiden ratkaisua kuin ongelmaa. Tämän ohella Pohjoismailla yleensä ja Suomella erityisesti on globaalia vastuuta hyvinvointivaltiomallin esikuvana. Ne ovat esimerkkejä Euroopan unionin jäsenmaista, joissa monet tavoitellut

ominaisuudet on voitu sovittaa yhteen varsin onnistuneesti. Toistuvista myös sosiaalipolitiikan tutkijoiden esittämistä kriisiväitteistä huolimatta malli näyttää menestyvän edelleen varsin hyvin 2000-luvun alussa (Kangas & Palme 2005). Sen kehitystä seurataan laajasti Euroopassa ja laajemminkin ja monet EU-jäsenmaat pitävät sen ideoita koproimisen arvoisina (esim. Kvist & Saari (toim.) 2007; Giddens ym. (toim.) 2006). Mikäli nämä mallit epäonnistuvat, 2010-luvun yhteiskuntapolitiikalle on vaikea löytää globaaleja esikuvia.

Hyvinvointivaltio on myös yhdistelmä yhteiskuntapolitiikkaa ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Ideatutkimus on avannut ovia myös empiiriselle oikeudenmukaisuustutkimuksella muun muassa tekemällä näkyväksi politiikan reiluuskäsitykset (Kananen 2008). Tästä näkökulmasta erityisen kiinnostava kysymys on, minkälaisia uusia mahdollisuuksia avaa sellainen yhteiskuntapolitiikka, joka kytkee yhteen rakenteet, intressit, instituutiot, ideat ja reiluuden. Toistaiseksi näitä teemoja yhdistelleet tutkimushankkeet ovat olleet hajanaisia, mitä tulee yhteiskuntia läpäisevien oikeudenmukaisuusmittareiden rakentamiseen. Ne ovat keskittyneet kartoittamaan eri vaihtoehtoja ja näkemyksiä sekä analysoineet eroja eri politiikkalohkoilla (Craig ym. (toim.) 2008; Saari & Yeung (toim.) 2007). Eräs, joskin vielä alkutekijöissään oleva yhdistävä lähestymistapa tähän monimutkaiseen kokonaisuuteen on nostaa yhteiseksi nimittäjäksi sosiaalisten mahdollisuuksien lisääminen (Hiilamo & Saari 2008).

Kahden yleisön politiikka ja hyvinvointivaltion tulevaisuus

Ajatuksen voima - Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa -teoksessa suomalaisista hyvinvointivaltioiden tutkimusta on avarrettu ottamalla huomioon perinteisten rakenteiden, intressien ja instituutioiden ohella myös ideat analysoitaessa erilaisten politiikkojen kehitystä ja muutosta. Teoreettisesti siinä on siirretty huomiota rakenteista ja instituutioista toimijoiden tekemiin valintoihin. Metodologisesti on tarkasteltu erilaisia tapoja sisällyttää paradigmat, agendat ja kehykset osaksi tutkimusta. Empiirisesti ideat huomioon ottavia lähestymistapoja on sovel-

lettu historiallisiin, 1990-luvun murrokseen, ajankohtaisiin kansallisiin sekä eurooppalaisiin ja globaaleihin kysymyksiin. Tulosten valossa rakenteiden, intressien ja instituutioiden varassa tapahtuvat selitykset jäävät puutteellisiksi mm. murrostilanteissa ja harvinaisten hetkien aikana sekä uusia politiikka-alueita avattaessa (köyhyyspolitiikka, eurooppalaiset ja globaalit politiikat): ideoihin tukeutuville selityksille on sekä tilaa että tarvetta (vrt. Björklund 2008a; Kananen 2008).

Hankkeen onnistumisen arvioi yhtäältä hyvinvointivaltiosta ja sen muutoksesta kiinnostunut tiedeyhteisö, joka joko hyväksyy tai hylkää nyt keskustelun kohteeksi nostetun näkökulman osaksi hyvinvointivaltion tilasta käytävää tieteellistä keskustelua. Hylkäämisestä tai hyväksynnästä kertovat tulokset on myöhemmin laskettavissa kirjan eri lukujen siteerauksina. Kansainvälisten eri yhteiskuntatieteen aloista tehtyjen arviointien mukaan valtaosa - eräissä tapauksissa jopa 90 % tehdyistä tutkimuksista - ei sisällä sellaisia lisäarvoa tuovia tuloksia, jotka integroituisivat osaksi tieteenalansa vakiintunutta ydintä. (Van de Ven 2008.) Tämän ohella suurehko osa siteerauksista on tarkoitusperriltään seremoniallisia ja tutkimusohjelmaa tai -ryhmää kiinteyttäviä. Sosiaalipolitiikan tutkimus tuskin eroaa lähtökohdiltaan muista oppiaineista. Näissä olosuhteissa teoksella täytyy olla jotakin erityistä annettavaa tullakseen aktiivisesti integroiduksi osaksi tieteellistä keskustelua.

Teoksen onnistumisen arviointi kytkeytyy myös siihen, missä määrin sen tulokset ovat hyödynnettävissä hyvinvointivaltiota uudistettaessa. Kysymys on konkreettisesti tällöin siitä, missä määrin politiikkoja muotoiltaessa luodaan sosiaalipolitiikan institutionaalista rakennetta vahvistavia paradigmoja, agendoja ja kehyksiä. (Sama pätee tietysti myös hyvinvointivaltion heikentämiseen tähtääviin paradigmoihin, agendoihin ja kehyksiin). Kirja on osoittautunut yhteiskuntapoliittisesti hyödylliseksi, mikäli poliittiset päättäjät ja kansalaiset ottavat huomioon ideoihin sisältyvät rajoitteet ja mahdollisuudet tulevia politiikkoja muotoiltaessa. Poliitikot eivät ole ainoastaan rakenteiden ja instituutioiden vaan myös ajattelutapojen rajoittamia. Ajattelutapoja ”avartamalla” tutkijat ja poliitikot luovat tilaa myös institutionaalisille uudistuksille.

Poliittisen kriteerin arviointi on tieteellisen kriteerin arviointia haastavampaa. Joka tapauksessa pyrkimys tuottaa samanaikaisesti tiedeyhteisön kannalta mielenkiintoista että yhteiskuntapoliittisesti hyödyllistä tutkimusta on yhä ajankohtaisempi sosiaalitieteellisen tutkimuksen tavoite. ”Kahden yleisön politiikan” täysimääräinen toteutuminen edellyttää sellaisia tutkimusprosesseja, joissa yhdistetään sosiaalitieteellinen tutkimus ja käytännön toimijoiden osaaminen. Tämä tulisi tapahtua tavalla, jossa osapuolten eri tietokäsitysten ja kokemusmaailmojen väliset varsin ilmeiset jännitteet muuttuvat voimavaroiksi. Toistaiseksi tämän tyyppisistä *engaged scholarship*-tutkimusprosesseista ja ne mahdollistavista rakenteista ja tutkimus-politiikka-asetelmista tiedetään varsin vähän. Vain harvat tutkijat, virkamiehet ja poliitikot ovat kokeilleet lähestymistapaa käytännössä (Van de Ven & Johnson 2006; Van de Ven ym. 2008; Van de Ven 2008). Niiden luominen ja analysointi voisivat auttaa irrottautumaan Suomessa varsin tavanomaisesta välttämättömyyden ja vaihtoehdottomuuden politiikasta, jossa vakiintuneet rakenteet, instituutiot ja ideat eivät jätä tilaa vaihtoehtoisille politiikkamalleille ja -uudistuksille. Samalla se vahvistaisi politiikan, hallinnon ja tutkimuksen välisiä kosketuspintoja - sekä antaisi kansalaisille aikaisempaa perustellumman syyn nukkua yönsä rauhassa.

Kirjallisuus

- Alasuutari, Pertti (2006) *Suunnitteluloudesta kilpailulouuteen – Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen?* Teoksessa Heiskala, Risto & Eeva Luhtakallio (toim.): *Uusi jako: Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus, 43-64.
- Alasuutari, Pertti (1994) *Toinen tasavalta: Suomi 1946-1994*. Helsinki: Vastapaino.
- Alestalo, Matti & Hannu Uusitalo (1984) *Finland*. Eripainos teoksesta Flora, Peter (toim.): *Growth to Limits*. Berlin: De Gruyter.
- Arts, Wilhelmus Antonius & John Gelissen (2002) *Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report*. Journal of European Social Policy 12: 2, 137 - 158.

- Baron, Jonathan (2008) *Thinking and Deciding. (4th edition)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baron, Jonathan (1998) *Judgment Misguided: Intuition and error in public decision making*. Oxford: Oxford University Press
- Béland, Daniel (2005) *Ideas and social policy – An institutionalist perspective*. Social Policy & Administration 38: 1, 1-18.
- Bergholm, Tapio (2007) *Suomen mallin synty*. Yhteiskuntapolitiikka 72: 5, 475-492.
- Björklund, Liisa (2008a) *Ideat politiikan muutoksessa – Instituutioista ja intresseistä ideoihin*. Janus 16: 1, 4-18.
- Björklund, Liisa (2008b) *Kannustaminen ja moraali - Kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvulta alkaen*. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto, teologinen tiedekunta, systemaattisen teologian laitos.
- Blyth, Mark (2002) *Great Transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, John L. (2004) *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Cooper, Andrew F. (2004) *Tests of Global Governance: Canadian diplomacy and United Nations World Conferences*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.
- Craig, Gary & Tania Burchardt & David Gordon (toim.) (2008) *Social Justice and Public Policy: Seeking fairness in diverse societies*. Bristol: Policy Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Forma, Pauli (2003) *Sen lauluja laulat, kenen leipää syöt? Sosiaaliturvaa ja hyvinvointivaltiota koskevien mielipidetutkimusten julkisuushakuinen ja manipulaatiivinen käyttö*. Teoksessa Ritakallio, Veli-Matti (toim.): *Riskit, instituutiot ja tuotokset*. Turku: Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 59 / TCWR tutkimuksia 1, 279-300.
- Galbraith, John Kenneth (1958) *The Affluent Society*. London: Penguin.
- Giddens, Anthony & Patrick Diamond & Roger Liddle (toim.) (2006) *Global Europe, Social Europe*. Oxford: Polity.
- Hall, Peter A. (1993) *Policy paradigms, social learning and the state – The case of economic policy-making in Britain*. Comparative Politics 25: 3, 275-96.
- Hall, Peter A & Rosemary Taylor (1996) *Political science and the three new institutionalism*. Political Studies 46: 936-957.

- Hall, Peter & David Soskice (toim.) (2001) *Varieties of Capitalism: Institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hammond, Kenneth (1996) *Human Judgement and Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hecló, Hugh (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Hellsten, Katri (1996) *Onko suomalaisessa sosiaalipolitiikassa merkkejä politiikan paradigman muutoksesta?* Janus 4: 2, 118-130.
- Hiilamo, Heikki & Juho Saari (2008) *Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka*. Teoksessa Arajärvi, Pentti & Riitta Särkelä (toim.): *Leipää ja lämpöä: Näkökulmia sosiaaliturvan uudistamiseksi*. Helsinki: STKL, 57-72.
- Immergut, Ellen (1998) *The theoretical core of the new institutionalism*. *Politics and Society* 26: 1, 5-34.
- Hyvinvointivaltio: *Suomen mallia analysoimassa*. Helsinki: Yliopistopaino, 332-358.
- Kahneman, Daniel & Amos Tversky (toim.) (2000) *Choices, Values, and Frames*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kananen, Johannes (2008) *Kilpailukyky ja tuottavuus 2000-luvun sosiaalipolitiikassa*. *Yhteiskuntapolitiikka* 73: 3, 239-249.
- Kangas, Olli (2006) *Politiikka ja sosiaaliturva Suomessa*. Teoksessa Paavonen, Tapani & Olli Kangas: *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*. Helsinki: Edita, 188-396.
- Kangas, Olli (2002) *Muutos ja pysyvyys – Miksi toiset sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat pysyvämpiä kuin toiset?* Teoksessa Blomberg, Helena & Matti Hannikainen & Pauli Kettunen (toim.): *Lamakirja - Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin*. Turku: Kirja-Aurora, 233-255.
- Kangas, Olli (1995) *Metsä vastaa niin kuin huudetaan – Kysymysten sanamuodon vaikutus mielipiteisiin*. *Politiikka* 37: 2, 127-137.
- Kangas, Olli & Joakim Palme (2005) *Does the most brilliant future of the "Nordic Model" have to be in the past?* Teoksessa Kangas, Olli & Joakim Palme (toim.): *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Basingstoke: Palgrave, 281-298.
- Kari, Matti & Mervi Kattelus & Juho Saari (2008) *Sosiaalinen Eurooppa murroksessa: Euroopan unionin sosiaali- ja terveyspolitiikka*. Helsinki: Eurooppatiedotus.
- Katzenstein, Peter J. (1985) *Small States in World Markets*. Ithaca: Cornell University Press.

- Kingdon, John W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies. (2nd edition)* New York: HarperCollins.
- Kokkonen, Tuomo (2008) *Epätoivon perinteestä onnellisuuden tavoitteluun – Taloudellinen ajattelu, sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja elämäntavan muutos J.K. Galbraithin runsauden yhteiskunnassa.* Janus 18: 1, 35-47.
- Korpi, Walter (1978) *The Working-Class in Welfare Capitalism: Work, union and politics in Sweden.* London: Routledge & Kegan Paul.
- Korpi, Walter & Joakim Palme (1998) *The paradox of redistribution and strategies of equality – Welfare state institutions, inequality and poverty in the western countries.* American Sociological Review 63: 661-687.
- Kvist, Jon & Juho Saari (toim.) (2007) *The Europeanisation of Social Protection.* Bristol: Policy.
- Mannio, Niilo (1967) *Sosiaalipoliitikon kokemuksia 50 itsenäisvuoden ajalta.* Helsinki: WSOY.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1990) *Rediscovering Institutions: Organisational basis of politics.* New York: Free Press.
- Mueller, Dennis (1989) *Public Choice II.* Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (2005) *Economic Performance through Time.* Princeton: Princeton University Press.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (2005) *Understanding Institutional Diversity.* Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, Elinor (1990) *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy & Jon Pierre & Desmond S. King (2005) *The politics of path dependency – Political conflict in historical institutionalism.* The Journal of Politics 67: 4, 1275-1300.
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time.* Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (toim.) (2001) *The New Politics of the Welfare State.* Oxford: Oxford University Press.
- Princen, Sebastian (2007) *Agenda-setting in the European Union – a theoretical exploration and agenda for research.* Journal of European Public Policy 14: 1, 21-38.

- Raunio, Tapio & Juhon Saari (toim.) (2006) *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.
- Saari, Juhon (2008) *Hyvinvointivaltion muutos ja kansallinen innovaatiojärjestelmä*. Teoksessa Saari, Juhon (toim.): *Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: STKL, 347-365.
- Saari, Juhon (2006) Sadan vuoden sosiaalipolitiikka. Teoksessa Saari, Juhon (toim.): *Historiallinen käänne: Johdatus pitkän aikavälin historialliseen tutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus, 257-288.
- Saari, Juhon & Juha Sihvola (2007) *Ulkopolitiikka, oikeudenmukaisuus ja hyvinvointivaltio*. Teoksessa Saari, Juhon & Anne Birgitta Yeung (toim.): *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Gaudeamus, Helsinki, 236-255.
- Saari, Juhon (toim.) (2008) *Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: STKL.
- Saari, Juhon (toim.) (2006a) *Historiallinen käänne: Johdatus pitkän aikavälin historialliseen tutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Saari, Juhon (toim.) (2006b) *Suomen malli: Murroksesta menestykseen?* Helsinki: Yliopistopaino.
- Saari, Juhon (toim.) (2002) *Instituutiot ja sosiaalipolitiikka: Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen*. Helsinki: STKL.
- Saari, Juhon & Anne Birgitta Yeung (toim.) (2007): *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Gaudeamus, Helsinki, 236-255.
- Scharpf, Fritz W & Vivien A. Schmidt (toim.) (2000) *Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerability to competitiveness*. Oxford: University Press.
- Schon, Donald A. & Martin Rein (1994) *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Basic Books, New York.
- Scott, W. Richard (2008) *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. New York: Sage.
- Simon, Herbert (1948/1997) *Administrative Behavior: A study of decision making processes in administrative organizations. (4th edition)*. New York: Free Press.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (toim.) (1992) *Structuring Politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thaler, Richard H. & Cass R. Sunstein (2008) *Nudge: Improving decision about health, wealth and happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Uljas, Päivi (2008) *Hegemonia ja sen murros*. Yhteiskuntapolitiikka 73: 2, 121-138.

- Van de Ven, Andrew (2008) *Engaged Scholarship: A guide for organizational and social research*. Oxford: Oxford University Press.
- Van de Ven, Andrew H. & Paul E. Johnson (2006) *Knowledge for theory and practice*. *Academy of Management Review* 31: 802-821.
- Van de Ven, Andrew & Douglass E. Polley & Raghu Garud & Sankaran Venkataraman (1999/2008) *Innovation Journey*. Oxford: Oxford University Press.
- Weaver, R. Kent (1986) *The politics of blame avoidance*. *Journal of Public Policy* 6: 371-398.
- Wilensky, Harold (2002) *Rich Democracies: Political economy, public policy and performance*. Berkeley: University of California Press.
- Wilensky, Harold (1975) *The Welfare State and Equality - Structural and ideological roots of public expenditure*. Berkeley: The University of California Press.
- Wilensky, Harold & Charles Lebeaux (1958) *Industrial Society and Social Welfare: The impact of industrialization on the supply and organisation of social welfare in the United States*. New York: Free Press.

Kirjoittajat

Airio, Ilpo, VTT, erikoistutkija, Kansaneläkelaitos

Bergholm, Tapio, dosentti, historiantutkija, SAK

Björklund, Liisa, TT, kehitysjohdaja, Helsingin Diakonissalaitos

Böckerman, Petri, FT, vanhempi tutkija, Palkansaajien tutkimuslaitos

Hakala, Timo, VTL, johtava kehittämiskonsultti, Helsingin kaupungin sosiaalivirasto

Hiilamo, Heikki, dosentti, johtaja, Diakonia-ammattikorkeakoulu (Etelä)

Julkunen, Raija, dosentti, Jyväskylän yliopisto

Kananen, Johannes, MSc, VTM, tutkija, Pohjoismaiden tutkimuksen keskus (CENS), Helsingin yliopisto

Kangas, Olli, dosentti, osastopäällikkö, Kansaneläkelaitos

Kantola, Anu, VTT, yliopistonlehtori, Viestinnän laitos, Helsingin yliopisto

Kiander, Jaakko, dosentti, johtaja, Palkansaajien tutkimuslaitos

Kuivalainen, Susan, VTT, professori (ma.), Sosiaalipolitiikan laitos, Turun yliopisto.

Niemelä, Mikko, VTT, erikoistutkija, Kansaneläkelaitos

Saari, Juho, professori, Sosiaalipolitiikan ja -psykologian laitos, Kuopion yliopisto

Voipio, Timo, VTM, sosiaaliturvapolitiikan analyytikko, International Social Security Association, Geneve.

Perinteisesti hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan muuttumista on selitetty rakenteiden, luokkapohjaisten intressien ja instituutioiden avulla. Nämä tekijät eivät kuitenkaan enää riitä selittämään tapahtuvia muutoksia. Niiden ohella tarvitaan ideoiden ja niiden vaikutuksen analyysiä. Ajankohtaiset sosiaalipolitiikan muutokset tulevat ymmärrettävämmiksi, jos tunnistetaan politiikan johtavat ideat ja niiden taustalla olevat käsitykset yhteiskunnallisesta todellisuudesta.

Tässä teoksessa analysoidaan ideoiden merkitystä hyvinvointivaltiota muuttavina tekijöinä. Yksityiskohtaisesti analysoidaan mm. politiikkaparadigmojen, agenda-asettamisen ja politiikan kehystämisen merkitystä hyvinvointivaltion uudistamisessa. Tarkastelun kohteena ovat mm. sosiaalipolitiikan murroskaudet, lasten kotihoidon tuen hyväksyttävyyden edistäminen, köyhyys- ja ikäpolitiikan vakiintuminen sekä tuottavuuden, kannustavuuden ja luovan tuhon läpimurrot: lisäksi tarkastellaan kysymystä, miksi perustulo ei ole päässyt suurten suomalaisten puolueiden asialistoille. Suomea käsittelevien tapaustutkimuksen ohella analysoidaan myös hyvinvointivaltion kannalta tärkeitä eurooppalaisia ja globaaleja politiikkoja.

Kirjoittajat ovat tunnettuja suomalaisia yhteiskunta- ja taloustieteilijöitä. Teos soveltuu sekä oppikirjaksi yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin että kaikille suomalaisen yhteiskunnan ja hyvinvointivaltion kehityksestä kiinnostuneille.

SoPhi 113


37

www.minervakustannus.fi

ISBN 978-952-492-229-6



9 789524 922296


minerva

Kananen & Saari (toim.)

Ajatteluvoimaa

