



**Raija Julkunen**

# **MUUTTUVAT HYVINVOINTIVALTIOT**

**Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina**

[SoPhi]

## SoPhi 137

SoPhi on julkaissut akateemisesti korkeatasoista filosofista ja yhteiskuntatieteellistä kirjallisuutta vuodesta 1995. Kirjoittajamme ovat kansainvälisesti ansioituneita tutkijoita. Julkaisemme sekä suomen että englanninkielistä kirjallisuutta. Julkaistavat kirjat valitaan tieteellisin kriteerein asiantuntijalausuntojen pohjalta. SoPhin toimintaperiaatteina ovat nopeus, riippumattomuus ja ajankohtaisuus. Kirjat ovat helposti saatavilla maksutta internetistä. SoPhikirjat ovat vertaisarvioituja ja mukana julkaisufoorumin luokituksessa.

[www.jyu.fi /sophi](http://www.jyu.fi/sophi)

© 2017 Raija Julkunen ja Jyväskylän yliopisto

ISBN 978-951-39-7146-5 (verkkoj.)

ISSN 1238-8025

# Lukijalle

Olen kirjoittanut trilogiaa, jossa olen palannut tutkijanurani keskeisiin aiheisiin ja päivittänyt niitä. Kahdesta ensimmäisestä on jo aikaa. Uuden työn paradoksit ilmestyi jo vuonna 2008, Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit vuonna 2010. Tämä kolmas, hyvinvointivaltioon palaava, otti ajateltua enemmän aikaa.

Kirjoitin ensimmäisen hyvinvointivaltion muutosta koskevan kirjani, Hyvinvointivaltio käännekohtassa, vuonna 1992. Siitä lähtien hyvinvointivaltion aikalaisdiagnoosi on ollut yksi tutkimuskohteistani. Tässä kirjassa lähestyn hyvinvointivaltioiden muutosta nimenomaan reformipolitiikan kannalta. Otteeni on poliittiseen taloustieteeseen kallellaan olevan sosiaali-tieteilijän.

Kirjan kohteena ovat ns. kypsät eurooppalaiset hyvinvointivaltioidet. Kirjan sisältämät maakohtaiset muutos- ja reformitarinat kattavat eurooppalaisten hyvinvointiregiimien ja niiden reformoinnin keskeiset edustajat. Suomi ei ole ollut pohjoismaisen mallin lippulaiva eikä sen uudelleenajattelun kärki; tämä asema on ollut Ruotsilla. Näin Suomi tai suomalainen tutkimus ei saa tässä kirjassa erityistä huomiota. Suomen ja suomalaisen tutkimuksen puuttumiseen tästä kirjasta on myös kirjan historiaan liittyviä syitä. Tarkoitus oli julkaista tälle kirjalle Suomeen paneutuva kakkososa. Olen kuitenkin luopunut tästä aiheesta ja korvannut sen lyhyellä loppukommentilla.

Uskon kuitenkin, että yleinen analyysi ja valitut maaesimerkit puhuttelevat suomalaista lukijaa ja hän tunnistaa, miten samanlaisia kysymyksiä kotimainen hyvinvointivaltion politiikka kohtaa. Pitemmällä aikavälillä suomalaisen

hyvinvointivaltion rakentamisen dynamiikka ja aikataulu on ollut erityinen. Länsi-integraation eli rahamarkkinoiden liberalisoinnin, Neuvostoliiton kaatumisen sekä EU- ja EMU-jäsenyyksien jälkeen suomalaisen yhteiskunnan aikataulut ovat kuitenkin sulautuneet yleiseurooppalaisiin.

Hyvinvointivaltion kohtalo leikkaa lukuisia muita kysymyksiä. Tätä nykyä hyvinvointivaltion tarkastelu pyrkii venyttämään kapitalismin, makrotalouden, demokratian, ilmastonmuutoksen, EU:n ja pakolaisuuden kysymyksiin. Yritän silti pitää katseen nimenomaan hyvinvointivaltion reformissa. Lisäksi kun olen kirjoittanut työstä ja sukupuolesta samantapaiset kirjat erikseen, olen yrittänyt jättää ne tämän kirjan ulkopuolelle. Nämä kolme teema-aihetta ovat kuitenkin kasvaneet niin tiiviisti yhteen, että työtä ja sukupuolta ei voinut kokonaan sulkea pois, etenkin kun työmarkkinoiden pelisääntöjen korjailuista on tullut yhä keskeisempi osa hyvinvointivaltion politiikkaa.

Hyvinvointivaltio elää ajassa. Jos tämä kirja olisi ilmestynyt edellisten ”paluukirjojen” kanssa samoihin aikoihin, se olisi ollut varsin erilainen. Vuoden 2008 finanssikriisi asetti jälleen eurooppalaiset hyvinvointivaltioiden uuteen tilanteeseen. Lisäksi kirjan aineistona olevaa hyvinvointivaltion reformoinnin tutkimusta on kertynyt ja kasautunut merkittävästi 2010-luvulla.

Tämä kirja sisältää johdannon, jossa kerron, miten tulin hyvinvointivaltion tutkimuksen kentälle, mitä olen sen parissa tehnyt ja miten tuo polku on pohjustanut tämän kirjan kirjoittamista. Olen liittänyt mukaan myös omien hyvinvointivaltiota koskevien tai sivuavien julkaisujeni valikoidun luettelon. Kirjoittamisen ja yliopiston lehtorina opettamisen ohella luennoin noina vuosina hyvinvointivaltion kysymyksistä kiinnostuneille yleisöille. Tämä kirja on eräänlainen pitkä luento, jossa välitän keräämääni tietoa ja muodostamiani käsityksiä samoille tahoille. Sen sisäislukija kattaa sekä opiskelijat että muut kiinnostuneet yleisöt.

Timo Anttila, Jorma Hänninen, Joel Kaitila, Mona Mannevuori (Vastapainon pyynnöstä), Jussi Vauhkonen sekä Vastapainon ja SoPhin toimitukset ovat lukeneet ja kommentoineet käsikirjoituksen eri versioita tai niiden osia. Kiitos siitä. Kiitos SoPhille, joka otti kodittoman kirjan ohjelmaansa sekä Pieta Päällysaholle ja Olli-Pekka Moisiolle, jotka editoivat käsikirjoituksen julkaisukuntoon.

Jyväskylässä elokuussa 2017

*Raija Julkunen*

# Sisällys

LUKIJALLE, 3

1. JOHDANTO, 7
  - 1.1. Tarinani, 7
  - 1.2. Kirjan tehtävä, 21
  
2. HYVINVOINTIVALTIO – KUMOTTU VAI ELOSSA?, 30
  - 2.1. Mikä kumman hyvinvointivaltio?, 30
  - 2.2. Hyvinvointivaltion kriisit ja kritiikit, 48
  - 2.3. Pyyhkäisty pois vai peruuttamaton ja resilientti?, 57
  - 2.4. Jotain muuttuu silti, 63
  
3. KYPsÄN HYVINVOINTIVALTION REFORMOINTI, 69
  - 3.1. Käsitteet ja sanastot, 69
  - 3.2. Ajattelun kehys: (uus)institutionalismi ponnahduslautana, 79
  - 3.3. Vanhaa vai uutta politiikkaa, 91
  - 3.4. Vertailevan reformitutkimuksen metodologisia kysymyksiä, 99
  
4. EUROOPPALAISET HYVINVOINTIVALTIOT REFORMOITAVINA, 104
  - 4.1. Uuteen hyvinvointivaltioon – mutta millaiseen?, 104
  - 4.2. Uusi poliittinen talous – globalisaatio, eurooppalaistuminen ja makrotalouden uusi paradigma, 110
  - 4.3. Hyvinvointireformin lyhyt historia, 130
  - 4.4. Sosiaalimenot pysyvät, sosiaaliturvaa karsitaan, 134
  - 4.5. Sosiaalipolitiikan valikoiva ekspansio ja uudelleensuuntautuminen, 141
  - 4.6. Kaksi vai kolme vaihetta, 154
  
5. HYVINVOINTIVALTIOT FINANSSI- JA EUROKRIISISSÄ, 162
  - 5.1. Finanssikriisistä eurokriisiin, 162
  - 5.2. Sosiaalipolitiikan ankara aika, 171
  - 5.3. Vieläkö pinnalla?, 182

6. YHTEISIÄ LINJOJA PAIKALLISESTI, 190
7. LIBERAALI REGIIMI LIBERALISOITUU – BRITANNIA HALLITUSTEN VUOROVEDOSSA, 193
  - 7.1. Britannian malli: liberaali, anglosaksinen, beveridgeläinen, uni-versaali, residuaalinen, perusturvalle rakentuva, 193
  - 7.2. Thatcheristinen kumous, 195
  - 7.3. Kolmatta tietä pitkin, 201
  - 7.4. Konservatiivien Big Society, 210
  - 7.5. Finanssikriisin jälkeen, 221
8. RUOTSI – SOSIAALIDEMOKRAATTINEN REGIIMI SOSIAALIDEMOKRAATTISEN HEGEMONIAN JÄLKEEN, 227
  - 8.1. Ruotsi muuttaa suuntaa, 227
  - 8.2. Sosiaalipoliittisen reformin kolme pilaria – palvelut, eläkkeet ja työlinja, 235
  - 8.3. Kapitalistiseen hyvinvointivaltioon, 254
9. PITKÄT JÄÄHYVÄISET BISMARCKILLE, 263
  - 9.1. Ulos umpikujasta, 263
  - 9.2. Alankomaat – edelläkävijä, 273
  - 9.3. Saksa – teutoninen täyskäännös, 293
10. HYVINVOINTIVALTION MUODONMUUTOS, 314
  - 10.1. Suunnanmuutoksesta muodonmuutokseen ja reformiin, 314
  - 10.2. Suunnat ja prioriteetit, 322
  - 10.3. Uuteen hyvinvointivaltioon vai hyvinvointivaltion taakse, 339
  - 10.4. Paradoksaalinen hyvinvointivaltio, 355

*Omat julkaisut*  
*Kirjallisuus*

# 1 Johdanto

## 1.1 Tarinani

Olen väitellyt työn sosiologiasta ja empiiriset tutkimukseni sijoittuvat työelämän alueelle. Silti oletan, että hyvinvointivaltion tutkimus ja keskustelu hallitsevat julkista profiiliani. Tulin hyvinvointivaltion tutkimukseen naistutkimuksen kautta 1980- ja 1990-luvun taitteessa – siis parikymmenvuotisen tutkimus- ja julkaisu-uran jälkeen – toiseksi johtajaksi *Hyvinvointivaltion sukupuolijärjestelmä* -sateenvarjohankkeeseen (tutkimussuunnitelma Julkunen & Rantalaiho 1989). Varsinkin 1990-luvulla olin niin paljon julkisuudessa näiden kysymysten tiimoilta, että otsaani kirjoittui ”hyvinvointivaltio-Julkunen”. Hyvinvointivaltion kohtalo suuren laman aikana ja jälkeen kiinnosti monenlaisia yleisöjä. Oman kokemukseni mukaan sosiaalista mediaa edeltävä julkisuus oli tutkijalle kilttiä, ystävällistä ja vastaanottavaa.

Kuvaan tässä johdannossa sitä, mitä olen tehnyt hyvinvointivaltio-tutkimuksen alueella ja mitä ajatellut erityisesti hyvinvointivaltion murroksista, muutoksesta ja muuttamisesta. Jäsennän seuraavan katsauksen aikaisempien kirjojeni avulla. Olen liittänyt kirjaan oman julkaisuluetteloni siltä osin kuin ne ovat säilyneet hyllyissäni ja koskevat tämän kirjan teemaa, hyvinvointivaltion aikalaisdiagnoosia ja muutosta. Naisnäkökulmasta kirjoitetut olen jättänyt pääosin pois. Julkaisuluettelossa on toistakymmentä kirjaa, mutta enimmäkseen nuo satakunta kirjoitusta ovat silppua. Tämä kuvaa noiden vuosikymmenten työtapaani, johon kuului



esiintymistä ja kirjoittamista pyynnöstä mitä erilaisimmissa (kotimaisissa) yhteyksissä ja yhteyksiin. Jokainen kirjoitus on ollut oma pieni tutkimusprosessinsa.

### *Käännekohdassa*

Kriisi ja haasteet alkoivat hallita hyvinvointivaltiota koskevaa keskustelua viimeistään 1970-luvun taloudellisesta käänteestä alkaen. Esimerkiksi OECD nauhasi kriisitulkinnan julkaisullaan *Welfare State in Crisis* (1981). Kirjoitukseni *Onko se ohi nyt?* (1993, 128) alkaa toteamalla, miten läntisen talouden epävakaistuminen 1970-luvulla tuotti puheen sekä ”hyvinvointivaltion kriisistä että laajemmin modernin yhteiskunnan rakennekriisistä, epookkisesta käänteestä, käännekohdasta, katkoksesta, murroksesta, suurten projektien (kuten hyvinvointivaltioprojektin) päättymisestä, aikakauden vaihtumisesta, post-tiloista, restrukturaatiosta, siirtymävaiheesta jne. Puhe sisältää ajatuksen, että tähän saakka hyvinvointivaltio on kehkeytynyt jokseenkin tiettyä latua, johon nyt on tullut katkos: hyvinvointivaltioprojekti on päättynyt modernin projektin mukana tai hyvinvointivaltio hajoaa fordistisen kapitalismin osana”.<sup>1</sup>

Hyvinvointivaltion sukupuolijärjestelmä-hankkeessa tarkoitukseni oli tehdä empiiristä tutkimusta, mutta hyvinvointivaltiotutkimus ja -keskustelu, johon nyt aloin tutustua, veivät mukanaan kirjoittamaan aikalaisanalyysejä. *Hyvinvointivaltio käännekohdassa* (1992) oli ensimmäinen hyvinvointivaltio-kirjani, ja se yhdisti tutkimushankkeen sukupuoliteemaa yleiseen keskusteluun hyvinvointivaltion murroksesta. Esipuhe on päivätty huhtikuun ensimmäisenä viikonloppuna 1992, ”samana päivänä, jolloin hallituksen on määrä aikaansaada kriisiohjelma”.

Suomen lamapolitiikka oli vasta tulossa, mutta kansainvälistä keskus-

---

1 Väitöskirjassani *Työprosessi ja pitkät aallot* (1987) läpikäymäni kapitalismin uudelleenrakenteistumisen ja pitkien aaltojen teorian ennakoivat itse asiassa osuvasti sen, miten hyvinvointivaltiot rakenteistuvat uudelleen osana poliittisen talouden uutta muotoa. Kun siirryin hyvinvointivaltion tutkimukseen, halusin kuitenkin aloittaa ”puhtaalta pöydältä” ja olla hyväksymättä kapitalismiteorioiden antamaa kuvaa hyvinvointivaltion lähitulevaisuudesta, vaan antaa historian tehdä tehtävänsä.

telua taitekohdasta oli enemmän kuin riittävästi. Muistan Risto Eräsaa-  
ren sanoneen, että nyt on Suomessa kriisin toimeenpanon aika. Kirja on  
kooste kansainvälisen keskustelun teemoista, erilaisista hyvinvointi- ja  
sukupuoliregiimeistä, hoivasta, Euroopan integraatiosta, julkisen, yksi-  
tyisen ja kansalaisyhteiskunnan suhteista sekä hyvinvointivaltion ske-  
naarioista. Tanskalainen Gøsta Esping-Andersen oli vastikään julkais-  
nut käänteentehneen teoksensa *The Three Worlds of Welfare Capitalism*  
(1990). Siinä hän erotti hyvinvointivaltiollisen kapitalismin kolme ideaa-  
lityyppistä regiimiä, liberaalin (kuten Yhdysvallat), konservatiivis-korpo-  
ratistisen (kuten Saksan Liittotasavalta) ja sosiaalidemokraattisen (kuten  
Ruotsi). Toiset tutkijat olivat lisänneet siihen neljännen rudimentaaris-  
regiimin (kuten Välimeren maat) ja feministit olivat arvostelleet teosta  
sukupuolen ”unohtamisesta” ja eksplikoineet regiimien sukupuolistumi-  
sen (esim. Langan & Ostner 1990). Käytin hyväkseni tätä naistutkijoi-  
den täydentämää regiimianalyysia.

Kirja ei koskenut erityisesti Suomea. Kommentoin kuitenkin Suomen  
nopeaa kypsymistä silloiseen EY-jäsenyyteen ja kesäkuussa 1991 tehtyä  
Ecu-sidosta eli markan sitomista laskennalliseen yhteiseen valuuttaan  
kylmäpäisen korkealla kurssilla. Totesin, että oikeutetumpaa kuin ana-  
lysoida ETA-sopimuksen ja EY-jäsenyyden vaikutuksia, oli analysoida  
Suomen valitsemaa tietä. Tehty valuuttaratkaisu vaati talouden tehosta-  
mista ja julkisen sektorin menokuria kilpailukyvyyn ylläpitämiseksi.

Kansainvälisen tutkimuksen johtopäätös hyvinvointivaltion tilasta  
oli tuolloin kiteytettävissä kolmikkoon ”hyvinvointivaltion kriisijulis-  
tus, ensimmäiset leikkaukset, perusteellinen uudelleenarviointi”. Esitin  
neljä vaihtoehtoista aikalaistulkintaa Ramesh Mishraan (1990) noja-  
ten: 1) peruuttamaton hyvinvointivaltio, 2) kypsä hyvinvointivaltio,  
3) hyvinvointipluralismi ja 4) demokraattinen luokkataistelu ratkaisee.  
En osannut valita näistä yhtä; kaikissa oli ja on edelleen järkeä. Tässä-  
kin kirjassa nuo neljä tulkintaa ovat läsnä, ja itse asiassa ”kypsan hyvin-  
vointivaltion” teesi on hyvin lähellä myöhemmin lanseeraamaani jäl-  
kiekspanstiivisen hyvinvointivaltion konseptiä. Hugh Heclon analysoi jo  
kahdeksankymmentäluvun alussa (Heclon 1981) rajoilleen kasvanutta ja  
kypsää hyvinvointivaltiota, joka oli pakotettu jatkuvaan sopeuttamiseen.  
Ramesh Mishra (1990) sanoi, että näkyvissä oli pyrkimys hidastaa julkis-  
ten ja sosiaalimenojen kasvua, tehostaa kustannuskontrollia ja pidättäy-

tyä uusista suurista menoista. Juuri tätä seurannut neljännesvuosisata on ollut.

### *Suunnanmuutos*

1990-luku oli Suomelle dramaattinen ja Suomen suuntaa muuttanut vuosikymmen, ensin syvä lama sosiaalipoliittisine seurauksineen ja sitten Nokia-vetoinen nousu. Analysoin sitä eri kulmista jo ennen kuin kirjoitin *Suunnanmuutos*-nimisen kirjan. Seuraava ”kirjani” ei ole muodollisesti kirja vaan moniste. Noina vuosina sain sen verran mainetta sekä työelämän, sukupuolen että hyvinvointivaltion tutkijana, että pääministeri Paavo Lipponen pyysi minut mukaan EMU-työryhmäänsä (1996–1997). Ekonomistien joukossa olin tietysti kuunteluoppilas. Työryhmän jäsenenä kirjoittamastani raportista *Suomalainen sosiaalipolitiikka Euroopan talous- ja rahaliitossa ja matkalla sinne* (1997) tuli kuitenkin toinen hyvinvointivaltiokirjani. Oman raportin lisäksi kontolleni tuli myös yhdessä Seija Ilmakunnaksen kanssa kirjoitettu analyysi EMU:n sukupuolivaikutuksista (Ilmakunnas & Julkunen 1997ab). Osallistuminen ryhmään oli opettavaa ja antoi taustaa ymmärtää viime vuosien eurokriisiä ja euron muodostumista suomalaisen julkisen talouden ja hyvinvointivaltion, ei pelastus- vaan puristusrenkaaksi.

Opin, että vapaasti liikkuvien pääomien maailma on radikaalisti uusi ympäristö ja että EMU-taloudessa kansallisen sopeutumisen avaimet ovat työmarkkinoissa ja finanssipolitiikassa, siis julkisessa taloudessa. Tavalista fraasia käyttäkseni asiantuntijaryhmä näki yhteisvaluutassa sekä mahdollisuuksia – tehokkuusetuja, omaan valuuttaan sisältyvien riskien poistumisen – että uhkia. Keskeisiä ryhmässä käsiteltyjä huolia olivat se, miten ns. epäsymmetriset shokit vaikuttavat, miten kilpailukyky pidetään yllä ja miten reaali-palkkoja tarvittaessa alennetaan, kun devalvaatio ei ole enää mahdollinen. Omissa kirjoituksissani pohdin paljon työmarkkinoiden ja julkisen sektorin sopeutumispaineita. Mutta kuten nyt 2010-luvulla voi todeta (Pikkarainen 2014), ryhmä ei pystynyt ennakoimaan koetun kaltaista eurokriisiä.

Sosiaalipolitiikan kannalta rahaliitto ja sen säännöt näyttivät risti-riitaisilta. Yhtäältä rahaliiton piti antaa taloudelle kasvuimpulsseja ja vakautta, viedä aseet valuuttoja ja korkoja heiluttelevilta spekulanteilta ja

sitä kautta myös varmistaa ja vakauttaa julkisen talouden rahoitus pohja. Toisaalta oli odotettavissa, että lähentymiskriteerien tavoittelu ja sitten kasvu- ja vakaussopimuksen ehdot kutistaisivat eurooppalaista työllisyyttä ja sosiaalipolitiikan elintilaa. Kaiken kaikkiaan ajattelin rahaliiton olevan mekanismi, jonka kautta kansallisia talouksia asetetaan globaalin talouden ja vapaasti liikkuvan pääoman uskottavuus-, tehokkuus- ja kurivaatimuksiin.

Työttömyyden globaali paluu 1970-luvun katkoksesta, samoin kuin täystyöllisyyden ideasta ja keynesiläisyydestä luopuminen olivat hyvinvointivaltiolle kohtalokkaita muutoksia. Suomessa tilanne räjähti päin kasvoja 1990-lamassa. Työttömyyden kasvu synnytti jo 1980-luvulla tutkijakeskustelun ”työyhteiskunnan kriisistä” samoin kuin työn jakamisen aloitteita. Osallistuin myös näihin keskusteluihin, ja 1990-luvulla tutkimme yhdessä Jouko Nätin kanssa työn jakamista (Julkunen & Nätti 1997, 1999). Olin mukana (1996–97) valtioneuvoston tulevaisuuselontekoa valmistelevalle ryhmässä. Tässä yhteydessä tehtiin kokoomajulkaisu *Kuusi esseettä työn ja työyhteiskunnan tulevaisuudesta*, johon kirjoitin *Työyhteiskunnan tulevaisuus* -nimisen artikkelin (Julkunen 1997d). Silloisessa tutkimus- ja politiikkakeskustelussa paikantuneet kolme skenaariota ovat edelleen ajankohtaisia – etenkin jos uudelleennimeän ne nyt vähemmän pönäkästi: 1) tasa-arvoisen täystyöllisyyden palautus, 2) työn ja työetiikan markkinaehtoinen puolustus sekä 3) työajan lyhentämistä, kansalaistyötä ja kansalaispalkkaa visioinut vaihtoehtoskenaario. Työn ja työetiikan markkinaehtoinen palautus muodostui 1990-luvulla ”uudeksi oikeaoppisuudeksi” kutsutuksi linjaksi. Tämä ei kuitenkaan ole tyrehtytännyt kokonaan kahden muun vaihtoehdon visiointia. Täystyöllisyydestä on tullut silloista enemmän rahapoliittinen, jälkikeynesiläinen haastaja ja vaihtoehtoskenaario on saanut entistä vahvemman ekologisen sävyn (*degrowth, downshifting*). Keskustelin työstä Anthony Giddensin, Ulrich Beckin, Nikolas Rosen ja Catherine Caseyin kautta myös artikkelissa *Työelämänpolitiikka* (2000b). Katsoin, ettei työn merkitys ihmisten elämässä ollut suinkaan väistynyt, vaan päinvastoin radikalisoitunut samalla kun siitä, Rosea siteeraten, oli tullut haavoittuva vyöhyke, jossa työllisyyden jatkuminen oli herkeämättä ansaittava.

Ymmärrän paremmin kuin hyvin korkean työllisyyden moraalisen ja

taloudellisen merkityksen. Silti olen kirjoittanut myös ”uuden oikeaoppisuuden” paradoksaalisia seurauksia analysoivia kirjoituksia. *Työtä vastaan?* (2002c) inspiroitui Ruth Levitasin (2001) ajatuksista. Levitas ajatteli, että juuri työetiikka on se hallinnan, vallankäytön, kurin ja itsekurin väline, joka estää meitä ajattelemasta toisin, ajattelemasta utopistisia ajatuksia (myös Julkunen 2004e, 2013a). Työllisyys on sellainen moraalinen ja taloudellinen hyvä, jonka avulla voidaan oikeuttaa ristivetoa herättävä politiikka, voisi sanoa uusliberalistinen esityslista: funktionaalisen tulonjaon muutos pääomatulojen hyväksi, yritys-, pääoma- ja varallisuusverotuksen keventäminen, tuloerojen kasvu, työsuhdeturvan ja työehtojen heikentäminen ja joustavoittaminen, matalapalkkaisten työpaikkojen luominen, eläkeiän nosto, työn kanssa kilpailevan sosiaaliturvan kaventaminen ja työttömien velvoitteiden lisääminen. Kaikki tämä on ollut ja on poliittisilla asialistoilla.

Tunsin pakkoa kirjoittaa 1990-luku kirjaksi, ja niin syntyi *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa* (2001f).<sup>2</sup> Nimi korostaa tätäkin kirjaa pohjustavan näkemyksen: hyvinvointivaltiot eivät vain ”muutu”, ne reformoidaan uusiksi, usein vaikeilla poliittisilla väännoillä. Sakari Hännisen (1998) ajatusta hiukan muunnellen paikansin suomalaisessa muutoksessa *neljän reformiaallon jatkumon*: rahamarkkinoiden vapauttamisen vuodesta 1984 alkaen, julkisen sektorin reformin eli NPM:n sisäänajon samaten 1980-luvulta alkaen sekä työmarkkinoiden ja sosiaalipolitiikan reformit. Teesini oli, että hyvinvointivaltion uudelleenajattelu oli joka tapauksessa asialistalla, mutta rahamarkkinoi-

---

2 Kirjani *Hyvinvointivaltio käännekohdassa* (1992) sai hyvin suosiollisen vastaanoton, vaikka kirjaan upotettu feminismi ärsytti joitakin. Kirja veti minua julkisuuteen ja sain 1990-luvulla monia palkintoja julkiseen keskusteluun osallistumisesta. Siihen nähden *Suunnanmuutos* sai penseän vastaanoton. Oletan, että kirjaa pidettiin liian kriittisenä ja vasemmistolaisena, mutta voi olla, että ilmapiirikin oli kymmenessä vuodessa muuttunut. Itseäni loukkasi kirjan luonnehdinta pamfletiksi. Sitä kirja ei ollut eikä ole, vaan vakava, sosiaalipolitiikan keskeisiin teoreettisiin välineisiin ja laajaan empiriseen tutkimukseen ankkuroitunut analyysi Suomen 1990-luvusta. Sittenmin kirjasta tuli eräänlainen vakioviite viitattaessa 1990-luvun sosiaalipolitiikkaan ja erityisesti lama- ja leikkauspolitiikkaan. Tosin kirjan piikkiin on laitettu niin kummallisia ajatuksia, että kuvittelen sitä käytetyn viitteenä ilman, että käyttäjät ovat edes nähneet kirjaa.

den vapauttamisen ja talouspolitiikan käännöksen aikaansaama lama katalysoi ja oikeutti sekä työmarkkinainstituutioiden että sosiaalipolitiikan reformointia. Muutosaaltojen sekvenssillä oli täten tärkeä rooli. Täysin samanlaista rahamarkkinoiden vapauttamisen, eurooppalaisen rahapolitiikan ja euron omaksumisen, julkisen sektorin reformin, laman, työmarkkinoiden joustavoittamisen ja sosiaalipolitiikan reformin ketjua oli tuskin koettu missään, vaikka Uuden Seelannin ja Ruotsin tapahtumakuluissa oli paljon samaa. Sosiaalipolitiikan muutoksen kiteytin karstinnan ja säästöjen politiikkaan, kannustavuus- ja aktivointipolitiikan sisäanjajoon sekä sosiaaliturvan eriytymiseen ansioiden vakuuttamiseen ja tarveharkintaan.

Suomessa oli vakiintunut eräänlainen puolivirallinen tulkinta, että lamapolitiikka oli ”pelkkiä säästöjä” jättäen institutionaaliset rakenteet ennalleen. Kovat julkisen talouden säästötkin vaativat selityksen. Painotin sekä kirjassa että samanaikaisissa artikkeleissa (Julkunen 2001af, 2003ae) sitä historian luomien mentaalisten valmiuksien ja konsensukseen hakeutuvan poliittisen rakenteen muodostamaa kombinaatiota, joka teki tiukan leikkauspolitiikan mahdolliseksi juuri Suomessa. Tähdensin myös sosiaalisen eetoksen ja mentaalisten mallien muutosta. Näin ympärilläni taloustieteellisen ajattelun siirtymän uusklassiseen suuntaan samoin kuin sellaista myötätunnon hupenemista, mitä yleensä kutsutaan ”arvojen kovenemiseksi”. Hinnan maksattamista huono-osaisilla siedettiin paremmin.

Otin myös käyttöön sosiaalipolitiikan tutkijoiden käyttämät *creeping disentanglement* ja *creeping change*, hiipivän tai ryömivän poisottamisen ja muutoksen käsitteet, samoin esimerkiksi Henry Coxilta (1998) ja Kees van Kersbergeniltä (2000) löytämäni ajatuksen, että radikaali muutos ei välttämättä tarvitse radikaaleja toimenpiteitä. Vaikka järjestelmien institutionaalisiin periaatteisiin ei koskettaisi, ”pelkkä” etuuksien heikentäminen muuttaa hyvinvointivaltion kasvoja, odotushorisonttia, kansalaisten toimeentuloa ja selviämisen edellytyksiä. Minua kiehtoi myös Risto Rankin (2000, 146) teoksesta löytynyt ajatus. Siinä suomalaisten rahamarkkinoiden deregulaatiota ja liberalisointia kuvannut haastateltava totesi: ” – liberalisoituminen tapahtui niin, että tehtiin joukko yksittäisiä toimenpiteitä, joilla ei ollut yksinään mitään merkitystä. Mutta vähitellen oli koko järjestelmä kuitenkin muuttunut.” Rahamarkkinat olivat mullistuneet ja mullistaneet maailman; muuttuuko hyvinvointivaltiokin

samalla tavalla vähäpätöisten askelten kautta joksikin muuksi?

Jo vähän aikaisemmassa kirjoituksessa *Hyvinvointivaltion uudelleenjärjestyminen* (1999c) olin miettinyt paradoksia: mikään ei muutu ja silti kaikki muuttuu. Mitä yleinen ymmärrys hyvinvointivaltion purkamisesta tai katoamisesta voi tarkoittaa? Onko mahdollista, että ”seinät” pysyvät pystyssä, siis julkiset ja sosiaalimenot korkealla tasolla, instituutiot ja järjestelmät jokseenkin entisellään, mutta silti hyvinvointivaltion ja sen instituutioiden mieli tai idea muuttuvat? Tämä ajatus on sittemmin omaksuttu yhä yleisemmin. Kirsi Eräranta (2013, 53) siteeraten: ”Hyvinvointivaltioille aiemmin keskeinen kysymys siitä, miten taloudellisen kasvun avulla voidaan parantaa ihmisten hyvinvointia, terveyttä ja tasa-arvoa on siis eurooppalaisessa sosiaalipoliittisessa ajattelussa korvautunut kysymyksellä siitä, mitä hyvinvointi, terveys ja tasa-arvo voivat tehdä talouden hyväksi.” Paikansin muitakin tulkintoja: projekti, odotushorizontti ja kieli muuttuivat, köyhyys palasi, kapitalismi jäi kesyttämättä, hyvinvointivaltion laajeneminen oli korvattu menoja rajoittavalla politiikalla. Habermasia popularisoiden väitin, että hyvinvointivaltio ei enää kerännyt ja koonnut utooppisia energioita ja intoutumista. Pikemmin puolustimme sellaista, mikä oli osoittanut välttämättömyytensä, mutta kadottanut innostavuutensa. Nyt 2010-luvulla voin allekirjoittaa edelleen koko tuon tulkinnan.

*Suunnanmuutoksessa* lanseerasin *jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion* käsitteen. Tällä painotin hyvinvointivaltion laajenemisen kauden ja sille ominaisen poliittisen dynamiikan loppua sekä uuden poliittisen tilanteen eroa entiseen. Jälkiekspansiivisuus ei ollut uusi ajatus, ja se muistutti edellä mainittua kypsän hyvinvointivaltion teesiä. Jälkiekspansiivinen sosiaalipoliittikka liikkui yhä enemmän talous-, työ- ja sosiaaliturvapoliittikan rajoilla tavoitteena sosiaalipoliittikan muotoilu kansallista kilpailukykyä tyydyttävällä tavalla. Jaoin myös Markku Harrinvirran (2000) ajatuksen sodanjälkeisen julkishallinnon toisen suuren kumouksen käynnistymisestä. Sen tarkoitus oli tuottaa laajenemisen jälkeinen regüimi, keinot hallita julkisen sektorin kasvun pysäytys sekä markkinaperiaatteiden sisäänajo. Listasin merkkejä verotuksen keventämisestä ja finanssikontrollin keinoista eri maista.

Kirjan jo mentyä painoon yritin selkeyttää ajatustani mm. *Jälkiekspan-*

siivinen hyvinvointivaltio -artikkelissa (Julkunen 2001e). Siteeraan tästä osia:

*Pari vuosikymmentä hyvinvointivaltion ”kriisiä” sekä uusliberaalia kriittikkiä sai sosiaalipoliittisten tutkijat etsimään radikaalia muutosta, hyvinvointivaltion alasajoa. Mutta samat vuosikymmenet ovat osoittaneet hyvinvointivaltioiden säilyvyyden ja vastustuskyvyn radikaaleja muutoksia vastaan – –. Kiistatta hyvinvointivaltiot ovat säilyneet läpi 1970-, 80- ja 90-lukujen taloudellisten kriisien ja talouspolitiikan systeemimuutoksen. Uusliberaalia konvergenssia ei ole tapahtunut. – – Mitä muuta hyvinvointivaltioista voisi sanoa kuin että ne ovat osoittautuneet säilyviksi, kohtuullisen vakaiksi ja sopeutettaviksi?*

*Kirjassani Suunnanmuutos (2001) esitän, että Suomeen 1990-luvulla rakennettiin uutta sosiaalipoliittista regiimiä, jonka voi tiivistää jälkiekspansiiviseksi, jälkiteolliseksi, jälkisuvereeniksi ja laman jälkeiseksi. Pyrin osoittamaan, että kysymys ei ollut vain laman pakottamasta muutoksesta vaan yleisemmästä siirtymästä hyvinvointivaltion laajenemisen jälkeiseen aikaan. Erityisesti kaksi johtolankaa sai minut ajattelemaan, että ”jälkiekspansiivinen” voisi olla uuden regiimin keskeinen piirre. Toinen oli Euroopan talous- ja rahaliittoon liitetyt julkisen talouden pelisäännöt, toinen läpäisykykyinen julkisen sektorin reformi. Kummallakin luotiin julkisten menojen kontrolliin poliittisia suhdanteita pitävämpiä institutionaalisia välineitä. – –.*

*Esittämäni kehys siis kritisoi väitettä pelkästä muuttumattomuudesta ja jatkuvuuksista. Jo ”jälki”-käsitteiden käyttö viittaa katkokseen – –. Samalla jälkikäsitteiden käyttö viittaa polkuriippuvuuteen, siihen että jälkiekspansiivinen voi olla olemassa vain ”ekspansion”, jälkisuvereeni vain suvereenin ja jälkiteollinen vain teollisen jälkeen. Tämä ei ole trivialeetti: hyvinvointivaltiot ovat historiansa tuotteita ja niitä voidaan ymmärtää vain suhteessa niiden omaan historiaan.*

Jälkiteolliseen niputin sosiaalipoliitikassa paljon pohditut kysymykset talouskasvun hidastumisesta, Baumolin taudista, työn epävarmistumisesta, väestön ikääntymisestä ja ns. uusista riskeistä. *Jälkisuvereenilla taas*



viittasin sekä globalisaatioon että EU-integraatioon ja rahaliittoon, jotka kaikki muovasivat uudelleen kansallisten valtioiden toimintatilaa.

Kirjan ollessa painossa löysin Paul Piersonin toimittaman teoksen *The New Politics of Welfare State* (2001). Pierson oli jo aiemmin tullut tunnetuksi samannimisellä artikkelillaan (1996) sekä tutkimuksellaan *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment* (1994). Piersonin tunnettu johtopäätös oli, että ideologisesta hyökkäyksestä ja vahvasta hallitus- ja hallintoasemasta huolimatta Reagan ja Thatcher eivät onnistuneet ajamaan alas hyvinvointivaltioitaan. Hyvinvointivaltion säilymiselle uusissa, taloudellisesti ja ideologisesti epäsuotuisissa oloissa tarvittiin uusi teoria, institutionalismi, joka kiinnitti huomion jo luotujen sosiaalipoliittisten instituutioiden kykyyn luoda oma kannatuksensa ja jatkuvuutensa.

Vaikka Pierson piti radikaalia kumoamista epätodennäköisenä, hän katsoi hyvinvointivaltioiden siirtyneen pysyvän tiukkuuden (*permanent austerity*) ja uuden politiikan aikaan. Piersonin erittelemät *kypsan hyvinvointivaltion prioriteetit – cost containment, recommodification ja recalibration*<sup>3</sup> – tiivistivät minulle myös suomalaisen hyvinvointivaltion politiikan. ”Uusi politiikka” tuntui sanoittavan elegantissa muodossa paljon siitä, mitä olin tavoitellut lanseeraamalla jälkiekspanstiivisen hyvinvointivaltion teesiin.

Nimenomaan Piersonin vuoden 1996 artikkeli sai Olli Kankaan (2006) sanoin aikaan Gøsta Esping-Andersenin teokseen *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990) verrattavan tieteellisen lumivyöryn. Kaikki eivät kuitenkaan hyväksyneet amerikkalaisen näkemystä siitä, ettei Britanniassa olisi saatu aikaan radikaalia kutistamista tai ettei sellainen olisi ylipäänsä todennäköinen (esim. Clayton & Pontusson 1998; Korpi & Palme 2003). Kriitikkojen mielestä Piersonin sosiaaliturvakeskeinen näkökulma oli kapea, aineistoissa oli heikkouksia ja Pierson vähätteli niissä näkyviä muutoksia. Kuva muuttui, jos otti huomioon luopumisen täystyöllisyydestä, ammattiyhdistysliikkeen ajamisen maanrakoon, julkisen sektorin reformin, valtion toimintojen yksityistämisen ja eriarvoisuuden kasvun. Niin tai näin, keskustelu kääntyi ”uuteen politiikkaan”.

---

3 Avaan näiden vaikeasti suomennettavien käsitteiden (”uudelleentavaraistaminen”, ”uudelleentarkkuuttaminen”) sisältöä myöhemmin tässä kirjassa.

## *Kuka vastaa?*

Seuraavalla kirjallani *Kuka vastaa. Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu* (2006a) on aivan tietty tausta, Stakesin asettama *Hyvinvointivaltion rajat* -hanke (2005–2006), jossa olin mukana. Hankkeen taustamuistiossa todettiin tarve yhteiskunnalliseen keskusteluun hyvinvointivaltion painopisteistä ja sen rajojen uudelleenmäärittelystä. Julkisen ja yksityisen vastuun näkökulma tuntui itsestäni vieraalta, liian anglosaksiselta. Innostuin silti menemään mukaan vastuudiskurssiin ja kirjoittamaan oman kirjan *Kuka vastaa* (2006a) ja joitakin siihen liittyviä artikkeleita (2006d, 2008ci). Kirja analysoi hyvinvointipluralismia tai hyvinvoinnin sekataloutta (*welfare mix*), julkisen vastuun rajoittamisen mekanismeja ja julkisen hyvinvointilupauksen epäselvyyttä.

Löysin inspiraatiota myös amerikkalaisen Neil Gilbertin (2004) teesistä, jonka mukaan oli tapahtumassa *the silent surrender of public responsibility*, siis julkisen vastuun äänetön luovutus. Gilbertin mukaan muidenkin hyvinvointivaltioiden kuin amerikkalaisen toimintatapa oli muuntumassa epäsuoremmaksi ja kätkeytyväksi (*hidden welfare state*), verohuojennusten, matalapalkkatukien, kotitalousvähennysten ja palvelusetelien kautta toimivaksi (myös Julkunen 2006b). Lainasin myös Gilbertin edelleen osuvan kuvauksen neljästä tendenssistä: siirtymät julkisesta yksityiseen tarjontaan ja tuottamiseen, työvoiman suojelusta työnteon edistämiseen, universaaleista etuuksista valikoivaan kohdentamiseen sekä sosiaalikalansalaisen oikeuksiin perustuvasta solidaarisuudesta ryhmäjäsennyteen eli yhteisiin arvoihin ja velvollisuuksiin perustuvaan solidaarisuuteen. Epäsuorat keinot tähtäsivät yksityisen palvelutarjonnan ja työnteon edistämiseen.

Hyvinvointivaltion rajojen ja vastuiden tema johti tarkastelemaan myös julkisen sektorin reformin, uuden julkisjohtamisen (new public management, NPM) ja uuden julkisen hallinnan (new public governance) retoriikkoja, käytäntöjä ja – tuolloin vielä puutteellisesti hahmotuneita – seurauksia. Listasin suomalaisen julkissektorin NPM-henkisen reformin merkkipaaluut alkaen julkisten toimintojen liikelaitostamisesta, yhtiöittämisestä, yksityistämisestä sekä tehokkuus- ja tuottavuusvaatimusten esiinmarssista. Kommentoin myös NPM-henkisiä tekniikkoja, jotka tunkeutuivat hyvinvointipalvelujen ammattilaisten työhön: mana-

gerialismia, evaluaatiota, auditointia ja laadunvarmennusta sekä hyvinvointipalvelujen ammattilaisille asettuvia uusia vastuullisuuden eli tilin- ja selonteon (accountability) vaatimuksia.<sup>4</sup>

Kirjassa ja sen oheisartikkeleissa katson hyvinvointivaltion muutosta myös *sosiaalisen kansalaisuuden (social citizenship)* kulmasta. Kansalaisuuden peruselementtejä ovat oikeudet, velvollisuudet, kuuluminen yhteisöön – siis muihinkin kuin valtioon – ja osallisuus yhteisössä (Lister ym. 2007). Kansalaisuus on sekä muodollista, lakien määrittelemää että elettyä, koettua ja neuvoteltua. Itse analysoin sitä, miten sosiaalipoliittisten uudistusten muotoilussa ja puhutteluissa oli oikeuksien sijaan alettu painottaa kansalaisen velvollisuuksia ja vastuuta, siis aktiivisen kansalaisuuden tuotantoa. Kirjaa kirjoittaessani löysin John Clarken artikkelin *New Labour's citizens: activated, empowered, responsabilized, abandoned?* (2005). Clarke painotti, ettei *New Labour*<sup>5</sup> tavoitellut uusliberaalin järjestyksen mukaisia egoistisia subjekteja vaan pikemmin työteläitä, järkeviä ja vastuullisia valintoja tekeviä kansalaisia. *Aktivoitu, valtaistettu (tai voimaannutettu), vastuutettu, hylätty* sopi kuvaamaan hyvin suomalaisenkin sosiaalipoliittisen diskurssin suuntia. Erittelin kirjassa ja oheisartikkeleissa aktiivista ja vastuutettua kansalaisuutta muovaavia sosiaalitekologioita ja diskursseja eli aktiivointia, kannustamista, oikeudellistamista, sopimuksellistamista, vastikkeellistamista, vastavuoroistamista ja valinnanvapautta, mutta myös hylkäämistä eli köyhyyttä, hoivaköyhyyttä ja kohtuuttomia elämäntilanteita. Kansalaisuus tarjoaa tärkeän rinnakkaisen näkökulman tähän kirjaan valitulle instituutiokeskeiselle näkökulmalle. Maahanmuutto, pakolaisuus ja ”muurien” pystytys ovat tehneet yhteisöön sisään- ja ulossulkemisesta entistä polttavampia kysymyksiä.

---

4 Olin jo aiemmin tarkastellut valtion roolia pohjoismaiselle ammatillistumisen ja professionaalistumisen projektille sekä projektin katkosta 1980- ja 90-luvulla, jolloin managerialismi, asiakkaiden ja potilaisen valtaistaminen sekä maallikko- ja vapaaehtoistyön vaatimus haastoivat hoidon ja hoivan – siis naisten työn – ammatillistumista (Hyvinvointivaltiollisen professioprojektin katkos, 1994; Hyvinvointipalvelujen uusi politiikka, 2004b).

5 *New Labour* eli uusi työväenpuolue oli hallitusvallassa Britanniassa 1997–2010. Esittelen sen hyvinvointivaltioideologiaa ja -reformia luvussa 7.3. Kolmatta tietä pitkin.

## *Jatkuuko suomalainen hyvinvointireformi?*

Sain vuosiksi 2004–2008 Suomen Akatemialta akatemiatutkijan viran tutkimussuunnitelmalla ”*Continuation of the Finnish welfare reform*”. Suunnitelmassa lähtökohtana oli Paul Piersonin käynnistämä hyvinvointivaltion uutta politiikkaa koskeva debatti ja kohteena 1990-luvulla käynnistetyn hyvinvointireformin jatkuminen. Tarkoitus oli syventyä reformidynamiikkaan, muutospaineiden ja pysyvyyden väliseen jännitteeseen. Ne institutionalistiset teemat, joita aloin lähestyä *Suunnanmuutoksessa*, tuntuivat tarjoavan parhaat välineet reformien tekemisen ja estymisen tutkimukselle. Ei tarvittu kovin kummoista ennustajaa, kun ajatteli keskeisten kiistakysymysten periodilla koskevan yhtäältä korkean työllisyyden politiikkaa, toisaalta julkisten hyvinvointipalvelujen yksityistämistä ja kilpailuttamista. Edellinen on pysynyt politiikan etualalla pukeutuen esimerkiksi työurien pidentämiseen alusta, keskeltä ja lopusta samoin kuin alituisen kannustin- ja aktivointiuudistusten virtaan. Palvelujen yksityistäminen ja kilpailutus etenivät vaihikka, kun kunta- ja sote-uudistusten monet käännteet imivät poliittisen energian. Tilanne muuttui Sipilän hallituksen (2015-2019) monien liberalisointihankkeiden, ennen muuta syksyn 2015 sote-ratkaisun sisältämän ”valinnanvapauden” eli yksityisten vaihtoehtojen edistämisen myötä.

Sain siis viran hyvinvointivaltiotutkimukseen, mutta seisoin toisella jalalla työelämäntutkimuksessa ja lipsahdin mm. kirjoittamaan *Uuden työn paradoksit* (2008h). Kirja on aika kaukana hyvinvointivaltion reformitutkimuksesta, mutta yhdessä suhteessa se sivuaa tätä. Reformitutkimuksessa konstruoidaan sodan jälkeinen kasvun, työllisyyden ja hyvinvointivaltion ”kultakausi” ja sen katkos 1970-luvulle. Tällöin kansainvälisen poliittisen talouden muutokset alkoivat horjuttaa talouden ja kansallisten hyvinvointivaltioiden yhteensopivuutta.<sup>6</sup>

---

6 Olen hahmottanut murrosta ja sitä seurannutta taloustieteen ja talouden uudelleenrakentumista useampaan otteeseen. Syvimmältä kaivoin väitöskirjassani *Työprosessi ja pitkät aallot* (1987), jossa pyrin ymmärtämään kapitalistisen kasautumisen ajautumista kriisiin 1960- ja 70-luvun vaihteessa, kasautumisen vaiheita ja uudelleenrakenteistumista. *Hyvinvointivaltio käännekohtassa* -kirjassa (1992) laitoin merkille silloin käynnissä olleen makrotalouden paradigman vaihdoksen. *Suunnanmuutoksessa* (2001f) uskaltauduin

*Uuden työn paradoksit* -kirjassa katsoin murrosta (uudestaan) taylorismin ja fordismin kuihtumisen, monetaristisen rahapolitiikan ja joustavuusdiskurssin omaksumisen kautta (Julkunen 2008h, 36-40, 81-87).

Akatemiatutkijana en noudattanut hakemuksessa antamiani lupauksia, vaikka kirjoittelin yhtä ja toista hyvinvointivaltion reformin alueelta. Kun työurien pidentämisestä oli tullut keskeinen poliittinen tavoite, olin saanut Suomen Akatemian ikäohjelmassa vuosiksi 2000–2002 rahoituksen *Ikä, työ, sukupuoli* -hankkeeseen. Tämän hankkeen jatkotöissä saatoinkin käsitellä ikääntymistä työssä sekä ikä- ja eläkepolitiikkaa tavalla, joka yhdisti sosiaalipolitiikan ja työelämän tutkimusintressini (Julkunen 2003d, 2005b, 2009a; Julkunen & Pärnänen 2005).

Sain myös kunnian kirjoittaa Eduskunnan 100-vuotisjuhlakirjaan otsikolla ”*Onko pohjoismaisella hyvinvointivaltiolla tulevaisuutta*” (Julkunen 2008e). Artikkelissa ihmettelin sitä paradoksia, että pohjoismaista mallia samanaikaisesti pidettiin yhtäältä erityisen menestyneenä ja ajanmukaisena ja toisaalta erityisen haavoittuvana. Juuri noina vuosina Pohjoismaiden taloudellinen ja sosiaalinen menestys herätti paljon kiinnostusta. Myös valtavirran ekonomistit joutuivat myöntämään, että ”se lentää sittenkin” – eli Pohjoismaat menestyivät sellaisella julkisen kulutuksen ja verotuksen asteella, jolla niiden ei taloustieteen perusoppiin mukaan pitäisi toimia (Andersen ym. 2007). Näissä analyyseissa jouduttiin toteamaan, että julkisen kulutuksen taso ei sinänsä ollut ratkaiseva, vaan pikemmin sen sisältö: mitä sillä saadaan aikaan, onko se tuottavaa, tukeeko se yhteiskuntarauhaa, talouskasvua, työllisyyttä ja riskien ottoa. Vaikka pohjoismaisia hyvinvointivaltioita tavallisesti ylistetään sosiaalisista saavutuksista, ne ovat myös tuottavia ja investoivia.

Mutta miksi pohjoismainen hyvinvointivaltio olisi (ollut) erityisen haavoittuva ja uhanalainen? Tämä pelko johtui pohjoismaisten hyvinvointi-instituutioiden ja niiden ruumiillistaman eetoksen erityispiirteistä, ennen muuta universalismista, anteliaisuudesta ja palveluvaltaisuudesta eli laajasta julkisesta sektorista. Siteerasin ruotsalaista Anna Christenseniä, joka LO:n<sup>7</sup> julkaisemassa paperissaan (1992) kuvasi, miten Ruotsissa ammattiyhdistysliike huutaa apuun sosiaalidemokraattien vanhoja jumalia Oikeudenmukaisuutta, Kollektiivisuutta ja Solidaarisuutta,

---

painottamaan ”uutta poliittista taloutta” vielä enemmän.

7 Landsorganisation, SAK:ta vastaava ammatillinen keskusjärjestö.

mutta jumalat eivät enää vastaa. Kyselin, onko pohjoismainen yhteiskuntaetos – julkisen vallan vastuu hyvinvoinnista, universalismi, tasa-arvo, sosiaalinen yhtenäisyys, kohtuus ja kohtuullisuus, solidaarisuus, vastuu huono-osaisista – väistynyt? Vieläkö kansalaiset voivat syyttää ahdingostaan yhteiskunnan rakenteellisia epäoikeudenmukaisuuksia vai amerikkalaiseen tapaan ainoastaan itseään? Vieläkö he voivat odottaa politiikalta vääryyksien korjaamista? Ainakin eriarvoisuuden kasvu viittasi siihen, että jostain oli annettu periksi.

Pohjoismaat on tunnettu paitsi anteliaina hyvinvointivaltioina myös palveluvaltioina. Palveluvaltioon sisältyy erityinen paradoksi. Juuri palvelujen ansiosta pohjoismainen hyvinvointivaltio on saanut maineensa tuottavana ja investoivana. Universaalit palvelut – peruskoulu, terveydenhuolto, päivähoito, vanhuspalvelut – ovat myös kansalaisten erityisessä suojeluksessa. Samalla palvelut ovat alttiita arvostelulle. Ensimmäiset kritiikkiaallot kohdistuivat nimenomaan julkisen sektorin laajuuteen ja byrokraattisuuteen (Svallfors 1996; Petersen 2011). Ekonomistit pitivät julkisten palvelujen rahoitusta ja tuottavuutta mallin Akilleen kantapäänä ja puhuivat pohjoismaisen mallin trilemmasta eli korkean työllisyyden, tasa-arvon ja budjettirajoitteiden yhä vaikeammasta sovitettavuudesta. Korkea työllisyys palvelutalouden oloissa näytti vaativan suurempia tuloeroja ja matalapalkkaista työtä (esim. Iversen & Wren 1998; Iversen 2001; Huber & Stephens 2001b). Pohjoismaihin kohdistuvia paineita, jotka juontuivat mallin peruspiirteistä yhdessä globaalin vero- ja työpaikkakilpailun sekä väestön ikääntymisen kanssa, ei voinut kiistää. Silti ajattelin, että jatkuvuuksia luovien institutionaalisten polkuriippuvuuksien ohella pohjoismaisuuden idean toimii moraalisenä ja retorisenä resurssina niille, jotka haluavat puolustaa pohjoismaista normatiivista perintöä.

## 1.2 Kirjan tehtävä

### *Kypsän hyvinvointivaltion väliaikainen synteesi*

Hyvinvointivaltion muutoksesta on sanottu paljon, ja itsekin olen kirjoittanut siitä paljon sellaista, mikä tuntuu ajanmukaiselta 2010-luvulla.

Miksi vielä tämä kirja? Yksi henkilökohtainen syy on se, että synteesi jäi kirjoittamatta akatemiaturkijan kaudella. Hyvinvointivaltioiden korjailu uuteen kuosiin on jatkuva prosessi. Tällä vuosikymmenellä tutkimuksessa tuntuu tapahtuneen harppaus ja samalla tietty saturoituminen, ikään kuin nyt olisi oikea hetki synteesille. Tämä johtuu paljolti siitä, että mannereurooppalaiset sosiaalivaltiot ovat liikahaneet asemistaan, niitä on transformoitu merkittävästi ja tämä on ruokkinut entisestään eurooppalaista tutkimusta.

Väitettäni saturaatiosta tosin haastaa se, että 2010-luvun puolivälin Euroopassa on paljon ilmiöitä, jotka voivat muovata hyvinvointivaltioita suuntaan tai toiseen. Vuoden 2008 finanssikriisi seurauksineen muutti olennaisesti hyvinvointivaltioiden ehtoja, eikä finanssi-, euro- ja reaali-talouden kriisien seurauksista ei ole vielä koko kuvaa. Vuosina 2016–2017 pakolaiskriisi ja poliittinen murros, oikeistopopulismin nousu, ovat julkisessa keskustelussa ohittaneet eurokriisin. Niiden vaikutuksesta eurooppalaisiin hyvinvointivaltioihin on toistaiseksi vähemmän tietoa kuin finanssi- ja eurokriisien vaikutuksista. Kesällä 2017 kaikki tämän vuosikymmenen kriisit, jopa ilmasto- ja ympäristökriisikin, on saatu painettua taustalle. Mutta niiden nousut ja laskut demonstroivat alun perin Chris Piersonilta (1991; 2006) löytämäni ajatusta *hyvinvointivaltioon kanavoituista kriiseistä*. Olipa kysymys kapitalismin, demokratian, talouden, euron, ilmaston tai pakolaiskriiseistä, ne kanavoidaan ja ne kanavoituvat (hyvinvointi)valtioon, kaatuvat sen syliin.

*Changing welfare states*-sarja (Amsterdamin yliopiston kotisivut) mainostaa itseään seuraavasti.<sup>8</sup>

Ensi silmäyksellä hyvinvointivaltiot näyttävät stabiileilta. Vaikka monet Euroopan unionin jäsenmaat ovat toteuttaneet laajoja ja kattavia sosiaalipoliittisia reformeja erityisesti 1990-luvulla, silti niistä vertailevissa tutkimuksissa piirretään kuvaa jäätyneinä maisemina (*as frozen welfare landscapes*). Sosiaalimenot pysyvät vakaina. Mutta jos katsotaan hyvinvointivaltioita muutenkin kuin sosiaalimenojen kan-

---

8 En muista, milloin poimin oheisen kuvauksen; en tullut laittaneeksi päivämäärää muistiin, kuitenkin vuoden 2013 lopulla. Kun katsoin sen seuraavan kerran (maaliskuussa 2015), kuvausta oli vähän uusittu. Säilytän kuitenkin tuon kerran kääntämäni.

nalta ja tarkastellaan pitemmän aikavälin trendejä, nähdään huomattavia siirtymiä useilla politiikka-alueilla, jotka ulottuvat työvoimapolitiikasta ja työmarkkinoiden säätelystä, työelämän suhteista, sosiaaliturvasta, eläkkeistä ja pitkäaikaishoidosta aina lasten hoitoon ja kasvatukseen saakka.

Tässä kirjasarjassa käsitellään muutoksen reittejä. Onko nähtävissä polkuja murtavia hyvinvointi-innovaatiota vai ainoastaan pyrkiä uudelleenvakauttamiseen? Mitä uutta uudet politiikat ovat tuoneet ja mitä vaikutuksia niillä on ollut kilpailukyvyille, työllisyydelle, tuloeroille ja köyhyydelle, sukupuolten suhteille, inhimillisen pääoman muodostumiselle ja julkisen talouden kestävyydelle? Mikä on Euroopan Unionin rooli kansallisten hyvinvointivaltion reformien muotoilussa? Ovatko kehittyneet hyvinvointivaltioidet kulkemassa samaan suuntaan, jopa konvergoitumassa, vai etäännyvätkö ne toisistaan? Nämä teemat synnyttävät fundamentaalisia hyvinvointivaltion reformointia koskevia kysymyksiä. Jos politiikan tekijät kaikista institutionaalista, poliittisista ja politiikka-esteistä huolimatta toteuttavat mittavia reformeja, mitkä tekijät mahdollistavat tämän? Sarjan tavoite on paikantaa hyvinvointivaltio-reformin reittejä, mutta myös institutionaalisen muutoksen teoriaa käsitteleviä käsitteitä otetaan vastaan.

Amsterdamin yliopiston esittämää kutsua vastaavia tutkimuksia ja synteesejä on ilmestynyt yltyen, enkä tarkoita vain tai pääasiassa kyseistä sarjaa. Yksi vastaus sarjan kutsuun on ilman muuta Amsterdamin yliopiston professorin, edellä referoidun kutsun todennäköisen esittäjän, Anton Hemerijckin samanniminen laaja synteesi *Changing Welfare States* (2013). Kutsussa hyvinvointivaltio levitetään tavanomaista laajemmin työelämän suhteisiin, työmarkkinoiden säätelyyn ja työvoimapolitiikkaan, ja Hemerijckin kirjassa sen lisäksi makrotalouteen ja talouspolitiikkaan. Hyvinvointivaltion käsitteellinen rajanveto on epäselvää ja horjuvaa: mitä kaikkia politiikka-alueita käsitteen alle tulisi lukea ja mitä kaikkea käsitellä? Oma ratkaisuni tässä kirjassa on käsitellä makrotaloutta ja työmarkkinoita sen verran, mikä on välttämätöntä hyvinvointivaltion reformin ymmärtämisen kannalta.



Kutsussa puhutaan hyvinvointivaltioista monikossa ja niin teen tai ainakin ajattelen minäkin. Hyvinvointivaltiot ovat paikallisia eli kansallisia, ja ne poikkeavat toisistaan. Samaan ”malliin” tai regiimiinkin, esimerkiksi ”pohjoismaiseen malliin” ryhmiteltyt ovat sitä erilaisempia, mitä yksityiskohtaisemmin niiden hyvinvointijärjestelyjä ja reformireittejä tutkii. Yhtä kaikki, 1980- ja 1990-luvulta alkaen paikantuu sellainen uudelleenajattelun ja uusiksi muovaamisen aika, jossa on paljon eri valtioita yhdistäviä piirteitä. Paul Pierson (1996, 2001) kutsuu tätä *hyvinvointivaltion uudeksi politiikaksi*, Anton Hemerijck (2013a) puolestaan *post-formatiiviseksi* ja itse olen nimennyt sen *jälkiekspansiiviseksi* vaiheeksi. Kaikilla on ajatus kertaalleen rakennetun tai ”kypsän” hyvinvointivaltion uudelleenmuovaamisesta. Kirjan tehtävä on hahmottaa *tämä yli neljännesvuosisadan aika ja sille ominainen reformidynamiikka ja -suunta*.

Tämä kirja esittelee yleisesti eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden reformia. On heti myönnettävä yksi rajoitus. En käsittele *jälkisosialististen* maiden hyvinvointivaltioita enkä juuri eteläeurooppalaisiakaan. Hyvinvointivaltiotutkimus ja kansainvälinen vertailu keskittyivät pitkään joko Yhdysvalloilla täydennettyyn Länsi-Eurooppaan tai OECD-maihin. Nyt kun useimmat keskisen Itä-Euroopan maat ovat olleet EU:n jäsenmaita vuodesta 2004 ja osa myös euroalueessa, ne on alettu noteerata sekä EU-maina että hyvinvointivaltiovertailuissa (esim. Palier toim. 2010). Tässä kirjassa kohteeni on kuitenkin pitkälle kehittyneiden – myös ”kypsiksi” kutsuttujen – hyvinvointivaltioiden reformointi. Sellaisia löytyy lähinnä pohjoisesta ja läntisestä Euroopasta.

Hyvinvointivaltion ja sen reformin tutkimus on *monitieteistä*. Kentällä risteilevät historia-, talous-, oikeus-, politiikka-, sosiaali- ja hallintotieteet, kulttuurin, tiedotus-, sukupuolen ja professioiden tutkimus. Omassa otteessani risteytyvät lähinnä poliittinen sosiologia (*political sociology*) ja poliittinen taloustiede (*political economy*), ja sitä voi kuvata myös poliittiseen taloustieteeseen kallellaan olevaksi sosiaalitieteeksi. Harrastamani historiallinen ja vertaileva reformitutkimus on politiikka-, instituutio- ja järjestelmäkeseistä. Se jättää sivuosaan reformin kulttuuriset ja kokemukselliset aspektit, eletyn ja koetun hyvinvointivaltion. Samoin käsittelemättä jää hyvinvointivaltion ”suorituskyky”, siis reformien tilastollisesti mitattavat seuraukset ihmisten elämässä ja toimeentulossa. Anton Hemerijck (2013a) sisällyttää omaan teokseensa ”hyvinvointivaltion suo-

rituskykyä” (*welfare performance*) koskevan tarkastelun, jossa aineistona on EU-maiden tulonjakoa, köyhyyttä, työllisyyttä ym. koskevat sosiaalindikaattorit. Itse tyydyn kommentoimaan lyhyesti esimerkkimaiden sosiaalisia kehityssuuntia. Kattavasta tilastokoosteesta kiinnostunut voi hakea sen vaikkapa Hemerijekin teoksesta. Lisäksi kirjan pohjana olevassa hyvinvointivaltiotutkimuksen valtavirrassa painottuvat sosiaalivaikutus ja työmarkkinat, voisi myös sanoa tulonsiirrot ja toimeentulon turva. Sellaiset kysymykset, jotka koskevat hyvinvointivaltion hallintaa, hallintoa, palveluja, ammatteja ja hoivaa jäävät vähemmälle Maakohteisissa tarinoissa palvelujen uudelleenorganisointi tulee jossain määrin noteerattua.

Yksi pysyvä dilemma tässä kirjassa on rajanveto hyvinvointivaltion ja sitä reunustavien kysymysten välillä. Hyvinvointivaltiollinen kapitalismi (Gøsta Esping Andersen) tai demokraattinen kapitalismi (Wolfgang Streeck) muodostaa sellaisen yhteenkasvaneen kokonaisuuden, että on vaikea vetää rajaa kapitalismin, makrotalouden, demokratian ja hyvinvointivaltion sekä erityisesti niiden kriisien ja reformoinnin välille. Yritän kuitenkin olla luisumatta liikaa houkutteleviin keskusteluihin kapitalismin kriiseistä tai kirjan kysymyksenasettelun ulkopuolisiin debatteihin raha(politiika)sta ja eurosta.

Alueen tutkimuskirjallisuus on kovin moniäänistä, erilaisista lähtökohdista tehtyä, erilaisiin debatteihin osallistuvaa. Kirjan tyyli on keskustelevalta ja laitan erilaisia näkemyksiä väittelemään keskenään. Hyvinvointivaltion reformin tutkimus on täynnä teoreettisia kiistoja esimerkiksi siitä, onko radikaali muutos mahdollinen ja voivatko hyvinvointivaltiot poiketa kerran vakiintuneelta polulta. Etsin kyllä vastauksia kysymyksiin, vaikka en välttämättä kiisteleviin teeseihin. Ennen kaikkea kerron isoja ja pieniä muutostarinoita. Näillä tarinoilla ja tapahtumahistorioilla painotan tutkimuksen, keskustelujen ja reformien aikaan sidottua luonnetta.

Tämä kirja ponnistaa kahdesta erisuuntaisesta *paradoksista*. Toinen on se, mistä Paul Pierson lähti liikkeelle. Hyvinvointivaltio – tai nimenomaan 1980-luvun hyvinvointivaltio – oli osoittautunut vankemmaksi ja kestävämmäksi kuin olisi saattanut odottaa taloudellisten vaikeuksien sekä toistuvien ja laajojen ideologisten hyökkäysten valossa. Toinen paradoksi on se, että ”paikoilleen jäätyneet” mannereurooppalaiset sosiaali(vakuutus)valtiot ovat sittenkin osoittautuneet muuntuviksi ja

muutettaviksi; ”elefantit läksivät marssimaan”. Voisi sanoa, että hyvinvointivaltion muodonmuutos on synteesi näistä kahdesta paradoksisista. Hyvinvointivaltiot ovat edelleen osoittautuneet resilienteiksi, mutta niin niin instituutioiltaan, merkityksiltään kuin tunnetaloudeltaan muuntu-neiksi.

Vuosia sitten, kun ensimmäisen kerran mietin tämän kirjan kirjoit-tamista, hain inspiraatiota John Clarcken teoksesta *Changing Welfare, Changing States* (2004). Clarke sanoo, että hyvinvointivaltion tutkimus velvoittaa meidät ajattelemaan vaikeita ja monimutkaisia ajatuksia, sitä miten hyvinvointivaltiot voivat olla useampia asioita samalla kertaa ja miten ne kokevat monia ja vastakkaisia paineita samanaikaisesti. Tällai-nen katse mahdollistaa myös sen, ettei tarvitse tehdä dikotomisia valin-toja, kuten valita onko hyvinvointivaltio säilynyt vai ajettu alas.

### *Työtapa*

Tämä on uusi kirja, ei aikaisemman kirjoittamisen yhteenveto ja se nojaa liki yksinomaan aikaisempien hyvinvointivaltiokirjojeni jälkeen ilmesty-neeseen tutkimuskirjallisuuteen. Viitataan kuitenkin paikoin omiin teks-teihini. Kun aiemmat kirjoitukseni ovat synteesejä monista alkuperäisläh-teistä, näin ei tarvitse toistaa niitä kaikkia. Olen ajantasaistanut tietojani paljolti verkon, e-kirjojen ja e-lehtien avulla. Ennen menin kirjastoon ja selasin luottolehtien viimeiset vuosikerrat. Nyt olen etsinyt ajankohtaista tutkimusta selaamalla verkossa sellaisia lehtiä kuin *Social Politics*, *Critical Social Policy*, *European Societies*, *Social Policy and Administration*, *Journal of Social Policy*, *Journal of European Social Policy*, *International Journal of Social Welfare*, *New Political Economy* ja muita.<sup>9</sup>

Käytän jossain määrin myös edellä mainittua Anton Hemerijckin teosta *Changing Welfare States*. Teos on tuhti, liki 500-sivuinen tietopaketti. Hemerijck katsoo aiheelliseksi kiittää paitsi työryhmäänsä myös noin seitsemääkymmentä enemmän tai vähemmän tunnettua sosiaalipolitiikan tutkijaa, jotka ovat kontribuoineet kirjan syntyyn joko keskustelui-

---

9 Olen lukenut tieteellisten lehtien 2000-luvun artikkelit verkossa, mutta olen merkinnyt ne kirjallisuusluetteloon painettujen lehtien bibliografisten tietojen mukaisesti eli en ole käyttänyt DOI-viitteitä.

tai kommentoimalla käsikirjoitusta. Teoksen löytyminen sai miettimään oman kirjan tarpeellisuutta. Kun kuitenkin olin pitänyt tätä kirjaa vireillä vuosia ennen Hemerijkin teoksen löytymistä ja käynyt läpi jokseenkin saman tutkimuskirjallisuuden, päätin jatkaa oman pääni mukaan ja käyttää teosta lähinnä empiirisenä tietolähteenä. Suomenkielinen kirja tavoittaa kuitenkin toisia lukijoita.

Kirjan kirjoittaminen on edellyttänyt myös uutisvirran ja ajankoh- taisten tapahtumien seuraamista. Sitä olen tehnyt tavanomaisten kana- vien, pääasiassa sanomalehtien ja Ylen verkkouutisten kautta, tarvittaessa googlaamalla. Näitä en ole laittanut kirjallisuusluetteloon, mutta harkin- nan mukaan tekstiin ja alaviitteisiin. Kirjallisuusluettelo kattaa siis varsi- naisen tutkijoiden nimellä ilmestyneen tutkimuskirjallisuuden.

Mistä tahansa osakysymyksestä löytyisi kymmenittäin tai sadoittain lisätutkimuksia. Tiedän, että erityisen alttiita kritiikille tässä suhteessa ovat EU:ta, eurooppalaistumista ja finanssikriisiä koskevat tarkastelut. Nämä ovat sellaisia kysymyksiä, joita median ja tutkimusten kuluttajana olen seurannut ajantasaisesti, mutta olen ollut vähän laiska keräämään tutkimusviitteitä. Toivon silti, että lukemani on riittävää niin, että mitään tämän kirjan kannalta ratkaisevan tärkeää ei ole jäänyt huomaamatta.

Kannattaa huomauttaa myös yhdestä, ehkä monia ärsyttävästä tavasta. Kirja perustuu englanninkieliseen tutkimuskirjallisuuteen ja sen vakiintu- neeseen käsitteistöön. Itse kirjoitan suomeksi, suomalaisille lukijoille. En löydä kuitenkaan monille keskeisille englanninkielisille käsitteille toimi- vaa suomenkielistä vastinetta, siis sellaisia, jotka olisivat vakiintuneita tai joilla tuntuisi olevan sama viesti. Tällaisia ovat esimerkiksi *retrenchment*, *recommodification*, *recalibration*, *workfare*. Kuten hyvin tiedetään, kää- nettäessä merkitykset muuttuvat. Pysyäkseen uskollisena käyttämälläni tutkimukselle ja tavoittaakseni samat sävyt ja merkitykset, olen härskisti käyttänyt englanninkielisiä termejä. Jonkun muun tehtäväksi jää luoda niille suomalaiset vastineet.

### *Kirjan sisältö*

Luvussa 2 *Hyvinvointivaltio – kumottu vai elossa* palaan vielä alkuun. Hyvinvointivaltion käsite on jokapäiväinen ja silti epäselvä. Menen vielä kertaalleen käsitteen juurille. Noin seitsemänkymmenvuotisesta poliitti-

sesta ja tieteellisestä historiasta huolimatta hyvinvointivaltion käsite on edelleen epäselvä. Samassa luvussa avaan myös hyvinvointivaltion kohdaloa koskevaa keskustelua. Erilaisia näkemyksiä on myös siitä, onko hyvinvointivaltio edelleen elossa vai onko se jo kumottu. Tuossa luvussa kokoa keskeiset kansainvälisen keskustelun teesit kriisistä toiseen syök-sähdelleestä, haastetusta ja säilyneestä hyvinvointivaltiosta.

Luvussa 3 *Kypsan hyvinvointivaltion reformointi* vaihdan katsetta tai käännän akselia toiseen asentoon. Edellinen luku, *kumottu vai elossa* käy jo pikakurssina läpi erilaisia teesejä siitä muutoksesta, jota ”sodanjälkeiset” hyvinvointivaltioiden ovat 1970- tai viimeistään 1980-luvulta lähtien kokeneet. Luvussa 3 käännyn kirjan varsinaiseen fokukseen eli reformitutkimuksen puoleen. Tämä luku keskustelee hyvinvointivaltion reformitutkimuksen keskeisistä käsitteistä, teoreettisista kehyksistä, teemoista ja metodologisista vaikeuksista. Paul Piersonin ajattelu – historiallinen institutionalismi, hyvinvointivaltion uuden politiikan käsite – on inspiroinut kansainvälistä tutkijayhteisöä ja toimii tämänkin kirjan ponnahtuslautana. Omaksun omalle kirjalleni väljästi *poliittis-institutionalistisen* ajattelukehyksen, joka sopii yhteen aikaan sidottujen tarinoiden kertomisen kanssa. Omaksun myös ajatuksen hyvinvointivaltion rakentamis- ja ekspansioikauden vaihtumisesta 1970- ja 80-luvulla jo rakennetun hyvinvointivaltion reformointiin, uudelleenvirittämiseen ja sopeuttamiseen. Kirjan keskeinen tavoite on ymmärtää tätä – Paul Piersonin käsitettä käyttäen – hyvinvointivaltion uuden politiikan aikaa.

Luku 4 *Eurooppalaiset hyvinvointivaltioiden reformoitavana* on laaja luku, johon on tiivistetty eurooppalaisen reformitutkimuksen päälinjat. Luku nojaa paljolti 2010-luvulla ilmestyneeseen mannereurooppalaiseen tutkimuskirjallisuuteen. Tänäpä on vaikea vetää rajaa makrotalouden ja hyvinvointivaltion välille. Sisällyttipä makrotalouden hyvinvointivaltion käsitteeseen tai ei, talouden kehityssuunnat määrittelevät olennaisesti hyvinvointivaltion politiikkaa. Niinpä tarkastelussa ei voi sivuuttaa se enempää 1970-luvulla käynnistynyttä talouden murrosta kuin vuoden 2008 finanssikriisiääkään. 1970-luvulta alkaen lykätty kriisi on nyt totisempi kuin koskaan tähän asti. Kaiken kaikkiaan noin kolmen-neljännikymmenen vuoden pituinen reformivaihe on monitahoinen. Se sisältää kyllä hyvinvointivaltion takaisinpainamista (*retrenchment*), mutta myös valikoivaa ekspansiota ja pyrkimystä tuottavan, työllisyyttä tukevan ja ”kapitalismiyhteensopivan” hyvinvointivaltion muotoiluun.

Luku 5 *Hyvinvointivaltiot finanssikriisissä*. Yhteiskuntatieteellisten keskustelujen valossa hyvinvointivaltio on ollut ajoittain aktualisoituneessa kriisissä ainakin 1970-luvulta lähtien, siis makrotalouden epävakaistumisesta ja suuresta käänteestä lähtien. Vuoden 2008 (tai 2007 toisten ajanlaskun mukaan) finanssikriisi kaikkine seurauksineen on kuitenkin kohdannut kypsiä ja pitkälle reformoituja hyvinvointivaltioita uudella voimalla. Kun yhdistetty finanssi-, euro- ja talouskriisi sosiaalipoliittisine seurauksineen on enemmän tai vähemmän ollut ”päällä” tämän kirjan tekemisen ajan, olen katsonut sen ansaitsevan oman tarkastelunsa.

Luku 6 *Yhteisiä linjoja ja eroja* on lyhyt johdanto sitä seuraaviin kansallisiin muutostarinoihin. Olen valinnut metodiseksi välineeksi muuttaman kansallisen tarinan, koska ne ovat eri maat kattavia yhteenvedoja havainnollisempia reformireittien kuvauksia. Yhteiset kehityssuunnat toteutuvat regiimiriippuvalla tavalla. *Lukuihin 7,8 ja 9 valitut tapaukset* demonstroivat Gøsta Esping-Andersenin neljännesvuosisata sitten (1990) erottamaa kolmea hyvinvointivaltiollisen kapitalismin regiimiä, *liberaalia* (Britannia), *sosiaalidemokraattista* (Ruotsi) ja *konservatiivis-korporatistista* tai kuten mannereurooppalaiset sitä usein kutsuvat, bismarckilaista (Hollanti, Saksa). Samalla ne ovat reformikyvystään kiitettöjä esimerkkimaita. Kaikki ne ovat valaisevia ja kiinnostavia myös ajankohtaisten suomalaisten kysymysten ja politiikkakiistojen kannalta. Luku 10 *Hyvinvointivaltion muodonmuutos* on keskusteleva yhteenvedo kirjasta, koottu aikalaisdiagnoosi.

## 2. Hyvinvointivaltio – kumottu vai elossa?

### 2.1. Mikä kumman hyvinvointivaltio?

”Hyvinvointivaltio on suurimpia eurooppalaisia saavutuksia, kapitalismin dynaamisuuden ja jonkinasteisen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden yhdistävä strategia, joka sovittaa kapitalismin demokratiaan ja taltuttaa markkinoiden kaoottiset tendenssit sosiaalisen koheesion kehyksessä.”

*The welfare state is one of the great achievements of Europe, a strategy for combining the dynamism of capitalism with a measure of social justice that renders it compatible with democracy and tempers the chaotic tendencies of markets within a framework of social cohesion* (Peter Taylor-Gooby 2001, 171–174, sit. van Gerven 2008b).

”Hyvinvointivaltiot ovat moniulotteisia politiikkojen systeemejä, jotka koostuvat erilaisiin tavoitteisiin tähtäävistä, keskinäisriippuvista sosiaali- ja talouspolitiikan repertuaareista. Ottaen huomioon hyvinvointivaltion tehtävän sosiaalisten riskien lievittämisessä on erityisen tärkeää tarkastella miten makrotalouspolitiikka, työmarkkinoiden sääntely, sosiaalivakuutus ja verotus vaikuttavat yhdessä. ”

*Welfare states are multidimensional policy systems made up of interdependent social and economic policy repertoires with different objectives. As a social risks mitigating device, it is particularly necessary to consider how macroeconomic policy, labour market regulation, social insurance, and taxation work together – –.* (Anton Hemerijck 2013a, 29.)

Hyvinvointivaltio on hankala käsite, vaikka kaikilla on mielikuva siitä. Hyvinvointivaltion voi ajatella materiaalisesti ja instituutionaalaisesti olemassa olevaksi tai diskurssiksi, joka yhdistää joukon ideoita, tavoitteita, järjestelmiä, organisaatioita, hallintoa, rahoitusta, politiikkaa ja politiikkoja. Kapeimmillaan se voidaan ymmärtää sosiaaliturvajärjestelmäksi, laajimmillaan kapitalismia taltuttavaksi valtion muodoksi. Anton Hemerijck korostaa talouspolitiikan, työmarkkinoiden sääntelyn, verotuksen ja sosiaalivakuutuksen yhteisvaikutusta. Kun Paul Pierson (1994) esitti, ettei vuosina 1979–1990 Britannian pääministerinä toiminut Margaret Thatcher pystynyt nitistämään hyvinvointivaltiota, hän huomautti Thatcherin saaneen aikaan paljon radikaalimpia muutoksia valtion toimintojen ja asuntotuotannon yksityistämässä ja kilpailuttamisessa, työmarkkinoilla ja ammattiyhdistysliikkeen vaikutusvallan nujertamisessa. Joku voisi ajatella näidenkin kuuluvan hyvinvointivaltion käsitteeseen ja alaan.

Välistä olen ollut valmis luopumaan käsitteen käytöstä ja vaihtamaan sen vähemmän ladattuun sosiaalipolitiikkaan. Näin tein esimerkiksi *Suunnanmuutoksen* (2001) otsikossa, jossa korvasin englanninkielisen keskustelun *welfare reform* -käsitteen sosiaalipolitiikalla. Epäilin myös, että hyvinvointivaltio katoaa kielestä. Toistaiseksi niin ei ole käynyt, vaan se on säilynyt yhtä hyvin tutkimuksen kuin politiikankin kielessä. Näin olen itsekkin jatkanut käsitteen käyttöä. Lisäksi olen ajatellut, että käsitteen säilyttäminen on eettinen kannanotto valtion hyvinvointitehtävien puolesta. Daniel Béland (2011) vaatii, että hyvinvointivaltion käsitteen käyttö on oikeutettua vain, jos sen määrittelee tarkkaan. Tätä en yritäkään; kellukoon vapaasti. Bélandin lailla voi silti ajatella, että sosiaalipolitiikan tutkijoiden olisi syytä olla tietoisia käyttämiensä käsitteiden alkuperästä sekä niihin liittyneistä normatiivisista ja poliittisista kiistoista.



Tätä kirjoitettaessa varsin tuore artikkeli *Confusion and divergence: Origins and meanings of the term 'welfare state' in Germany and Britain, 1840–1940* (Jørn Henrik Petersen & Klaus Petersen 2013) osoittaa, miten tavalliset oppikirja-, sanakirja- ym. kuvaukset hyvinvointivaltion käsitteen alkuperästä ovat täynnä virheitä. Petersen & Petersen väittävät, että heidän artikkelinsa on ensimmäinen alkuperäisdokumentteihin nojaava hyvinvointivaltion käsitteen jäljitys Saksassa ja Britanniassa. Käsitteen poliittisen käytön voi ajoittaa tuttuun paikkaan, toisen maailmansodan aikaan, mutta Petersen ja Petersen jäljittävät käsitteen esipoliittista tiedekäyttöä. Heidän tärkein teesinsä minulle on se, että ”hyvinvointivaltion” (*welfare state*, *Wohlfahrtsstaat*, *l'État-providence*, *välfärdsstat*) merkitykset ja konnotaatiot vaihtelevat niin suuresti ajasta ja paikasta toiseen, että kysymys ei edes ole samasta asiasta.

Petersen & Petersen osoittavat käsitteen sosiologisen, valtio-opillisen ja kansantaloustieteellisen käytön yleisesti luultua vanhemmaksi, *Saksassa* jo 1840-luvulle ajoittuvaksi. Hyvinvointivaltio esiintyi sekä positii-visena visiona että kritiikin kohteena. Merkille pantavaa on, että Petersen ja Petersen eivät löytäneet johtavien intellektuellien hyvinvointivaltiokirjoituksissa mitään mainintoja Bismarckin työväenreformista.<sup>10</sup> Hyvinvointivaltio ei siis nykyiseen tapaan assosioitunut sosiaaliturvaan, vaan se näyttäytyi ”valtiona”. Keskeinen kiista koski oikeus- ja hyvinvointivaltion välistä suhdetta ja keskeinen pelko sitä, että valtio hyvinvointivaltiollistuksessaan kadottaisi oikeusvaltiollisen perustan.

---

10 Otto von Bismarck toimi Saksan ensimmäisenä kanslerina (1871-1890) ja toteutti teollisen yhteiskunnan ensimmäiset työväenvakuutusjärjestelmät (eläke-, työtapaturma- ja sairausvakuutukset). Olli Kangas kertoo Berliinissä Saksan 125-vuotiaan eläkejärjestelmän merkeissä järjestetystä seminaarista *Thanks Otto!* Seminaarissa tarkasteltiin, miten Bismarck käytti sosiaalipolitiikkaa käsikassarana pyrkiessään suurempiin päämääriin: Saksan yhdistämiseen, kansakunnan sosiaaliseen eheyttämiseen sekä sosialismiin ja katolisuuden vastustamiseen (Kangas: ”Saksan eläkejärjestelmä 125 vuotta – Bismarck, Ritter ja Barr”. Kelan tutkimusblogi 5.11.2014). Muistutan lukijaa siitä, että hyvinvointivaltion käsitteeseen sittemmin luetut köyhäinhoito, sosiaalivakuutus, asumis- ja kansanterveysohjelmat ovat paljon hyvinvointivaltion konseptiota vanhempia. Sosiaalivakuutus alkoi kehkeytyä Euroopan teollisissa maissa juuri 1800- ja 1900-luvun vaihteessa.

Poliittiseen kieleen hyvinvointivaltio astui sotien välisenä aikana, Weimarin tasavallan perustuslakikiistoissa. Käsite esiintyi sekä puoltajien että vastustajien kirjoituksissa lähellä nykyistä, sosiaaliturvan ja palvelujen merkitystä. Ajoittain puhuttiin myös sosiaalisesta oikeusvaltiosta tai sosiaalivaltiosta. Weimarin tasavallan perustuslakia (1919) on pidetty ensimmäisenä hyvinvointivaltiollisena perustuslakina maailmassa. Puoli vuotta ennen natsien valtaanpääsyä liittokanslerin virkaan astunut Franz von Papen katsoi julistuksessaan (4.6.1932) sosiaalivaltion muuntuneen hyvinvointivaltioksi sanan pejoratiivisessa merkityksessä (*Versorgungs- oder Fürsorgestaat*, huolto- ja huolehtimisvaltio). Hänen mukaansa edeltävät hallitukset olivat väestön oloihin puuttumalla nakertaneet kansakunnan moraalista selkärankaa ja taloudellista kestäkykyä. Valtiolle oli annettu velvollisuuksia ja vastuuta, joita se ei voinut täyttää.

Von Papenin puhe oli osa Weimarin tasavaltaa, ammattiyhdistysliikettä ja sen sosiaalisia tehtäviä vastaan kohdistettua hyökkäystä. Paradoksaalisesti hyökkäys antoi vauhtia myös hyvinvointivaltio-käsitteen positiiviselle käytölle. Tämä näkyi erityisesti sosiaalidemokraattisen ammattiyhdistysliikkeen *Arbeiterwohlfahrt*-lehdessä. Näin hyvinvointivaltion käsite ladattiin myönteisin ja kielteisin merkityksin tavalla, joka ennakoiki myöhempiä, päättymättömiä hyvinvointivaltiodebatteja. Natsihallinnon ja sen *Volkswohlfahrt* -käsitteen aikana hyvinvointivaltion käsitteen käyttö harvinaistui. Vuoden 1945 jälkeen käsite katosi ja käytössä pysyi *sosiaalivaltio*. Se vältti hyvinvointivaltioon liitetyt kielteiset konnotaatiot yhtäältä yksilön- ja sopimusvapauden jyräävästä pakkokoneistosta, toisaalta kansantalouden ja kansakunnan moraalin tuhoajasta. Bruno Palierin (2010a) mukaan hyvinvointivaltion käsitteellä on Saksassa edelleen tämä holhoavan, ylenpalttisen ja tuhoisan sävy, ja niin politiikassa keskustellaankin sosiaalivaltiosta.

*Britanniassa* hyvinvointivaltion käsite luetaan tavallisesti brittien aikaansaannokseksi.<sup>11</sup> Useimmat antavat ansion arkkipiispa Templen kirjalle *Citizen and Churchman* (1941), jos kohta Oxbridgen piireistä

---

11 Brittitarina hyvinvointivaltion synnystä sisältää kolme ikonista hahmoa, arkkipiispa William Templen, taloustieteilijä, LSE:n ja Oxfordin yliopiston rehtorin, lordi William Beveridgen sekä yliopisto- ja virkamies T. H. Marshallin.

ja Templeltä itseltäänkin löytyy aikaisempaa käsitteen käyttöä. Kaikilla käsitteen ensimmäisillä käyttäjillä, myös Templellä oli Oxbridge-tausta, eurooppalainen sivistys ja perehtyneisyys saksalaiseen traditioon. Petersen & Petersen löytävät joitakin ”savuavia aseita”, jotka vihjaavat käsitteen matkustamiseen Saksasta Englantiin. Britannian sotien välisestä poliittisesta ilmastosta puuttui saksalaisen kaltainen dramaattisuus. Silti 20- ja 30-luku oli intellektuaalisen epätietoisuuden aikaa, jolloin sellaiset akateemiset yhteisöt kuin sosiaaliliberaalit, kristilliset intellektuellit ja *Fabian Society* pohtivat valtion, markkinoiden ja yhteiskunnan välisiä suhteita. Keskusteluissa oli erilaisia sävyjä sen suhteen, käsitettiinkö *welfare state* tietynlaisena valtiona vai sosiaaliturvajärjestelmänä.

Kun Saksassa intellektuaalinen dikotomia oli *Rechtstaat vs Wohlfahrtsstaat*, englantilaisilla pioneereilla se oli *welfare state vs power state*, siis hyvinvointivaltio vs voiman- ja vallankäytön valtio. Templen *welfare state* ei viitannut nykyiseen tapaan sosiaaliturvajärjestelmään, vaan oli voimankäyttövaltion ja diktatuurin vastakohta. Templelle ja muillekin *welfare state* oli lähinnä klassisen liberalismiin mukainen demokraattinen oikeusvaltio. Myöhemmin Beveridge-raporttia koskevassa ylähuoneen keskusteluissa Temple, samoin kuin lordi Beveridge itse, käytti hyvinvointivaltion sijasta ilmaisua *The great institution of Social Services*. Myös sosiaalikalansalaisuuden ja sosiaalisten oikeuksien teoreetikko T. H. Marshall vierasti ja vältti hyvinvointivaltion käsitettä.<sup>12</sup>

Saksassa sotien välisenä aikana hyvinvointivaltio oli oikeiston ja vasemiston välisen poliittisen taistelun väline, kun taas Britanniassa se vielä 1940-luvulla oli intellektuellien käsite, joka ei levinnyt laajempaan poliittiseen käyttöön. Kun Saksassa hyvinvointivaltion käsite väistyi vuoden 1945 jälkeen, niin Britanniassa se teki läpimurron vuosina 1949–1951. Petersenin ja Petersenin (2011) mukaan siitä tällöin tuli se sosiaaliturvaorganisaatio, missä merkityksessä käsite anglosaksisissa maissa edelleen esiintyy. Ehkä, mutta on totuttu ajattelemaan, että tuossa suhdanteessa *welfare state* sisälsi myös syvempiä kansakuntaa, eliitin ja kansan suhdetta koskevia merkityksiä. Toisen maailmansodan vaikutus, tasa-arvoisen kansalaisuuden idea (T. H. Marshall 1949),<sup>13</sup> ”messiaaninen” Beve-

---

12 Tuomo Kokkonen suullisesti väitöstilaisuudessa 3.9.2016

13 Marshallin *Citizenship and Social Class* (1949) on sosiaalikalansalaisuuden sosiaaliliberalistinen klassikko. Marshall näki modernin, liberaalin kansa-

ridge -suunnitelma, Labour-hallituksen muodostama radikaali katkos sekä pyrkimys pääoman ja työn kompromissiin on käsitetty kovin brittiläisenä. Uudempi tutkimus on tosin kiistänyt tuota kuvaa ja sen myyttisiä aineksia kuten laajaa konsensusta tai kansalaisuus-konseption roolia (C. Pierson 2006).

Läpimurtautunut beveridgeläinen ajattelu ja hyvinvointivaltion idea sisälsivät kolme peruspilaria: sosiaalivakuutuksen, kansanterveysjärjestelmän ja täystyöllisyyden (Korpi & Palme 2003). Valtavirta-ajattelu oli käsittänyt täystyöllisyyden sosialistiseksi asiantilaksi, joka oli saatu aikaan ”ei-vapaisa yhteiskunnissa” keinotekoisesti eli eristäytymällä kansainvälisestä työnjaosta ja työllistämällä ihmisiä kannattamattomaan näennäistyöhön. Nyt täystyöllisyys asetettiin tavoitteeksi myös ”vapaisa yhteiskunnissa”, toki vain perheenelättäjiksi käsitettyjä miehiä koskevaksi. Yhdysvalloissa työttömyys säilyi edelleen uusklassisen talousopin mukaisesti talouden tasapainottamisen välineenä.

Vuosikymmeniä keskieurooppalaisessa sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa esiintyi kaksi hyvinvointivaltion ideaali- ja perustyyppiä, *bismarckilainen* ja *beveridgeläinen*. Bismarckilaisen sosiaalipolitiikan juuret paikannettiin pääoman ja työväenluokan suhteisiin, beveridgeläisen taas kansalaisuuteen. Bismarckilaisen tyypin tunnuksia ovat palkansaajien (miesten) sosiaalivakuutus, sosiaaliturvan ja palvelujen rahoitus palkasta kerättävin sosiaalivakuutusmaksuin ja korporatistinen hallinto. Beveridgeläisen sosiaalipolitiikan taas ajatellaan ammentaneen yhtäläisen kansalaisuuden ideasta. Se käynnistyi kansanvakuutuksena ja edusti minimietuuksille rakentuvaa universaalia hyvinvointivaltiota. Sen hallinto on osa julkista hallintokoneistoa ja rahoitus kerätään verotuksella.

### *Ranskan ja Yhdysvaltojen poikkeukset*

*Sosiaalivakuutuksen* on sanottu olevan modernin yhteiskunnan solidarisuuden teknologiaa, jolla modernin elämän vaaroista tehdään kollektiivisesti kannettavia riskejä, eikä niistä syytetä tai syyllistetä kohteena

---

laisuuden kehkeytyneen evolutiivisesti kansalais-, poliittisten ja sosiaalisten oikeuksien kautta. Yhtäläiset oikeudet tasoittivat ja lievensivät kapitalismissa väistämättömiä luokkaeroja (myös Kokkonen 2016).

olevaa yksilöä. Minusta tämä kuulostaa hyvinvointivaltion idealta, mutta itse asiassa sosiaalivakuutuksen ja hyvinvointivaltion suhde on ollut ongelmallinen. Näin se on esimerkiksi molemmissa Daniel Bélardin (2011) analysoimissa tapauksissa eli Ranskan ja Yhdysvaltojen käsitehistoriassa. Kummassakin maassa sosiaalipolitiikan kieli on edelleen avoimesti kiistanalainen.

Vakuutus on *ranskalaisen* tradition keskeinen käsite. Siellä vakuutuksen omaksuminen merkitsi siirtymistä liberaalista oman vastuun paradigmasta sosiaalisen solidaarisuuden paradigmaan (Ewald 1995, 2004; Liukko 2013). Vuoden 1944 kansanrintamahallituksella oli kunnianhimoinen pyrkimys sosiaaliturvan universaaliin kattavuuteen. Korporatistisesti organisoidun sosiaalivakuutuksen piirissä olevilla oli kuitenkin vahva epäluottamus valtiollisia ratkaisuja kohtaan. *L'État-providence* tuntui sisältävän ylhäältä alaspäin tapahtuvan etuuksien jakelun passiivisille ja järjestäytymättömille kansalaisille, jollaisiksi vakuutuksen piirissä olevat ammattiyhdistysten jäsenet eivät itseään käsittäneet. Täten päädyttiin sosiaaliturvan yleistämiseen työsuhdeperusteisella vakuutuksella. Bruno Palierin (2010) mukaan tuloksena oli Beveridge-läisten tavoitteiden ja bismarckilaisen järjestelmän epämuukava liitto: työsuhteisiin nojautuvat oikeudet, ansiosidonnaiset etuudet, miesperheenläättäjäin tarpeisiin fokusoiva systeemi, vakuutusmaksuihin perustuva rahoitus ja hajautettu korporatistinen systeemi, mutta samalla universaalit tavoitteet. Vakuutusyhteiskunnan teoreetikko François Ewald (2004) suhtautuu edelleen penseästi hyvinvointivaltion (*L'État-providence*) käsitteeseen. Hänen mielestään se piirtää vääristävän rajan yhtäältä valtiollisen ja toisaalta kollektiivisen ja yksityisen vakuutuksen väliin.

Edellistä tunnetumpaa on se, että Yhdysvalloissa *welfare statella* on todella kielteinen kaiku. Lähihistoriasta tosin löytyy pari kautta, jolloin Yhdysvalloissa lähestyttiin eurooppalaisen hyvinvointivaltion ideaa: presidentti Franklin D. Rooseveltin New Deal-ohjelma Suuren Laman ja sen kärsimysten voittamiseksi ja presidentti Lyndon B. Johnsonin sota köyhyyttä vastaan 1960-luvulla. Nancy Fraserin ja Linda Gordonin (1994) jo klassisen tarkastelun mukaan Yhdysvalloissa ei ole ”sosiaal kansalaisuutta”. *Welfare* miellettiin sosiaalivun armopaloina (*charity*) assosioituen pitkään AFDC-järjestelmään (*aid to families with dependent children*) ja sen pääasiallisiin käyttäjiin, ”sosiaalihuoltoäiteihin” (*welfare*

mothers). Tuo järjestelmä vaihdettiin toiseen, tiukempaan vuoden 1996 sosiaalireformissa, mutta se on tuskin muuttanut suhdetta *welfareen*. *Welfareen* vastaanottaminen on leimaava status eikä täyteen kansalaisuuteen kuuluva oikeus, kuten eurooppalainen sosiaaliturva on (ainakin ollut). *Civil citizenship* oikeuksineen ja vapauksineen edustaa kypsää, pärjäävää, aikuista kansalaisuutta. Hyvinvointivaltion käsitteen popularisointia ei helpottanut sekään, että konservatiivit alkoivat 1940-luvulla käyttää sitä totalitarismin synonyymina. *Social securitylla* on myönteisempi, mutta kapea merkitys, sillä se viittaa vain valtiolliseen työeläketurvaan (OASDI) (Béland 2011). Sen enempää Ranskassa kuin Yhdysvalloissakaan ei ole yhtä käsitettä, joka kattaisi kaikki valtion organisoimat toimeentuloturvan järjestelmät.

Edellä mainitun Ewaldin ohella on muitakin kärkirivin tutkijoita, jotka eivät lämpene hyvinvointivaltion käsitteelle. Hallinnan analytiikan suuri nimi, Nikolas Rose asettaa hyvinvointivaltion yleensä lainausmerkkeihin ja puhuu mieluummin sosiaalisesta. Hänelle ongelma ei kuitenkaan ole sosiaalivakuutuksessa, vaan siinä, että hän ei käsitä ”hyvinvointivaltioksi” nimettyä kokonaisuutta valtioapparaatiksi, vaan hallinnan (*government*) kudelmaksiksi.<sup>14</sup>

Poliittiset kommentaattorit tapaavat olla samaa mieltä siitä, että 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla monista läntisistä yhteiskunnista tuli ”hyvinvointivaltioita”, joissa valtio pyrkii turvaamaan korkean työllisyysasteen, taloudellisen edistyksen, sosiaalisen turvallisuuden ja terveyden sekä asumisen käyttämällä välineinä verotusta ja investointeja, talouden valtiollista suunnittelua ja talouteen puuttumista sekä kehittämällä byrokraattisen ja laajan hallintokoneiston. (Rose, teoksessa Miller & Rose 2010, 106.)

Rosen mielestä tämä ei kuitenkaan merkitse niinkään valtion uuden muodon syntyä kuin kansalaisten taloudellisen, sosiaalisen ja henkilökohtaisen elämän hallinnan uutta muotoa. Hän kutsuu tätä hallinnan muotoa nimellä *welfarism* (hyvinvointiaate). Rosen analyysin mukaan

---

14 Hallinnan analytiikka on *governmentality* -suuntauksen osuva suomennos. Suuntauksen oppi-isä on Michel Foucault (1926-1984) ja Nikolas Rose keskeinen koulukunnan muodostaja. Hyvä kuvaus löytyy mm. Helén 2010.

1800-luvulla versoneet sosiaalisen hallinnan ohjelmat – filantrooppien, lääkäreiden, yhteiskunnallisten keskustelijoiden ja muiden – alkoivat 1800-luvun jälkipuoliskolta alkaen kytkeytyä valtiokoneistoon ja kokoontua keskitetyksi ohjatuksi verkostoksi. Verkosto koostui kuitenkin niin erilaisista ja keskenään kiistelevistä osista, että kysymys ei ollut ”valtioapparaatista”, vaan ”hauraiden ja muuttuvien suhteiden ja riippuvuuksien koostelmasta, jolla pyrittiin eri tavoin liittämään vallanpitäjien pyrkimykset yksilöiden elämään” (2010, 112). Tunnetulla tavalla Rosen ja muiden hallinnan analytikkojen mielestä väestön *welfaristinen* hallinta on jo vaihtunut toiseen eli uus- tai kehittyneeseen liberaaliin hallintaan (*advanced liberalism*). Rosen näkemys on kiinnostava ja oivaltava kulma hankalaan hyvinvointivaltion käsitteeseen. Hyvinvointivaltion instituutiot ja käsite ovat kuitenkin jatkaneet elämäänsä, vaikka kansalaisuus, kansalaisten hallinta ja hyvinvointivaltion toimintatapa olisivat saaneet lisää (uus)liberaaleja sävyjä ja sisältöjä.

### *Pohjoismainen eetos – yhteiskunta, universalismi ja tasa-arvo*

Pohjoismaisuuden ideaa paikantanut historioitsija Pauli Kettunen (2006a, 218) kirjoittaa, että pohjoismaisen hyvinvointivaltion alkuperää on haettu ”1800-luvun modernisoitumisprosesseista tai esiteollisen maa-seutuyhteiskunnan rakenteista, sosialismista tai nationalismista, sosiaalidemokratian noususta 1930-luvulla tai uskonpuhdistuksesta ja luterilaisen valtiokirkon muodostumisesta 1500- ja 1600-luvulla”. Aika leveä ajallinen ja aatteellinen haarukka siis!

Kuten muuallakin Euroopassa, työväen- tai sosiaalivakuutus syntyi ennen hyvinvointivaltion käsitettä, taloudellisen kehittyneisyyden ja poliittisen mobilisaation määrittelemässä järjestyksessä: Tanska, Norja, Ruotsi, Suomi (Kosonen 1998, 104–111). Sotien välisenä aikana, paljolti suuren maailmanpulan katalysoimana Skandinaviassa kiteytyi pyrkimys luokka- ja arvokompromisseihin, joiden nojalla skandinaaviset maat pystyivät luomaan niille ominaisia tehokkuuden, solidaarisuuden ja tasa-arvon hyviä kehiä (Kettunen 2006a; 2012: 2015). Sosiaalinen tasoitus, talouskasvu ja laajeneva demokratia tukivat toisiaan. Suomi oli perässä-tulija pohjoismaisessakin seurassa. Vuonna 1937 säädetty kansaneläkelaki yhdisti kuitenkin klassisen liberalismiin mukaisen vakuutuksen eli

omalle tilille tapahtuvan säästämisen ja valtion eli Kansaneläkelaitoksen ja pakollisen veronluonteisen eläkemaksun.

Tanska oli pohjoismainen edelläkävijä maatalouden ja teollisuuden kiinnittymisessä Ison-Britannian johdolla laajentuneeseen kapitalismiin (Kettunen 2015). Tanska oli myös sosiaalivakuutuksen edelläkävijä, mutta hyvinvointivaltion maineeseen *par excellence* nousi Ruotsi. Ruotsissa sosiaalidemokraatit nousivat vuonna 1932 hallitusvaltaan, jossa he vuoden 1936 lyhyttä katkosta lukuun ottamatta pysyivät yhtämittaisesti neljäkymmentäneljä vuotta. Ruotsalaisen hyvinvointivaltion taustalla on useammanlaisia aatteellisia ja intellektuaalisia voimia, mutta yleensä Ruotsin tarina kerrotaan sosiaalidemokraattisena voittokulkuna, ja keskeinen rooli annetaan Gunnar ja Alva Myrdalille. Iskusanana tuolloin ei kuitenkaan ollut hyvinvointivaltio vaan kansankoti (*folkshem*), jonka pääministeri Per Albin Hansson lanseerasi vuonna 1936. Näin sosiaalidemokraatit kaappasivat itselleen nationalistisen oikeiston kotimetaforan ja antoivat sille uutta poliittista sisältöä (Hirdman 1989; Kettunen 2006a). Suunnitelmallisen edistyksen ei tullut koskea vain taloutta ja hallintoa vaan ihmisten arkea, kotia ja uuden sukupolven kasvattamista. Sotien välisenä aikana myös ”pohjoismainen yhteiskunta” ja ”pohjoismainen demokratia” edustivat tavoitetta, jonka valossa vallitsevia oloja arvosteltiin.

En valitettavasti tiedä, milloin hyvinvointivaltion käsite rantautui Ruotsiin. Pohjoismaissa tunnettiin kuitenkin kiinnostusta ja sukulaisuutta Britanniaa, sen hyvinvointivaltiota ja Beveridge-suunnitelmaa kohtaan (Kettunen 2006a; Kananen 2011). Ilmeisesti käsite vaelsi Skandinaviaan Britanniaa. Yksi Pohjoismaihin vedonnut piirre oli täystyöllisyyden omaksuminen hyvinvointivaltion kivijalaksi. Pauli Kettunen (2006a, 241) kertoo seuraavan episodin. Mainikkaissa toisissa Tornin pidoissa (1954) puheet aloittanut nimimerkki Optimisti (juristi, tiede- ja virkamies Kauko Sipponen) ilmoitti tuntevansa erityistä vetoa Pohjoismaiden ja Englannin muodostamaa maaryhmää kohtaan. Niissä valtion tehtävät käsitettiin laajemmin kuin muissa ”Lännen maissa” ja niitä saattoi kutsua ”hyvinvointi- tai yhteishyvävaltioiksi”. Suhteessa edellä esiteltyihin keskieurooppalaisiin tyyppeihin pohjoismainen onkin lähempänä universaaliala beveridgeläistä. Tämä vaihtelee kuitenkin maasta toiseen, ja ajan myötä eritoten Suomessa ja Ruotsissa työsuhteissa ansaittava sosiaalivakuutus on kivunnut sosiaaliturvan keskiöön.



Joka tapauksessa Ruotsi sai vuosikymmeniä – ehkä vieläkin – edustaa maailman kehittyneintä hyvinvointivaltiota ja Esping-Andersenin (1990) käsittein sosiaalidemokraattista regiimiä. Lundberg & Åmark (2013) kutsuvat Ruotsin sosiaalidemokraattien kykyä muotoilla strategia, hegemoniseksi muodostuneita ratkaisuja ajan kysymyksiin suorastaan sosiaalidemokraattien maagiseksi kosketukseksi, jonka nämä nyttemmin ovat kadottaneet. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion tai mallin erityisyys on jatkuvan debatin kohteena. Tuo erityisyys ei ole asettunut ainoastaan instituutionaaliseen rakenteeseen, vaan myös tai ennen muuta eetokseen, jota oman tiivistykseni mukaan luonnehtivat ”yhteiskunta, universalismi ja tasa-arvo” (Julkunen 2006a; 2008e).

*Suomen kieleen* hyvinvointivaltion käsite rantautui 1950 -luvun ja 60-luvun vaihteessa, tuossa suhdanteessa, jossa Suomessa taisteltiin valtion tehtävistä (Uljas 2012). *Mitä Missä Milloin* -vuosikirja sisällytti ”hyvinvointivaltion” vuoden 1954 suomalaisten uudissanojen luetteloon.

Pauli Kettunen (2006a) pitää yhtenä ensimmäisistä käsitteen esittäjistä edellä mainittua Kauko Sipposta. Pekka Haatanen (1992) sanoo, että Beveridgealaisen hyvinvointivaltion idea esiteltiin Suomessa jo vuonna 1943 Sosiaalisessa aikakauskirjassa, tosin petiitillä painettuna, Ruotsin lehdistä lainattuna tiedonantona.

Hyvinvointivaltion idean ja käsitteen herättämä ristiveto näkyi Suomessakin. Kansantalousmiehet johtivat keskustelua. Yliopisto- ja hallintomies Bruno Suviranta esitelmöi helmikuussa 1957 aiheesta *Elämekö hyvinvointivaltiossa?* Harjoitettu hyvinvointipolitiikka oli hänen mukaansa ylittänyt Suomen voimavarat, ja rahan arvon pelastamiseksi jouduttaisiin purkamaan rakennettua ”sosiaalista huolto- ja turvajärjestelmää” (Haatanen 1992, 51–52). Kansantalousmiehet eivät sulattaneet hyvinvointivaltion käsitettä, vaan puhuivat mieluummin ”huoltovaltiosta”. Sen tuli olla toissijainen markan arvon ja talouden vakauden rinnalla.

Vuonna 1963 julkaistussa *Yhteiskuntatieteiden käsikirjassa* ei esiintynyt vielä hyvinvointivaltiota hakusanana. Sen sijaan sosiaalivakuutuksesta oli pitkä ja sosiaaliturvasta lyhyempi artikkeli. Kirja sisältää myös kolme aatesuuntia – kansantaloudellisia, poliittisia ja sosiaalisia – koskevaa laajahkoa artikkelia. Kansantaloudellisia aatesuuntia käsittelevässä artikkelissa Keynesistä katsottiin tulleen ”kapitalistisen, mutta samalla voimak-

kaasti sosiaalisen hyvinvointivaltion ja puitetalouden profeetta” (osa I, 1963, 17). Pekka Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikan* (1961) voi katsoa edustavan keynesiläistä ajattelua, taloudellisen ja sosiaalisen hyvää kehää, mutta hyvinvointivaltion käsitettä hän ei käyttänyt.

Vuosikymmenen vaihteen kiistoissa vanhat eliitit tahtoivat puolustaa markkaa, pitää valtion suppeana ja palauttaa julkisen talouden sotaa edeltävän ajan matalalle tasolle. Mutta sosiaalipoliittiset reformistit, ajan joukkoliikkeet ja vasemmistoenemmistöinen eduskunta taistelivat sosiaaliturvauudistusten puolesta, ja pohjoismaisiin esikuviiin vedoten sosiaalidemokraatit alkoivat käyttää hyvinvointivaltion käsitettä myönteisessä hengessä. Koko sivun mainos Helsingin Sanomissa vuoden 1962 vaalien alla julisti: ”Korkea elintaso, hyvä palkka, viihtyisä koti kaikille, turvattu vanhuus, ilmainen sairaanhoito. Hyvinvointivaltio, se on hyvä asia, se on sosiaalidemokratiaa – esimerkkinä läntiset naapurimaamme.” (Uljas 2012.) Vaikka 1960-luku merkitsi harppausta suomalaisen sosiaaliturvan rakentamisessa, hyvinvointivaltion käsitettä käytettiin harvakseltaan (Kettunen 2015). Valtion tehtäviin viittaavana ”hyvinvointivaltio” yleistyivät 1970-luvulla. Paradoksaalisesti hyvinvointivaltion käsite tuli laajaan käyttöön vasta tässä vaiheessa, kun hyvinvointivaltion ajateltiin joutuneen kriisiin.

Luottamus kasvavan talouden, laajenevan demokratian ja lisääntyvän sosiaalisen tasa-arvon hyvään kehään ei ollut pohjoismainen erikoisuus. Pohjoismaiseksi erityispiirteeksi hahmottui toisen maailmansodan jälkeen se, että pohjoismainen kehitys, edustajanaan eritoten Ruotsi, näytti monien ei-pohjoismaalaistenkin mielestä seuraavan kirkkaimmin tätä yleispäteväksi määriteltyä suuntaa (Kettunen 2015). Toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä hyvän kehän ideologia alkoi kehittää poliittisia kamppailuja ja uudistuksia, joihin alettiin vähitellen viitata hyvinvointivaltion käsitteellä.

*Post war – yhteiskuntajärjestys, kompromissi, kultakausi ja hyvinvointivaltio*

Historioitsija Eric Hobsbawm<sup>15</sup> jakoi teoksessaan *The Age of Extremes*.

---

15 Hobsbawm (1917-2012) oli juuriltaan juutalainen, Cambridgessä opiskellut marxilainen, kosmopoliitti, megaluokan intellektuelliksi luonnehdittu historioitsija ja Ison-Britannian kommunistisen puolueen jäsen. *Äärimmäi-*

*The Short Twentieth Century 1914–1991* (suom. 1999, Äärimmäisyyksien aika) 1900-luvun neljään luonteeltaan erilaiseen aikaan. Vuodet 1875–1914 olivat *imperiumin* aika, jolloin kaksitoista läntistä siirtomaavaltaa kahmi noin neljänneksen maapallon maa-alueiden pinta-alasta. Se oli ensimmäisen globalisaatioharppauksen ja optimismin aikaan. Sitä seurasi *katastrofin aika* (1914–1947), jolloin Eurooppa-keskeinen maailma ajautui suureen maailmanpulaan, nationalismiin, fasismiin, stalinismiin ja kahteen äärimmäiseen maailmansotaan. Vuodet 1947–1973 Hobsbawm nimesi *kultaiseksi ajaksi*, jälleenrakennuksen ja taloudellisen vaurastumisen ajaksi, joka lepäsi kuitenkin kylmän sodan ja kauhun tasapainon varassa. Tätä lyhyttä periodia seurasi jo 1973–1991 *kriisin aika*: öljykriisit, maailmantalouden alamäki, Lähi-idän levottomuudet, kansainvälisen terrorismin nousu sekä sosialistisen maailman taloudellinen ja moraalinen romahdus. Hobsbawm ajatteli Neuvostoliiton lopusta alkavan seuraavan aikakauden, jota siis olemme eläneet neljännesvuosisadan. Sitä hän ei kuitenkaan enää nimennyt tai analysoinut.

Hobsbawm ei ole ainoa, joka on luonnehtinut tuota 20–30 vuoden periodia kultaiseksi; se on yleinen ilmaus myös hyvinvointivaltion tutkimuksessa. Siihen viitataan myös erilaisin *post war* ilmauksin: *post war welfare state*, *post war settlement* ja *post war social order*. Jälkikäteisessä ymmärryksessä se näyttää hyvin erityiseltä ajalta, myös hyvinvointivaltion kultaiselta ajalta, joka sittemmin on menetetty.

Hyvinvointivaltion kulta-ajan myyttiä voi perustellusti arvostella, kuten jotkut nimekkäät hyvinvointivaltion tutkijat ovat tehneetkin (esim. Christopher Pierson 1991, 2006). Gøsta Esping-Andersen (1999) totesi, etteivät 1950- ja 60-luvut taatusti olleet ainakaan kypsien hyvinvointivaltioiden ja anteliaiden sosiaalisten oikeuksien aikaa. Useimmat maat olivat vielä kaukana sosiaaliturvan universaalista kattavuudesta ja etuuksien riittävästä tasosta. Anton Hemerijckin (2013a, 809) mielestä kulttuurinen narratiivi menetetyistä hyvinvointiparatiisista on nostalginen myytti, joka ei ota huomioon toisen maailmansodan jälkeisen ajan realiteetteja. Myytti idealisoi ajan sosiaalisen koheesion ja vähättelee taloudellista taakkaa ja poliittisia yhteenottoja samoin kuin ”kultakauden” jälkeistä sosiaalista edistystä. Elintaso, eliniän pituus, terveydenhuolto, eläkkeet, koulutus, lasten ja vanhusten hoivapalvelut – kaikki ovat kohentuneet

---

*syyksien aika* on hänen tunnetuin teoksensa.

”kultakauden” jälkeisen sosiaali- ja veropolitiikan tuloksena. Suomessa Pauli Kettunen (2006b, 2015) on pöyhinyt kultakauteen liitettyä nostalgialla.<sup>16</sup> Kettunen on painottanut, että myös ”hyvinvointivaltion kultakausi” oli ristiriitojen ja tyytymättömyyden aikaa. Ihmiset saattoivat kuitenkin syyttää yhteiskuntaa vaikeuksistaan ja odottaa politiikan puuttuvan asioihin, korjaavan olosuhteita ja rakentavan turvaa. Globalisoitunut kapitalismi on vienyt pohjaa siltä, että yhteiskunta voitaisiin käsittää tältä hyvinvointivaltiota pohjustavalla tavalla.

Väitän, että rakentumassa olleen hyvinvointivaltion rinnalla tuossa ”sodanjälkeisyydessä” on otettava huomioon tietty poliittinen talous: pääoman ja työn luokkakompromissin, Bretton Woods-instituutioiden<sup>17</sup> ja keynesiläisen hallinnan vakauttama kapitalismi. Pikemmin kuin hyvinvointivaltio se oli kokonainen yhteiskuntajärjestys, jota leimasi vahva talouskasvu, (miesten) täystyöllisyys ja elämän kohentuminen. Noita vuosikymmeniä, aina 1980-luvun katkokseen saakka voi myös jälkikäteen perustellusti pitää hyvinvointivaltion rakentamis- ja laajenemisvaiheena. Hyvinvointivaltion käsite ei kuitenkaan ollut tuon historiallisen liikkeen ”ohjausväline” (Kettunen 2015). ”Yhteiskunta” oli tärkeämpi

---

16 Viimeksi Kettunen on tehnyt sitä Tasa-arvovaje -sivuston blogissa, joka julkaistiin sittemmin myös HS:n kolumnina (17.9.2016) nimellä *Tyytymättömyydestä tuli yksilön ongelma*. Kilpailukyky-yhteiskunnan häviäjät voivat syyttää vain itseään – tai populistisesti maahan tulevia ”muukalaisia” ja keltovottomia poliitikkoja.

17 Bretton Woods -järjestelmä oli kansainvälinen talouden hallintajärjestelmä, jonka tarkoituksena oli kansainvälisten talousinstituutioidensa avulla pitää maailmantaloutta, erityisesti valuuttakursseja, vakaana. Bretton Woods oli olemassa 1944–1971. Liittoutuneet alkoivat ennen toisen maailmansodan loppua kehittää kansainvälistä kiinteiden kurssien valuuttajärjestelmää tavoitteena välttää sotien välinen kaaos ja lama. Malli syntyi kompromissina neuvotteluissa, joissa Isoa-Britanniaa edusti Cambridgen professori John Maynard Keynes. Toisin kuin kelluvat tai kiinteät valuutat, Bretton Woods takasi kiinteät mutta mukautettavat valuuttakurssit. Se mahdollisti kohtuullisen suvereenin kansallisen talous- ja sosiaalipolitiikan ja samanaikaisen osallistumisen kansainväliseen vaihdantaan ja kaupankäyntiin. Nimensä sopimus sai kaupungista, jossa sopimus solmittiin. Keynesin nimi on jäänyt yhtä lailla historiaan keynesiläisyytenä, kysyntävetoisena ja suhdanteiden hallintaan pyrkivänä makrotalouden suuntana.

ajatusmuoto koko siinä tapahtumakulussa, jota jälkikäteen on kutsuttu hyvinvointivaltion rakentamiseksi.<sup>18</sup>

Kiistanalaisuudestaan huolimatta *post war* yhteiskuntajärjestys tai hyvinvointivaltio on se konstruktio, johon hyvinvointivaltion muodonmuutos ja reformi 1980-luvulta lähtien on suhteutettu. Jos haluaa soveltaa Hobsbawmin kausia nimenomaan hyvinvointivaltioon, niin kriisin aikaan (1973-1991) sijoittuu taloustieteellisen ajattelun vaihtaminen, poliittisen talouden uudelleenrakenteistuminen ja hyvinvointivaltion reformin käynnistyminen. Viimeisin periodi, jonka merkinä Hobsbawm piti Neuvostoliiton romahdusta ja joka jäi häneltä kirjoittamatta, on siten kaiken muun ohella ollut hyvinvointivaltion reformin toimeenpanon aikaa.

### *Epäselvä edelleen*

Hyvinvointivaltion opillista historiaa leimaavat siis oikeus- ja hyvinvointivaltion sekä valtiollisissa ja ei-valtiollisissa suhteissa organisoidun sosiaalivakuutuksen väliset jännitteet. Puuttumatta noihin jännitteisiin sen enempiä väitän, että oikeus- ja hyvinvointivaltiot elävät tänään rauhallista rinnakkaiseloa ja että ei-valtiollisesti eli kollektiivisesti ja korporatistisesti organisoitu sosiaalivakuutus on sulautettu hyvinvointivaltion käsitteeseen. Näin on erityisesti Pohjoismaissa.

Yli puoli vuosisataa hyvinvointivaltion käsitteen säännöllistä käyttöä, tutkimusta ja teoretisointia ei kuitenkaan ole poistanut käsitteen epäselvyyttä. Onko hyvinvointivaltio hyvinvointitavoitteisten julkisten, kollektiivisten ja yksityisten toimijoiden kudelman, onko se tietynlainen valtio(apparaatti), onko se sosiaali- ja terveysturvan järjestelmä vai onko se paikka, johon julkinen valta on onnistunut tuottamaan yleisen hyvin-

---

18 Noin sanoo Pauli Kettunen, mutta olen samaa mieltä. Olen useaan otteeseen pohtinut ”yhteiskunnan” merkitystä sekä yleisesti hyvinvointivaltiota pohjustavana ajatusmuotona että erikseen pohjoismaisuudelle (Julkenen 1993a, 2004c, 2005d, 2006a). Arkisesti tämä näkyy siinä, että ajattelemme epäkohtien korjaamisen ja yhteisistä asioista huolehtimisen kuuluvan pikemmin ”yhteiskunnalle” kuin ”hyvinvointivaltiolle”. Sosiologisena käsitteenä yhteiskunta on sekini kiistelty ja sen, samoin kuin hyvinvointivaltion, on nähty väistyneen ja hajonneen.

voinnin? Nytemmin tutkijoiden velvollisuudeksi on suorastaan tullut muistuttaa käsitteen epämääräisyydestä. Petersen & Petersen (2013) huomauttavat hyvinvointivaltion käsitteen olevan niin sotkuinen, epäselvä ja kontekstisidonnainen, että se häiritsee kansainvälisiä vertailuja.<sup>19</sup>

Poliittisen ja arkisen ymmärryksen ei tarvitse välittää epäselvyydestä, eivätkä tiede ja tutkimuskaan enimmäkseen välitä. Hyvinvointivaltio vain on jotain: lähinnä sosiaalista turvaa ja toimivia hyvinvointipalveluja. Olli Kangas (2006; 2009a) on kysellyt, pitäisikö kaikkia markkinoiden toimintaan puuttuvia ja sosiaaliturvaa tarjoavia valtioita kutsua hyvinvointivaltioksi vai pitäisikö valtion saavutuksille asettaa joitain vaatimuksia. Tulisiko sosiaalimenojen kansantuoteosuuden olla korkeahko, sosiaalietuuksien olla kattavia, tuloerojen pieniä, työttömyyden alhainen ja köyhyysasteen matala?

Tapana on kiertää tämäntapaisia ehtoja erottamalla erilaisia *hyvinvointiregiimejä*, joissa valtion, markkinoiden ja perheen suhteet ja hyvinvointivastuut vaihtelevat ja joissa myös itse hyvinvointivaltioon liitetty moraalinen kaiku eroaa jyrkästi. Regiimi- tai mallipuhe ei kuitenkaan poista epäselvyyksiä. Suomalaisessa puheessa hyvinvointivaltio lakkauteaan aika herkästi. Työttömiä on paljon, leipäjonot kasvavat, terveyskeskuksiin ei pääse, vanhuksia on heitteillä, ihmiset jäävät vaille tarvitsemaansa apua, palkat eivät riitä vuokriin – eihän tällainen yhteiskunta voi olla hyvinvointivaltio, ei ainakaan ”pohjoismainen hyvinvointivaltio”. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion rima tuntuu arkisessa ja poliittisessa keskustelussa olevan ”hyvinvointivaltiota yleensä” korkeammalla. Paitsi regiimien myös aikojen välillä on eroja. Joskus köyhyyttä, työttömyyttä, eriarvoisuutta, heitteillejättöä, elämän epävarmistumista ja vääryyksiä siedetään paremmin kuin toisina aikoina, niiden kasvu nähdään välttämät-

---

19 Yritän selkeyttää omaa tapani ajatella hyvinvointivaltiota yksinkertaisella esimerkillä. Arkiajattelu ja tutkimuskin voivat sanoa, että ”Suomesta rakennettiin hyvinvointivaltio”. Itse sanoisin, että ”Suomeen rakennettiin hyvinvointivaltio”. Tapani on jossain määrin anglosaksinen tai yhdysvaltalainen. Sikäläisessä tutkimuskirjallisuudessa kehittyneisiin ja vauraiisiin maihin viitataan pikemmin käsiteellä *affluent democracies* (vauraat demokratiat) kuin *welfare states* (hyvinvointivaltiot). *Welfare state* viittaa interventionistiseen valtioon tai vielä kapeammin valtiollisiin sosiaaliturvajärjestelyihin. En kuitenkaan tee tästä erosta sen suurempaa kysymystä ja omakin tapani horjuu.

tömäksi vielä tärkeimpien hyvien kuten talouden kasvun ja tasapainon saavuttamiseksi tai ajat nähdään niin ”koviksi”, ettei ongelmien yleisty- miselle vain voi mitään. Esimerkiksi vuoden 2008 finanssikriisi synnytti yleisen käsityksen tällaisista ”ankarista ajoista” (*hard times*).

Suomalaisessa tutkimuskeskustelussa on muutama hyvinvointival- tion käsitettä kyseenalaistanut vaihe. 1970- ja 80-luvulla kriittiset tut- kijat puhuivat saksalaiseen tapaan *sosiaalivaltiosta* (esim. R. Eräsaari 1984; Heinonen 1990). Antti Karisto ja Pentti Takala (1985) analysoi- vat sosiaalivaltion kriisiä. 1990-luvun laman aikana ja jälkeen hyvinvoin- tivaltion käsite tuntui entistä kuvitteellisemmalta. Risto Eräsaari (1995) moitti hyvinvointivaltion käsitettä liian koristeelliseksi suurtyöttömyy- den yhteiskunnassa, liian idealisoivaksi sen antaessa liioitellun kuvan val- tion kyvystä hallita monimutkaista maailmaa ja liian totalisoivaksi sen yhdistäessä pirstoutuneet politiikat ja arenat saman hyvinvointivaltiol- lisen yhteistahdon alle. Antti Karisto kutsui (1996) hyvinvointivaltion käsitettä suuruudenhulluksi ja yksilöllisiä elämänpoliittisia tavoitteita ali- arvioivaksi: se vihjaa, että kaikki hyvä tulee valtiolta. Eräsaari (1998, 30) totesi, että ihanteensa ja juhlavuutensa riisunutta, ristiriitansa ja para- doksinsa tunnustanutta hyvinvointivaltiota voisi kutsua sosiaalivaltioksi. Nämä ovat hyvin perusteltuja huomioita. Hyvinvointivaltion käsite ei ole kuitenkaan hiipunut tutkimuskielestä; tieteen universaalikieleksi nous- seessa englannissa *welfare state* voi hyvin, niin myös hyvinvointivaltio, *välfärdsstat* ja *velferdsstat* Pohjoismaissa.

Sen sijaan poliittisessa retoriikassa *hyvinvointiyhteiskunta* on työntä- nyt hyvinvointivaltiota sivuun. Pauli Kettunen (2003) pitää tuota 1990- luvun kiinnostavimpiin kuuluvana pohjoismaisen poliittisen kielen muutoksena. Pohjoismailla ei kuitenkaan ole yksinoikeutta hyvinvoin- tiyhteiskunnan käsitteeseen, sillä *welfare society* esiintyy myös englan- nissa. Itse asiassa *welfare society* -käsitteellä on pitkä historia ja sillä on eri aikoina nostettu esille eri asioita (Rodger 2001). Sama koskee suomen kieltä ja suomalaista mentaliteettia: hyvinvointiyhteiskunta on monita- hoinen käsite, mutta jotain poikkipuolista suhteessa hyvinvointivaltioon se ilmaisee.

Suomalaisessa poliittisessa retoriikassa hyvinvointiyhteiskunta taipuu moniin käyttöihin (Julkunen 2001d, 2004c, 2006a). Sillä voidaan koros- taa kuntien, työmarkkinaosapuolten, järjestösektorin, yritysten, kirkon

ja muun ”ei-valtion” roolia. Hyvinvointiyhteiskunnan käsitteellä voidaan myös korostaa sitä, että hyvinvointivaltio ei voi toimia ilman kestävästä perustaa yhteiskunnassa eli sosiaalisessa yhteisössä ja kansalaisten antamassa kannatuksessa. Sillä on myös poleemisempi sisältö. John Rodger (2001) paikantaa *welfare society* -käsitteen käytön Britanniassa pääasiassa uusliberaaliksi. Käsite ilmaisee ohjelmallista pyrkimystä rajoittaa valtion tehtäviä ja siirtää hyvinvointivastuuta erilaisille yksityisille toimijoille. Samaa käyttöä ja pyrkimystä löytyy Suomestakin. Hyvinvointiyhteiskunnan käsite on siis poliittisesti venyvä. Sen avulla voi sekä puolustaa että arvostella valtion hyvinvointitehtävää. Pauli Kettunen (2015) päätelee, että määrätietoinen poliittinen operointi ”hyvinvointivaltion” ja ”hyvinvointiyhteiskunnan” erolla on Pohjoismaissa lopultakin harvinaisempaa kuin niiden käyttö suunnilleen samaa merkitsevinä vaihtoehtoisina ilmauksina. Poleemisia ohjelmallisia käsitteitä on muitakin kuten mahdollistava valtio (*enabling state*). Mikään niistä ei kuitenkaan ole syrjäyttänyt hyvinvointivaltiota tai *welfare statea* tutkimuskielestä.

Tässä kirjassa hyvinvointivaltio tai *welfare state* ei tarkoita korkeaa elintasoa tai paikkaa, jossa kaikki ihmiset voivat hyvin ja jossa ei esiinny epäkohtia. Se on hyvinvointitavoitteisiin tähtääviä instituutioita, järjestelmiä, politiikkaa (*politics*) ja politiikkoja (*policies*). Se on hajautunut lukuisiksi politiikoiksi, sosiaalipoliittisiksi järjestelmiksi, organisaatioiksi ja puolittain itsenäisiksi toimijoiksi, niin ettei mikään keskus (EU, hallitus, laki, eduskunta, ministeriöt) pysty ohjaamaan ja valvomaan sitä aukottomasti. Se ei noudata yhtä ja samaa hyvinvointivaltion ideaa tai yhteistahtoa. Hyvinvointivaltiot onnistuvat tavoitteissaan paremmin tai huonommin. Niin tai näin, kansalaisten elämässä hyvinvointivaltio – parhaimmillaan – on ontologisen turvallisuuden lähde, joka ylittää erillisten järjestelmien tarjoamat etuudet (Hemerijck 2013a).



## 2.2. Hyvinvointivaltion kriisit ja kritiikit

Hyvinvointivaltio ei ole selvinnyt ilman ideologista ja filosofista arvostelua.<sup>20</sup> Yleisesti ajatellaan, että toisen maailmansodan jälkeen hyvinvointivaltion ideaa ja rakentamista kannatteli luokkakompromissi ja poliittinen yhteisymmärrys. Koetun sodan merkitys tuolle kompromissille painottuu erityisesti brittiläisessä ajattelussa: kansa oli antanut niin paljon ja kärsinyt niin paljon, että hallitusten ja eliittien tuli palkita tai hyvittää sitä jollain lailla. Sopusi silti koskaan ja missään ollut täydellistä. Rinnakkainen tulkinta onkin, että hyvinvointivaltio on ollut nimenomaan reformistisen työväenliikkeen eli sosiaalidemokraattinen projekti, jolle tuossa suhdanteessa muodostui riittävä kannatus ja suostumus. Poliittisen väännön ohella kriittiset älykköpuheenvuorot ja analyysit saattelivat hyvinvointivaltion idean ja instituutioiden tuloa. Friedrich (von) Hayekin *A Road to Serfdom* (1944) on sofistikoitunut filosofinen esitys, joka käännettiin suomeksi 1990-luvun laman aikaisessa sosiaalisessa tilauksessa (*Tie orjuuteen* 1995).

Hayek oli klassinen liberaali, joka ei nähnyt mitään välimuotoa vapaan kapitalismin ja totalitaristisen sosialismin välillä. Vapaa ja oikeudenmukainen yhteiskunta syntyy vapailla markkinoilla ja spontaanisti, evoluution tuottamien instituutioiden varaan. Minimalistisen valtion ja lain tehtävä on suojella omistusoikeus ja vapaat sopimukset sekä antaa apua tarvitseville. Tällaista välttämätöntä apua ei kuitenkaan tule sekoittaa hyvinvointivaltioon. Valtioiden interventiot markkinoihin vähentävät aina hyvinvointia. Hyvinvointivaltion tavoittelema ”sosiaalinen oikeudenmukaisuus” mitätöi yksilönvapautta, suosii organisoituneita intressejä, tekee tarvitsevista riippuvaisia ja takavarikoi hyväosaisten oikeutettua vaurautta. Paradoksaalista on, että valtion taloudellisten interventioiden isänä pidetyn John Maynard Keynesin kerrotaan sanoneen, että hän on täysin samaa mieltä kaikesta kyseissä teoksessa.

---

20 Tämän katsauksen pohjana on paljolti Christopher Piersonin teos *Beyond The Welfare State* (1991, 2006). Kirja käy läpi 1880-luvulta alkaen kapitalismin, sosiaalidemokratian ja hyvinvointivaltion suhteet, hyvinvointivaltiota koskeneen poliittisen ja tutkimusajattelun pääsuuntauksukset. C. Piersonille sosiaalidemokratia on kapitalismin ja hyvinvointivaltion yhteen sovittanut aate.

Hayekin kanssa hyvin samanlaista arvostelua esitti muutama vuosikymmen myöhemmin *public choice* -suuntaus, nyt taloustieteen ja politiikan teoriaa yhdistellen (C. Pierson 2006; Yliaska 2014). Keskeinen väite oli ja on, että julkiset, poliittiset ja byrokraattiset valinnat antavat huomion tuloksen markkinavalintoihin verrattuna. Ne johtavat tehotoman, epätaloudellisen ja vähän tuottavan julkisen hyvinvointisektorin kasvuun. Kun poliitikoilla, byrokraateilla ja julkisen sektorin ammattilaisilla on rationaalinen intressi turvata oma uudelleenvalintansa, maksimoida asiakaskuntansa ja omat tulonsa, tuloksena on julkisten palvelujen paisuminen ja ylitarjonta.

### *1970-luvun yltynyt kriisitunne*

Taloukasvun ja yhteiskuntasovun kultakausi venytetään usein neljännesvuosisadaksi, kun se pikemmin kesti noin viisitoista vuotta (1950–1965). Poliittinen tyytymättömyys ja laajat, paikoin liki vallankumoukselliset protestiliikkeet nousivat jo 1960-luvun lopulla, hyvin samaan aikaan kun merkit fordismiin kuihtumisesta alkoivat näkyä (Julkunen 1987, 2008h). ”Anglotarinaksi” kutsumani kertomus paikantaa 1970-luvulle kaiken kattavan käänteen. Niin tekee myös Wolfgang Streeck (2015), jonka mukaan sodanjälkeinen yhteiskuntajärjestys ”rikkoutui” 1970-luvulla. Sodanjälkeinen kultakausi menetetään juuri, kun oli ehditty tuodittautua siihen, että keynesiläisin opein kapitalistinen talous pysyisi hallinnassa ja että 1930-luvun laman tapaiset onnettomuudet eivät olisi mahdollisia (Hobsbawm 1999; Desai 2008; Harvey 1989, 2008). Taloukasvun heikentyminen, työttömyyden kasvu ja pääoman verokapina aiheuttivat teollisuusmaissa kasvavia budjettivajeita. Kaikki tämä tuntui siinä määrin dramaattiselta, että kriisin käsitteelle oli käyttöä. Viimeistään OECD:n *The Welfare State in Crisis* (1981) saattoi kriisikeskustelun yleiseen tietoisuuteen.

Kaksi aikalaistulkintaa kriisistä ottivat yhteen (C. Pierson 2006). Kriisin saattoi ajatella kontingenttina, hyvinvointivaltiolle *ulkoisena shokkina* eli taloudellisen taantumun tai uuden kansainvälisen talousjärjestyksen aiheuttamaksi. Viimeksi mainitulla viitattiin kehitysmaiden pyrkimykseen parantaa omaa asemaansa, jonka yksi ilmaus olivat teollisuusmaita ravistelleet öljyshokit. Toisessa tulkinnassa kriisi käsitettiin *systeemiseksi*,

hyvinvointivaltiollisen kapitalismin sisäisten ristiriitojen aiheuttamaksi. Niin usuoikeiston kuin uusmarxistien mielestä kysymys ei ollut vain ohimenevästä taloustaantumasta vaan keynesiläiseksi hyvinvointivaltioksi nimetyn sosiaalisen ja poliittisen järjestyksen kriisistä, sen sisäänrakennettujen vastakohtien seurauksista.

Von Hayekin ja julkisen valinnan koulukunnan näkemykset saivat runsaasti tilaa usuoikeiston argumentoinnissa. Eurooppalaiset intellektuellit ja kommentaattorit, esimerkiksi Michel Crozier ja Samuel Brittan pohtivat edustuksellisen demokratian itsetuhoa. Kansalaisten kohtuuttomat odotukset ja poliittinen kilpailu olivat johtaneet valtion ylikuormitukseen ja uhkasivat myös edustuksellista demokratiaa. Saman sävyisiä ajatuksia löytyi muiltakin. Michel Foucault esitti haastattelussaan (alun perin 1983, teoksessa Eräsaari & Rahkonen 1995), että (ranskalainen) rajallinen järjestelmä oli kohtaamassa rajattoman vaatimuksen, sosiaaliturvajärjestelmä oli törmäämässä taloudellisiin esteisiin ja kohtaamassa rajansa.

1960- ja 70-luvun vaihteessa Marxista tuli salonki- eli yliopistokelpoinen ja ajan vasemmistolainen perusvire ruokki myös (uus)marxilaisia hyvinvointi- ja sosiaalivaltioanalyseja. Ensimmäisiä anglosaksisia analyyseja oli James O'Connorin *Fiscal Crisis of the State* (1973). Kirjoittaja katsoi, että kapitalistisen valtion tulee turvata kaksi ristiriitaista funktiota: pääoman kasautuminen ja systeemin legitimaatio. Jälkimmäinen edellyttää valtiolta hyvinvointipanostuksia, joilla on taipumus murentaa kannattavan ja voitollisen kasautumisen ehdot ja tuottaa valtion rahoituskriisi. Rahoituskriisiä kärjisti demokratia, joka mahdollisti valtion käyttämisen omien intressien ajamiseen. O'Connorin mielestä kriisiä ei voitu ratkaista vallitsevan järjestyksen puitteissa; hänelle ratkaisu oli sosialismi.

Marxilaiset väittelivät keskenään mm. siitä, oliko hyvinvointivaltio työväenliikkeen taistelun tulosta vai vastaus pääoman intresseihin ja työvoiman uusintamiseen. Ian Gough (1979) sanoi, että kumpaa-kin, ja keskustelu päättyi muutenkin hyvinvointivaltion ristiriitaisuuteen. Hyvinvointivaltio sisälsi samanaikaisesti sekä kansalaisten hyvinvoinnin turvaamista että tukahduttamista. Hyvinvointivaltion seuraukset pääomalle käsitettiin ambivalenteiksi. Se yhteiskunnallisti työvoiman käytön kustannuksia, siis siirsi niitä pois pääomalta, mutta toisaalta se vahvisti

työväestöä ja lisäsi sen mahdollisuutta vastarintaan. Hyvinvointivaltion rahoitus matalan kasvun oloissa oli vaikeaa lisäämättä inflaatiota.

O'Connor ja Gough ovat vain yksittäisiä poimintoja tuon ajan runsaasta marxilaisesta sosiaalipoliittisesta tutkimuksesta. Myös saksalaisissa sosiaalivaltioanalyseissa analysoitiin sosiaalivaltiota pääoman kasautumisen ja työvoiman uusintamisen asettamissa rajoissa. Merkittävimmäksi pitkäaikaisella vaikutuksellaan osoittautui postmarxistiksi luonnehditun Claus Offen klassikko, *Contradictions of the welfare state* (1984). Hyvinvointivaltio oli Offelle kehittyneen kapitalismin omien ristiriitaisuuksien ja kriisitendenssien synnyttämä kriisinhallinnan apparaatti, joka on itse kroonisesti altis rahoitus-, legitimititeetti- ja hallinnollisille vajeille tai kriiseille. Ristiriidat kiteytyivät paradoksiin: kapitalismi ei tule toimeen ilman hyvinvointivaltiota, mutta ei myöskään sen kanssa.

On huomattava, että anglotarinan mukaan hyvinvointivaltiota eivät hylänneet vain uusoikeistolaiset, vaan myös ”edistykelliset” voimat ja feminismin kaltaiset uudet liikkeet vastoin perinteisen vasemmiston ja ammattiyhdistysliikkeen näkemyksiä. Oikeisto- ja vasemmistoradikaali sosiaalivaltiokritiikki löysivät toisensa kontrolloivan valtion arvostelussa. C. Pierson (2006) erottaa tuolta ajalta feministisen, antirasistisen ja vihreän kritiikin. 1970-luvun anglosaksinen marxilainen feminismi oli kiukkuista ja se näki hyvinvointivaltion miesten apparaattina naisten alistamiseksi ja sulkemiseksi koteihin mieselättäjän elätettäväksi. Antirasistisella kritiikillä oli paljon yhtymäkohtia feministisen kanssa, kun se katsoi hyvinvointivaltion turvaavan pääoman ja valkoisten (miesten) intressit etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien kustannuksella. 1970-luvulla versonut vihreä kritiikki arvosteli hyvinvointivaltiota sekä kansalaisten kontrollista että kytkeytymisestä kestävämpään talouskasvun logiikkaan.

Noina vuosikymmeninä hyvinvointivaltion teoretisointi veti puoleensa suuria intellektuelleja ja teoreetikkoja. Risto Eräsaaren ja Keijo Rahkosen kokoama *Hyvinvointivaltion tragedia* (1995) sisältää esimerkiksi Jürgen Habermasin vuoden 1985 puheenvuoron *Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien* (Hyvinvointivaltion kriisi ja utooppisten energioiden ehtyminen), kirjassa otsikolla *Uusi yleiskatsauksettomuus*. Habermasille hyvinvointivaltio oli palkkatyöväestön utopia, osa työyhteiskunnallista eli palkkatyöhön ja sen antamiin

oikeuksiin perustuvaa utopiaa. 1980-luku osoitti, että hyvinvointivaltio ei ollut pystynyt kesyttämään kapitalismia ja sen riippuvuus kapitalistisesta kasautumisesta oli jouduttu myöntämään.

Habermas toteaa ”offemaisesti”, että kehittynyt kapitalismi ei pysty elämään ilman hyvinvointivaltiota, mutta ei myöskään rakentamaan sitä edelleen. Enemmän tai vähemmän neuvottomat reaktiot tähän tilanteeseen osoittivat, että työyhteiskunnallisen utopian poliittinen vetovoima oli ehtynyt. Näistä neuvottomista reaktioista myötätuulessa oli sosiaalivaltiota arvostellut uuskonservatismi, siis Reagan, Thatcher ja jossain määrin myös Helmut Kohl, Saksan liittokansleri. Mutta, Habermas jatkaa, ”kertakaikkinen irtisanoutuminen sosiaalivaltiollisesta kompromissista jättäisi kuitenkin jälkeensä toiminnallisia aukkoja, jotka olisi mahdollista tukkia vain repressiota lisäämällä ja jättämällä ihmisiä heitteille.”

Wolfgang Streeck (2015) on palannut äskettäin edellä mainittuihin 1970-luvun kriisiteorioihin. Hänen mukaansa noiden teorioiden suurin vika oli legitimizeetti- ja lojaalisuusuhan paikantaminen ”työhön”, siis palkkariippuvaisiin työntekijöihin ja kansalaisiin. Tuo ei sinänsä ollut ihme vuoden 1968 protesti- ja kumousliikkeiden jälkeen. Nyt matkan päästä katsoen uhka oli kuitenkin ”pääomassa” eli omistajissa, sijoittajissa, teollisuusjohdossa tms. taloudellisissa eliiteissä. Streeckin mukaan 1970-luvun katkoksen selitys olikin se, että pääoma irtisanoutui sodanjälkeisestä työn ja pääoman kompromissista, kaikesta siitä, mihin se oli tuon sovun merkeissä pakotettu ja velvoitettu. Valtioiden velkaantumisen ja rahoituskriisin juuret ovat pääoman ja yritysten aloittamassa verokapinassa. Ne eivät halunneet enää toimia julkista sektoria ja tulojen uudelleenjakoa rahoittavana hyvinvointikoneena.

### *Ulos kriisistä*

Ajan kriisitulkinoissa voi erottaa karkeasti kaksi suhtautumistapaa hyvinvointivaltioon. Toisessa hyvinvointivaltio – paisunut julkinen sektori ja kulutus, väärät insentiivit, moraalinen rappio – nähtiin julkiseksi taakaksi ja syylliseksi makrotalouden ongelmiin. Thatcheristinen retoriikka oli tässä suhteessa häpeämätöntä ja hyökkäävää. Objektiivisesti katsoen Britannian talousvaikeuksien syyt olivat paljolti muualla ja pitkällä aikavälillä,

esimerkiksi kolonialismin purkautumisen seurauksena kehkeytyneitä. Toisessa tulkinnassa taloustaantumien syyt nähtiin ulkoisissa shokeissa. Mutta oli pa kasvun hidastumisen ja työttömyyden paisumisen syy mikä tahansa, kriisi kanavoitui hyvinvointivaltioon (C. Pierson 1991, 2006).

Kapitalismin vaikeuksia ei käy kiistäminen. Marxilaisittain kysymys oli (ja on) pääoman kasautumiskriisistä, joka ilmeni voittojen laskuna, kasvun hidastumisena, työttömyytenä ja laukkaavana inflaationa. David Harveyn (2008, 20) mukaan ”perinteiset sosiaalidemokraattiset ja korporatistiset keinot olivat 1970-luvun puoliväliin mennessä osoittautuneet huonosti yhteensopiviksi pääoman kasautumispyrkimysten kanssa.” Romahduksen sijaan kapitalismi osoittautui kuitenkin kriisin kautta uudelleenrakenteistuvaksi; pääoman kasautumisen ja voitontuotannon ehdot tuotettiin uudelleen (Julkunen 1987). Meghnad Desai (2008) sanoo Margaret Thatcherin (pääministerinä 1979–1990) ja Ronald Reaganin (presidenttinä 1981–1989) kaltaisten oikeistoradikaalien pelastaneen kapitalismin vastoin ajan vakiintunutta keynesiläistä viisautta. Tosin he tekivät tämän monetaristisen rahapolitiikan<sup>21</sup> sosiaalisesta hinnasta, inhimillisestä kärsimyksestä ja ihmisten heitteillejätöstä piittaamatta.

David Harvey (2008) puolestaan katsoo Thatcherin ja Reaganin merkitystä yliarvioidun. Hän jäljittää lukuisia taloudellisia ja poliittisia voimia Chilestä Kiinaan ja Yhdysvalloista Meksikoon siinä prosessissa, jossa maailma alkoi hakeutua kohti *uusliberalismiksi* ristittyä ajattelua ja politiikkaa. Käsikirjoitus ei ollut valmiina, ”vaan kapitalistinen maailma haparoi kohti uusliberalismin tarjoamaa vastausta hoiperrellen ja kaoottisesti kokeillen” (2008, 21). Vastauksen ydin oli Bretton Woods-instituutioiden purkaminen, rahan ja pääoman liikkumisen vapauttaminen, tuotannon syvenevä globalisaatio, globaalien finanssimarkkinoiden ja sijoittajaluokan syntyminen. Mitä nimenomaan hyvinvointivaltioihin tulee, niin niidenkin romahduksen sijaan alkoi uusliberaalien suuntaviivojen sekä OECD:n, Maailmanpankin ja IMF:n, koko Washington-kon-

---

21 Monetarismi tarkoittaa makrotaloudellista oppia, joka pyrkii talouspoliittisiin tavoitteisiin säätämällä rahan määrää ja pitämällä rahan arvon vakaana. Se korostaa rahapolitiittisia keinoja, keskuspankkien roolia ja inflaation torjuntaa. Monissa tarinoissa, joissa analysoidaan ”Keynesin kuolemaa” ja uusliberalismin nousua, 1970- ja 80-luvun monetarismille ja sen oppi-isälle, Milton Friedmanille annetaan keskeinen opillinen asema.

sensuksen<sup>22</sup> nuotittama rakenteellinen sopeuttaminen. Vielä tiukempaa ”rakennesopeutusta”, tiukkaa budjettikuria ja yksityistämistä luotottamisen ehtona, sovellettiin ”kolmannen maailman” velkamaihin. Inhimilliset seuraukset olivat karuja (Martin 1994).

Suurta kertomusta 1970-luvun katkoksesta voidaan kertoa erilaisin vivahtein. Saksalaisen Wolfgang Streeckin mukaan ”kapitalismin tarina 1970-luvun jälkeen – on tarina pääoman irrottautumisesta siitä yhteiskunnallisesta sääntelystä, johon se oli pakotettu vastoin tahtoaan vuoden 1945 jälkeen” (2015, 41) ja joka vuoden 1968 jälkeen uhkasi jättää yritykset voiton suhdeluvun laskun ja voittojen jäätyminen armoille (myös Julkunen 1987). Italialainen Christian Marazzi (2006) kuvasi, miten Fedin eli Yhdysvaltojen keskuspankin monetaristinen käänne määritteli uudelleen valtiollisen vallan jättämällä pääomalle täydellisen toimintavapauden sekä sisäisiä että ulkoisia ”vihollisia” vastaan.

Ranskalainen Robert Castel (2007) sanoo samaan tapaan, että tuossa katkoksesta valtiot antoivat langat yritysten käsiin ja valtioiden tavoitteeksi tuli lisätä pääoman tuottavuutta keventämällä palkkojen ja sosiaaliturvamaksujen taakkaa sekä vähentää lakiin kirjattujen säädösten vaikutusta töiden organisoimiseen. Reaalitaloudellisten vaikeuksien ja julkisen velan kasvun piinaamat hallitukset alkoivat panna toimeen talouden joustavuutta ja kilpailukykyä tavoittelevia reformeja, purkivat sääntelyä ja todellakin jättivät langat kasvavasti markkinoiden ja yritysten käsiin (Julkunen 1987, 2008h)

Britanniassa Margaret Thatcherille ja otettaan vahvistavalle uusliberalismille oli selvää, että hyvinvointivaltio oli ongelma eikä ongelmien ratkaisu. Manner-Euroopassa vielä 1970-luvulla hyvinvointi-/sosiaalivaltio nähtiin pikemmin kriisin uhrina kuin syyllisenä. Viimeaikaiset manereurooppalaiset tutkijat sijoittavat hyvinvointivaltion kriisin vähän

---

22 Washington-konsensus viittaa Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF), Maailmanpankin ja Yhdysvaltojen valtiovarainministeriön piirissä erityisesti 1980-kukoistaneeseen uusklassiseen tai uusliberaaliin talousoppiin. Sen ydinvaatimuksia olivat julkisten investointien vähentäminen, budjettikuri, verouudistukset, finanssimarkkinoiden vapauttaminen, vapaakaupan edistäminen, ulkomaisten suorien sijoitusten esteiden purkaminen, yksityistäminen, kilpailua rajoittavien esteiden purku ja omistajuuden suoja. Sosiaalipolitiikassa oppi suosi tarveharkintaa, kohdentamista ja hyväntekeväisyyttä.

anglotarinoita myöhemmäksi. Esimerkiksi Bonolin & Natalin (2013) mukaan länsieurooppalaiset hyvinvointivaltioiden rakennettiin 1950- ja 60-luvulla, ne olivat kriisissä 1980-luvulla ja 1990-luvun alussa ja ne on transformoitu ”uusiksi hyvinvointivaltioiksi” 1990-luvun lopussa ja 2000-luvulla. Näkemys hyvinvointivaltiosta kriisin uhrina oli vaihtunut käsitykseen hyvinvointivaltiosta – tai ainakin sen ”sodanjälkeisestä” muodosta – taloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten vaikeuksien syynä (Palier 2010).

### *... ja takaisin kriisiin*

Tämä kirja kertoo paljon siitä, miten eurooppalaisia hyvinvointivaltioita on sopeutettu globaalitalouden ja vapaasti liikkuvan pääoman maailmaan ja miten ”jäykkyyksien” kimppuun on käyty. Mutta tämä ei ollut lopullinen ratkaisu, sillä 2000-luvun ensimmäinen vuosikymmen tuotti taas uuden kriisin (2008–). Jos on uskominen arvostettua Nobel-ekonomistia (mme), Bengt Holmströmiä, maailmantalous kävi kuilun partaalla. Wolfgang Streeckin (2015) mukaan kriisi on vain uusi lenkki pitkässä ketjussa. Sitä on ”aikaa ostamalla” ja velkapyramidia rakentamalla – inflaatiolla, valtionlainoilla, yksityisten lainamarkkinoiden laajentamisella ja keskuspankkirahoituksella – onnistuttu lykkäämään tänne saakka. Nyt 2010-luvulla rikkaiden demokraattisten yhteiskuntien kapitalismi on ollut kolminkertaisessa kriisissä: pankkikriisissä, julkisen ja reaali- talouden kriisissä. Silläkin uhalla, että kriisin käsite kokee lopullisen inflaation, voisin listata useampiakin. Euroopassa on ollut päällekkäin ja lomittain ilmastokriisi, finanssikriisi, talouskriisi, eurokriisi, valtioiden rahoituskriisi, työllisyyskriisi sekä sosiaalinen ja humanitaarinen kriisi ainakin talouskurin kouriin joutuneissa velkamaissa. Vuonna 2015 listan jatkoksi syntyi syvästi traaginen, Eurooppaa mullistava ja muuttava pakolaiskriisi.

Maailman päättäjien on ollut hoidettava yhtä aikaa pankki- ja talouskriisiä (taloudellista elvytystä), velkakriisiä ja ilmastomuutosta. Kuopan reunalta selvittiin vain valtioiden massiivisin interventioin ja panostuksien rahamarkkinoiden toiminnan turvaamiseksi. Se, mikä näytti takaavan kapitalismin kukoistuksen – kutsuttakoon sitä vaikka uusliberalismiksi – kriisiytyi itse; vuoden 2008 finanssikriisi on tulkittu yleisesti uuslibe-



ralismin kriisiksi (Kallinen ym. 2011). Paradoksaalisesti uusliberalismin kriisiin alettiin lyhyen keynesiläisen hetken jälkeen vastata uusliberaalein keinoin (Crouch 2015).

Hyvinvointivaltioita ympäröivä pysyvä tiukkuus ja sen hetkittäiset helpotukset vaihtuivat ankariin aikoihin ja aktualisoituneeseen kriisintunteeseen. Kypsät, pitkälle kehkeytyneet hyvinvointivaltiot ovat äärimmäisen riippuvia taloudesta, sen kohtuullisesta kasvusta ja vakaudesta sekä korkeasta työllisyydestä. Hyvinvointivaltioiden reformointi ei ole pelastanut kapitalismia kriiseiltä eikä hyvinvointivaltioita vaikeuksilta. Ilman vuoden 2008 rahoitusmarkkinoiden romahdusta hyvinvointivaltion kriisipuhe olisi silti oletettavasti pysynyt vaimeampana ja sen sijaan olisi puhuttu hyvinvointivaltion uudistamisesta, ajanmukaistamisesta ja ”haasteisiin” vastaamisesta. Uusi tilanne on kuitenkin sallinut taas kovan kielenkäytön, myös Suomessa. Ajatuspaja Liberan perustaja, vuorineuvos Gustav von Hertzen (2012) kirjoittaa: ”Hyvinvointivaltio on kaikkia läntisiä demokratioita vaivaava kulkutauti, joka on tuhoamassa Euroopan talouden ja tartuttamassa myös Yhdysvaltoja –. Demokratiat ovat nyt sortumassa ikiomaan itsepetokseensa.”

Kapitalismi, demokratia, työyhteiskunta ja eurooppalainen hyvinvointivaltio ovat kasvaneet sillä tavalla yhteen, että niiden kriisejä on vaikea erottaa toisistaan. Analyttisesti ne voidaan ehkä erottaa, mutta koettuina, elettyinä ja politiikan kohteina ne on liimattu toisiinsa. Kapitalismin kriisit kanavoituvat hyvinvointivaltioon ja ne ilmenevät poliittisina kriiseinä eli kansalaisten silmissä hallitusten/valtioiden kyvyttömyytenä pitää hyvinvointisitoumuksensa. Wolfgang Streeck (2015) analysoikin tuon yhteenpurutun kokonaisuuden, demokraattisen (ja hyvinvointivaltiollisen, rj) kapitalismin kriisiä. Huomaan, että samoin kuin tehdesäni väitöskirjaani 1980-luvulla, ilmassa on taas keskustelua kapitalismin lopusta (esim. Streeck 2014; Wallerstein ym. 2014). Kapitalismin ja demokraattisen liberalismien muodostama sosiaalinen järjestys, jota on pitänyt koossa lupaus kollektiivisesta edistyksestä, on jonkinasteisessa kriittisessä tilassa.

Koko tuon ajan, kun kapitalismi kriisiytyi, uudelleenrakenteistui ja ajautui siitä huolimatta – tai juuri juuri sen vuoksi – uuteen kriisiin, hyvinvointivaltio on ollut kiistelevien tulkintojen kohteena. Äärimmilleen se on nähty pois pyyhkäistynä ja romukoppaan heitettynä, mutta

yhtä hyvin myös sitkeänä (resilienttinä) ja peruuttamattomana. Seuraavassa käyn läpi kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden kiinnostavimpia tulkintoja. Kysymys on siitä samasta 1990-luvun ja 2000-luvun alun ajanjaksosta, johon kirjan kohteena oleva hyvinvointivaltioiden reformointikin ajoittuu. Keskustelu hyvinvointivaltion kohtalosta on kuitenkin teoreettiselta pohjaltaan monitahoisempaa eikä välttämättä kiinnity reformin teoriaan ja tutkimukseen. Olen koonnut seuraavaan yleistäviä teesejä, vaikka jotkut kirjoittajat ottavat huomioon hyvinvointivaltioregiiimit ja niiden erilaiset kohtalot.

## 2.3 Pyyhkäisty pois vai peruuttamaton ja resilientti?

### *Pyyhkäisty pois*

Meghnad Desai on intialaissyntyinen LSE:n emeritusprofessori, lordi ja Britannian parlamentin ylähuoneen jäsen. Hänen teoksensa *Marxin kosto* (2008) on analyysi paitsi siitä, miten Marx oli oikeassa ja ajankohtainen tänään, myös kapitalismin ja siihen liittyneen talousajattelun historia Adam Smithistä alkaen. Olin lumoutunut teoksen terävyydestä (Julkenen 2010). Siitä löytyy kuitenkin näin jyrkkä muotoilu: ”Kapitalismin sisään rakennetun sosialismin saavutukset – täystyöllisyys, hyvinvointivaltio, valtion harjoittama teollisuuden ja yleishyödyllisten laitosten valvonta, jotka 1970-luvulla näyttivät niin vankoilta – on nyt pyyhkäisty pois.” On ihmeteltävä sitä, miksi jokin niin läsnäoleva kuin hyvinvointivaltio voi älykkäiden ja sivistyneiden yhteiskuntatieteilijöiden mielestä olla pyyhkäisty pois. Vähintään tuollainen toteamus kertoo, ettei *welfare state* ole yksiselitteinen rakenne tai tila, eikä niin ole myöskään keskustelu siitä, onko se säilynyt, lakkautettu, reformoitu perusteellisesti tai vain hienosäädetty uuteen kuosiin.

Hyvin samanlainen kanta löytyy amerikkalais-englantilaisen Tony Judtin kirjasta *Huonosti käy maan* (2011). Hyvinvointivaltion sijaan hän tosin puhuu niistä mekanismeista – progressiivisesta verotuksesta ja sosiaaliturvasta – joiden nojalla läntiset kehittyneet yhteiskunnat 1800-luvun lopulta aina 1970-luvulle saakka muuttuivat koko ajan vähemmän epätasa-arvoisiksi. Ja hän jatkaa, että ”kolmenkymmenen viime

vuoden aikana olemme heittäneet tämän kaiken romukoppaan”. Judt myöntää, että ”me” toki vaihtelee maasta toiseen. ”Yksityisen etuoikeuden ja julkisen piittaamattomuuden äärimmäiset ilmaukset ovat pulpahaneet pinnalle Yhdysvalloissa ja Britanniassa, noissa sääntelemättömästä markkinakapitalismista intoilevien tulenjohtokeskuksissa” (2011, 27). Niin Judtille kuin Desaille Pohjoismaat edustavat poikkeusta, Desaille (ks. teoksen esipuhe) siksi, että Pohjoismaat ovat onnistuneet tekemään taitavia, hyvinvointivaltion säilyttäviä korjausliikkeitä, Judtille siksi, että yhteiskunnalliset erot ovat niissä säilyneet kohtuullisina.

Vaikka Desai ja Judt pitävät Pohjoismaita poikkeuksena, ovat monet skandinaaviset ja suomalaisetkin kirjoittajat nähneet radikaalin muutoksen ”sodanjälkeisestä kultakaudesta” 1990- ja 2000-luvulle. Suomessa kymmenkunta vuotta sitten puhutteli ja kohahdutti Juha Siltalan teos *Työelämän huonontumisen lyhyt historia* (2004; arvio Julkunen 2005b). Teoksen alaotsikko ”Hyvinvointivaltioiden ajasta globaaliin hyperkilpailuun” tuntuu vihjaavan, että olemme jättäneet hyvinvointivaltion jo taakse.

### *Sosiaalisen kuolema?*

Nikolas Rose kirjoitti *Sosiaalisen kuolema?* -nimisen artikkelin alun perin vuonna 1993 (Rose 1996; Miller & Rose 2010, 123–165). Kuten jo totesin, Rose ei käytä hyvinvointivaltion käsitettä, vaan hän puhuu ”sosiaalisesta” (substantiivina). Tällä hän viittaa erityiseen sektoriin, jossa erilaiset ongelmat ja tapaukset voidaan ryhmittää yhteen ja joka sisältää tiettyjä instituutioita ja joukon ammatillisesti pätevää henkilökuntaa. Näinhän meilläkin puhutaan sosiaalipolitiikasta, sosiaalialasta ja sosiaalisektorista.

Kuolemasta puhuminen on harhaanjohtavaa, sanoi Rose itsekin, mutta sosiaalinen oli kuitenkin kokemassa muutoksen. Väestöjen hallinta hyvinvoinnin käsitteiden ja aatteiden kautta, siis *welfaristinen* hallinta, oli vaihtunut kehittyneen (*advanced*) liberalismiin mukaiseen hallintaan. Hyvinvointiaatetta ja sen keinoja, kollektiivisuutta ja vakuutussolidaarisuutta oli pyritty lakkauttamaan ja ottamaan tilalle markkinat, yhteisöt, yritteliäät subjektit ja laskelmoivat/laskevat (kalkuloivat) yksilöt. Liberaali hallinta oli palautettu entistä kehittyneemmissä muodoissa. Tunnusmerkki oli nyt yksilöllisyys: valta laittaa yksilöt etsimään

omaa itsetoteutustaan tai täytymystään ja hallitsee tämän kautta. Hyvinvointihallinnalle ominainen kollektiivisuus ja solidaarisuus eli sosiaalinen mureni.

Rose ei ole ainoa, joka on epäillyt sosiaalisen kuolemaa tai ainakin sosiaalisen alistamista muille rationaliteeteille (*subordinating the social*). John Clarke (2007, 975–977) listaa niitä vivahteita, joita sosiaalisen alistamisessa, alentamisessa tai väheksynnässä voi erottaa. Lainaan tähän Clarken listan. Clarken analyysi ponnistaa anglosaksisesta, kovemmasta maisemasta, mutta se kokoaa myös sellaista, josta itsekin olen kirjoittanut ja puhunut. *Ensinnäkin* se voi tarkoittaa hyvinvointivaltion vetäytymistä ja sen kansalaisille tarjoaman suojan rapautumista. Yleistäen voi väittää, että valtaväestön sosiaalinen turva on säilynyt, jos kohta ohuempana ja ehdollisempana. Sen sijaan maahanmuuttajat, ”paperittomat”, harmaiden työmarkkinoiden prekaarit ja pohjalle vajonneet ovat vailla ohennettuakin suojaa. *Toiseksi* alentaminen on sosiaalisen ja kollektiivisen yksityistämistä. Julkisesti omistetusta tehdään pääoman kasaamisen ja yksityisen voitontuotannon lähteitä. *Kolmanneksi* sosiaalinen alistetaan talouden kilpailukyvyyn vaatimuksille ja hyvinvointivaltion instituutioita muotoillaan niiden mukaisesti. *Neljänneksi* sosiaalista perheistetään (*domesticating*) eli vastuuta toimeentulosta, turvasta ja hoivasta siirretään takaisin kotitalouksille. *Viidenneksi* tapahtuu sosiaalisen kaventamista, kun sosiaalisia etuuksia ja palveluja heikennetään sekä luodaan kannustimia yksityisiin järjestelmiin siirtymiseksi. Kaventaminen viittaa myös sosiaali-etuuksien ehdollistamiseen tuloja, kansallisuutta tai moraalialueita koskein testein. *Kuudes* tulkinta koskee sosiaalisen funktionalisointia. Hyvinvointivaltion instituutioiden tarkoitukset ajatellaan ja muovataan uudestaan niiden käyttäytymis- ja kannustinvaikutuksen kannalta. Uudistusten ei tule antaa parempaa toimeentuloa, vaan kannustaa ja pakottaa työhön ja pitempiin työuriin. *Seitsemäs* tulkinta painottaa sosiaalisen taloudellistamista eli uusien subjektiveettien muovaamista tavoitteena itsensä taloudellisin rationaliteetein mieltävät, sopimussuhteisiin asettuvat subjektit (yritteliäät ja kalkuloivat minuudet). *Kahdeksas* on sosiaalisen fiskalisointi eli alistaminen julkisen talouden laskelmille ja valtiovarainministeriöiden vallan alle. Hyvinvointilaitosten sisällä se tarkoittaa kustannus- ja budjettitietoisuutta. Ylipäänsä hallitseva argumentti on, että ”meillä ei ole enää varaa entisenkaltaiseen hyvinvointivaltioon”. *Yhdeksänneksi* ja viimeiseksi

Clarke mainitsee hallinnan (*governance*) uudelleenkeksimisen, uusliberaalit ja managerialistiset tavat hallinnoida valtiota ja valtiossa.

Clarcken analyysia voi jatkaa Pauli Kettusen (2012) huomiolla ”sosiaalisen” lohkoutumisesta *jälki- ja esihyvinvointivaltiolliseen sosiaaliiseen*. Hyvinvointivaltion instituutiot uudelleenmuotoutuvat yhtäältä innovatiivisen kilpailukyky-yhteisön sosiaalisiksi infrastruktuuriksi ja hyvinvointipolitiikka sosiaalisiksi investoinneiksi. Niitä arvostetaan ”sosiaalisen” ja ”inhimillisen” pääoman tuottajina, ja tämän jälkihyvinvointivaltiollisen sosiaalisen subjektit ovat osaavia, kehittyviä ja menestyviä (Julkunen 2007, 2008a). Mutta kaikki eivät pysy mukana tässä sosiaalisessa. Näiden kohtalona on pahimmillaan Robert Castelin (2007, 36) vahvaa ilmaisua käyttäen, ”kituuttaminen pelkille tehokkuus- ja suoritusvaatimuksille perustuvan sosiaalisen maailman aukoissa ja halkeamissa”. Koska työnteon velvoittavuudella, eritoten Suomessa, on pitkä historiallinen oikeutus, voidaan nyt – Kettusen sanoin – ilman suurta dramatiikkaa ottaa käyttöön sellaisia esihyvinvointivaltiollisia sosiaalisen kysymyksen määrittely- ja ratkaisutapoja, jotka liittyvät järjestyksen ylläpitoon ja joutilaisuuden ehkäisyyn. Nyt ne nimitetään aktivoinniksi.

Markku Laatu, Tuula Helne ja Tuuli Hirvilampi (2012) puolestaan puhuvat *sosiaalisen tehtävän surkastumisesta*. Tällä he viittaavat siihen, miten sosiaalinen kysymys määritellään kapeasti ja kansallisesti ja toiseksi siihen, miten sosiaalinen tehtävä alistuu yhä enemmän taloudelliselle – sosiaalisen tehtävän painopiste on siirtynyt köyhien ja huono-osaisten suojelusta talouden toimintaedellytysten vahvistamiseen ja palkansaajan edunvalvontaan. Sosiaalipolitiikan ydin on kutistunut työssäpitämis- ja työhönpalauttamispolitiikaksi. Elina Palola & Vappu Karjalainen (2011, 7) peräävät sosiaalisen uudelleenasemointia ja uutta identiteettiä maailmassa, jossa sosiaalinen haurastuu, ”kun yksilöllistyvä ja eriytyvä yhteiskunta karistaa harteiltaan sosiaalisuuteen ja universalismiin pohjaavaa sosiaalipoliittista ajattelua.”

John Clarke itse varoittaa niistä analyttisistä vaaroista, joita yleistävä väite moniselitteisen sosiaalisen alentamisesta sisältää. Silti noin eriteltyssä alentamisessa, alistamisessa, surkastumisessa tai halkeamisessa on analyttistä potentiaalia; se puhuu nykyisen transition avainaspekteista. Tämän kirjan varsinaisena kohteena olevaan instituutioiden uudelleenmuotoiluun verrattuna se ottaa paremmin haltuun mentaalisen ja kult-

tuurisen muutoksen, koetun ja eletyn hyvinvointivaltion. Diagnoosissa voi olla, vaikka ei välttämättä ole, mukana eettinen kannanotto ja surutyötä vinksalleen menevän maailman edessä.

*Peruuttamaton, säilyvä, resilientti*

Koko sen ajan, kun hyvinvointivaltio on ollut ”kriisissä”, niin kritiikin kuin surutyönkin kohteena, sille on toisten mielestä ollut ominaista keskeisyys (*salience*), peruuttamattomuus (*irreversibility*), säilyminen (*survival*), kestävyys (*persistence*) tai sitkeys (*resilience*). Kapitalismin ja hyvinvointivaltion välistä jännitettä analysoinut Claus Offe on yksi niitä, jotka ainakin vielä 1980-luvun alussa pitivät hyvinvointivaltiota peruuttamattomana (Bauman 1998, 47). Peruuttaminen kun olisi vaatinut, ei enempää eikä vähempää, kuin demokratian ja ammattiyhdistysliikkeen lakkauttamista. Kun hyvinvointivaltiota on sittemmin peruuteltu, voi kysyä, miten demokratian ja ammattiyhdistysliikkeen muodostamia esteitä on siirretty syrjään.

Peruuttamattomuutta tutkimuksen avainkäsitteenä on seurannut vaikeammin suomennettava resilienssi (*resilience*). Käsite esiintyy esimerkiksi psykologiassa ja sosiaalityön tutkimuksessa, missä se viittaa yksilön kykyyn selvitä stressaavista ja uhkaavista tilanteista, vastoinkäymisistä, kriiseistä ja traumasta (Mohaupt 2008). Se on vaikeuksien kääntämistä oppimiseksi ja kasvuksi tavalla, joka helpottaa tulevien vaikeuksien kohtaamista. Resilienssi on kuitenkin ”liukas käsite” (Burhardt & Huerta 2008). Onnistuneen sopeutumisen ja elpymisen määrittely sisältää arvottamista. Hyvinvointivaltioon sovellettuna ei ole selvää, mikä on onnistunutta sopeutumista ja säilymistä, millaisia muutoksia tasapainoon palautumisen käsite sallii. Kuten Anton Hemerijck (2013a) huomauttaa, resilienssi ei myöskään tarkoita, että hyvinvointivaltiot olisivat ihanteellisia, parhaita mahdollisia ja toimisivat hyvin.

2000-luvun taitteessa, edellisten vuosikymmenten taloudellisen ja ideologisen kurimuksen jälkeen, kansainvälisen tutkimuksen johtopäätös oli resilienssi-teesin mukainen: ”se [hyvinvointivaltio] kelluu sittenkin” (Pierson 1996, 2001; Kuhnle 2000; Palier 2001; Sainsbury 2001; Castles 2004; Brooks & Manza 2006, 2007). Globalisaatioon, uusliberalismiin tai sosiaalis-demografiseen muutokseen liitetyt synkimmät ennusteet

näyttivät olleen väärässä. Johtopäätöstä tukivat ennen muuta kvantitatiiviset, sosiaalimenojen kehitystä koskevat tiedot (Taylor-Gooby 2002). Vuosina 1984–1997 julkisten menojen osuus kansantuotteesta oli 18 OECD-maassa, ennen muuta liberaalin regiimin maissa, kääntynyt lievään laskuun. Sen sijaan sosiaalimenojen kansantuoteosuus oli Irlantia, Belgiaa ja Hollantia lukuun ottamatta noussut edelleen. Erot regiimien välillä olivat säilyneet, vaikka jotkut korkeiden menojen maat (Hollanti) jarruttivat ja perässätulijat (Välimeren maat) saavuttivat Pohjoismaita ja Manner-Eurooppaa.

Tilastollisten tietojen ohella hyvinvointivaltion peruuttamattomuuden, säilyvyyden ja resilienssin puolesta puhui myös teoreettinen päättely. Hyvinvointivaltio on demokratian ”sylissä”; kansalaiset haluavat turvaa ja sosiaalisia oikeuksia. Myös Paul Piersonin *Dismantling the Welfare State* (1994) puhui resilienssin puolesta. Hyvinvointivaltion alasajoa vastaan toimivat niin kansalaisten sille antama kannatus kuin luotujen instituutioiden taipumus pitää yllä itseään. Joistakin vakavista leikkauksista huolimatta hyvinvointivaltioiden alasajo ei ollut onnistunut ideologisten, talous- ja/tai poliittisten eliittien tavoittelemalla tavalla. Poliitikkojen pyrkimys säilyttää asemansa ja välttää epäsuositusta politiikasta aiheutuvaa syyllisyyttä ja vaalariskiä toimi hyvinvointivaltion puolesta. Näin hyvinvointivaltio oli resilientin ja säilyvin toisen maailmansodan jälkeen rakennetun yhteiskunnallisen järjestyksen elementeistä (Pierson 1996). Sen sijaan kansainväliseen talousjärjestykseen, finanssimarkkinoihin, valtiolliseen omistukseen, työmarkkinoille ja ammattiyhdistysliikkeen asemaan oli voitu tehdä radikaaleja reformeja. Pierson palaa samaan teesiin vuoden 2011 kirjoituksessaan, kun takana oli noin neljäkymmentä kulta-kauden jälkeistä vuotta ja noin kolmekymmentä vuotta empiirisiiä pitkitäisaineistoja. Hyvinvointivaltioiden tai täsmälleen sosiaaliturva ja terveyspalvelut näyttivät edelleen yllättävän vakailta, vaikka maailma – talous, työ, työmarkkinat, poliittiset voimasuhteet – ympärillä oli muuttunut toiseksi.

Resilienssi-teesiä tukee myös se, että pysyvän ahtauden oloissa samalla, kun toisaalta on tiukennettu järjestelmien ehtoja ja leikattu etuuk-  
sia (kuten eläke- ja työttömyysturvassa), toisaalta on tehty uusia aloit-  
teita ja laajennettu hyvinvointipolitiikkaa uusiin kohteisiin (Greve  
2011a; Bonoli & Natali 2013). Peter Taylor-Gooby (2002) luonnehti

2000-luvulla avautunutta aikaa hyvinvointivaltion ”hopea-ajaksi”. Näkemysten mukaan kansalaisten hyvinvointi oli pysynyt politiikan keskeisenä tavoitteena, vaikka kansainvälinen talouskilpailu, kustannuskasvun hillintä ja yksilönvalinnan laajentaminen latistivat tavoitetta.

Aivan 2000-luvun alun tilanteeseen nojaavat johtopäätökset saattoivat kuitenkin olla kiirehdyttäjiä. Kuten Taylor-Gooby totesi, taloudellisen globalisaation, hyvinvointijärjestelmien kypsymisen ja kansalaisten tarpeiden kasvun synnyttämät paineet olivat kasvussa. Reformiprosessit ovat hitaita ja niiden vaikutukset realisoituvat ajan mittaan. Erityisesti päätetyt eläkereformit realisoituvat ja niiden vaikutukset eläkkeiden anteliaisuudessa näkyvät ehkä vuosikymmenten viiveellä (Pierson 2011). Lisäksi vuoden 2008 finanssikriisi synkensi tunnelmia ja teki paljaasta kiristämisestä (*retrenchment*) uudestaan ajankohtaisen (Hemerijck 2013b; Bonoli & Natali 2013). Silti 2010-luvun alussa, vuoden 2008 kriisin ensivaiheiden jälkeen saatettiin todeta, että monien maiden hyvinvointivaltiot olivat säilyneet varsin vakaina (Greve 2011), vaikka pahimmin kärsineissä kriisimaissa sosiaalisen alasajo oli alkanut. Myös Pierson (2011) ottaa huomioon, että neljänkymmenen vuoden ”institutionaalisen näpertelyn” jälkeen 2010-luvulla edessä voi olla tosi tiukkuus, *real austerity*.

Hyvinvointivaltion lopun veikkaaminen muistuttaa sadusta ”susi tulee, susi tulee”. Ankarista ajoista huolimatta tuntuu kuin susi ei olisi tullut vielääkään, ei ainakaan kaikkialle. Sadussa tosin susi tuleeekin, kun väki on tuudittautunut siihen, ettei se sittenkään tule.

## 2.4. Jotain muuttuu silti

### *Paradigman vaihtuminen*

Kukaan tuskin kiistää, etteivät eurooppalaiset hyvinvointivaltiot olisi enemmän tai vähemmän muuntuneet kuluneiden seitsemänkymmenen vuoden aikana. Yksi paradoksaaliselta kuulostava tulkinta on Bruno Palierin (2010) *A Long Goodbye to Bismarck* -kirjassa tarjoama. Kun ottaa huomioon, että bismarckilainen sosiaalipolitiikkamalli alkoi kehkeytyä jo 1800-luvun lopussa, kysymyksessä ovat tosiaankin pitkät jäähyväiset.



Palierin tulkinnan mukaan mitään äkillisiä ja kumouksellisia muutoksia ei ole tehty, mutta silti hyvinvointivaltion paradigma on vaihtunut. Manner-Eurooppakin on siirtynyt polulle, jota Palier luonnehtii *uudeksi globaaliksi sosiaalipoliittiseksi paradigmaksi*. Useimmat regiimiin sisällytetyt maat ovat toteuttaneet 2000-luvulla suuria rakenteellisia ja institutionaalisia uudistuksia, mutta silti ei voi puhua koko bismarckilaisen hyvinvointijärjestelmän radikaalista muutoksesta.

Paradigma ei ole yksiselitteinen käsite. Tieteen teoriassa sillä on viitattu jäsentyneisiin tieto- ja maailmankäsityksiin. Paradigmaa on pidetty yhtenä ideoiden tyyppinä (esim. Taylor-Gooby 2005), laajasti jaettuna kognitiivisena ja moraalisenä mallina (Carson 2006). Tavallista on puhe politiikkaparadigmoista, siis politiikan tekoa ohjaavista uskomuskokonaisuuksista (Jenson 2017) tai kuten Ville-Veikko Pulkka (2017,15) sanoo, kokonaisvaltaisista, yhteiskunnan rakenteiden läpi levittäytyvistä, politiikan tekoa ohjaavista mentaalisisistä malleista. Ne sisältävät käsitteitä siitä, mikä on politiikassa toivottavaa ja mahdollista. Keynesiläinen talousteoria käy esimerkiksi taloudellista ajattelua ja politiikkaa ohjanneesta paradigmasta. Voi ajatella, että hyvinvointivaltion politiikkaa tai politiikkoja ohjaa kulloinkin jokin tietty ”paradigma”, uskomusjärjestelmä, vaikka se ei olisikaan eksplisiittinen.

Peter Hallin (1993; myös van Gerven 2008b; Keskitalo 2008; Palier 2010) jo klassinen analyysi talouspolitiikan muutoksesta Britanniassa vuosina 1970–1989 on tarjonnut yleisemmänkin mallin politiikan paradigmaattiselle muutokselle ja sen analyysille. Hallin kohteena oli keynesiläisen ajattelun ja politiikan vaihtuminen tarjontakeskeiseen ja rahan vakautta varjelemaan, monetaristiseen taloudenpitoon. Keskeistä tuossa analyysissä on politiikan muutoksen asteittaisuus. Sosiaalipolitiikkaan sovellettuna se tarkoittaa, että ensimmäisellä tasolla sosiaalipolitiikkaa muutetaan puuttamalla etuuksien tasoon ja saatavuuteen. Toisella tasolla muutetaan järjestelmien periaatteita, esimerkiksi ulkoistetaan palveluja ja organisoidaan hyvinvoinnin hallinto uuden julkisjohtamisen (*New public management*) periaatteiden mukaan. Kolmannella tasolla muutetaan politiikan tavoitteita tai paradigmaa.

Uusliberalismia – tai monetarismia ja tarjonnan taloutta – on siis pidetty uutena makrotaloudellisena, keynesiläisyyden selättäneenä paradigmatena. Morel, Palier ja Palme (2012, 12-13) tarjoavat hyvinvointival-

tioon samoja paradigmoja: sodanjälkeistä keynesiläistä ja sen nitistänyttä uusliberalismia. Nämä kaksi paradigmaa eroavat huomattavasti toisistaan valtion /julkisen toiminnan avainperiaatteita, -arvoja ja instrumentteja koskevissa käsityksissä, ennen muuta työttömyyden syitä sekä talouden, työllisyyden ja sosiaalipolitiikan suhteita koskevissa käsityksissä. Näiden kahden paradigman lisäksi Morel ym. erottavat emergentin, nousussa olevan sosiaalisesti investoinniksi nimeämänsä paradigman. Se ei kuitenkaan ole vielä edellisiin verrattuna yhtä luutunut, niin että he kutsuvat sitä mieluummin perspektiiviksi. Muita samaa tavoitelleita käsitteitä ovat ainakin inklusiivinen liberalismi (Mahon 2007), produktivismi (Hudson & Kühner 2009; 2010) ja aktiiviparadigma (Bonoli 2013b). Morelin ym. kirjaan kirjoittanut Jane Jenson (2017) jatkaa keskustelua politiikkaparadigman vaihtamisesta ja ehdottaa nyt emergentiksi paradigmaksi, Euroopan sosiaalisen mallin modernisoinnin avaimeksi, sosiaalisen investoinnin ja sosiaalisen yrittäjyyden kombinaatiota.

Uusien ideoiden ja paradigmojen omaksumista voi myötäsukaisesti kutsua hyvinvointivaltion modernisoinniksi. Kun entinen paradigma tyhjenee (Bönker 2005) eikä pysty enää vastaamaan ajan taloudellisiin ja sosiaalisiin kysymyksiin, uusi paradigma murtautuu läpi esimerkiksi politiikan oppimisen ja ideoiden leviämisen myötä (Keskitalo 2008). Oppiva modernisointi antaa kuitenkin kovin siloisen kuvan tapahtumista, jotka sisältävät luokkien ja muita poliittisia yhteenottoja, kansalaisten kokemia vääryksiä ja kantamia tappioita. Edes asiantuntija- ja poliittiset eliitit eivät ole murroskohdissa yksimielisiä uusista ratkaisuista. Lisäksi ratkaisut on ainakin jossain määrin kuljetettava demokratian ja intressiryhmien läpi ja tuotettava niille riittävä kansalaisten hyväksyntä – muutosimperatiivi on pystyttävä konstruoimaan riittävän vakuuttavasti.

Politiikka-paradigman käsitteellä on kuitenkin tietty ansio hyvinvointivaltion muutoksen tutkimuksessa. Poliitiikan tekemistä, tavoitteita ja rajoja koskeva uskomusjärjestelmä voi muuntua toiseksi nopeammin kuin hyvinvointivaltio juurtuneina instituutioina ja järjestelminä. Kulloinkin hallitseva paradigma siis kertoo, mihin suuntaan hyvinvointivaltiota ollaan kääntämässä. Paradigmalle ominaiset prioriteetit, argumentit, puhevarasto ja ratkaisut – olkoon, että ne koskisivat vain hyvinvointivaltion kokonaisuuden kannalta marginaalisia kysymyksiä – leimaavat herkästi käsityksemme koko hyvinvointivaltiosta.

## *Hyvinvointivaltion ajautuminen*

Hyvinvointijärjestelmien pysyvyys ei ole pelkästään hyvä asia. Hyvinvointivaltion resilienssiä painottanut Paul Pierson (2011) pohtii itse teesinsä eli resilienssin ja jatkuvuuden varauksia ja tuo keskusteluun hyvinvointivaltion roolin muuttumisen. Vierastan ”roolin” käsitettä tässä, mutta itse huomio on hyvin aiheellinen. Pierson ottaa käyttöön vähittäisen ja kätkeyn institutionaalisen muutoksen teoreetikkojen käsitteen *drift* (ajautuminen, ajelehtiminen) (Hacker 2004; Streeck & Thelen 2005; Kangas 2010; Kangas ym. 2010). Instituutio itsessään ei muutu, siihen ei tehdä tavoitteellisia muutoksia, mutta yhteiskunnan muutoksen myötä instituution merkitys muuttuu. Olli Kankaan käyttämä esimerkki on Tanskan eläkejärjestelmä. Universaali kansaneläke pysyi muuttumattomana, mutta se ei vastannut palkansaajien intresseihin. Niinpä sen rinnalle alkoi ilman keskitettyä päätöstä muodostua työmarkkinoilla sovituita työeläkkeistä koostuva vapaaehtoinen järjestelmä. Julkisen eläkkeen merkitys kutistui ja eläketurvan kokonaisuus ajautui hyvin toiseen asentoon.

Ajautumisteesi väittää, että järjestelmät voivat säilyä varsin muuttumattomina etenkin, jos vahvat veto-oikeudet estävät institutionaalisen muutoksen. Samalla niiden vaikutus ja vaikuttavuus hyvinvointitavoitteisiin – turvallisuuteen, toimeentulon riittävyys, hoivatarpeeseen, tuloerojen kohtuullisuuteen, elämän näköalaan, mihin hyvinvointivaltiolla nyt pyritäänkin – heikkenee. Systeemi ajautuu suuntaan, josta ei ole tehty tietoisia päätöksiä. Rakennetut, muuntumiskyvyttömät hyvinvointijärjestelmät puolestaan ajautuvat nurkkaan.

Pierson esittää ajautumisen dynamiikasta kaksi versiota, ”pehmeän” (Esping-Andersenin lanseeraama *frozen landscape*) ja ”kovan” (*Maginot Line*). Edellinen viittaa tilanteeseen, jossa hyvinvointijärjestelmät eivät reagoi yhteiskunnalliseen muutokseen. Voimavarat sitoutuvat vakiintuneisiin, kuten ”vanhoja” riskejä vakuuttaviin järjestelmiin, joilla on poliittinen etulyöntiasema, ja politiikka on kyvyttöä vastaamaan työn ja perheen epävarmistumisen tai eriarvoistumisen kaltaisiin uusiin riskeihin. Toinen, kova versio, viittaa vielä vakavampaan kyvyttömyyteen vastata yhteiskunnan muutokseen ja tehdä strategisia päätöksiä. Siinä hyvinvointi-instituutiot joutuvat saarretuiksi samoin kuin ranskalaisten puolustuslinja (Maginot-linja) joutui saksalaisten saartamaksi toisessa maailmansodassa.

Pierson kuvaa, miten Yhdysvaltojen julkisen ja yksityisen sekoitukselle rakentuva hyvinvointijärjestelmä on erityisen altis tällaiselle valloitukselle tai saarrolle. Muutokset tapahtuvat kätketysti ja vähittäin ilman korkean profiilin poliittisia debatteja ja reformeja. Tuloksena on ollut ajautuminen äärimmäisen eriarvoiseen yhteiskuntaan tai ”voittaja-saa-kaiken” -yhteiskuntaan, jossa varallisuus ja tulot kasautuvat pienelle hierarkian huipulle. Tämä on tapahtunut rinnan amerikkalaisen yhteiskunnan hyvinvointivaltion ydininstituutioiden kuten *Social Securityn* (julkinen eläke) ja *Medicaren* (köyhien terveysjärjestelmä) säilymisen kanssa. Muut voimat ja kehityssuunnat ovat saartaneet hyvinvointi-instituutiot.

Eurooppa kuitenkin poikkeaa Yhdysvalloista. Euroopassa ensimmäinen versio on tutumpi, loputtomasti keskusteltu. Esimerkiksi Gøsta Esping-Andersen (1996, 2009, 2010) on puhunut turhautumiseen saakka bismarckilaisen sosiaalivaltion kyvyttömyydestä vastata työn ja perheen uusiin trendeihin. Ehkä Eurooppaan ei voi kuvitella amerikkalaisia varallisuus- ja tuloeroja, mutta kyseisen dynamiikan kyllä voi. Dynamiikka sopii myös viime aikoina paljon huomiota saaneeseen globalisaation häviäjien tilanteeseen. Globalisaation häviäjiksi kutsuttu ryhmä – työväestö, alempi keskiluokka – on työpaikkojensa mukana menettänyt absoluuttisia ja suhteellisia tulojaan, asemaansa, arvostustaan ja elintasaan samalla, kun globaalin etelän köyhien tulot nousseet ja globaalin pohjoisen eliittien ja ylempien keskiluokkien laariin on satanut mannaa. Poliitiikka tai hyvinvointivaltio on ollut kyvytön vastaamaan menetysten kokemukseen.

Itse olen miettinyt ilmiötä Ulrich Beckin (esim. 1998) käyttämän zombivertauksen avulla. Beckin mukaan jo 1980- ja 90-luvuilla oli menossa instituutioiden rapautuminen, prosessi, jossa teollisuusyhteiskunnan instituutioista oli tulossa zombeja, eläviä kuolleita. Helpoimmat esimerkit tarjoutuivat työmarkkinoilta. Kyselin vuonna 2004 (Julkunen 2004f, 253) ja uudestaan *Uuden työn paradoksit* -kirjassa (2008h, 59) seuraavaan tapaan: Entä kun (suomalaisen) työelämän turvainstituutiot – ammatillinen järjestäytyminen, yleissitovat työehtosopimukset, irtisanomissuoja, työaikalaki, työturvallisuuslaki, työterveydenhuolto, yhteistoimintalaki, työttömyysturva, muu sosiaaliturva – ovat paikoillaan vain lievästi modifioituina? Onko kaikista näistä instituutioista tullut zombeja, eläviä kuolleita, joiden otteesta työelämän kehityssuunnat irtoavat? Päätellin, että:

– – eurooppalaisia työelämän instituutioita ei missään tapauksessa voi pitää zombeina, elävinä kuolleina, jollaisen kohtalon Ulrich Beck – – näkee odottavan teollisuusyhteiskunnan instituutioita. Silti työelämä tendenssinomaisesti irtoaa suojelevien instituutioiden otteesta, ja yksilöt jäävät enemmän oman markkinakapasiteettinsa ja kohtalonsa varaan, kohtaamaan markkinariskinsä entistä suuremmin. Suojelevat instituutiot myös sulkeutuvat; ne valikoivat tarkemmin sen, ketä ne sulkevat piiriinsä. Tämä valikointi tapahtuu yhä yksilöllisemmin, kun yksilöt joutuvat tekemään itsestään kilpailukykyisiä ja houkuttelevia yritysten, organisaatioiden ja instituutioiden silmissä.

Aivan ilmeisesti työmarkkinainstituutioiden zombiutumisen, tyhjenemisen ja joutuminen nurkkaan on tuosta edennyt; entä hyvinvointivaltion instituutioiden? Ajautumista (*drift*) tunnutaan reformikirjallisuudessa käytettävän vähän eri vivahtein. Hyvin yleisellä tasolla se voisi tarkoittaa voimakasta ”vetoa ja työntöä”, joka vie hyvinvointivaltiota tai hyvinvointijärjestelmiä johonkin tiettyyn suuntaan, josta ei ole tehty pitkän aikavälin strategisia päätöksiä. Tässä mielessä ajautuminen kattaisi myös itsessään vähäiset marginaaliset sopeutukset, jotka ”ajavat” systeemiä tiettyyn suuntaan.

## 3. Kypsan hyvinvointivaltion reformointi

### 3.1. Käsitteet ja sanastot

Hyvinvointivaltion tutkimuksessa on siis konstruoitu hyvinvointivaltion kaksijakoinen kaari, ensin formatiivinen rakentamis- ja laajenemiskausi, sitten kasvun pysäyttämisen ja uudelleenajattelun kausi. Ajan vaihtuminen ajoittuu ja paikantuu vähän eri tavoin eri regiimeissä. Karkeasti ottaen ensin läksivät liikkeelle liberaalin regiimin, sitten Pohjoismaat ja viimeksi mannereurooppalaiset maat.

Kypsan hyvinvointivaltion käsite ilmestyi tutkimuskeskusteluun tuossa taitteessa, eli 1980-luvulle tultaessa (Hecló 1981; Mishra 1990; Julkunen 1992a). Sittemmin esimerkiksi Paul Pierson (2001) on analysoinut ”kypsiä hyvinvointivaltioiden jälkitekollisia paineita”. Kypsä viittaa rakentamiskauden tulokseen, jossain mielessä ”valmiiseen”. Kaikissa kehittyneissä maissa oli rakennettu teollisen yhteiskunnan riskejä vakuuttavat järjestelmät, ja eläkejärjestelmät olivat kasvaneet täyteen mittaansa. 1980-luvun keskusteluissa kypsä on implikoinut myös ”rajoilleen kasvanutta”. Tuolloin keskusteltiin niin talouskasvun sosiaalisista ja ekologisista rajoista kuin hyvinvointivaltioiden kasvusta rajoilleen.

Itse kirjoitin *Hyvinvointivaltio käännekohdassa* kirjassa (1992a, 88–89) otsikon ”Peruuttamaton mutta kypsä hyvinvointivaltio” alla seuraavasti:

Kun voimavarat eivät enää kasva, joutuu hyvinvointivaltio – – tehokkuutta, sopeutuvuutta, joustavuutta ja uudistumiskykyä koskevaan

testiin. – – Kypsät instituutiot eivät voi koota tuekseen sellaisia utooppisia energioita kuin kehkeytyvät. Mutta hyvinvointivaltio voi silti olla ankkuroitunut niin arkeemme kuin organisoituneisiin eturyhmiin.

Teesini tässä kirjassa on, että hyvinvointivaltiot ovat lujasti ankkuroituneita ja pysyneet pinnalla. Samalla ne ovat alituisen reformoinnin kohteena, ja tästä reformista on kasautuvasti tutkimusta. Tarjolla on koko nippu käsitteitä, joilla hyvinvointivaltion muutokseen ja reformiin on käyty käsiksi ja joilla muutoksen luonnetta on otettu haltuun. Sosiaalipolitiikan tieteellinen ja poliittinen kieli ovat kiistanalaisia. Kielen ja käsitteiden valinnalla voi samasta virtaavasta tapahtumakulusta antaa erilaisen kuvan. Käsitteet myös ajattelevat puolestamme; ne ohjaavat ajattelua. Hallitusten ja ministeriöiden kieli puhuu hyvinvointiyhteiskunnan säilyttämisestä ja toimintojen kehittämisestä, kriittisimmät puheenvuorot hyvinvointivaltion alasajosta. Yksi tämän kirjan kirjoittamisen pulma on, että hyvinvointivaltion reformoinnin tutkimus ja teoria puhuvat englantia. Englanniksi on sävykäs joukko käsitteitä, joita on vaikea istuttaa Suomeen. Otan seuraavassa vapauden esitellä hyvinvointivaltion reformiteorian keskeiset englanninkieliset käsitteet yrittämättä lyödä lukkoon niiden suomenkielisiä vastineita.

Reformi olisi mahdollista suomentaa uudistukseksi ja uudistamiseksi. Suosin kuitenkin reformia, vaikka se ei suomeksi käytettynä tuokaan mieleen sanan englanninkielistä koostumusta, *re-form*. *Re-form* sopii täydellisesti tämän kirjan ajatukseen. Jotain jo rakennettua (hyvinvointivaltio ja siihen sisällytetyt hyvinvointijärjestelmät) muotoillaan uudestaan.

### *Welfare (state) reform*

Poliittisessa kielessä reformismi on viitannut maltilliseen, ei-vallankumoukselliseen sosialismiin, yhteiskunnan uudistamiseen vasemmistolaisen ideologian suuntaan. 1980- ja 90-luvuilla reformi sai englanninkielisessä tutkimuksessa päinvastaisen ideologisen sisällön, kun ajankohdan uusoi-keistolaisia uudistuksia kutsuttiin nimellä *welfare reform*. Samassa suhdanteessa myös radikaali ja radikaali reformi saivat uusoi-keistolaisen ja uuskonservatiivisen sisällön.

Myös tutkimuskentällä *welfare reform* tai *welfare state reform* -käsitteillä alettiin 1980- ja 90-luvulla viitata aivan tiettyyn uuskonservatiivisten tai uusliberaalien linjojen mukaiseen sosiaalipolitiikan uudistamiseen. Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa konservatiivien (ja jopa oikeistofundamentalistien) moraalilla oli niskan päällä. Yhdysvalloissa demokraatit olivat omaksuneet konservatiivista retoriikkaa ja politiikkaa, kuten Bill Clintonin hallinnon *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (1996) osoittaa. Tämä laki oli pitkään sosiaalipolitiikan käännöksen eräänlainen ikoni. Sitä valmisteltaessa (1992) Clinton sanoi haluavansa lopettaa *welfaren* – siis tarveharkintaisen sosiaalilain – koska se murensi työn, perheen ja vastuun kaltaisia perusarvoja (Rahkonen 2000; Peck 2001). Uudistuksen sisältämät työvelvollisuus- ja vastikkeellisuusohjelmat olivat ideologista puhetta heikommassa kantimissa. Silti amerikkalaista tapahtumasarjaa analysoinut Peck (2001) kuvaa 1990-luvun tapahtumia seismiseksi muutokseksi. 1990-luvun alku oli Yhdysvalloissa käännekohta, jossa toimeentulo-oikeuksien puolustajat joutuivat tappiolle. Köyhyyden vastaiset aktivistit joutuivat taktisesti mahdottomaan tilanteeseen, kun debatti koski vain sitä, miten *workfare*-politiikka laitettaisiin toimeen (Peck 2001).

Kun googlasin ”welfare reform” pari vuotta sitten (2014), vastaan tuli David Cameronin koalitiohallituksen helmikuussa 2011 parlamentille antama *Welfare Reform Bill*. Laki sisältää laajan joukon uudistuksia. Tavoitteena oli tehdä etuus- ja verovähennysjärjestelmistä yksinkertaisempia ja ennen muuta luoda insentiivit, joilla saadaan ihmiset sosiaalietuuksilta työhön ja varmistetaan, että työnteko on aina kannattavaa. Tammikuussa 2016 vastaan tuli sama laki parlamentin hyväksymänä, samoin kuin brittihallituksen uudempi, köyhiä perheitä rokottava säästöohjelma (*Welfare Reform and Work Bill 2015–2016*). Suomi, Pohjoismaat ja Eurooppa – ehkä Britannia pois lukien – poikkeavat monessa suhteessa Yhdysvalloista. Silti annoin 1990-luvun suomalaista sosiaalipolitiikkaa koskevalle kirjalle *Suunnanmuutos* alaotsikon ”1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa”. Otsikko olettaa, että teollisuusmaiden läpi kulkeneessa aallossa on jotain samaa.

Vaikka reformi, uudistus ja uudistaminen vastaavat toisiaan kieliopillisesti, ne kuulostavat eri asioilta. Uudistuksella ja uudistamisella on suomen kielessä hakemaani myönteisempi kaiku. Englanninkielisen kir-



jallisuuden *restructuring* sopii hyvin ajatteluuni, mutta suomeksi uudelleenrakenteistuminen on kömpelö käsite. Käytän tässä kirjassa reformin ja reformoinnin käsitettä yleiskäsitteenä. Irrotan sen kapeasta “welfare reform” merkityksestä. En siis lyö etukäteen lukkoon, että muutokset olisivat uusliberaalin käsikirjoituksen mukaisia. Tämä avaa reformoinnin monitahoisen maailman aloitteineen, ideoineen, retoriikkoineen ja taiselutuneen. Hyvinvointivaltion reformoinnista on kaikkialla tullut päätty-mätön ja visainen pulma (Vis ym. 2008).

### *Workfare*

Alun perin *workfare* tarkoitti amerikkalaisittain sitä, että (tarveharkintai-nen) sosiaaliapu piti ansaita työllä. Se on tiivistys sanoista *work for your welfare* (welfare = sosiaaliapu, suomalaisittain toimeentulotuki) (Hämäläinen 2013). *Workfare* ei hevin käänny suomeksi, vaikka monenlaista on yritetty: työvointi, työkyky, työvelvollisuus, työpakko, työkuri, työnjousto. *Workfare states* -nimisen kirjan kirjoittanut Jamie Peck (2001) sanoo ottaneensa käsitteen käyttöön ”provokatiivisena merkitsijänä”, ja käsitteellä on usein poleeminen sävy. Suomalaisessa keskustelussa sitä ovat käyttäneet aktivointipolitiikan kriitikot. Guy Standing (2011) teok-sessaan prekariaatista, uudesta vaarallisesta luokasta, katsoo prekariaatin kärsivän toimeentulon epävarmuudesta, eikä vähiten *workfare*-politiikan vuoksi.

Nytemmin käsite on laaja ja venyvä, ja sääntelykoulukunta ymmärtää sen kattavasti pyrkimyksenä alistaa sosiaalipolitiikka työmarkkinoiden joustavuudelle ja talouden kilpailukyvyille. Bob Jessop (1993, 2000, 2002) kuvasi jo neljännevuosisata sitten vuotta sitten käynnissä olleen yhteiskunnallisen muutoksen siirtymänä ”*from Keynesian Welfare National State to Schumpeterian Workfare Post-National State/Regime*” – siis siirtymänä keynesiläisestä kansallisesta hyvinvointivaltiosta schumpeterilaiseen jälkikansalliseen työnjousto- ja työvelvollisuusvaltioon. Nimeäminen viittaa hyvinvointival-tioon, mutta itse asiassa KWNS ja SWPNS ovat pääoman ja työn välisen suhteen sääntelyrakenteita. Risto Heiskala (2006) kutsuu jälkimmäistä schumpeterilaiseksi kilpailuvaltioksi ja jättää termin *workfare* rauhaan.

Jessop painottaa orientaatiomuutosta uudelleenjakavasta ja laajenevien sosiaalisten oikeuksien politiikasta kohti produktivismia, työnteon kannustimia ja velvollisuutta, menojen hillintää ja toimeentuloturvan residualisointia (Jessop 2000, 2002; Torfing 1999; Vis 2010). Karkeasti ja dikotomisoiden keynesiläisen kansallisen valtion sosiaalipoliittisia rakenteita olivat täystyöllisyys sekä kulutuskysyntää ja fordismiin hyvää kehää ylläpitäneet työehtosopimukset, tulonsiirrot ja laajeneva sosiaaliturva. Schumpeterilaista jälkiteollista kilpailukykyä edistetään innovatiivisuudella, joustavuudella sekä sosiaalimenojen hillinnällä. Fordistis-keynesiläinen täystyöllisyys on rapautunut tai siitä on luovuttu. Silti ja juuri siksi työortodoksia (Jordan 1998; Julkunen 2001f) ja korkean työllisyyden tavoite ovat vallanneet yhteiskuntapoliittiset tavoitteet ja muodostavat reformipolitiikan ytimen.

### *Retrenchment, dismantling, erosion, austerity*

*Retrenchment* oli 1990-luvun reformitutkimuksen keskuskäsite, eikä se ole menettänyt ajankohtaisuuteen vielääkään tai etenäkään vuoden 2008 kriisin jälkeen. Käsitteen alkuperä on vanhempi; sitä käytettiin Yhdysvalloissa jo 1920- ja 30-luvuilla viittaamaan julkisten menojen leikkauksiin (van Gerven 2008b). Yksi osoitus käsitteen 1990-luvulla saamasta asemasta oli merkittävien eurooppalaisten sosiaalipoliitikkojen, Giuliano Bonolin, George Vicin ja Peter Taylor-Goobyn teos *European Welfare Futures* (2000), jonka alaotsikkona on *Towards a Theory of Retrenchment*. Tuon ajan tutkimuksista löytyvät niin *welfare retrenchment*, *welfare state retrenchment* kuin *state retrenchment* (esim. Cox 1997; Svallfors 1999). Paul Piersonin toimittaman teoksen *The New Politics of the Welfare State* artikkeleiden otsikoissa esiintyvät muun muassa “Era of Retrenchment” (Huber & Stephens 2001) ja “Welfare State Retrenchment” (Kitschelt 2001).

Bonolin ja kumppaneiden kirja oli itselleni tärkeä *Suunnanmuutosta* kirjoittaessani. Keskellä suomalaista tyyntyttelevää tutkimusilmastoa tajusin, että kriittisempi *retrenchment* on legitiimi sosiaalipolitiikan käsitteväline ja tutkimuskohde. Käsitteen täsmällisin kieliopillinen vastine olisi uudelleen- tai takaisintiukentaminen. Osuvaa suomennosta en ole

keksinyt, vaikka olen pyöritellyt: peräyttäminen, peruuttaminen, takaisinpainaminen, takaisintyöntäminen, takaisinvyörytys, purkaminen, kutistaminen, heikentäminen, ohentaminen, kaventaminen, niukentaminen, näivettäminen, kiristäminen, järsiminen, karsinta, karsiminen, hivuttaminen...

Käsite oli hallitseva, mutta ei yksiselitteinen. Viittaako se vain määrälliseen etuuksien ja menojen leikkaamiseen vai myös laadullisempiin ja institutionaalisempiin muutoksiin (Palier 2010; Bonoli & Natali 2013)? Christoffer Green-Pedersen (2001) määritteli *retrenchmentin* sellaisiksi sosiaaliturvajärjestelmien muutoksiksi, jotka tekevät niistä saajille vähemmän anteliaita ja houkuttelevia. Tällöin mukaan voidaan lukea järjestelmien sisäänpääsyehtojen sekä etuuksien karttumisen tiukentaminen, etuuksien tason lasku, tarveharkinnan ja omavastuuosuuksien lisääminen, yksityistäminen ja omaistaminen, palvelujen saatavuuden ja laadun heikkeneminen, asiakaskuntien valikointi, vakuutettujen vakuutusmaksujen käyttöönotto jne. *Kuka vastaa* -kirjaan kokosin Suomen 1990-luvun laman katalysoimat tämän suuntaiset muutokset ja käsitteelin niitä otsikon ”Julkisen vastuun rajoittamisen politiikat”alla (Julkunen 2006a, 156-172).

*Retrenchment* on pysynyt ajankohtaisena myös 2000-luvun tutkimuksessa, toteavat Bonoli & Natali (2013). *Retrenchment* ei kuitenkaan riitä 2000-luvun analyysivälineeksi. Uudistukset eivät palaudu vain kutistamiseen ja leikkaamiseen. Kun hyvinvointijärjestelmiä muovataan kilpailu(kyky)valtion logiikan mukaisiksi, muutokset ovat moninaisempia. Kun naisia mobilisoidaan työmarkkinoille, hoivan turvaaminen on vaatinut uusia etuuksia ja oikeuksia. Andreas Bergh ja Gissur Ó Erlingsson (2009) selittävät ruotsalaista konsensusta sillä, että Ruotsissa tapahtui *Liberalization without Retrenchment*, siis moninaisten markkinoiden avaaminen ilman kutistamista. Seurauksista kiistellään, mutta yksityistävien ja markkinoistavien uudistusten tarkoitus ei kuitenkaan ollut kansalaisten saatavilla olevien palvelujen vähentäminen tai heikentäminen.

*Retrenchment*-käsite viestii kansalaisten kannalta kielteisistä, heidän oikeuksiaan, toimeentuloaan ja selviämistään heikentävistä ja kaventavista muutoksista. Kuten Minna van Gerven (2008b) toteaa, uudistusten seuraukset yksilöiden hyvinvoinnille ja selviämiselle pitää kuitenkin arvioida empiirisesti. Seuraukset voivat olla marginaalisia tai merkittäviä,

ja ne vaihtelevat ryhmittäin. *Retrenchmentin* tutkimuksessa on seurausten vakavuudesta riippumatta erityinen kiinnostavuutensa. Se on epäsuositua ja siksi vaikeaa toteuttaa. Tähän päivään mennessä on kertynyt melkoinen tutkimuskirjallisuus, joka käsittelee sitä, missä määrin, miksi ja miten hyvinvointivaltion takaisintyöntämistä tapahtuu ja miten epäsuosittuja uudistuksia voi toimeenpanna.

*Dismantling* kuulostaa kovemmalta kuin *retrenchment*, ja alasajo tuntuu osuvalta suomenkieliseltä vastineelta. Käsitettä käytetään poliittisen ja arkikielen ohella myös tutkimuksissa. Paul Piersonin klassikon nimi on *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment* (1994), ja tunnettu vastaus oli, että konservatiivihallitukset eivät onnistuneet alasajossa, vaikka saivatkin aikaan sosiaaliturvan kaventamista ja leikkauksia. Anders Lindbom (2001) artikkelissaan *Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost Its Defining Characteristics?* (2001) antaa saman vastauksen. Vaikka sosiaaliturvaa ja palveluja oli leikattu ja reformoitu 1990-luvun paineissa, hyvinvointivaltiota ei ollut ajettu alas. Sen sijaan Anu Kantola ja Johannes Kananen tuoreessa artikkelissaan (2013) analysoivat sitä, miten Suomen hallitukset ovat 1990-luvulta lähtien ajaneet alas (*dismantle*) pohjoismaisen hyvinvointivaltioparadigman ja omaksuneet schumpeterilaisen kilpailu- ja *workfare*-valtion idean. Tulkitsen tämän jo aiemmin toteamani valossa: politiikkaa tai jopa hyvinvointivaltion politiikkaa ohjaavien paradigmojen vaihtaminen käy helpommin kuin hyvinvointivaltion alasajo.

*Eroosio* on hiipivää ja kumulatiivista rapautumista ja rappeutumista. Se ei viittaa niin tietoiseen politiikkaan kuin *retrenchment*, vaan pienten kumuloituvien nirhausten ohella se sisältää poliittisen ajelehtimisen, ei-päätökset ja päättämättä jättämisen. Viime vuosina finanssi- ja eurokriisin ja sen korjausyritysten myötä keskusteluun on ilmestynyt *austerity*, siis talouskuri, kurjistaminen, kuristaminen, kovat leikkaukset ja säästöt. Tällä viitataan sekä yleisempään kiristävään talouspoliittiseen linjaan että julkisen talouden säästökuuriin. Toisaalta Paul Pierson lanseerasi viisitoista vuotta sitten (2001) käsitteen *permanent austerity*. Tämä ei tietenkään tarkoita viime vuosina euroalueen kriisimaihien kohdistettujen säästövaatimusten kaltaista politiikkaa, vaan kypsien hyvinvointivaltioiden edessä olevaa resurssien niukkuutta suhteessa tarpeisiin ja tästä nousevaa tiukkuutta resurssien käytössä ja uusien etuuksien käyttöönotossa.

*Modernization, evolution, transition, transformation, adaptation, adjustment, accommodation, recasting, restructuring, revision, liberalization, marketization, regime change*

Villi käsitetuotanto on ominaista liikkeessä olevilla tutkimusalueilla, näin myös hyvinvointivaltion muutoksessa. Englannin kielessä on siis koko joukko hyvinvointivaltion muutokseen ja muuttamiseen viittaavia käsitteitä. Kaikille ei oikein löydy suomenkielistä vastinetta, eikä ole tarpeenaan, sillä niillä ei ole yhtä vakiintunutta tieteellistä asemaa kuin edellä esitellyillä. Mutta niiden sävyt ovat erilaisia, ja yritän seuraavassa kuulostella niiden sävyjä ja konnotaatioita.

*Modernisointi* eli *uudenaikaistaminen* kuulostaa hyvältä asialta; tottahan hyvinvointivaltiota tulee uudenaikaistaa ja ajanmukaistaa. *Siirtymä, transitio* ja *transformaatio* viittaavat laadullisiin muodonmuutoksiin ja muuntumiin, eivätkä itsessään sisällä myönteisiä tai kielteisiä konnotaatioita. Sama koskee silloin tällöin esiintyvää käsitettä *recasting* (uudelleenroolitus). *Revisiointi* ei ole vakiintunut hyvinvointivaltion tutkimuskieleen, mutta Bélandin ym. (2014) artikkelissa vilahtaa ”revisoidun sosiaalidemokraattisen mallin” käsite. Vasemmistolaisessa poliittisessä kielenkäytössä revisionisti on saanut ruman kaiun eräänlaisena luopiona suhteessa alkuperäiseen ja oikeaoppisuuteen. Itse asiassa kun käsitteen purkaa, re-visiointi, uudelleenvisiointi, voisi olla oikein sympaattinen ilmaus. Taidanpa käyttää sitä!

*Evoluutiokaan* ei ole juurtunut hyvinvointivaltiotutkimukseen, vaikka jotkut merkittävät institutionalistit ja poliittisen talouden tutkijat nojaavat käsitteeseen tutkiessaan instituutioiden pitkän aikavälin säilymistä, muutoksia ja elinkaaria (esim. Thelen 2004; Streeck & Thelen 2005). Evoluutiollakin on myönteinen kaiku. Hyvinvointivaltion evoluutio tuo ainakin minulle mieleen ajatuksen elinkelpoisimpien institutionaalisten muotojen säilymisestä tai pääsystä voitolle. Kapitalismin variaatiot -kirjallisuudessa hyvinvointivaltion muutos käsitetään pikemmin *liberalisoinniksi*, siis markkinaehtoistamiseksi ja markkinoihin mukauttavaksi kuin *retrenchmentiksi* (Streeck & Thelen 2005; Streeck 2015). *Marketization*, markkinoistaminen saa yllättävän vähän huomiota hyvinvointivaltiotutkimuksen päävirrassa. Britanniassa ja laajan palveluvaltion Pohjoismaissa palvelujen markkinoistamisesta ja kilpailullisista palvelumarkkinoista on tullut yhä keskeisempi reformiväline.

*Adaptation, adjustment, accommodation* (sopeutuminen, sopeuttaminen, mukautuminen, mukauttaminen) käsitteiden välillä on pieniä vivahde-eroja. Suomen kielessä joutuu valitsemaan aktiivista tekemistä tarkoittavan käsitteen (mukauttaminen, sopeutus, sopeuttaminen) ja passiivisemmän prosessin (mukautuminen, sopeutuminen) välillä. Käsitteet ovat alasajo- ja kutistamiskäsitteitä vähemmän kriittisiä. Ne eivät kuitenkaan viesti sellaista positiivista muutosta kuin uudenaikaistaminen, vaan sisältävät myös hyvinvointivaltion kaventamisen ulkoisten ja sisäisten paineiden edessä sekä julkisen kulutuksen leikkaukset budjettien tasapainottamiseksi.

Mikko Kautto (2001) antoi väitöskirjalleen alaotsikon *Comparative Studies on Welfare State Adjustment in Nordic Countries*. Hyvinvointivaltion reformointitutkimuksen eturiviin noussut Anton Hemerijck (2013a) puolestaan käyttää sekä käsitettä *adaptation* että *accommodation*. Hänen teoksensa *Changing Welfare States* juonena on hyvinvointivaltioiden sopeuttaminen ja mukauttaminen 2000-luvun taloudellisiin ja sosiaalisiin realiteetteihin. Sopeutumisen käsite antaa kuvan funktionaalisesta välttämättömyydestä ja miksei onnistumisestakin. Sen avulla voidaan kuitenkin tutkia, kuten Kauttokin tekee, erilaisia vastauksia ja reaktioita samoihin paineisiin.

Neutraalisuudessaan sopeuttaminen on käyttökelpoinen käsite. Suomalaisessa poliittisessa kielessä sopeuttaminen tosin viittaa lähinnä julkisen talouden ”tasapainotukseen” menoja leikkaamalla tai veroja korottamalla. Tutkimusotteen ja ajattelun eroja voi syntyä kuitenkin siinä, mihin hyvinvointivaltiota oikein ajatellaan sopeutettavan: uusin sosiaalisiin riskeihin, globaali- ja finanssikapitalismiin vai julkisten tulojen ja menojen epätasapainoon. Tutkimuskielessä sopeutuminen on kuitenkin politiikan kielen budjettien tasapainotusta sekä velkamaille pakotettua rakennesopeutusta monitahoisempi käsite.

*Regiimien vaihtuminen ja läheneminen* ovat kokonaisvaltaisia näkökulmia muutokseen ja ne kattavat niin institutionaaliset kuin fiskaaliset muutokset. Regiimierottelun vuonna 1990 esittänyt Esping-Andersen päätteli kymmenkunta vuotta myöhemmin (Esping-Andersen 1999, 165), että kolmen regiimin rakenne pyrkii uusintamaan itsensä ja että regiimit uudistuvat oman logiikkansa ja dynamiikkansa mukaisesti. Kuten jatkossa esitän tarkemmin, sittemmin on nähty regiimien

lähenemistä, esimerkiksi pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden astumista lähemmäs liberaalia.

### *Recommodification, recalibration, cost containment*

Edellä listatut käsitteet ovat enemmän tai vähemmän myös arki- ja poliittisen kielen käsitteitä; tässä esiteltävät ovat suljetumpia tutkimuskielen ilmauksia. *Recommodification* (rekomodifikaatio, uudelleentavaroistaminen, uudelleenmarkkinoistaminen), *recalibration* (rationalisoinnista ja ajanmukaistamisesta koostuva uudelleenviritys) ja *cost containment* (kustannusten patoaminen) ovat siis Paul Piersonin (2001) erittelemät hyvinvointivaltion *uuden politiikan* prioriteetit. *Recommodification* -käsite on teoreettinen ydinkäsite jo siksi, että *decommodification* eli markkinoista ja tavaramuodosta vapauttavat oikeudet on Esping-Andersenin regiimiteorian keskuskäsite. Rekommodifikaatio viittaa tiettyyn markkinapaikoista vapauttavien sosiaalisten oikeuksien peruuttamiseen, kansalaisten markkinariippuvuuksien vahvistamiseen. Pierson tarkoitti ennen kaikkea kaikkia niitä aloitteita, joilla työnteko palautetaan toimeentulon lähteeksi ja kansalaisia siirretään ”etuuksilta työhön”. Poliitikot sisältävät erilaisia aktivointi-, kannustavuus- ja vastikkeellisuustoimia, työurien pidentämistä, sosiaalietuuksien leikkaamista. Pierson kutsuu kompensoiduksi rekommodifikaatioksi erilaisia (matala)palkkatukia. Rekommodifikaation voi myös nähdä laajempaan hyvinvointi- ja palvelumarkkinoiden luomisena, yksityistämisenä ja markkinaperiaatteiden omaksumisena julkisen hyvinvointituotannon sisään. *Recalibration* (uudelleentarkkuuttaminen, uudelleenviritys) viittaa jo luotujen järjestelmien ajanmukaistamiseen ja rationalisointiin. Poliittisessa ja arkikielessä puhutaan tätä nykyä paljon järjestelmien ja instituutioiden päivittämisestä. *Cost containment* (kustannusten patoaminen) sisältää monenlaisia argumentteja ja keinoja, joilla sosiaalimenojen kasvupainetta padotaan ja toimia oikeutetaan. Oikeuttavat argumentit vetoavat esimerkiksi julkisen talouden epätasapainoon, julkiseen velkaantumiseen, kestävyysvajeeseen ja talouden kilpailukykyyn.

Anton Hemerijkin (2013a) mielestä rekommodifikaation, kustannusten patoamisen ja uudelleenvirityksen erottaminen toisistaan Paul

Piersonin tapaan on nykyisessä hyvinvointivaltion muutoksessa mahdollonta. Totta on, että yksittäiset reformit palvelevat samanaikaisesti kaikkia kolmea prioriteettia. Esimerkiksi eläkeuudistuksin padotaan eläkemaksujen ja eläkemenon odotettavissa olevaa kasvua, ajantasaistetaan järjestelmiä sekä vahvistetaan työnteon kannustimia ja lykätään vanhuuseläkeikää.

Hemerijck ehdottaa niiden kaikkien sulauttamista käsitteeseen *welfare recalibration*. Hän erottaa hyvinvointivaltion muodostaneen formatiivisen vaiheen ja sitä seuranneen post-formatiivisen vaiheen. Hän käyttää *welfare recalibration*-käsitettä viittaamaan jälkimmäisen vaiheen yhteiskuntapoliittiseen muutokseen, kaikkiin niihin aloitteisiin, joilla hyvinvointivaltiosta pyritään muovaamaan uusi, vanhan ytimen eli sosiaalivaikutuksen ylittävä muodostelma. Uuden muodostelman tulisi mukautua kiristyneeseen kansainväliseen kilpailuun, taloudelliseen tiukkuuteen, väestön ikääntymiseen sekä työmarkkinoiden ja perherakenteiden muutokseen. Olen ja en ole samaa mieltä: samat uudistukset palvelevat toki kustannusten leikkaamista, työmarkkinoille palauttamista ja järjestelmien ajanmukaistamista, mutta silti Paul Piersonin kolmikolla on analyttistä voimaa.

Hyvinvointivaltion muutoksen lukuisat käsitteet kertovat monesta asiasta: tutkijoiden erilaisista teoreettisista asemoitumisista, tutkimukselle ominaisesta villistä käsitetuotannosta sekä hyvinvointivaltion muutoksen monitahoisuudesta ja ajallisten painopisteiden vaihtelusta.

### **3.2 Ajattelun kehys: (uus)institutionalismi ponnahtauslautana**

#### *Monihaarainen institutionalismi*

Institutionalismi on muodostanut reformitutkimuksen tärkeimmän ja kiistellyimmän teoreettisen resurssin. Minun oli 1990–2000-lukujen vaihteessa vaikea ymmärtää, mitä yltynyt puhe uusinstitutionalismista oikein tarkoitti ja mihin sosiologiasta tutut väitteet valtion, kirkon ja perheen kaltaisten pysyvyyttä luovien instituutioiden rapautumisesta olivat kadonneet (Julkunen 2003g). Tässä nyt kohtaamassani puheessa insti-



tuutiot tuntuivat voivan oikein hyvin. Uusinstitutionalismi oli noussut ensin taloustieteessä ja politiikan tutkimuksessa; sosiologia ja sosiaalipolitiikka tulivat perässä (Saari 2001, 2003).

Sosiologiassa instituutiot käsitetään laveasti, ihmisten käyttäytymistä ja valintoja ohjaavina vakiintuneina organisaatioina, kulttuureina, normeina, tapoina ja rutiineina. Poliitiikan tutkimuksessa instituutiot ovat useammin lakien säätelemiä ja muovaamia laitoksia. Taloustieteen uudessa institutionalismissa huomio kiinnitetään taloudellisia palkkioita ja sanktioita jakeleviin insentiiveihin (marginaalihyötyihin) sekä toimijoiden näin määritellyillä (peli)kentillä tekemiin valintoihin ja siirtoihin. Yleisimmällä tasolla instituutiot ymmärretään inhimillisen toiminnan resursseina, rajoitteina ja (peli)sääntöinä tai ihmisten toiminnallaan luomina rakenteina, jotka vakauttavat toimintaympäristöä (Saari 2001, 2003). Vähän toisesta kulumasta katsoen instituutiot ovat valtakamppailujen tuotteita, vallan säiliöitä ja lähteitä (Kangas ym. 2010).

Institutionalismeja on lukuisia, ja sama koskee ns. uutta institutionalismia (Immergut 1998; Schmidt 2006). Vivien Schmidt erottaa toisistaan rationaalisen valinnan, historiallisen, sosiologisen ja diskursiivisen institutionalismin. Kaikkia näitä löytyy myös hyvinvointivaltion reformitutkimuksen kentiltä. Schmidin tiivistyksen mukaan rationaalisen valinnan institutionalismi kiinnittyy taloustieteelle tyypillisiin rationaaliseen käyttäytymiseen ja annettuihin preferensseihin, historiallinen institutionalismi historiallisten rakenteiden kykyyn luoda polkuriippuvuuksia ja ehdollistaa myöhempää toimintaa, kun sosiologinen institutionalismi tarkastelee puolestaan normien ja kulttuurien ohjaavaa vaikutusta. Schmidin mielestä kaikki kolme ovat staattisia. Niiden painopiste on jatkuvuuden selittämisessä. Sitten institutionalistisiin keskusteluihin onkin tuotu *ideat* uutena, muutosta aikaansaavana tekijänä (Schmidt 2002; 2006, 109–117). Schmidin diskursiiviseksi nimeämä institutionalismi kääntää katseen ideoiden, diskurssien ja kehystysten taisteluun jatkuvuuden ja muutoksen välisessä yhteenotossa. Näin sen luonne on dynaaminen.

Vivien Schmidt itse tuli tunnetuksi tutkimuksellaan siitä, miten tietty ”idea” eli uusliberalismi pystyi murtamaan vakiintuneita instituutiota ja polkuja (Schmidt 2002). Toisaalta poliittisilla, taloudellisilla ja sosiaalipoliittisilla instituutioilla ja niiden kansallisesti vaihtelevalla luonteella seli-

tettiin uusliberalismin kohtaamia esteitä ja rajoja (Kitschelt ym.1999). Tämä jälkimmäinen tutkimussuuntaus on se, josta itse löysin institutionalismin.

### *Institutionalismin reformiteoriassa*

Institutionalismilla on aina ollut sijansa hyvinvointivaltion tutkimuksessa. Historiallisen institutionalismin ”äiti”, Theda Skocpol (1992) haastoi skandinaavista tutkimusta hallinneen, työväenluokan parlamentaarisen voiman keskiöön nostaneen valtaresurssimallin ja selitti amerikkalaisen hyvinvointivaltion saamaa muotoa poliittisten instituutioiden säännöillä.

Hyvinvointivaltion reformitutkimuksessa instituutiot viittaavat sekä poliittisten instituutioiden (ml. valtiosääntö, perustuslaki) hyvinvointivaltiolle luomiin pelisääntöihin että itse hyvinvointivaltion instituutioihin (Pierson 1994, 1998, 2001; Forma 1999; Bonoli ym. 2000; Bonoli 2001; Kitschelt 2001 ym.; Swank 2001; Anderson 2001; Kangas 2003; Saari 2001, 2003; Starke 2006; van Gerven 2008b; Anderson & Immergut 2007). Hyvinvointivaltion reformoinnin kannalta keskeinen ”pelisääntöjen” ero on kapitalismin kahden variaation välillä. Koordinoidussa kapitalismissa, missä on lukuisia tuotanto- ja hyvinvointiregimien välisiä kytköksiä, korporatistiset intressit muovaavat reformipolitiikkaa. Liberaaleissa talouksissa ja yhteiskunnissa hyvinvointireformit seuraavat pikemmin vaalijärjestelmän logiikkaa (Manow 2001). Poliittisen järjestelmän merkitys ei toki tyhjenny tähän erotteluun. Pohjoismaista on valtaresurssimallin mukaisesti ajateltu, että parlamentaarisen vallan saavuttaminen antaa hyvät mahdollisuudet sosiaalipolitiikan muotoiluun. Sekin on kuitenkin yksinkertaistus. Pohjoismaat poikkeavat toisistaan, ja esimerkiksi suomalaista reformipolitiikkaa määrittelee parlamentaarisen (hallituksen ja eduskunnan) ja korporatistisen vallan erityinen kombinaatio.

Hyvinvointivaltioiden ja sosiaalipoliittisten järjestelmien institutionaalisia ominaisuuksia voi eritellä ja tyyppitellä monella tasolla. Typologioissa on kysymys siitä, millaisia etuuksia ja palveluja hyvinvointijärjestelmät sisältävät, millaisin säännöin niistä tullaan osallisiksi, miten järjestelmiä hallinnoidaan, kuka niistä päättää, miten ne rahoitetaan.

Typologiat ovat joskus laajoja synteesejä, kuten edellä esittelemäni ikoniisiin hahmoihin nojaava bismarckilaisen ja beveridgeläisen hyvinvointivaltion erottelu. Sellainen on erolinjan vähän toiseen paikkaan piirtävä Bo Rothsteinin (1998) jako universaaliin ja residuaaliseen/selektiiviseen hyvinvointivaltioon (myös Julkunen ym. 2004).

Jo mainittu Gøsta Esping-Andersenin regiimiteoria on kokonaisvaltainen synteesi yhteiskunnallisten suhteiden, hyvinvointi- ja työllisyysjärjestelmien peruspiirteistä. Ruotsalaisten Walter Korven ja Joakim Palmen (1996, 1998) tyypittelyä voi soveltaa sekä kokonaisuun hyvinvointivaltioihin että tiettyihin sosiaalipoliittisiin järjestelmiin. He erottavat residuaalisen tarveharkinnan, Beveridge-tyyppisen tasaetusuniversalismin sekä korporatistisen ja laaja-alaisen sosiaalipoliittikkamallin. Pohjoismainen laaja-alainen hyvinvointivaltio kokonaisuudessaan ja toimeentulojärjestelmät erikseen sisältävät sekä ansio-, perusturva- että tarveharkintaiset elementit. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat periaatteessa universaaleja, mutta erityisesti Ruotsissa ja Suomessa niissä on residuaalisia tendenssejä.

Toisistaan poikkeavat institutionaaliset rakenteet tuottavat paitsi erilaisia hyvinvointiseurauksia myös toisistaan poikkeavat palautteet hyvinvointivaltion kannatukselle. Ne muovaavat koko yhteiskuntaa ja luokkarakenteita. Universaalien järjestelmien kannatus ajatellaan yleisesti residuaalisia vahvempana. Esping-Andersen (1990) oletti sosiaalidemokraattisen, keski- ja työväenluokan samoihin järjestelmiin sulauttavan regiimin synnyttävän solidarismia ja koheesiota. Konservatiivis-korporatistinen, ammattiryhmien omiin järjestelmiin nojaava systeemi sen sijaan ylläpitäisi statuseroja ja liberaali malli ruokkisi dualistista individualismia, jakoa menestyviin ja menestymättömiin, onnekkaisiin ja epäonnekkaisiin (myös Julkunen 1995b).

Hyvinvointivaltion reformitutkimuksen etualalle institutionalismin toi Paul Pierson (1996, 2001). Piersonin teesin mukaan *niukkuuden alaisen hyvinvointivaltion reformipolitiikka eli uusi politiikka* ei ole ekspansiokauden peilikuva. Taloudellisen kasvun antamat mahdollisuudet ja luokkien valtasuhteet selittivät hyvinvointivaltion ekspansiota. Kuitenkaan kasvun hidastuminen ja työväenpuolueiden sekä ammattiyhdistysliikkeen alamäki eivät saaneet aikaan sellaista hyvinvointivaltion alasajoa kuin olisi voinut odottaa. Tämän ymmärtämiseksi tarvittiin uutta teoriaa tai pikemmin vanhan eli institutionalismin rehabilitointia.

Pierson siis käytti institutionalismia selittämään hyvinvointivaltion säilymistä ja jatkuvuuksia sekä äkillisen radikaalin muutoksen korkeaa kynnystä. Keskeisessä roolissa on jo luotujen hyvinvointi-instituutioiden takaisinsyöttö, niiden kyky luoda omaa kannatustaan ja ehdollistaa myöhempiä ratkaisuja myös moninaisten paineiden alla. Pierson keskittyy hyvinvointijärjestelmien käyttäjä- ja kannattajakuntien vastustukseen leikkauksia ja heikennyksiä kohtaan. Pierson palaa teeseihinsä vuonna 2011 julkaisemassaan paperissa, jossa hän käy uusien empiiristen aineistojen avulla läpi kuluneita liki neljäkymmentä “tiukkuuden vuotta”, ja toistaa aiemmat teesinsä. Suosittujen sosiaalipoliittisten järjestelmien takaisinvyörytys ei ole helppoa, vaikka ammattiyhdistysliikkeet ovat vajonneet ja vaikka velkaantuminen painaa valtioita. Piersonin mielestä kolmekymmentä vuotta kattavat empiiriset pitkäjäsenaineistot tukevat hänen teesiään siitä, että hyvinvointijärjestelmien synnyttämät laajat uudet asiakaskunnat ovat vahvistaneet hyvinvointivaltioiden poliittista tukea.

Kyvyttömyyttä ymmärtää muutosta on pidetty sekä historiallisen että sosiologisen institutionalismin suurimpana puutteena (Schmidt 2006; Bannink & Hoogenboom 2007). Vaikka institutionalistisessa ajattelussa painotetaan instituutioita inhimillisen toiminnan pelisääntöinä, syytöksen mukaan inhimilliset toimijat puuttuvat silti sen kartalta. Institutionaaliset evolutionistit, Kathleen Thelen ja Wolfgang Streeck (Thelen 2004; Streeck & Thelen 2005) painottavat, että instituutioiden jatkuvuutta ja muutosta, joita käsitellään usein täydellisesti erillisinä analyytisina kysymyksinä, pitäisi tutkia yhdessä. Maailman muuttuessa instituutioiden säilyminen ei välttämättä nojaa niiden uusiintumiseen uskollisesti alkuperäisinä, vaan pikemmin niiden aktiiviseen sopeutumiseen poliittisen ja taloudellisen ympäristön muutokseen. Kirjoittajat painottavatkin ajattelumallia, jossa nykyiset poliittiset taloudet kehittyvät vähittäisten mutta kumuloituvien transformatiivisten, asiantiloja muuntavien prosessien myötä.

Minusta näyttää, että 2000-luvun alussa institutionalismi on vennynt ja liittoutunut ainakin kahteen suuntaan, yhtäältä ideoiden tai diskurssien, toisaalta luokkapolitiikan suuntaan (*bringing labour back in*) (Immergut & Anderson 2007). Ellen Immergutin ja Karen Andersonin poliittis-institutionaaliseksi kutsuma lähestymistapa on muotoutunut

hallitsevaksi reformien tutkimuksessa. Immergutin, Andersonin ja Schulzen toimittama yli 900-sivuinen *The Handbook of West European Pension Politics* (2007) toimii hyvänä esimerkkinä. Se sisältää kuudentoista länsieurooppalaisen maan eläkereformien analyysit. Teoksen viitekehys sisältää seuraavat näkökulmat eläkereformien dynamiikkaan: kapitalismin variaatiot, perustuslailliset ja poliittiset instituutiot, vetopisteet ja veto-pelaajat, hyvinvointivaltion uuden politiikan, luokat ja luokkapohjaiset intressit, demografiset ja budjettipaineet sekä ideat, diskurssit ja sosiaalisen oppimisen. Tämä on osuva yhteenveto reformitutkimuksen näkökulmien arsenaalista. Sama arsenaali on minunkin päässäni kirjoittaessani maakohtaisia tarinoita, vaikka en niitä erikseen eksplikoisi.

Samalla kun 1990-luvun lopulla (ainakin joidenkin) hyvinvointivaltioiden syvälinen muutos alkoi olla kiistatonta, institutionalistiset otteet ”pehmenivät” (Goul Andersen 2007) tai avautuivat muutokselle (Hemerijck 2013a). Anton Hemerijck käyttää ilmaisua avoin, poliittisten toimijoiden reflektiolle tilaa jättävä institutionalismi. Instituutioilla on väliä, *institutions matter*, ja instituutiot asettavat rajoja, mutta instituutioita voidaan uudelleenmuotoilla, ja hyvinvointivaltioihin voidaan tuottaa muutoksia myös ilman muodollisten instituutioiden reformointia.

### *Polkuriippuvuus ja sen rajat*

Polkuriippuvuus on historiallisen institutionalismin keskeisiä teemoja. Siinä yhdistyy kaksi teesiä, *institutions matter* ja *history matters*. Hyvinvointivaltion tutkimuksessa polkuriippuvuus tarkoittaa, että jo rakennetut hyvinvointi-instituutiot määrittelevät sitä, millaiset toimet ovat jatkossa mahdollisia tai todennäköisiä (Pierson 2001; Saari 2001, 2003; Bonoli ym. 2000; van Gerven 2008b; Tirronen 2011). Polkuriippuvuudella on ideologiset, mentaaliset, tekniset ja taloudelliset aspektinsa. Kysymys on ainakin osin poliittisten valintojen itseään vahvistavista kehistä ja instituutioiden kasvavista tuotoista (Pierson 2000; 2001, 414–419). Järjestelmien vakiintuessa – kun kiinteät kustannukset on investoitu, kun toimijat ovat sopeutuneet niihin, kun ne ovat asettuneet osaksi kansalaisten elämää – ne antavat kasvavia tuottoja. Sosiaalipoliittiset järjestelmät kietoutuvat toisiinsa siten, että muutokset yhdessä järjestelmässä saavat

aikaan lukuisia, ei-tarkoitettuja seurauksia kansalaisten käyttäytymisessä ja toisten etuusjärjestelmien käytössä.

Jo luotujen järjestelmien itseään vahvistava palaute on polkuriippuvuuden keskeinen mekanismi. Piersonin teesinä on, että hyvinvointivaltion asiakasryhmät, kuten vanhukset, sairaat, työttömät, lastensuojelulapset, eivät rakentaneet hyvinvointivaltiota. Sen rakensivat organisoituneet, luokkapohjaiset ryhmät ja liikkeet. Sen sijaan jo luodut järjestelmät synnyttävät etuus- ja palvelukohtaisia asiakaskuntia. Asiakaskunnilla on ”negatiivinen harha”. Ne mobilisoituvat herkemmin vastustamaan saavutettujen oikeuksien alasajoa ja elämänmuotonsa horjuttamista kuin tavoittelemaan uusia etuuksia. Menetykset omassa elämässä voivat olla tuntuvia, sen sijaan vastine esimerkiksi valtion budjetin tasapainottumisena tai verojen kevennyksinä on epämääräinen ja monen mutkan takana.

Klassinen polkuriippuvuuden esimerkki koskee sitä, miten vaikea *pay-as-you-go* eläkejärjestelmän vaihtaminen rahastoivaan on. *Pay-as-you-go* eli jakojärjestelmä perustuu siihen, että kulloinkin työssä käyvä sukupolvi maksaa vakuutusmaksuina tai veroina maksussa olevat eläkkeet; puhtaassa rahastoivassa järjestelmässä taas kukin sukupolvi säästää aktiiviaikanaan omat vanhuuseläkkeensä. Siirtymävaiheessa tiettyjen sukupolvien tulisi maksaa sekä maksussa olevat eläkkeet että säästää omat tulevat eläkkeensä.

Yleisesti järjestelmämuutos synnyttää monia kustannuksia alkaen neuvotteluista, kompromisseista ja muutosvaiheen kitkasta. Otetaan esimerkiksi julkisten palveluiden yksityistäminen (Forma & Vaalavuo 2008). Kun julkisesti tuotetuista palveluista siirrytään yksityisesti tuotettuihin, joudutaan hylkäämään jo rakennettua infrastruktuuria, rakentamaan uusia tiloja, perustamaan hankintaorganisaatiot, luomaan uusia tietojärjestelmiä ja laadunvalvonnan mekanismeja. Henkilöstöä joudutaan siirtämään julkisilta yksityisille tuottajille; organisaatiot, johdot ja ammattilaiset joutuvat oppimaan uusia toimintatapoja ja luomaan uusia suhteita. Työntekijät vastustavat muutoksia, joiden he pelkäävät mitätöivän heidän osaamisensa tai heikentävän työehtoja ja työsuhdeturvaa. Asiakasryhmät voivat pelätä palvelujen heikkenemistä. Kansalaiset ja päättäjät voivat vastustaa yksityistämistä myös ideologista syistä.

On huomattava, että jo luotujen järjestelmien vaikutus ei ole vain itseään vahvistavaa. Järjestelmien aukot, puutteet, epäoikeudenmukaisuudet

ja kattamattomat tarpeet luovat alituisen paineen järjestelmien korjaamiseen ja täydentämiseen. *Why We Need a New Welfare State* -kirjassa läh-  
tökohdaksi ei oteta vain toimintaympäristön muutosta vaan pikemmin  
järjestelmien omat epäonnistumiset ja anomaliat (epämuodostumat).  
Kohdatessaan kasautuvat anomaliat ja epäonnistumiset politiikan teki-  
jät voivat vakuuttua uudistusten tarpeesta (em. kirjassa Hemerijck 2003,  
187–188). Muutokset käynnistyvät anomalioiden ja epäonnistumisten  
diagnosista, mutta vaativat myös ideoita, valtaa sekä poliittisen ja sosi-  
aalisen kannatuksen organisoimista muutosten tueksi.

Paul Pierson (2000, 2001, 2004) itse oli ensimmäisiä, jotka sanoutuivat irti staattisesta polkuriippuvuus käsityksestä. On kiistatonta, että polkuriippuvuus ei estä sosiaalipoliittisia uudistuksia ja karsintoja, mutta se ennustaa, että muutokset ovat vähittäisiä (Goul Andersen 2007). Toki vähittäisetkin korjailut voivat kumuloiduessaan muuttaa järjestelmän luonnetta. Institutionaaliset selitysmallit korostavat, että tiettyinä hetkinä, murroskausina, muutos on mahdollisempi kuin toisina. Muutoksen mahdollisuus tai pakko saattaa avautua esimerkiksi ulkoisen shokin kuten talouskriisin tai vetovoimaisten ideoiden vaikutuksesta. Samoin historiallinen institutionalismi ennustaa, että hyvinvointiregiimeillä ja niiden kansallisilla variaatioilla on omat muutosreitinsä.

Minna Gerven (2008a) on antanut eurooppalaisia sosiaaliturvareformeja koskevalle väitöskirjaleen nimeksi *The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms* (Polkuriippuvaisten sosiaaliturvaetuuksien muutosten leveät urat). Tutkimus kohdistuu Britannian, Hollannin ja Suomen sosiaaliturvaetuuksien reformeihin vuosina 1980–2006. Muutoksissa on paljon yhteisiä suuntaviivoja, mutta myös polkuriippuvuutta niin, että kertaalleen luodut järjestelmät ehdollistavat seuraavia ratkaisuja. Muutosurat ovat kuitenkin ”leveitä” ja polku mahdollistaa poukkoilua. Sen määrittely, milloin uudistukset tapahtuvat samalla polulla, milloin taas polku on murrettu tai vaihdettu, ei ole yksiselitteistä. On myös liian helppo nimetä kaikenlainen muutosten jähmeys tai vaikeudet polkuriippuvuudeksi analysoimatta tarkemmin riippuvuuden mekanismeja.

## *Muutoksen puolesta – uudet ideat*

Yleisemmin instituutioiden haastajiksi tuodaan ideat (Schmidt 2006; Béland 2005; Kananen & Saari 2009). Toisaalta ideat eivät sosiaalipolitiikan selittämisessä ole uusi asia. Perinteiset sosiaalipolitiikan synnyn selitykset painottivat aatteita ja ideologioita, esimerkiksi sosialismia tai kristillisyyttä. Ideoiden rooli sosiaalipolitiikan muutoksessa on eräänlainen trivialiteetti. Kovatkaan paineet eivät itsestään vaihda politiikkaa. Uudet ratkaisut on ensin ajateltava ja argumentoitu. Peter Taylor-Gooby (2005) korostaa ideoiden roolia sellaisissa taitekohdissa, missä uudet ongelmat vaativat ratkaisuja, politiikan suuntaa käännetään ja sosiaalipoliittiset paradigmat ajatellaan uudelleen.

Ideota kommentoivien tutkimusten valossa (Campbell 2001; Béland 2005, 2016; Schmidt 2002; Taylor-Gooby 2005; Saari & Kananen 2009) ideat sinänsä viittaavat monenlaisiin asioihin. Mukaan voidaan lukea sosiaalipoliittiset ideologiat, vakaumukset, uskomukset, arvot, mentaaliset mallit kognitiivisine ja normatiivisine ulottuvuuksineen, paradigmat, diskurssit, retoriset repertuaarit, kehykset ja kehystykset, politiikkavaihtoehdot ja innovaatiot. Ideoihin voidaan lukea niin politiikan tavoitteet, ongelmien määrittely kuin keinot ongelmien ratkaisemiseksi. Esimerkeiksi käyvät niin yksittäiset sosiaalipoliittiset ideat (pitemmät työurat), niitä realisoivat ratkaisut (eläkeuudistukset), niitä perustelevat uskomukset (kestävyysvaje) kuin taustaparadigmat (markkinaliberalismi, aktiivinen ikääntyminen).

Edelliseen sisältyy implisiittinen väite, että asioita voi ajatella eri tavoin ja että tietyt olosuhteet eivät tuota vain yhtä uutta toimintamallia. Silloinkin kun sosiaalipoliittiset ratkaisut maasta toiseen ovat samansuuntaisia, voi kysyä, kuka ajatteli ne ensin, miten ideat vaeltavat, miten meidät vakuutetaan uudistusten välttämättömyydestä ja miten muutospakko argumentoidaan. 2000-luvulle tultaessa keskeinen kysymys koski sitä, millaisten ideoiden nojalla muutosimperatiivin konstruointi ja epäsuosittujen (uus- tai markkinaliberaalien) ratkaisujen tekeminen oli onnistunut (Campbell 2001; Cox 2001; Schmidt 2002).

Yhteiskunta- ja hyvinvointipolitiikan uudistuksia saattelevat tänään kokonaiset ideoiden markkinat, yhtäältä tutkimuslaitoksiin ja ajatuspajoihin organisoitu ideatuotanto, toisaalta kansalaisliikkeiden kasvava



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 päättäjistä ja asiantuntijoista koostuvia politiikkayhteisöjä. Béland käyttää myös käsitettä politiikkayrittäjät (*policy entrepreneurs*), joihin hän sisällyttää ideoita, kehyksiä ja vaihtoehtoisia politiikkoja muotoilevat tahot. Ideat vaeltavat maasta toiseen, mutta samalla kansalliset instituutiot ja kulttuurit rajoittavat siirrettävyyttä.

Ideoilla on väliä poliittisen prosessin eri vaiheissa (Béland 2005, 2016). Ensimmäinen vaihe on poliittisen esityslistan muotoilu, ”agendasettaus”, esityslistoille pääsevien kiistojen valikointi lukuisten tarjolla olevien joukosta. Täten ongelmien muotoilu, valikointi ja kilpailu huomiosta on politiikkaprosessin avainvaihe, jossa medialla, asiantuntijoilla ja ajatuspajoilla on keskeinen rooli.

Toisena renkaana ketjussa ovat politiikkayhteisöjen muotoilemat ja ehdottamat toimintavaihtoehtodot. Niiden mahdollisuudet saada läpi ideoitaan riippuvat paitsi ideoista itsestään myös ajoituksesta, (oikeasta) hetkestä, strategisista intresseistä, poliittisista instituutioista ja vahvojen toimijoiden tuesta. Poliittiset toimijat tarvitsevat symboleja ja käsitteitä, joilla voi kehystää ongelmien ratkaisut normatiivisesti hyväksyttäviksi. Hyvänä esimerkkinä voi käyttää Margaret Thatcherin kykyä muutosten oikeuttamiseen (Béland 2005; Hall 1992). Hän pystyi kehystämään uuskonservatiivisen politiikan poliittisesti, kulttuurisesti ja normatiivisesti hyväksyttävällä ja houkuttelevalla tavalla. Ratkaisumallien muotoilua seuraavat päätöksenteko, implementaatio ja evaluaatio, joissa kaikissa ideoilla on edelleen roolinsa. Varsinkin implementaatio on ideoiden merkitystä koskevassa tutkimuksessa jäänyt pimentoon. Kuitenkin juuri implementaatio määrittelee usein politiikkauudistuksen onnistumisen ja epäonnistumisen. Työttömien aktivointi ja osallistaminen ovat tästä osuvia esimerkkejä. Idea voi kuulostaa hyvältä, ehkä laeissa sille annettu muotokin. Kuitenkin viime kädessä onnistumisen ratkaisee sen, miten ja millaisten uskomusten varassa ns. katutason byrokratia tai sosiaalialan ammattilaiset toteuttavat lakeja.

Hyvinvointivaltion uudessa politiikassa ja erilaisten ideoiden yhteen-

otoissa poliittisten vaihtoehtojen kehystämisestä on tullut yhä tärkeämpää. Näin hyvinvointipolitiikan uudistamisessa ei ole kysymys vain institutionaalisesta vallasta vaan myös ideoista ja niitä perustelevasta tiedosta, episteemisistä uskomuksista. Valta perustuu vallankäyttäjien kykyyn vakuuttaa muut siitä, millainen politiikka on järkevää tai suorastaan välttämätöntä noudattaa. Vivian Schmidt (2002) erottaa, toki hieman karkeasti, kaksi kommunikaation ja vakuuttamisen suuntaa. Toinen on eliitin sisäinen, koordinoiva puheyhteisö, jossa konstruoidaan intressejä ja muodostetaan idean etenemisen vaatimia koalitioita. Toisella puheella ja diskursilla suostutellaan kansalaisia ja äänestäjiä. Ideaprosessilla – ongelmien tunnistamisella, ideoiden tuottamisella, esityslistojen valtaamisella, ratkaisujen tekemisellä – on ajallinen logiikkansa. Ajan kuluessa tapahtuva ongelmien kärjistyminen ja ideoiden toistaminen voivat tehdä työtä uusien ajatusten puolesta. Joskus taas uudistuksilla on kiire, niin että ajalla peluu ei ole mahdollista. Ideat, sanastot ja poliittiset retoriikat kääntyvät nopeammin kuin syvään juurtuneet valtiolliset instituutiot, ja sanastojen vaihtuminen alkaa kääntää myös instituutioita uuteen kuosiin.

Otetaan esimerkki. Perustulo on pyrkinyt poliittiselle asialistalle vuosikymmeniä. Olisiko lopulta (Suomessa) oikea hetki, riittävän vahvan arvostelun kohteeksi joutuneet vakiintuneet instituutiot (olemassa oleva sosiaaliturva), riittävän vahva idean levittäminen ja huomion kerääminen (perustuloaktivistit, puolueet, ajatuspajat), riittävän vetoava kehystys (työelämän murros, sosiaaliturvan mutkikkuus, kannustin- ja byrokraatialoukut) ja riittävän vahvojen toimijoiden (hallitus) tuki ja olisiko niin, että vastahakoisten tahojen (kuten työmarkkinaosapuolten, ”työortodoksien”, sosiaalidemokraattisen hyvinvointivaltion uskollisten ystävien, valtiontalouden vartijoiden) vastustus voidaan ohittaa? Perustulon kokeilun (2017–18) hetki mahdollisti; entä siitä eteenpäin – se on vielä tätä kirjoitettaessa avoin kysymys.

Vaikka instituutioita ja ideoita usein tutkitaan erikseen, myöhemmässä artikkelissaan Daniel Béland (2016) painottaa, että ideat ja instituutiot ovat vuorovaikutuksessa ja että erityisesti sosiaalipolitiikan muutosta analysoitaessa niitä tulisi tutkia yhdessä. Tämän kirjan sisältämien neljän kansallisen muutostarinan kirjoittaminen vakuutti minut ja toivon vakuuttavan lukijankin tästä samasta.

## *Vähittäinen institutionaalinen muutos*

Jos jätetään huomiotta Paul Pierson ja hänen jalanjälkensä, niin politiikan muutos ponnahti etualalle institutionaalisessa traditiossa 2000-luvun alussa. Kathleen Thelenin, Wolfgang Streeckin, Jacob Hackerin ja James Mahoney'n vähittäisen institutionaalisen muutoksen analyysi ja tyypittely (Thelen & Streeck 2005; Kangas ym. 2010; Vauhkonen 2016) sai kasvavaa huomiota ja käyttöä. Heidän perusteenssä on, että yhteiskunnalliset instituutiot eivät ole niin vakaita kuin aikaisemmin ajateltiin. Institutionaalinen muutos on kuitenkin harvoin äkillistä ja radikaalia. Yleensä se on vähittäistä, asteittaista, kätkeytä, hiipivää ja ryömivää, ja silti luonteeltaan transformatiivista, asiantiloja toisiksi muuntavaa. Lopputulos ei ole seurausta pitkän aikavälin strategiasta, vaan marginaalisista sopeutumisista ja pienistä askelista, joista jokainen otettu askel ehdollistaa seuraavia.

Institutionaalisen muutoksen luonnetta määrittää se, missä määrin toimijat antavat instituutioille suostumuksensa, miten kansalaiset voivat mukauttaa niitä omiin tarpeisiinsa ja miten vahvoja vetoasemia ja -oikeuksia ne sisältävät. Vanhat instituutiot voidaan hylätä (*abolition*) tai ne voidaan syrjäyttää uusilla (*displacement*). Tavallisempaa on, että olemassa olevaan instituutioon kerrostuu uusia järjestelyjä, sääntöjä ja merkityksiä (*layering*). Muuntumisessa (*conversion*) olemassa oleva instituutio varustetaan uusien merkityksin ja tavoittein. Ääriesimerkkinä konversiosta voi pitää ajatusta, että hyvinvointivaltion muodostavat instituutiot ovat kyllä säilyneet, mutta instituutioiden mieli ja merkitys on muuntunut siinä määrin, että kokonaisuutta tulisikin kutsua vaikkapa kilpailu(kyky)valtioksi. Edellä jo käyttämäni ajautuminen (*drift*) viittaa tilanteeseen, jossa instituutio säilyy, mutta se ei vastaa enää intressiryhmien intressejä tai kansalaisten tarpeita, vaan se ajautuu marginaaliin, entistä merkityksettömämmäksi. Mielestäni *drift* sopii kuvaamaan myös vähittäisen institutionaalisen muutoksen yleistä luonnetta, jossa pienet, itsessään vähäiset askeleet kumuloituessaan ajavat hyvinvointijärjestelmiä kohti tilaa, josta ei ole asetettu pitkän aikavälin strategisia tavoitteita.

Kangas ym. (2010) käyttävät mallia kuvaamaan Pohjoismaiden eläkeuudistuksia, sitä miten 1950-luvulla rakennetut eläkejärjestelmät on uudistettu 2000-luvun oloihin. Ruotsin pitkään hiottu eläkeuudis-

tus (1991-2001) oli radikaali; entinen ATP-järjestelmä hylättiin ja sen tilalle rakennettiin kertaheitolla uusi, ratkaisevasti toisenlainen järjestelmä (*abolition, displacement*). Tanskassa pidettiin kiinni kansaneläkejärjestelmästä, vaikka se ei tyydyttänyt palkansaajia. Niinpä siellä ajaututtiin rinnakkaisiin työmarkkinaeläkkeisiin (*drift*). Suomessa taas vuonna 1963 luotua työeläkejärjestelmää on hiottu ja uusittu kerta kerran jälkeen, entisen pohjalle on rakennettu uusia kerroksia (*layering*) (suurimmat uudistukset 2005 ja 2017).

### 3.3. Vanhaa vai uutta politiikkaa

#### *Luokkapoliittikka ja uusi politiikka*

Paul Pierson (1996, 2001) tekee eron hyvinvointivaltion vanhan ja uuden politiikan välille. Hänen mukaansa kypsä hyvinvointivaltio, sitä puiteistava pysyvä ahtaus ja muuttuneet luokkasuhteet luovat hyvinvointivaltion rakentamiskaudesta poikkeavan poliittisen tilanteen, joka valtaistaa uusia toimijoita ja synnyttää uusia strategioita. Vanhojen toimijoiden, työväen- ja vasemmistopuolueiden sekä ammattiyhdistysliikkeen valta on hapertunut. Puolueet ja poliitikot ovat uudessa tilanteessa. Teollisuusyhteiskunnan poliittiset sitoumukset ovat kumuloituneet ja institutionalisoituneet kypsiksi hyvinvointivaltioiksi. Tämä on tapahtunut rinnan taloudellisen kasvun hidastumisen kanssa. Seurauksena on ollut kasvava menopaine, politiikan pelivaran kaventuminen ja parannusvauhdin hidastuminen. Julkinen kulutus on aikaisempien päätösten, jo rakennettujen järjestelmien, jo annettujen lupauksen ja jo otetun velan sitomaa.

Anglosaksisten maiden poliittisia rakenteita vastaavasti Paul Pierson keskittyy poliitikkojen ja äänestäjien (mediaaniäänestäjän) väliseen suhteeseen. ”Vanhan” politiikan aikana puolueilla ja poliitikoilla oli mahdollisuus pystyttää uusia sosiaalisia etuuksia, minkä ne/he ottivat mielellänsä ansiokseen (*credit seeking*). Sen sijaan että tämän päivän poliitikot voisivat saada itselleen ansiota uusista aloitteista, he ”joutuvat perimään laskuja eilisen lupauksen lunastamiseksi” (Pierson 2001, 424). Uudessa tiukkuuden politiikassa he pyrkivät välttämään etuuksien kaventamisen aiheuttamia syytöksiä ja syyllisyyttä (*blame avoidance*). Piersonin lansee-

raamaa uutta politiikkaa luonnehtii kasvavien karsintapaineiden ja syyllisyyden välttämisen välinen dilemma; hyvinvointivaltion supistamisesta on vaikea tehdä houkuttelevaa vaalistrategiaa. Syyllisyyden välttäminen, poliittisten tappioiden pelko, on keskeinen selittäjä hyvinvointivaltion säilyvyydelle, ja niinpä ”hyvinvointivaltio pysyy sodanjälkeisen poliittisen talouden resilienteimpänä aspektina” (Pierson 1996, 179).

Hyvinvointivaltion reformitutkimuksessa on tullut suorastaan tavaksi arvostella Piersonin näkemystä siitä, että vanha ja uusi politiikka eroavat periaatteellisesti toisistaan. Esping-Andersen katsoi jo klassikossaan (1990, 32), että samojen tekijöiden pitäisi pystyä selittämään sekä hyvinvointivaltion laajenemista että alamäkeä, ja tunnetulla tavalla Esping-Andersenin teorian keskiössä ovat vasemmiston parlamentaariset valtaresurssit. Piersonia arvostellen katsotaan, että luokilla, luokkapohjaisilla puolueilla ja valtaresursseilla, poliittisella taistelulla ja ammattiyhdistysliikkeellä on edelleen väliä (Anderson 2001; Anderson & Immergut 2007; Korpi 2003; Korpi & Palme 2003; Starke 2006; Green-Pedersen 2001; Green-Pedersen & Haverland 2002; Ebbinghaus 2010; Kangas ym. 2010). Institutionalismien ja valtaresurssimallin tai luokkapoliitiikan yhdistäminen on tullut tavalliseksi. Olli Kangas (2003) toteaaakin, että näiden yhdistämisestä löytyvät parhaat selitysmallit, olipa selitettävänä sitten sosiaaliturvan parantaminen tai heikentäminen. Vaikka Pierson myöhemmin korjasi näkemystään luokkapuolueiden (so. vasemmiston) ja ammattiyhdistysliikkeen kadotetuista intresseistä ja vaikutusvallasta, hän ei analysoi tarkemmin, miten nämä intressit ja vaikuttaminen reformi- ja leikkausprosesseissa rakentuvat.

Karen Anderson (2001) osoittaa Piersonin anglosaksisen harhan havainnollisesti eläkejärjestelmillä. Yhdysvaltojen julkinen eläke (*social security*) rahoitetaan verovaroista, ja järjestelmä on synnyttänyt vaikutusvaltaisen eläkeläisjärjestön aivan Piersonin teesin mukaan.<sup>1</sup> Järjestön ainoa intressi on puolustaa kulloistenkin eläkeläisten etuuksia. Sen sijaan Manner-Euroopassa ja osin Pohjoismaissakin julkinen (työ)eläketurva järjestetään ja neuvotellaan osana korporatistisia suhteita, rahoitetaan työmarkkinaosapuolten eläkemaksuina ja käsitetään jälkipalkkana. Anderson vertaa ruotsalaisen ammattiyhdistysliikkeen asemaa ja intressejä ame-

---

1 On huomautettava, että julkista eläkettä täydentävät työ- ja finanssimarkkinoilla ansaittavat rahastoidut eläkesäästöt.

rikkalaiseen eläkeläisjärjestöön, mutta sama pätee Suomeen ja tässä kirjassa esiteltyihin Saksaan ja Alankomaihin.

Palkansaajajärjestöjen intressit ovat kulloistenkin eläkeläisten etuuk- sien turvaamista monitahoisemmat (Anderson 2001). Ne koskevat sekä nykyisten että tulevien eläkeläisten etuuksia, vakuutusmaksuja, eläkejär- jestelmän rahoituksellista kestävyyttä ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Pohjoismaisissa työmarkkinasuhteissa ja kolmikantaisessa sopimisessa niin työntäjä- kuin työntekijäosapuolten odotetaan ottavan huomioon pitkän aikavälin kansalliset intressit, ei vain omien kannattajien välit- tömiä intressejä (Kangas & Saloniemi 2013). Palkansaajajärjestöillä on intressi riittävän korkeisiin, eläkkeet turvaaviin eläkemaksuihin, mutta samalla ne joutuvat ottamaan huomioon myös eläkemaksujen vaikutuk- set talouskasvuun, työllisyyteen, reaali-palkkoihin ja yritysten kilpailuky- kyyn. Näin ne voivat myöntyä myös joidenkin ryhmien nykyisten tai tulevien eläkkeiden heikentämiseen.

### *Työnantajat, ammattiyhdistysliike ja reformit*

Hyvinvointivaltion rakentaminen on nähty lähinnä sosiaalidemokraatti- sen työväen- ja ammattiyhdistysliikkeen teoksi. Tästä huolimatta teolli- sen yhteiskunnan hyvinvointijärjestelmät ovat enemmän tai vähemmän vastanneet myös työnantajien intressejä, tuottaneet ja turvanneet työn- antajien tarvitsemää ammattitaitoista, tervettä ja motivoitunutta työvoi- maa. Jotkut lähestymistavat, ennen muuta kapitalismin variaatiot -teoria, ovat painottaneetkin työnantajien roolia kapitalismin ja hyvinvointival- tion saamassa kansallisessa muodossa.

Ruotsalainen Walter Korpi, valtaresurssimallin kehittäjä on laajassa artikkelissaan *Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism* (2006) käynyt läpi näitä työnantajakeskeisiä selitysmalleja. Hän katsoo työnantajien olleen monessa osassa: päähenkilöitä, myöntäjiä, vastustajia ja vastavoimia. Näissä asemissa he ovat muovanneet sosiaaliturva- ja työmarkkinajärjes- telmien saamaa muotoa. Historia ei kuitenkaan näytä, että työnantajat olisivat olleet aktiivisia aloitteentekijöitä sosiaalipolitiikan luomisessa. Sen sijaan verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen maksajina heillä on ollut yleinen intressi hillitä kummankin kasvua.

Tämän kirjan ajatuksena on hyvinvointivaltioiden ajan jakautuminen rakentamisen ja reformoinnin kausiin. Näitä kahta aikaa erottaa poliittisen talouden uudelleenmuotoutuminen, Wolfgang Streeckin (2015) teesin mukaisesti pääoman irtautuminen “sodanjälkeisestä” hyvinvointivaltiosta sekä pääoman ja työn välisen voimasuhteen kääntyminen pääoman hyväksi. Jos hyvinvointivaltion rakentamiskausi realisoi paljolti ammattiyhdistysliikkeiden ja työväenpuolueiden artikuloimia tarpeita ja intressejä, niin hyvinvointivaltion reformikaudella osat ovat vaihtuneet. Elinkeinoelämä ja työnantajajärjestöt puskevat nyt paitsi yleisempää ajattelun muuttumista, myös konkreettisia työmarkkina- ja sosiaaliturvareformeja.

Työntajat ovat aina etuoikeutettuja vaikuttajia poliittisessa päätöksenteossa, mikä on korostunut globaalissa kilpailutaloudessa ja hyvinvointivaltioiden sopeuttamisessa siihen (Korpi 2006). Työelämän osapuolten asema sopeutus- ja reformiprosesseissa vaihtelee. Korporatistisissa maissa työmarkkinoiden ja hyvinvointivaltion sopeutusta taloudellisiin kriiseihin ja pääoman uusiin intresseihin on haettu ”yhteiskuntasopimuksin” (*social pacts*). Sopimukset ovat koskeneet palkkojen hillintää, työmarkkinoiden joustoa ja sosiaaliturvan reformointia ”työllisyysystävälliseksi” ja ”rahoituksellisesti kestäväksi” (Rhodes 2001). Ainakin vielä 1990-luvulla reformit olivat korporatistisen perinnön maissa neuvoteltuja, kun taas keskitetyn vallan anglosaksisissa maissa hallitukset pystyivät jyräämään ne läpi (Bonoli 2001).

Ammattiyhdistysliikkeen profiilit vaihtelevat yhteistyöhakuisista militantteihin. Kannatuksen ja valtaresurssien hupenemisesta ja erilaisista toimintatavoista huolimatta ammattiyhdistysliike on monissa maissa edelleen hyvinvointivaltion tukipilari tai uudistusten jarru, näkökulmasta katsoen. Järjestöillä on erilaisia virallisia ja epävirallisia sosiaalipoliittisia vaikutuskanavia, myös vetoasemia (Bonoli 2001; Ebbinghaus 2010). Bismarckilainen sosiaaliturva koskee ammattiyhdistysten edustamia, maksunsa maksaneita vakuutettuja. Palkansaajien vakuutusmaksut ovat yleensä merkittävästi korkeammat kuin Suomessa. Vakuutetut pyrkivät puolustamaan kontribuutiivisia etuuksiaan pitäen niitä siirrettynä palkkana ja kahdessa mielessä ansaittuina, legitiimeinä ja itse maksettuina. Ammattiyhdistysten instituutioita, virallinen ja epävirallinen valta, antaa niille mahdollisuuden vastustaa sosiaaliturvan heikennyksiä ja neuvotella myönnötyksistä.

Hallitusten ja parlamenttien intressinä on painostaa työmarkkinaosapuolet toimimaan yleisen edun ja yhteishyvän puolesta. Valtio/hallitus voi pyrkiä neuvottelemaan ja ottamaan aloitteen itselleen tai pitemmällä aikavälillä muuttaa hyvinvointijärjestelmien hallintarakenteita ja pelin sääntöjä niin, että työmarkkinaosapuolten valta vähenee. Yleinen etu ei kuitenkaan ole itsestään selvä asia. Joinakin vuosikymmeninä palkansaa- jien intresseillä (ostovoima, ammattitaito, työsuojelu, työhyvinvointi, sosiaaliturva) on ollut kykyä muuntua yhteiseksi hyväksi. Globaalissa kilpailutaloudessa sen sijaan työnantajien osapuoli-intressit (kilpailukyky, joustavuus, sääntöjen purkaminen, palkkojen rajoittaminen) on helppo esittää yhteisenä hyvänä, sellaisina, joiden kautta talouskasvu ja työllisyys turvataan. Kuten yleisemminkin, myös Suomessa on yleistä arvostelu, jonka mukaan ammattiyhdistysliike suojelee työmarkkinoiden hyväosai- sen sisäpiirin etuja – siis palkkoja, muita työehtoja, työsuhde- ja sosiaa- liturvaa – ja toimii näin työmarkkinoille pyrkiviä ja prekaareja vastaan.

Ebbinghausin (2010) tekemät empiiriset vertailut kertovat työmark- kinaosapuolten vaikutusvallasta työvoima- ja eläkepolitiikassa. Ammat- tiyhdistysliikkeen vaikuttamisen strategiat eroavat maittain ja etuuskit- tain. Manner-Euroopan maissa ammattiyhdistykset ovat olleet valmiita kokoamaan protesteja ja patoamaan uudistuksia. Erityisesti Italiassa ja Ranskassa ammattiyhdistysten puolustustaistelut oman ydinkannatta- jakunnan puolesta ovat muovanneet ja estäneet reformeja. Reformien läpäisyn kannalta olennaista on ollut valtiointervention uhka, joka on pakottanut osapuolet hakemaan ratkaisun.

Pohjoismaisissa työmarkkinasuhteissa on paljon yhdistäviä piirteitä, mutta myös eroja (Andersen ym. 2014; Kettunen 2004, 2006a). Ruotsi on sopeutunut 1980-luvulla alkaneeseen murrokseen ”koordinoidulla desentralisaatiolla”. Elinkeinoelämä irtosi keskitetyistä sopimuksista jo 1980-luvulla ja hallitukset voivat toteuttaa sosiaalipoliittisia reformeja ilman työmarkkinaosapuolten saavuttamaa sopua. Samalla työnanta- jien keskusjärjestöllä oli keskeinen asema (yhteiskunta)poliittisen ajatte- lun muuttajana ja Ruotsin liberalisointiprosessin suuntaajana (ks. luku ”Ruotsi sosiaalidemokraattisen regiimin jälkeen”).

Suomi on Pohjoismaista pisimpään pysynyt ”sopimusyhteiskuntana”, jossa poliittis-parlamentaarinen ja työmarkkinajärjestelmä kietoutuvat toisiinsa. Valtiovallalla on ollut vahva vaikutusvalta tulonjako- ja palkka-



politiikassa, työmarkkinajärjestöillä puolestaan asteittain 1950-/60-lukujen vaihteesta vahvistunut valta ansiosidonnaisessa sosiaaliturvassa (Bergholm 2015). Palkansaaajia koskettavasta sosiaaliturvasta on päätetty paljolti tulopoliittisten sopimusten (1968–2008) yhteydessä tai muuten kolmikantaisesti. Palkankorotukset, verot ja sosiaalietuudet ovat olleet samassa pöydässä. Työnantajat ja hallitukset ovat ostaneet matalampia palkankorotuksia veronkevennyksillä ja sosiaalietuuksilla – tai palkansaaajien kulmasta: palkansaaajat ovat maksaneet sosiaalietuuksista matalampina palkankorotuksina (Bergholm 2012; Kiander ym. 2009; Julkunen 2010b). Tämä helpottaa ansiopohjaisten sosiaalivakuutusetuuksien argumentoimista jälkipalkkana.

Tanskalaistutkijat Henning Jørgensen ja Michaela Schulze (2012) katsovat, että aktivointipolitiikastaan kuulussa Tanskassa on entiselle hyvinvointimallille jätetty kaksinkertaisia jäähyväisiä. Sen ohella, että etuusjärjestelmien ehtoja on tiukennettu, tanskalainen korporatismi on murentunut. Kun ammattiyhdistysliikkeen mukanaolo poliittisessa prosessissa oli entisen mallin peruspilareita, nyt ammattiyhdistysten vaikutusvalta on heikentynyt siinä määrin, että ammattiyhdistyksiä voi pikemmin pitää lobbareina kuin korporatistisen järjestelmän osana. Ruotsissakin kolmikannan alasaajon myötä ammattiyhdistysliikkeen sosiaalipoliittinen valta on heikentynyt. Suomen toimintatapa, ”sopimusyhteiskunta”, on juuri nyt turbulentissa tilassa, kun Elinkeinoelämän keskusliitto ja Juha Sipilän hallitus pyrkivät muuttamaan pelisääntöjä. Taustalla on työntajien pitkäaikainen halu desentralisoida ja sitä kautta joustavoittaa palkkojen ja työehtojen muodostumista, siis siirtää sopiminen keskusjärjestöistä liittojen väliseksi ja paikalliseksi. EK on myös entistä haluttomampi toimimaan työmarkkinaosapuolena ja haluaa keskittyä elinkeinoelämän edunvalvojan rooliinsa (Kettunen 2010). Työmarkkinaosapuolten – implisiittisesti juuri ammattiyhdistysliikkeen – vallan nähdään estävän Suomen välttämätöntä uudistumista. Arvostelun mukaan ”Suomi on korporatismiin ulkomuseo”<sup>2</sup>, ja hallitusta vaaditaan ottamaan ”sille kuuluva” valta.

---

2 Tämä on Juhana Vartiainen kolumnista Suomen Kuvalehdessä (19/2016). Ruotsista palanneena ja Ruotsia ihannoivana VAT:T:n tuoreena ylijohtajana Vartiainen osallistui runsaasti talous-, työ- ja sosiaalipolitiikkaa koskevaan julkiseen keskusteluun. Sittemmin (2015) hänet valittiin kansanedustajaksi.

## *Vaaliriski, syyllisyyden välttäminen ja ansion vaatiminen*

Hyvinvointivaltioiden reformointi on vaaliriskin ottamisen politiikkaa (Vis 2010; Vis ym. 2008). Paul Piersonin (1994, 1996, 2001) tunnetuksi tekemä käsitepari *blame avoidance – credit seeking* on vaikuttanut suuresti hyvinvointivaltion reformia koskevaan teoriaan. Piersonilla ansion vaatiminen tarkoitti etuuksien antamista joillekin ryhmille, joiden odotetaan palkitsevan tämän vaaleissa. Puolueet ja yksittäiset poliitikot, joiden työpaikka on vaakalaudalla, pyrkivät välttämään äänestäjien antamia rangaistuksia ja naamioimaan syyllisyyttä leikkauksista. Vaikka Piersonin argumenteissa on anglosaksinen painotus, on vaaliriskillä ja äänestäjien reaktioiden ennakkoinnilla merkitystä myös Manner-Euroopassa ja Pohjoismaissa. Hyvinvointietuuksien kaventaminen sisältää huomattavan vaaliriskin, ja monet eurooppalaiset hallitukset ovat joutuneet kokemaan sen. Tässä tilanteessa poliittisilla instituutioilla, hallituksen kokoamisen pelisäännöillä, puolueiden kilpailulla ja yhteistyöllä on merkitystä (Green-Pedersen 2001). Esimerkiksi Ruotsin reformikykyä on selitetty vähän keskenään ristiriitaisesti sekä blokkipolitiikalla (”Heja, Sverige!” 2011) että hallituksen ja opposition yhteistyöllä (Bergh & Erlingsson 2009).

Kuva tarkentuu erottamalla paitsi suositut ja epäsuositut myös yhden-tekevät uudistukset, jotka eivät juuri kosketa mediaaniäänestäjää (Vis 2010). Äänestäjät eivät välttämättä rankaise kaikista leikkauksista, vaan ainoastaan itselleen ”pyhiä” kysymyksiä koskevista. Tietyissä tilanteissa puolueet ja hallitukset toteuttavat myös epäsuosituttuja, mediaaniäänestäjän tärkeitä etuja loukkaavia uudistuksia. Talouskriisien aikana tekemätömyys saattaa tulla leikkauspolitiikkaa kalliimmaksi äänissä ja kannatuksessa. 1990-luvulta alkaen on esimerkkejä siitä, miten hallitukset ovat ottaneet etuuksien heikentämisen ansiokseen painottamalla fiskaalista vastuullisuutta ja kykyä tehdä epäsuosituttuja ratkaisuja (Bonoli 2013ab). Vakavien talouskriisien ohella EU:n rahaliiton tavoiteltu jäsenyys ja sen lähenemishdot oikeuttivat monissa Euroopan maissa sosiaalipoliittisia säästöjä ja leikkauksia. Esimerkiksi Italiassa hallitus luki eläkkeitä heikentäneen uudistuksen (1995) ansiokseen; ainakin osin sen ansiosta Italia hyväksyttiin ensimmäisten joukossa euroon.

Osalla sosiaaliturvaa on laaja kannatus. Suomessa tällaisia ovat esi-

merkiksi eläkkeet, perhepoliittiset etuudet, vanhuspalvelut ja päivähoito. Huono-osaisten sosiaaliturvan ja palvelujen kannatus on paljon horjuvampaa ja jakautuneempaa etenkin, jos heidät voidaan leimata muiden työllä eläviksi vapaamatkustajiksi ja ”sosiaalipummeiksi” (Saari toim. 2017).<sup>3</sup> Empaattinen suhde työtä vailla oleviin ei ole kokonaan kadonnut, mutta mielipiteissä on suuria puoluesamastumisen mukaan jäsenyviä eroja. EVA:n kyselyissä asiaa on kysytty näin: ”Kattava sosiaaliturva ja pitkälle viety yhteiskunnan huolenpito tekevät ihmisistä laiskoja ja aloitekylläköitä.” Vuonna 2014 Kokoomuksen kannattajista yli 70 % oli samaa mieltä ja Vasemmisto(liito)n kannattajista 70 % eri mieltä. Yleisradion vaalikoneessa (2015) asiaa kysyttiin kansanedustajaehdokkailta näin: ”Suomessa on liian helppo elää sosiaaliturvan varassa.” Kokoomuksen ehdokkaista yli 80 % oli samaa mieltä, Vasemmistoliiton ehdokkaista liki 100 % eri mieltä.<sup>4</sup> Kiristynyt ja jakautunut mielipideilmasto mahdollistaa ansion hakemisen myös lisäämällä työttömiin ja huono-osaisiin kohdistuvaa kuria.

Kuten Bonoli huomauttaa, ansiota voidaan myös etsiä sellaisilla hyvinvointipolitiikan alueilla, joilla voidaan toteuttaa näkyviä uudistuksia pienin kustannuksin. Bonoli lanseeraa käsitteen tarjoutuva ansio (*affordable credit claiming*). Pysyvän ahtauden oloissa sellaisia mahdollisuuksia on vähän. Kun entisiä etuuksia ei voi parantaa, uudet ideat saattavat tarjota tilaisuuden korkean profiilin uudistuksiin. Perhe- ja aktivointipoliittisesti vanhanaikaisessa Manner-Euroopassa tällaisina ovat toimineet esimerkiksi lupaus työn ja perheen yhteensovittamisesta tai työttömien palauttamisesta työmarkkinoille. Suomessakin perhevapaat ja kannustintulokkujen purku ovat alueita, joilla on etsitty ja etsitään julkisuuteen kelpaavia reformeja. Vuosien 2017–2018 perustulokokeilu sopii erityisen hyvin esimerkiksi. Kokeilun kustannukset ovat pienet, mutta profiili harvinaisen korkea myös Suomen rajojen ulkopuolella.

---

3 Tässä kirjassa kyseistä moraalista ilmastoä käsitellään erityisesti Britanniaa koskevassa luvussa ”Liberaali regiimi liberalisoituu”.

4 Puolueittain järjestys oli: KOK, Kesk, PS, KD, RKP, SDP, Vihreät, VAS. Tässä on ainakin yksi kysymys, joka yhdistää Sipilän hallitukseen kuuluvien puolueiden kannattajakuntia ja aktivisteja. Luvut on poimittu Saaren kirjan käsikirjoituksesta.

### 3.4. Vertailevan reformitutkimuksen metodologisia kysymyksiä

#### *Mikä hyvinvointivaltio ja miten mitata sitä?*

Tutkittaessa hyvinvointivaltion muutosta empiirisiin aineistoin esiin nousee kysymys siitä, mikä hyvinvointivaltio oikein on ja miten sen muutos voidaan paikantaa, luokitella ja kvantifioida ajallisiin ja kansainvälisiin vertailuihin. Tätä on alettu kutsua ”riippuvan variaabelin” ongelmaksi, ja tavallaan Paul Pierson (1994, 1996) on syyppää myös siihen. Kriitikot eivät jakaneet hänen tulostaan, jonka mukaan Reaganin ja Thatcherin hallinnot eivät juuri pystyneet heikentämään hyvinvointivaltiota, vaan syyttivät Piersonia liian kapeasta hyvinvointivaltion konseptiosta. Sittenkin ns. riippuvan variaabelin ja sen operationalisoinnin ongelma on synnyttänyt oman kirjallisuudenhaaransa (Clasen & Siegel 2007). Kysymys on sekä itse hyvinvointivaltion käsitteestä että mittareista. Edellinen koskee jo monesti mainitsemaani ongelmaa. Tulisiko hyvinvointivaltion muutosta arvioidessa ottaa huomioon keynesiläisen makrosäätelyn ja täystyöllisyssitoumuksen hylkääminen, verotuksen keventäminen, ammattiyhdistysliikkeen vaikutusvallan heikentyminen, julkisen sektorin reformin systeemiä muuttava luonne ja eriarvoisuuden kasvu? Kertovatko nämä hyvinvointivaltion radikaalista muutoksesta vai eivätkö ne kuulu asiaan? Esimerkiksi Piersonin teesiä arvostelleet Walter Korpi ja Joakim Palme (2003) pitävät täystyöllisyydestä luopumista, inflaation vastaisen monetaristisen talouspolitiikan ja tasapaino- tai (inflaatiota ruokkimattoman, palkankorotuksia hillitsevän) NAIRU-työttömyyden omaksumista hyvinvointivaltion takaisinvyörytyksen ilmauksena.

Hollantilaiset Van Kersbergen ja Hemerijck (2012; Hemerijck 2013a) ovat huomauttaneet samasta asiasta. Jos hyvinvointivaltion käsitteeseen sisällytetään muutakin kuin ”sosiaalinen suojelu” – EU-käsitteistön mukainen *social protection* – havaitaan, miten viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana useilla toisiinsa limittyvillä politiikka-alueilla on tapahtunut laajaa, pysyvää ja transformatiivista muutosta. Hemerijck korostaa talous- ja sosiaalipolitiikan keskinäistä riippuvuutta, ja sisällyttää muuttuvan hyvinvointivaltion analyysiin mukaan makrotalouden

suorituskyvyn, talouspolitiikan doktriinin, työllisyyden ja työmarkkina-/työvoimapolitiikan sekä palkkojen muodostuksen instituutiot. En halua ottaa kategorista kantaa siihen, mitä kaikkia politiikka-alueita tulisi lukea hyvinvointivaltion käsitteeseen. Tämän kirjan yhteydessä kysymys on paljolti siitä, miten voin pitää kirjan rajallisena.

Hyvinvointivaltion käsitteen ohella toinen kysymys koskee mittareita ja indikaattoreita. Hyvinvointivaltioiden ja niiden muutoksen moniulotteisuuden vuoksi eri mittarit antavat siitä erilaisen kuvan (Hudson & Kühner 2010). Tänäpäin vallitsee suuri yksimielisyys siitä, että helpoimmin tarjoutuvat aggregoidut mittarit eli julkiset ja sosiaalimenot ovat riittämättömiä hyvinvointivaltion muutoksen mittareita. Menot muuttuvat myös rakenteellisista syistä, kuten väestön vanhenemisen, työttömyyden kasvun, sosiaalisten ongelmien pahenemisen ja kustannustason nousun (ns. Baumolin tauti) vuoksi, ilman että järjestelmiin tehdään muutoksia. Tavallisesti menot myös suhteutetaan kansantuotteeseen ja tällöin kansantuotteen vaihtelu vaikuttaa suhdelukuun. Kasvun hidastuessa tai miinusmerkkisen kasvun aikana suhdeluku pomppaa ylöspäin, vaikka samalla tehtäisiin huomattaviakin menojen leikkauksia. Näin kävi Suomessa 1990-luvun lamassa. Sosiaalimenojen suhde kansantuotteeseen nousi väliaikaisesti maailman kärkipäähän (n. 35 %), vaikka sosiaaliturvaa ja palveluja kavennettiin. Sosiaalimenoja tarkempaa tietoa antavat sosiaalivakuutuksen eri lajien kattavuutta, kestoa ja kompensatioastetta kuvaavat mittarit. Korven ja Palmen (2003) kehittämien mittareiden valossa on tapahtunut huomattavia etuuksien heikennyksiä ja ehtojen tiukennuksia, vaikka ne eivät heijastuneet suoraviivaisesti kokonaissosiaalimenoissa.

Kaikki määrälliset mittarit kärsivät siitä, etteivät ne välttämättä paljasta institutionaalista, laadullista ja diskursiivista (eetosten, ideoiden) muutosta. Esimerkiksi palvelujen yksityistäminen ja kilpailuttaminen, hoivavastuun siirto perheille, omaisille tai vapaaehtoisille, vakuutusmaksujen korvaaminen veroilla tai ammattiyhdistysliikkeen siirtäminen pois järjestelmien hallinnosta ovat merkittäviä muutoksia, vaikka ne eivät näy suoraan ja välittömästi etuuksissa ja sosiaalimenoissa. Sellaiset ”laadulliset” muutossuunnat kuin rekommodifikaatio, hyvinvointijärjestelmien liberalisointi, defamilisaatio tai sen vastakohtaa, uusfamilismi paljastuvat vain etuus-, rahoitus- ja hallintajärjestelmien sekä diskurssien muodostamien kokonaisuuksien valossa.

Erilaisilla tutkimusotteilla on paikkansa ja rajansa. Vaikka julkisten tai sosiaalimenojen analyysissa on tunnetut heikkoutensa, niiden ajalliset tai poikkikansalliset vertailut ovat silti kiinnostavia ja paljastavia. Esimerkiksi Bradyn ja Leen (2014) pitkittäisleikkauksellinen analyysi julkisista menoista paljastaa selvästi, Paul Piersonin teesin mukaisesti, kahden erilaisen kauden tai periodin olemassaolon. Kaiken kaikkiaan sosiaalimenot antavat staattisemman kuvan kuin uudistusten, niitä pohjustaneiden ideoiden ja niihin johtaneiden prosessien laadulliset analyysit. Niinpä reformitutkimus vaatii myös paikallisten tapahtumaketjujen, poliittisten retoriikkojen ja yhteenottojen sekä uudistusten sisältöjen analyysia (Korpi & Palme 2003; Starke 2006; Taylor-Gooby 2002). Martin Seeleib-Kaiser (2010) huomauttaa vielä tärkeästä näkökohdasta eli hyvinvointipoliittikan tulosten huomioonottamisesta. Hyvinvointiregiimien institutionaaliset ja ohjelmalliset erot ovat kiinnostavia itsessään, mutta viime kädessä väliä on sillä, miten ne turvaavat kansalaisten elämää. Reformikauden tuloksissa erityisen tärkeitä ovat köyhyyden, eriarvoisuuden, työllisyyden ja työttömyyden kehityssuunnat.

### *Mikä muutos, mikä dynamiikka*

Hyvinvointivaltion reformointi monitahoisuudessaan nostaa pintaan lukuisia metodologisia kysymyksiä. Yksi koskee muutosten mittakaavaa ja syvyyttä. Pientä ja vähittäistä (*incremental*) korjailua merkittävämpiä uudistuksia kutsutaan reformikirjallisuudessa radikaaleiksi, innovatiivisiksi, polun murtaviksi (*path breaking*) ja muuntaviksi (*transformative*). Nämäkin käsitteet maistuvat keskenään erilaisilta. Innovatiivisessa on positiivinen sivumaku, radikaali taas viime vuosikymmenien oloissa on viitannut uusliberaalin tai uusoikeistolaiseen. Uuden-Seelannin äkillinen ja kokonaisvaltainen uusliberaali käänös 1990-luvulla on kiistatta radikaali ja sisältää innovatiivisia elementtejä. Toisaalta Suomenkin laajat säästöt ja leikkaukset täyttävät monia ”radikaalin” ehtoja (Starke 2008), vaikka suomalaisen hallitsevan tulkinnan mukaan ne olivat ”pelkkiä leikkauksia”. Rajanveto pienen säädön ja koko järjestelmää transformoivien muutosten välillä ei ole selkeä, ja muutosten luonne paljastuu vasta pitemmällä aikavälillä. Viime vuosikymmenten reformiaallon myötä on

käynyt yhä selvemäksi, miten pienet muutokset kasautuessaan tuottavat transformatiivisia seurauksia (Hinrichs & Kangas 2003; Streeck & Thelen 2005; Goul Andersen 2007).

”Riippuvan variaabelin ongelman” rinnalla lisää huomiota ovat saaneet myös ”riippumattomat muuttajat” eli ne tekijät, joiden tulisi selittää reformeja, niihin ryhtymistä, niiden toteutumista tai estymistä. Selittäjiä on etsitty sekä ”tavallisista syytetyistä”, globalisaatiosta ja uusliberalismista että vähän tarkemmalla tasolla taloudellisesta ahtaudesta, julkisen talouden velkaantumisesta, poliittisista valtasuhteista, institutionaalisista pelisäännöistä ja poliittisista strategioista (Manow 2001; Schwartz 2001; Swank 2001; Starke 2006; Goul Andersen 2007). Heikkenevä talous, kroonistuva sosiaalinen kysymys tai uhkaava ongelma tulevaisuudessa sekä intensiivinen yhteiskunnallinen keskustelu saattavat lopulta kulminoitua syvempään muutokseen. Näissä olosuhteissa poliitikot voivat havaita olevansa vähemmän sidottuja traditioihin ja polkuriippuviin ratkaisumalleihin ja voivat helpommin hakea uusia keinoja ja paradigmaattisia muutoksia (Vis & van Kersbergen 2007; van Gerven 2008b; 2012).

Taloudellisten kriisien merkitys reformidynamiikalle on hyvin tunnistettu. Vähintäänkin ne avaavat ”mahdollisuuksien ikkunan” hyvinvointivaltion takaisinvyörytykselle (Greve 2011a; Yerkes & van der Veen 2011). Kriisien ja julkisen velkaantumisen aikana suuretkin säästöt ja leikkaukset voivat kääntyä hallituksille ansioksi. Tutkijoilla on kuitenkin erilaisia käsityksiä ja tuloksia siitä, missä määrin kriisit – jos jätämme huomiotta vuoden 2008 jälkeisen tilanteen – ovat tuottaneet radikaaleja ja instituutioita uudelleenmuotoilevia reformeja (van Kersbergen ym. 2014). Klaus Armingeon (2012, 2013) argumentoi, että vuoden 2008 kriisi on tuottanut erityisen näköalattomuuden ja jättänyt jäljelle vain leikkaus- ja kutistustien. Sen sijaan aiemmat 1800-luvun, 1930-luvun ja 1970-luvun talouskriisit katalysoivat laadullisesti uusia, sosiaalista suoje-  
lua vahvistaneita talous- ja sosiaalipoliittisia innovaatioita. 1930-luvun laman jälkeen valtiot tuottivat sosiaalista suoje-  
lun ja uudelleenjakoa ottamalla käyttöön protektionismia, delegoitua markkinakontrollia, vähimmäispalkkoja, keskitettyä työehtosopimista, tuotemarkkinoiden sääntelyä, kaavoitusta sekä uusia sosiaalietuuksia (Schwartz 2001, 31). Anton Hemerijck (2013a) huomauttaa, että suurilla kriiseillä on tämäkin vaikutus: ne muistuttavat siitä, miten tärkeä sosiaaliturva on markkinoiden

heilauttelujen tasoittajana ja kärsimysten lievittäjänä. Esimerkiksi Suomessa 1980-luvun lopulla kansalaismielipiteessä näkynyt hyvinvointivaltion kritiikki laimeni laman aikana ja kannatus vahvistui.

Aina tärkeät kehityskulut eivät ole seurausta poliittisista päätöksistä (Hacker 2004; Kangas 2006; Kangas ym. 2010; Pierson 2011; Seeleib-Kaiser 2016). Muutokset voivat tulla poliittisen ajeltamisen ja ajautumisen, *ei-päätösten kautta*. Pohjoismaisessa politiikassa on pelätty – tai ehkä toivottukin – tällaista vaikutusta. Jos palvelujen tai etuuksien tason annetaan rapautua, maksukykyisen keskiluokan odotetaan siirtyvän markkinoille ostamaan palvelunsa ja vakuutuksensa tai korvaamaan ne työnantajilta saatavin etuuksin. ”Jaloillaan äänestävät” kansalaiset voivat saada aikaan merkittäviä siirymiä. Poliitikot eivät ole vastuussa ainoastaan tekemisistään vaan myös siitä, että eivät ole puuttuneet asioihin.

Toisaalta: poliittisten päätösten ja suureltakin näyttävien reformien toimeenpano voi ontua niin, että päättäjien tahdon realisoituminen voi jäädä kysymysmerkiksi. Tämä koskee enemmän palveluja kuin toimeentulojärjestelmiä. Palveluissa ”hyvän tahdon” lopullinen realisoituminen kulkee monen portaan kautta ja viime kädessä riippuu niitä toteuttavien ammattilaisten ja asiakkaiden vuorovaikutuksesta. Joskus puhetta voi olla realiteetteja enemmän. Yhdysvaltojen *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (1996) on viime vuosikymmenten hyvinvointireformin maamerkkejä. Kriittinen vasemmisto on pitänyt tätä sosiaalihuollon rajoittamis- ja vastikkeellistamisharjoitusta *workfare*-ideologian eli työtä vailla olevien kurittamisen kulminoitumana. Brittitutkija Jamie Peck vieraili Yhdysvalloissa 1990-luvun puolivälissä tutustumassa lain toimeenpanoon, ja saattoi todeta, että käytännön toimet olivat paljon vaatimattomampia kuin niiden kaiku ja maine (Peck 2001). Peck sanoo tavanneensa paljon puhetta ja isoja vaatimuksia, mutta vaatimattomia, symbolisia, byrokraattisia, kalliita ja tehottomia ohjelmia ohuella pohjalla. Hän ei kuitenkaan kiistä *workfare*-ideologian vaikutusta. Laki oli käännekohta, alituinen ilmassa leijuva uhka, joka heijasti ja vahvisti hyvinvointivaltion vastaista mielialaa ja muutosta.



## 4. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina

### 4.1. Uuteen hyvinvointivaltioon – mutta millaiseen?

#### *Aika vaihtuu*

Ajatus hyvinvointivaltion kahdesta luonteeltaan ja politiikaltaan erilaisesta vaiheesta on omaksuttu yleisesti hyvinvointivaltion tutkimuksessa. Tälle teesille löytyy myös kvantitatiivista tukea. David Brady ja Hang Young Lee (2014) ovat analysoineet 17:n OECD-maan *julkisten menojen* kasvua ja supistumista vuosina 1971–2008. He ovat käyttäneet tavanomaista herkempiä mittareita niin, että tutkimusyksikköinä ovat sekä maat että vuodet. Tuo liki 40 vuotta jakautuu kahteen erilaiseen periodiin, joita tutkijat kuvaavat ekspansion ja takaisinpainamisen (*retrenchment*) käsittein. Käännöksen ajoittui 1980-luvun lopulle, ja uuden periodin voi mallista riippuen ajoittaa alkavaksi joko 1988 tai 1990. Julkiset menot ja veroaste tuntuvat näyttävän käänteen sosiaalimenoja herkemmin. Sosiaalimenot pitävät paremmin pintansa. Tätä voi lukea niin, että muita julkisia toimintoja voidaan sosiaaliturvaa ja terveyspalveluja helpommin nitistää ja yksityistää, ja veroasteen nousua voidaan hillitä julkisella velalla. Verovaltiot voivat muuntua velkavaltioiksi Streeckin (2015) teesin mukaisesti. Kun myös tai nimenomaan vuosina 1971–

1987/89 koettiin makrotaloudellisia ja julkisen talouden vaikeuksia, *retrenchmentin* leimaamaan aikaan siirryttiin viiveellä; hyvinvointivaltiolain kääntäminen otti aikansa.

Ensimmäisellä periodilla valtion tai julkisen talouden koko ei ainoastaan laajentunut, vaan Paul Piersonin kuvaamat ekspansiokauden selittäjät toimivat odotetulla tavalla. Niin talouskasvu kuin vasemmiston valtaresurssit mitattuna ammattiyhdistysliikkeen jäsenmäärän mukaan vaikuttivat menokasvuun. Vuoden 1987 jälkeen kansantuotteen kasvu ei enää saanut aikaan menokasvua. Tällä kaudella leikkauksiin ja menojen muutoksiin vaikuttivat sellaiset rakenteelliset tekijät kuin talouden avoimuus, työttömyys ja ikärakenne. Nyt niiden vaikutussuunta oli miinusmerkkinen. Ne siis selittivät menojen rajoittamista, eivätkä vasemmistolaiset valtaresurssit enää entiseen tapaan puskuroineet ja suojelleet leikkauksilta. Lisäksi yksi uusi tekijä tai instituutio, euro, vaikutti merkittävästi kutistamispolitiikkaan.

Voi siis sanoa, että ainakin tämän kvantitatiivisen näytön valossa aika oli vaihtunut. Valtion suhteellinen kasvu ei ole pysyvä laki, vaan sille on laitettu jarrut. Siitä, mikä vaihtoi ajan ja katkaisi laajenemisen, on loputtomasti tutkijoiden debattia ja empiirisiä tutkimuksia. Varsinkin aikaisemmin keskustelussa väiteltiin globalisaation kaltaisten ”ulkoisten” ja väestön ikääntymisen kaltaisten ”sisäisten” (kansallisten) muutospainoiden vaikutuksesta (Kautto 2001). Erinomainen esimerkki poliittisen taloustieteen empiirisestä tutkimuksesta on Paul Piersonin toimittama *The New Politics of the Welfare State* (2001) (teoksen esittely Julkunen 2001c). Kirja perustuu Harvardissa vuosina 1997 ja 1998 järjestettyihin kahteen konferenssiin. Piersonin omien artikkelien ohella se sisältää kymmenkunta painavaa empiiristä vertailevaa tai kansallista tutkimusta hyvinvointivaltion ekspansion ja kutistamisen dynamiikasta, globalisatiosta, tuotanto- ja työmarkkinaregiimeistä, yhteiskuntasopimusten ja eläkkeiden poliittisesta taloudesta ja hyvinvointireformien poliittisista koalitioista.

Kirjan kirjoittajista Herman Schwartz (2001) kehottaa pöyhimään ”tavalliset epäillyt” eli ”ulkoiset” ja ”sisäiset” paineet. Tavalliset epäillyt sisältävät ”etelän” työpaikka- ja palkkakilpailun, informaatioteknologian, pääoman vapaan liikkuvuuden, inflaation kontrollin (monetarismin), eliniän pitenemisen ja Baumolin lain (eli palvelusektorin hitaan tuotta-

vuuskasvun). Mikään näistä ei ole täysin viaton, mikään ei yksiselitteisesti syyllinenkään. Diane Swank (2001) ottaa uusliberalismin asettaman paineen vakavasti, mutta osoittaa empiirisin aineistoin kansallisten poliittisten ja työmarkkinainstituutioiden ratkaisevan sen, millaiseksi poliittiseksi paineet muutetaan (myös Swank 2005). Samaa painottavat monet muutkin kirjan kirjoittajat. Olennaista on se, miten toimijat muuntavat taloudelliset paineet intresseiksi, preferensseiksi, valinnoiksi ja päätöksiksi. Tältä näytti ainakin vielä 1990- ja 2000-luvun vaihteessa. Mutta voi kysyä, mikä on kansallisten instituutioiden ja poliittisten valintojen voima, kun taloudellinen integraatio ja toistuvat kriisit ovat painaneet päälle neljä vuosikymmentä.

### *Uusi tulkintakonsensus*

*Retrenchment* oli etenkin 1990-luvun hallitseva käsite. Se ei ole kadonnut tutkimuskentältä vieläkään, vaikka, Giuliano Bonolia ja David Natalia (2013) lainatakseni, rinnalle on noussut lohduttavampia käsitteitä kuten hyvinvointivaltion uusi arkkitehtuuri tai uusi hyvinvointivaltio. Erityisesti mannereurooppalaisessa tutkimuksessa on syntynyt uusi konsensus tai oikeaoppisuus, joka sanoo, että hyvinvointivaltiot voivat muuttua ja ovat muuttuneet huomattavasti viime vuosikymmenten aikana (Swank 2005; Goul Andersen 2007; van Kersbergen & Hemerijck 2012; Yerkes & van der Vaan 2011; Palier 2010; Bonoli 2013ab; Bonoli & Natali 2013; Hemerijck 2013a). Vielä 1990-luvun alussa juuri bismarckilaista hyvinvointivaltiota pidettiin syvälle juurtuneena, polkuriippuvana, mahdolltomana reformoida, jäätyneenä systeeminä. 2000-luvun tapahtumat näyttävät, että näin ei ole.

Takaisinvyörytyksen kiistattomista esteistä huolimatta hyvinvointivaltioita on reformoitu merkittävästi, supistettu ja paradigmaa ajateltu uusiksi. Anton Hemerijckin (2013a) ilmaisua käyttäen, adaptiivista kapasiteettia on löytynyt. Muutos sisältää sekä kertaluontoisia muutoksia järjestelmien etuuksissa, hallinnossa ja rahoituksessa että pitkällä aikavälillä kumuloituvaa asteittaista, hiipivää ja vaihkaista muutosta. Muutosta on tapahtunut myös hyvinvointivaltion kannatuksessa, sitä tukevissa koalitioissa ja siitä päättävissä poliittisissa elimissä. Ykskaks näyttää

siltä kuin kaikki aiheesta kirjoittavat viittaisivat Wolfgang Streeckin ja Kathleen Thelenin (2005) näkemykseen, jonka mukaan näennäisesti vähäiset ja vähittäiset korjailut voivat avata transformatiivisia muutoksia.

Otan tähän alkuun pari keskieuropalaista tiivistystä muutoksen sisällöstä ja tarkennan kuvaa sitten portaittain. Bruno Palier (2010) puhuu *uudesta globaalista sosiaalipoliittisesta paradigmasta*. Karikatyyri-syyden uhallakin hän sanoo alleviivaavansa joitakin sen piirteitä. Kun julkisen kulutuksen nähtiin keynesiläisen makrotalousopin vallitessa hyödyttävän talouskasvua, uusi orientaatio pyrkii julkisten sosiaalimenojen ja työvoimakustannusten madaltamiseen tavoitteena talouden vauhdittaminen yritysten kannattavuuden ja kilpailukyvyn kautta. Näin etualalle nousee sosiaalipolitiikan mukauttaminen tarjontakeskeiseen makrotalous- ja työllisyysoppiin. Sosiaalipolitiikkaa ajatellaan enemmän kannustimien kuin oikeuksien kautta. Ns. työllisyysystävällisen sosiaalipolitiikan tehtävä on vähentää sosiaalipolitiikan kustannuksia, yhdistää etuudet, aktivointi ja kannustimet, tehdä työstä aina houkuttelevampaa ja kannattavampaa kuin ei-työstä. Naisten mobilisointi työmarkkinoille lisää perhepolitiikan tai työn ja perheen yhteensovittamisen tarpeita. Eläkepolitiikassa siirrytään kohti monipilarisuutta, jossa yhdistetään *pay as you go* ja rahastointi, ja samalla tiukennetaan vakuutusmaksujen ja eläkkeen välistä aktuaarista yhteyttä. Terveystaloudessa suuntana on hallittu ja ohjattu kilpailu. Näitä prosesseja kuvasin jo *Suunnanmuutoksessa* (2001f).

Toisen esimerkin voi ottaa Bonolin & Natalin kirjasta *The Politics of the New Welfare State* (2013, 4):

1990-luvun alusta lähtien eurooppalaiset hyvinvointivaltiot ovat käyneet läpi huomattavia muutoksia niin tavoitteiden, toiminta-alueiden kuin keinojen osalta. Jo vakiintuneita järjestelmiä kuten vanhuuseläkkeitä on leikattu ja rahastoivia järjestelmiä on otettu käyttöön. Muiden järjestelmien kuten työkyvyttömyysetuuksien ja terveydenhuollon menokasvua on hillitty. Samanaikaisesti hyvinvointivaltioille on langetettu uusia tavoitteita ja tehtäviä. Niiden odotetaan työntävän työttömät ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevat työhön, täydentävän työssäkäyvien köyhien tuloja, auttavan pienten lasten vanhempia yhdistämään työn ja perhe-elämän, edistävän sukupuolten tasa-arvoa

ja tarjoavan ikääntyvälle yhteiskunnalle sosiaalipalveluja. Nämä ovat suuria muutoksia. Tämän päivän hyvinvointivaltiot ovat hyvin erilaisia kuin ne, jotka perimme sodan jälkeiseltä ajalta ja jotka suuntasivat ponnistelunsa miesperheenelättäjien tulojen turvaamiseen riskitalanteissa.

Hyvinvointivaltion vanhat tehtävät eivät toki ole menettäneet relevanssiaan, vaan ne säilyvät tärkeinä. Vanhuuseläkkeet muodostavat edelleen sosiaalimenojen leijonanosan ja niiden saajat kasvavan ja vaikutusvaltaisen painostusryhmän. Silti mannereurooppalaisten asiantuntijoiden keskuudessa vallitsee käsitys, että jotain merkittävää on tapahtunut. Siirtymä (perheenelättäjän) toimeentulomenetysten – ns. ”teollisuusyhteiskunnan riskien” – kompensoinnista työntekovaltion (*workfare*) suuntaan on ilmeinen. Giuliano Bonoli (2013b) listaa ”uuden hyvinvointivaltion” taustaideoihin eurooppalaisten sosiaalidemokraattisten johtajien (Tony Blair, Gerhard Schröder) ja Anthony Giddensin lanseeraaman ”kolmannen tien”, joustoturvan (*flexicurity*), käsityksen uusista sosiaalisista riskeistä sekä sosiaalisen investoinnin (ensimmäisiä promoajia Esping-Andersen).

Anton Hemerijck (2013a) rakentaa synteesiä hyvinvointivaltioiden *sopeutumis- tai adaptiivisista kyvyistä*. Sosiaalipoliittinen muutos ja reformointi on tosiasia, sopeutumiskapasiteettia on löytynyt. Se vaihtelee kuitenkin maasta toiseen. Toisissa maissa mukaan on saatu puolueet, työnantajat ja ammattiyhdistysliike laajasti, toisissa reittiä on raivattu kovien yhteenottojen läpi. Neljännesvuosisadan reittejä (*trajectories*), tapoja, miten reformista toiseen on edetty ja millaisia polkuja ensimmäiset teot ovat avanneet, löytyy erilaisia. Hemerijck tunnistaa sopeutumisen kontingentin ja institutionaalisesti sidotun luonteen. Vaikka poluilta poikkeamista tapahtuu, niin mikä tahansa ei ole mahdollista annetuissa institutionaalisissa puitteissa.

Mihin pitäisi sopeutua ja mukautua? Hyvinvointivaltioiden kohtamista paineista on ollut suhteellisen yhtenäinen käsitys vähintään neljännesvuosisadan ajan. Tosin joissain tulkinnoissa painottuvat pelkästään taloudelliset muutokset, kun taas toisissa, kuten Esping-Andersenilla (1996, 1999, 2009), mukana on esimerkiksi perhe- ja sukupuolijärjestyksen siirtyminen mieselättäjyyden jälkeiseen aikaan. Kaiken kaikkiaan

nuo paineet tai ”haasteet” on toistettu eri teksteissä – olettaisin – satoja tai tuhansia kertoja. Pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden sopeutumista tutkinut Mikko Kautto (2001) listasi paineet seuraavasti:

globalisaation syveneminen, taloudellisen kilpailun koveneminen, pääoman vapaa liikkuvuus, työpaikka- ja sosiaalinen kilpailu, taloudellisen kasvun hidastuminen, uusliberaalit ideat, demografinen muutos eli väestön vanheneminen, uudet sosiaaliset riskit – kuten maahanmuuttajien vajavainen integroituminen, työmarkkinoiden epävarmuudet, pitkäaikaistyöttömyys ja syrjäytyminen, perhesuhteiden katkonaisuus ja yksinhuoltajatalouksien yleistyminen – sekä kaiken seurauksena budjettivajeet ja valtioiden (yli)velkaantuminen.

Nyt 2010-luvulla listaan kuuluisivat vielä finanssi- ja eurokriisi, poliittisen populismin nousu sekä vuonna 2015 kärjistynyt pakolaiskriisi. Talouskriisien ohella sopeutumista ja vastaamista ovat siis vaatineet *muutkin yhteiskunnalliset kehityssuunnat*, kuten muutosnippu, johon kuuluvat jälkiteolliset työmarkkinat, siirtymät palvelu- ja tietointensiiviseen talouteen, sukupuolijakojen muutos, perheiden moninaistuminen, yksinhuoltajuuden yleistyminen, työn naisistuminen, syntyvyyden lasku sekä väestöjen moninaistuminen, maahanmuutto ja monikulttuurisuus. Viime vuosina esille ovat entistä enemmän nousseet köyhyys, eriarvoisuus, prekarisaatio ja digitalisaatio eli työmarkkinoiden uusi murros. Jälkiteollisen yhteiskunnan läpimurto on aiheuttanut sitä suuremman muutospaineen, mitä lujemmin hyvinvointivaltio on rakennettu teollisuuden työntekijän, mieselättäjän ja naishoivaajan varaan, siis erityisesti bismarckilaiselle sosiaalivakuutusvaltiolle. Monet paineet näkyvät julkisten menojen kasvupaineena ja joillakin niistä on taipumus vähentää verotuloja. Poliittisessa retorikassa nämä nimetään toimintaympäristön muutoksen tuottamiksi haasteiksi, jotka vaativat alituista ”kehittämistä”.

Vaikka paineista olisi suhteellinen yhtenäinen kuva, voi kysyä, pitäisikö hyvinvointivaltiot aina sopeuttaa niihin vai voiko niitä kiistää? Nimenomaan taloudellinen integraatio ja yhteisvaluutta kaikkine seurauksineen – finanssi-, työ-, tavara- ja palvelumarkkinoiden vapauttaminen, vapaakauppasopimukset; sijoittajien, pankkiirien ja luottoluokittajien vallan kasvu; sosiaalinen, vero- ja työpaikkakilpailu, veropako; EU:n

talouskuri – ovat kiisteltäviä kehityskulkuja. Voisiko niitä itseään vastustaa vai tuleeko hyvinvointivaltiot vain sopeuttaa niihin? Kuka tulkitsee ”realiteetit”, joihin on vain mukauduttava? Mitkä olosuhteet asettuvat kansallisen politiikan vaikutusvaltaan ja mitkä vaatisivat eurooppalaista tai globaalia vastavoimaa?

## **4.2 Uusi poliittinen talous – globalisaatio, eurooppalaistuminen ja makrotalouden uusi paradigma**

### *Miten oli ennen*

Hyvinvointivaltion tutkimuksessa ei ole yhteistä linjaa siitä, missä määrin talous ja talouspolitiikka tulisi sisäistää hyvinvointivaltion käsitteeseen ja analyyseihin. Sosiaalitieellinen tutkimus jättää ne hyvinvointivaltion kontekstiksi, sen sijaan poliittisen talouden piirissä tehty tutkimus sisäistää ne tutkimusasetelmiinsa. Käsittipä makrotalouden hyvinvointivaltion kontekstina, jonakin, mihin hyvinvointivaltioita on sopeutettu tai osana sen rakenteita, talous on joka tapauksessa hyvinvointivaltion muutosta määrittänyt dynaaminen voima – olkoon, että sen vaikutus välittyy kansallisten instituutioiden ja politiikan kautta. Katson siis aiheelliseksi vetää yhteen hyvinvointivaltion reformikautta puitteistaneet poliittisen talouden päälinjat.

Ensin kuitenkin lyhyt visiitti siihen, miten oli ”ennen” eli hyvinvointivaltion rakentamis- ja laajenemiskauden aikana. Avainsanoja ovat reipas talouskasvu, kansallisen talous- ja hyvinvointipolitiikan mahdollistaneet Bretton Woods -instituutiot, jonkinasteinen luokkakompromissi ja (miesten) täystyöllisyys eli avoimen työttömyyden mataluus.

Wolfgang Streeck (2015, 231–232) luonnehtii Bretton Woodsin merkitystä kansallisille hyvinvointivaltioille näin:

Bretton Woods auttoi aikoinaan integroimaan läntiseen vapaakauppajärjestelmään pysyvästi Ranskan ja Italian kaltaisia maita, joissa vaikuttivat vahvat ammattiliitot ja kommunistiset puolueet, ilman, että niitä tarvitsi pakottaa ’uudistuksiin’, jotka olisivat vaarantaneet niiden sosi-

aalisen yhteenkuuluvuuden ja sisäisen rauhan. Järjestelmän oma viisaus oli siinä, ettei se ryhtynyt lähentämään jäsenvaltioiden sisäisiä järjestelmiä väkisin eikä pakottanut heikompia maita hyväksymään sitä, että vahvemmat hallitsevat niitä.<sup>5</sup>

Devalvaatioita, joilla heikommat maat korjasivat kilpailukykyään vahvempien maiden kustannuksella, ei kuitenkaan voinut tehdä mielin määrin, vaan ne olivat *ultima ratio*. Toisistaan poikkeavat hyvinvointiregiimit olivat mahdollisia Euroopan sisälläkin. Näissä puitteissa rakentuivat kansalliset ”fordismin hyvät kehät”. Sosiaaliturvan laajeneminen ja työehtosopimusten takaama palkkojen kasvu asettuivat osaksi hyvää kehää, ja keynesiläinen talousparadigma tunnusti niiden merkityksen kansantalouden kokonaisuudelle. Kaikki tämä suojeli työvoimaa tai työtä, mutta se suojeli myös pääomaa kovalta kilpailulta (Schwartz 2001). Tilanne on nyt syventyneen integraation ja yhteisvaluutan oloissa erilainen. Eliittien tulkitsemana integratio sanelee ne taloudelliset realiteetit, joihin kansalliset hyvinvointivaltiot on mukautettava. Sisäisiä järjestelmiä lähennetään ja pakotetaan ”rakenteellisiin uudistuksiin”.

### *Talouden ja taloustieteen uudelleenjärjestyminen*

1970-luku, kapitalismin kasautumiskriisi (Julkunen 1987) ja sen makrotaloudelliset seuraukset tuottivat katkoksen. Matala kasvu, kohoavat sosiaalimenot ja kansantalouksien ulkoinen epätasapaino ruokkivat fisikaalista kriisiä ja tekivät yhä vaikeammaksi pitää kiinni hyvinvointisitoumuksista. Vastaus ongelmiin kehkeytyi sittemmin uusliberalismiksi ristityllä reitillä. Sen keskeinen pilari oli *kansainvälisen työnjaon ja taloudellisen integraation syventäminen*. Integraation syveneminen, ”Keynesin kuolema” ja uusklassisen opin hegemonia ovat tunkeutuneet monin säi-

---

5 Vetoan tässä Wolfgang Streeckin uuteen kirjaan, mutta huomaan kirjoittaneeni (jo) Suunnanmuutoksessa (2001f, 44) Mitterrandin sosialistihallituksen epäonnistumisesta ekspansiivisessa talouspolitiikassa ja jatkaneeni näin: ”Kansalliset valtiot olivat menettäneet sen suverenisuuden harjoittaa kasvu-, työllisyys- ja hyvinvointipolitiikkaa, jonka Bretton Woods oli niille pyrkinyt antamaan.”



kein hyvinvointivaltioon. Samalla talous- ja sosiaalipolitiikan sekä työn ja hyvinvointijärjestelmien keskinäiset riippuvuudet ovat korostuneet uudella painolla.

Vaikka olen kirjoittanut näistä uusista linjoista eri yhteyksissä ja ennen muuta *Suunnanmuutoksessa* (2001f, 40-54), käytän pohjana Anton Hemerijckin analyysia kirjassa *Changing Welfare States* (2013a, 51-58). Hemerijck tukee esitystään tilastollisin sarjoin, joista useimmat koskevat Saksaa, Ranskaa, Britanniaa, Italiaa, Tanskaa ja Tšekkoslovakiaa sekä EU27-maiden keskiarvoa.

Viimeisen 30–40 vuoden *globalisaatiossa* tai kansainvälistymisen syvenemisessä kuten Hemerijck sanoo, voi erottaa viisi toisiinsa kietoutunutta ulottuvuutta. Ensimmäinen on *tuotannollinen ja työpaikkakilpailu*. Ensin työvaltaisen teollisuuden, sitten muidenkin toimintojen siirtyminen Aasiaan ja Itä-Eurooppaan on tarjonnut sinne kasvuruiskeita. Vanhoissa EU-maissa se on vaatinut talouden rakennemuutosta sekä työvoimalta uusia taito- ja osaamisvaatimuksia. Globaalissa finanssi- ja informaatiokapitalismissa korkeinta tuottoa haetaan paitsi finanssioperaatioista myös tuotanto- ja työprosessien sijoituspaikkoja optimoimalla. Teknologisen muutoksen ja tuotannon uudelleensijoittelun yhdessä aiheuttama vakaiden ja kohtuupalkkaisten työpaikkojen kato on se mekanismi, joka on synnyttänyt kehittyneisiin maihin ”globalisaatiohäviäjien” ilmiön ja ryhmän.

Toinen on *rahoitusmarkkinoiden* globalisaatio ja pääoman vapaa liikkuvuus. Bretton Woods -järjestelmä purettiin 1970-luvulla ja seuraavalla vuosikymmenellä vapautettiin raha- ja rahoitusmarkkinat. Seurauksena on ollut pankki- ja finanssisektorin paisuminen, talouksien ja yhteiskuntien finanssialisaatio, poikkikansallisen sijoittajaluokan ja investointipankkien ja niiden vallan kasvu, spekulatiiviset operaatiot ja uusien rahoitusvälineiden kehittyminen. Euroopan unionin ja euron tuli olla väline, jolla luodaan vakautta tähän maailmaan ja tehdään Euroopasta sen kilpailukykyisin peluri. Toisin on käynyt (ks. luku ”Finanssikriisistä eurokriisiin”).

Kolmanneksi talouden liberalisointi ja vapauttaminen ovat ruokkineet *makrotaloudspolitiikan tiukkuutta ja fiskaalista kireyttä*. Pääoman vapaan liikkuvuuden oloissa kasvua ja työllisyyttä stimuloiva kansallinen ekspanstiivinen politiikka on tullut kalliimmaksi. Vielä 1970-luvulla käyt-

tökelpoiset talouden ja työllisyyden kasvuun tähdänneet finanssi- ja rahapolitiikan strategiat on hylätty ja tilalle omaksuttu matala inflaatio ja fiskaalinen kuri. Sellaiset keynesiläisen hyvinvointivaltion prioriteetit kuin täystyöllisyys ja tulojen tasa-arvo on alistettu julkisen talouden tasapainolle sekä matalan inflaation politiikalle. Euroopassa suuntaus kulminoitui yhteisvaluuttaan, rahaliiton sääntöihin ja EKP:n mandaattiin. Ne tekivät rahapolitiikasta kiinteän parametrin, joka pakottaa hallitukset etsimään taloudellista kasvua, työllisyyttä, tasapainoa ja kriisinhallintaa muin kuin rahapoliittisin keinoin. Tähän makrotaloudelliseen oppiin liitettiin ns. *trickle down* -hypoteesi, eli uskomus, että näin syntyvä kilpailukyky ja vauraus valuisivat alaspäin lievittäen uuden suunnan synnyttämää sosiaalista kärsimystä.

Neljäs kriittinen ulottuvuus on *verokilpailu*. Vaikka globalisaatio tai pääoman verokapina eivät olisi merkinneet *race to bottom* -oletuksen mukaista hyvinvointivaltion kilpajuoksua pohjalle, yritysverotuksen ja korkeimpien tuloveroasteiden konvergenssi alaspäin on tosiasia. Yritysverotuksen keventämistä on tosin voitu kompensoida veropohjan laajentamisella ja yritystukien karsimisella. Kuitenkin verokilpailu, pääoman veropako ja yhtiöiden laillinen ja laitton verosuunnittelu rajoittavat verotusta ja verokertymää. Iso-Britannia ja Yhdysvallat ovat maailman kaksi tärkeintä veroparatiisia. Britannian veroparatiisiverkosto pääsi rajuun kasvuun Thatcherin kaudella ja tuella. Poikkikansallisten yritysten verosuunnitteluun ja veroparatiiseihin suhtaudutaan monin tavoin. Markkinaliberaalien mielestä veroparatiisit tehostavat globaalia rahoitusjärjestelmää ja ovat nykyisessä kilpailutilanteessa välttämättömiä. Kriittisten analyysien mukaan ne palvelevat vain pääomien omistajien etuja ja ovat keskeinen selitys julkisen talouden niukkuudelle, kuristuspolitiikan tarpeelle ja köyhien köyhinä pysymiselle (Shaxson 2012). Eikä kysymys ole vain yritysten verosuunnittelusta. On arvioitu, että varakkaiden yksityishenkilöiden varoja on piilotettu offshore-talletuksiin yli 10 biljoonan – kymmenentuhannen miljardin – dollarin arvosta.

Viides ulottuvuus tai mekanismi on globalisaation poliittinen logiikka eli *pääoman poliittisen ja yhteiskunnallisen vallan* vahvistuminen. Pääomalle, erityisesti finanssipääomalle ja sijoituksille, tarjoutuu helposti *exit*, lähtö. Näin pääoma kilpailuttaa kansallisvaltiota, myös niiden sosiaalipoliittisia ja työmarkkinainstituutioita. Pääoman omistajien ja sijoit-

tajien vaikutus- ja lobbausvalta ei ole Euroopassa amerikkalaista luokkaa, mutta myös Euroopassa poliittiset päättäjät joutuvat ottamaan huomioon sijoittajien intressit, pääoman markkinakurin ja luottoluokituslaitosten arviot. Valtasuhteen keikahtamisen myötä ammattiyhdistysliikkeen valta on heikentynyt ja se on ollut pakotettu maltillisiin tulosopimuksiin. Tämän seurauksena palkkasummien BKT-osuudet ovat yleisesti laskeneet, mikä on omiaan myös kaventamaan veropohjaa ja palkkoihin sidottujen sosiaalivakuutusmaksujen kertymää.

*Täystyöllisyyden (full employment) idean hylkääminen ja täystyöllistettävyyden (full employability) omaksuminen* ovat vaikuttaneet suoraan hyvinvointivaltioon (talusteoreettinen analyysi, Mitchell & Muysken 2008). Taloustiede siirtyi täystyöllisyyden opista usklassisiin opinkappaleisiin, joihin sisältyi väite työttömyyden vapaaehtoisuudesta. Se merkitsi eräänlaista klassisen, 1800-luvun Sayn lain paluuta. Opin uudempia versioita olivat Milton Friedmanin omaksuma luonnollisen työttömyyden konseptio ja sen lähisukuinen, ei-inflatorinen työttömyys (NAIRU, non-accelerating inflation rate of unemployment).<sup>6</sup> Luonnollinen, NAIRU-työttömyys ajatellaan matalimmaksi työttömyysasteeksi, joka voidaan saavuttaa lisäämättä inflaatiota ja palkkavaatimuksia. Näin työttömyydestä tuli talouspolitiikan muuttuja; jos työttömyyden mataluus uhkaa muita talouspoliittisia hyviä, kuten rahan arvon vakautta tai kansantalouden ulkoista tasapainoa, työttömyyden voi antaa kasvaa. Näin tehtiin Suomen 1990-luvun lamassa (Julkunen 2001f, 60-70).

En pysty sanomaan, missä määrin siirtymä selittyy taloustieteellisellä, Phillipsin käyrää eli inflaation ja työttömyyden välistä suhdetta koskevalla tutkimustiedolla, missä määrin inflaation poliittisella taloudella, vapaasti liikkuvan pääoman ja sijoittajaluokan intresseillä. Joka tapauksessa NAIRU:n omaksuminen johti ja johtaa talouden kokonaisyksyn-

---

6 Sayn laki yksinkertaistaen: tarjonta (kuten työvoiman tarjonta) luo aina oman kysyntänsä ja työttömyyden syynä on työn liian korkea hinta. Luonnolliselle tai NAIRU-työttömyydelle on laskettu erilaisia arvioita. Mitä jäykemmät työmarkkinat, sen korkeampi luonnollinen työttömyys on. Suomen luonnolliseksi työttömyysasteeksi 2010-luvulla on arvioitu 6-8 prosenttia. Oppi on taloustieteellisesti kiistelty. Mainittu Mitchellin ja Muyskenin teos on hyvin kriittinen analyysi. Myös suomalaiset ekonomistit jakautuvat eri koulukuntiin.

nän ja suhdannepolitiikan työntämiseen sivuraiteelle, keynesiläistä rajoit-  
tavampaan talouspolitiikkaan. NAIRU-teorian mukaan luonnollista  
työttömyyttä voidaan alentaa vain ns. rakenteellisilla ja kannustinuudis-  
tuksilla, kuten vähimmäispalkkojen poistamisella, työttömyysturvan hei-  
kentämisellä ja ammattiyhdistysliikkeen vallan rajoittamisella.

Mitchell ja Muysken (2008) korostavat opin omaksuttamisessa  
OECD:n roolia. Useimpia OECD:n jäsenmaita vaivasi 1990-luvun  
alussa syvä työttömyys ja OECD alkoi kehitellä uutta käsikirjoitusta sen  
hoitoon. Lopullinen raportti, *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Stra-  
tegies* (1994) yhdisti NAIRU-opin politiikkasuosituksiin. Jälkimmäiset  
koskivat rakenneuudistuksia, teknologisten innovaatioiden levittämistä,  
työaikojen ja palkkojen joustavuutta, työttömyys- ja muun sosiaalitur-  
van reformointia sekä siirtymää passiivisista toimeentuloetuksista aktii-  
vitoimiin.

Eurooppalaisittain *Euroopan integraation tiivistyminen* on merkittävä  
talouden uudelleenjärjestymisen ulottuvuus. Se sisältää koko joukon  
virstanpylväitä: EU:n asteittainen laajeneminen eli uusien jäsenmai-  
den hyväksyminen alun perin kuuden maan talousliittoon, sisämarkki-  
nat (toteutettiin 1986–1992), Maastrichtin sopimus (allekirjoitus 1992,  
voimaan 1993), jossa sovittiin unionin muodostamisesta, yhteisvaluutta  
euro ja EMU-sopimus (1999)<sup>7</sup>, Unionin toimivaltaa lisännyt Amster-  
damin sopimus (1997, voimaan 1999), Lissabonin sopimus ja strate-  
gia (2000), joka sisälsi myös pyrkimyksen luoda suuntaviivat ”Euroo-  
pan sosiaaliselle mallille”, eurokriisi ja sitä suitsivat mekanismit (EVM),  
finanssipoliittinen sopimus (”talouskurisopimus”, 2013).

En kiistä EU:n merkitystä ”rauhan projektina”, en myöskään yri-  
tystä hallita globaalin talouden vaikutusta Euroopassa ja pitää Eurooppa  
demokratian, yksilönvapauksien, ihmisoikeuksien ja sosiaalisen edis-

---

7 Euroalueeseen kuuluu 19 EU-maata: Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti,  
Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portu-  
gali, Ranska, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi ja Viro. EU:n jäsenvaltioiden  
odotetaan liittyvän euroalueeseen, lukuun ottamatta Britanniaa ja Tanskaa,  
jotka saivat oikeuden pidättä euron käyttöönotosta, sillä ne olivat jäseniä jo  
ennen Maastrichtin sopimusta. Ruotsi, joka liittyi EU:hun Suomen kanssa  
yhtä aikaa (1995), on löytänyt porsaanreiän, jonka avulla se on pysytellyt  
kruunussa.

tyksen polulla. Ei kuitenkaan tarvitse erityisen kriittistä katsetta pitääkseen EU:ta ja yhteisvaluuttaa markkinaliberaalina projektina. Euroopan integraatio on ollut pääosin ”negatiivista”, liikkuvuusvapauksia turvaavaa ja taloudellisen toiminnan esteitä purkavaa (Julkunen 1992a, 2001h). Yhteisvaluutta euro täydensi markkinoiden luomisen. Sen tuli lopullisesti voidella avointen markkinoiden toiminta; kärjekkäimmät katsovat, että rahaliiton ja EKP:n säännöillä markkinat uusliberaalin ihanteen mukaisesti vapautettiin politiikasta ja demokratiasta. Alkuvuosien hyvältä näyttäneen talouskasvun jälkeen eurosta ja sen alkuperäisestä ”valuviasta” eli hyvin erilaisten talouksien sitomisesta samaan valuuttaan on tullut yhtä kiistellympi. Yhä useampi lienee valmis allekirjoittamaan Streeckin (2015, 218) väitteen eurosta ”kevytmielisenä kokeiluna” – kaipa myös surullisena kokeiluna – jossa heterogeenisestä Euroopasta on yritetty muokata valtavirtataloustieteen mukainen markkinayhteiskunta ottamatta huomioon erilaisia rakenteita, instituutiota ja perinteitä.

Viime vuosituhannen loppu tarkoitti *valtioiden vetäytymistä taka-alalle* taloudessa ja siirtymää markkinaliberaaliin suuntaan. Kysymyksessä oli vaiheittainen mutta ainutlaatuinen liberalisointiprosessi, jossa liberalisointi esiintyi samanaikaisesti ohjaustekniikkana, valtion taakan keventäjänä ja pääoman vapauttajana (Streeck 2015, 43). Yksinkertainen tulkinta uusliberaalista valtiosta viittaa sen ohenemiseen, vetäytymiseen, jopa tyhjenemiseen. Valtiot kyllä vetäytyivät tehden tilaa markkinahallinnalle. Samalla on tähdennettävä valtioiden aktiivista roolia markkinoiden luojana, vaadittujen ideologisten, poliittisten ja hyvinvointireformien tuottajana, kilpailu- ja kilpailukykyvaltioina (Jessop 2002; Sørensen 2004; Heiskala 2006; Heiskala & Kantola 2010).

### *Globalisaatio syytettynä*

Tätä kirjaa viimeisteltäessä, Trumpin vaalivoiton jälkeisessä maailmassa, globalisaatio on entistäkin enemmän syytettujen penkillä: vauraiden maiden työpaikkakadon, kansalaisten kokeman ahdingon ja kaikenlaisen toivottomuuden aiheuttajana. Ilmassa on jonkinlainen globalisaatioon tai ainakin vapaakauppaan kohdistuva vastaisku. Yksi 1990-luvun suuria kiistoja oli se, missä määrin talouden ja yhteiskunnan ”sisäiset” rakenne-

muutokset, missä määrin ”ulkoinen” globalisaatio oli aiheuttanut hyvinvointivaltion kokemat paineet ja uhat. Ajatteluuni vaikuttaneen Paul Piersonin kanta oli nykyjulkisuuden valossa epätavallinen: kysymyksessä oli jälkiteollisen talouden ja hyvinvointivaltion oman kypsymisen yhteisvaikutus, ei globalisaation tai yksilöidymmin vapaakaupan seuraus.

Muutkin jo aiemmin mainitsemani *The New Politics of Welfare State* (2001) -kirjan kirjoittajat hakivat hyvinvointivaltion kasvun pysäytyksen selityksiä pikemmin jälkiteollisesta taloudesta, talouskasvun hidastumisesta, työttömyydestä, hyvinvointivaltion kypsymisestä, demografiasta, avointen ja suljettujen (ml. julkinen) sektorien välisestä konfliktista, poliittisista ja sosiaalipoliittisista instituutioista. Taloustieteilijöiden empiirisissä malleissa globalisaatio on kvantifioitava jotenkin, esimerkiksi kaupan avoimuudella tai pääomaliikkeiden kontrollilla (myös Swank 2005). Empiirisesti osoitettavia kausaalisia suhteita operationalisoidun globalisaation ja (amerikkalaisen) hyvinvointivaltion takapakin välille ei juuri löytynyt.

Taloustieteellisestä ajattelusta ja tutkimuksesta löytyy myös globalisaation muodostamalle uhalle päinvastainen tulos. Sodanjälkeisinä vuosikymmeninä hyvinvointivaltio kehittyi vahvimmaksi juuri pienissä, avoimissa, viennistä riippuvissa, Hollannin, Tanskan, Ruotsin ja Suomen kaltaisissa talouksissa (Katzenstein 1985). Hyvinvointivaltion katsottiin rakentuneen juuri kansainvälistyvän talouden heilahtelujen suojaksi. Eikä hyvinvointivaltio ole kadonnut näistä maista edelleenkään, vaikka ne ovat entistä haavoittuvampia kansainvälisen talouden epävarmuuksille. Tähän kolmenkymmenen vuoden takaiseen teesiin ja tulokseen näkee vedottavan edelleen.

Monet ovat myös arvostelleet globalismia eli globalisaatiota myyttinä, ikään kuin poliittisen vaikuttamisen ulko- ja yläpuolella olevana luonnonvoimana, jonka nimiin liiemmin erittelemättä voi laittaa uhkaaviksi koetut kehityssuunnat. Esimerkiksi LSE:n politiikan tutkimuksen professori David Held kirjassaan *Global Covenant* (2008) torjuu kymmenen myyttiä, kuten globalisaatio ei tarkoita amerikkalaistumista, globalisaatio ei ole merkinnyt yksinkertaista hyvinvointivaltioiden ja työelämän standardien alasajoa, ei myöskään ympäristönormien romahdusta, eikä se merkitse kansallisvaltioiden loppua. Ei hän silti kiistä globalisaation haasteita, ei myöskään nykyisten yhteiskunta- ja ympäristöpoliittisten kysymysten globaalia luonnetta.

Itse ajattelen, että globalisaation suosio selittäjänä juontuu paitsi siitä, että se todella muuttaa maailmaa, myös siitä, että globalisaatio on neutraali, helppokäyttöinen yleisnimi viime vuosikymmeninä koetulle talouden suurelle käännökselle. On poliittisesti neutraalimpaa syyttää globalisaatiota kuin pääoman pakenemista sodanjälkeisen kompromissin sille asettamista velvoitteista. Kuitenkin pääoma juuri taloudellisen globalisaation suojissa pakenee entisiä velvoitteitaan ja asettaa valtiot kilpailemaan instituutioilla ja politiikalla (Streeck 2010, 2015). Vaikka esimerkiksi Held kaavailee ”sosiaalidemokraattista” globalisaatiota, on viime vuosikymmenten globalisaatio paljolti toteutunut uusliberaalissa kuosissa. Taloudellinen globalisaatio ja uusliberalismi ovat kasvaneet yhteen; globalisaatio on kulkenut käsi kädessä talouden ja yhteiskunnan liberalisoinnin ja disorganisoinnin sekä valtioiden transformaation kanssa (Streeck 2010).

Hyvinvointivaltion reformitutkimuksessa globalisaatio vaatii tarkentamista ja erotteluja. Globalisaatio on monitahoinen ilmiö; sen sisältöön kuuluvat niin pääoman vapaa liikkuvuus kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkityksen kasvu. Käsitteen koko laajuudessa globalisaatio on ideoiden, ihmisten, tutkimustiedon ja teknologisten innovaatioiden matkustamista ja kommunikaatiota yli rajojen, se on tuonnin ja viennin kasvua, vapaasti liikkuvaa pääomaa, integroituneita finanssimarkkinoita, vahvoja yli- ja monikansallisia yhtiöitä, pääoman vallan kasvua, rajoja ylittäviä tuotantoketjuja, työn siirtämistä halvempiin tai markkinoita lähellä oleviin maihin, talouden liberalisointia lobbaavia transnationaalisia organisaatioita sekä kansallisvaltioiden suvereenisuuden ja politiikkavälineiden kutistumista.

Juuri nyt oikeistopopulismin kukoistuksen aikana globalisaatio näytetään ennen muuta vauraiden maiden deindustrialisaationa eli (teollisuus)työpaikkojen katona ja siirtymisenä ja sen seurauksena työväen- ja keskiluokan ahdinkona, ja toisaalta ns. kehittyvien maiden tuotannon ja elintason nousuna.<sup>8</sup> Eikä kokemus ole tyhjistä temmattu. Jos Richard

---

8 Tätä kirjoitettaessa Trumpin protektionistiset kaavailut herättävät paljon huomiota. HS:n pääkirjoitus (27.2.2017) ”Trump työntää jo avuttua ovea” ounastelee, että teollisuustuotannon ja työn siirtäminen Aasiaan olisi jo hidastumassa. Syyt ovat esimerkiksi uudessa teknologiassa. Kirjoituksen mukaan jo Obaman kaudella Yhdysvaltoihin syntyi 800 000 uutta

Baldwinin (ks. Lehmus 2017) tavoin näkee globalisaation vuosisatoja kestäneenä prosessina, uusin vaihe on merkinnyt teollisuustuotannon ja -työpaikkojen uudelleensijoittumista tiettyihin kehittyviin maihin, kärjessä Kiina, Korea, Intia, Puola, Indonesia, Thaimaa. Kahdessakymmenessä vuodessa (1990–2010) G7-maiden (USA, Kanada, Japani, UK, Saksa, Ranska, Italia) osuus maailman teollisuustuotannosta supistui noin 65:sta prosentista alle 50:een prosenttiin. Samalla G7-maiden osuus maailman BKT:stä palasi tasolle, jolla se oli vuonna 1914. Vuosikymmenten kehityskulku, jossa vanhat teollisuusmaat olivat kasvattaneet elintasokuilua muuhun maailman, oli kääntynyt (Lehmus 2017, 11).

Analysoidessaan hyvinvointivaltioiden alamäkeä (*regress, retrenchment*) Walter Korpi (2003) toteaa globalisaation seurauksia koskevat ristikkäiset hypoteesit ja väitteet. Hän pitää täystyöllisyyden menetystä keskeisenä alamäen selittäjänä, mutta ei aseta menetystä yksioikoisesti globalisaation piikkiin. Taustalla on muutakin kuten taloustieteen siirtymät ja teknologiset murrokset. Juontuipa täystyöllisyyden menetys ja teollisuustyöpaikkojen kato syystä tai toisesta, ne vaikuttavat monen mekanismin kautta hyvinvointivaltioiden edellytyksiin. Ne synnyttävät taantuvia teollisuusalueita ja ”ruostevyöhykkeitä”, heikentävät ay-liikettä ja palkkavaatimuksia, vähentävät verotuloja, kasvattavat budjettivajeita ja säästöpaineita, luovat sosiaalista ja poliittista epäluottamusta ja epätoivoa, ruokkivat populismia ja oikeuttavat sosiaali- ja työsuhdeturvaa nakertavia ratkaisuja. Olen samaa mieltä työn keskeisyydestä Korven kanssa. Sen ohella haluaisin Suomen kaltaisen pienen maan ja talouden näkökulmasta ottaa esiin kansallisen valtion, sen talous- ja hyvinvointipolitiikan suvereeni-

---

teollisuustyöpaikkaa. Suomessakaan kaikki kokemukset töiden siirtämisestä halvempiin maihin eivät ole pelkästään myönteisiä. Amerikkalaisten ja suomalaisten työpaikkojen siirtymisessä on kuitenkin eroa. Yhdysvallat oli hyvin fordistinen maa, jonka tuotantorakenne nojasi kulutustavaroiden tuotantoon suurille kotimarkkinoille. Työn siirtämisessä on paljon ollut kysymys kulutustavaroiden – stereotyyppisenä esimerkkinä autot – valmistamisesta halvemman työn maissa ja tuonnista sitten takaisin Yhdysvaltojen markkinoille. Investointitavaroihin painottuvassa Suomessa logiikka on paljon toinen. Toki yritykset hakevat halvempaa ja vähemmän säänneltyä työvoimaa, kuten tekstiiliteollisuus itäisestä Euroopasta tai it-ala Intiasta, mutta pääasiassa yritykset hakeutuvat lähelle markkinoita ja teknologisia innovaatioita.



suuden ja kapasiteetin rajoitukset. En kuitenkaan väitä, että kansallisvaltiot ovat täysin kyvyttömiä suojelemaan kansalaisiaan markkinoiden horjuvuuksilta.

Globalisaatiotutkimusta ja -keskustelua on pilvin pimein. Syvennän kansallisen suvereenisuuden ja kapasiteetin teemaa ottamalla joitakin poimintoja Ulrich Beckiltä (ks. Julkunen 2005c, 2013b).<sup>9</sup> Beck on niitä, jotka hyökkäävät metodologista ja ontologista nationalismia vastaan. Hän puhuu provokatiivisesti kansallisvaltiollisten ”vallan säiliöiden” ja ”toisensa ulossulkevien yhteiskuntien” tulosta epätodellisiksi. Kansallisen ja kansainvälisen raja on purkautunut ja tilalla on ”globaalin kotimaisen politiikan” (*global domestic politics*) utuinen tila. Siirtymä ravisuttaa, sillä juuri kansainvälisen ja kansallisen eristäminen teki mahdolliseksi ”ensimmäisen modernin” avainkategoriat: yhteiskunnan, valtion, valtion legitimiin vallan, identiteetin ja suvereenisuuden. Vaikka kapitalismi ja pääoma ovat vuosisadan tai kauemminkin repineet alas rajoja, niin uutta Beckin mukaan on globaali tietoisuus (Beck & Sznaider 2006).

Beckin teesin mukaan ”globaalis-kotimaisesta politiikasta” on tullut seurauksiltaan avoin metavallan peli, jonka säännöt ovat alituisen neuvottelun kohteena. Uudet säännöt kirjoitetaan vapaasti liikkuvan pääoman, valtioiden ja kansalaisliikkeiden valtapelissä. Sääntöjen muuttaminen näyttää olevan pääoman etuoikeus, johon kaikkien muiden odotetaan mukautuvan. Mutta Beck kysyy myös, millä vastastrategioilla valtiot voivat valloittaa takaisin sellaisen poliittisen metavallan, jolla poliittiset vapaudet, globaali oikeudenmukaisuus, sosiaalinen turvallisuus ja ekologinen kestävyys voidaan taata. Beckin mukaan valtioiden vastavoima voi kehkeytyä vain niin, että niistä tulee transnationaalisia ja kosmopoliittisia. Toivon symbolina Beckille toimii globaali kansalaisyhteiskunta. Sen sisältämä vastavoima perustuu pikemmin kuluttajuuteen ja kuluttajaliikkeisiin kuin palkkatyöläisyyteen. Viimeistään pääoman harjoittama ”maashoppaus” tekee palkkatyön vastarinnasta tehotonta ja pakot-

---

9 Ulrich Beck on kirjoittanut pitkään globalisaatiosta ja kosmopoliittisesta visiosta (esim. suomennettu *Mitä globalisaatio on* (1999) alun perin *Was ist Globalisierung* (1997)). Vuosina 2005–2007 hän julkaisi englanniksi (kaksi niistä oli aiemmin julkaistu saksaksi) Eurooppaa, globalisaatiota ja kosmopoliittista näköalaa koskevan trilogian. Ko. artikkelissani (2013b) vedän yhteen trilogian pääajatukset.

taa kysymään ei vain sitä, vievätkö romanialaiset – Baldwinilla pikemmin puolalaiset – saksalaisten työpaikat, vaan myös päinvastaista: vievätkö saksalaiset romanialaisten (puolalaisten) työpaikat.

*Power in the Global Age* -teoksessa anti-empiristi Beck lainaa (2005, 21) työtovereitaan (Edgar Grande ja Thomas Riese), jotka ovat vetäneet yhteen empiiristen tutkimusten antia seuraavasti. Ensinnäkin, monilla yhteiskunnan alueilla globalisaation aiheuttama paine ei ole niin kova kuin yleisesti luullaan. Toiseksi, globalisaatio ei merkitse vain valtion vyöryttämistä takaisin vaan monilla kansainvälisen politiikan alueilla, esimerkiksi ihmisoikeuksissa ja ympäristökysymyksissä, vahvempaa valtioiden harjoittamaa sääntelyä. Tähän voisin lisätä vuoden 2008 finanssikriisin, joka oli hillittävässä vain valtioiden toimin. Kolmanneksi kansallisten toimien toisistaan poikkeavuus osoittaa, että globalisaatio ei millään yksinkertaisella tavalla huuhto pois historiallisesti kehkeytyneitä instituutioita. Neljänneksi globalisaation tuottamalla paineella on hyvin vaihtelevia vaikutuksia valtioiden kapasiteettiin ja autonomiaan. Jopa finanssi- ja talouspolitiikassa on valinnan mahdollisuutta, jonka varassa kansallisvaltiot voivat priorisoida sosiaalisen hyvinvoinnin ja täystyöllisyyden kaltaisia päämääriä.

Nämä tutut johtopäätökset vakuuttavat kansallisten poliittisten perinteiden voimasta ja politiikan kapasiteetista. Samalla minua puhuttaa Wolfgang Streeckin (2105) teesi siitä, että suuret muutokset ja niiden seuraukset vievät aikaa. 1980-luvun toiveikkaat empiiriset tulokset eivät välttämättä päde enää 2010-luvulla, ja globalisaation kasvot ovat nyt toiset. Mutta millaiset? – sen suhteen vallitsee juuri tätä kirjoitettaessa uusi hämmennys.

### *Globaalit vaikuttajat ja transnationaaliset ideat – OECD*

Jos hyvinvointivaltioissa on nähtävissä yhteisiä suuntia, niin taloudellisen integraation ohella siihen vaikuttaa myös kiihtyvä ideoiden luonti, vaeltaminen ja oppiminen. Ideat leviävät maasta toiseen sekä transnationaalisten toimijoiden ja vallankäyttäjien (EU, OECD, IMF, Washington-konsensus) toimesta että muiden yhteyksien kautta. Voi jopa väittää, että paineen ja kriisitietoisuuden luonti on siirtynyt paljolti ylikansallisille,

”rakenteellisiin uudistuksiin” ja rakenteelliseen sopeuttamiseen painostaville talousorganisaatioille. Niiden omaksuminen – *domestication* – riippuu luonnollisesti kansallisista instituutioista ja valtasuhteista.

Tätä nykyä kolmenkymmenen neljän kehittyneen maan yhteisellä OECD:llä on lähinnä idea- ja suostuttelupaltaa. Yleisten tutkimusten ja katsausten ohella OECD, kuten myös IMF, tekevät jäsenmaille suunnattuja maaraportteja, joissa ne ohjeistavat kyseisen maan talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa. Maaraporteissa myös kierrätetään kansallisten talousvaikuttajien näkemyksiä, jotka tässä kierrossa saavat lisää arvovaltaa tai ainakin huomiota. OECD:tä on arvosteltu uusliberalismin vyörytyksestä (Deacon ym. 1997). 1990-luvulla tyypillinen usko ”amerikkalaiseen tiehen” – ohut ja niukka (hyvinvointi)valtio, heikko ay-liike, matala verotus ja paljon eriarvoisuutta – näkyi myös OECD:n ohjeistuksissa, niin työllisyysstrategioissa kuin eläke-, markkinoistamis- ja yksityistämispolitiikassa.

Työttömyyden kasvu 1970-luvulta lähtien oli kiistatta hälyttävää. Kun OECD-maissa 1960-luvun loppupuolella oli työttömiä n. 6–7 miljoonaa, määrä nytkähteli siitä ylöspäin saavuttaen huipun (33 miljoonaa) vuonna 1992. OECD:llä oli ilmeisen vaikuttava rooli työllisyysajattelun vaihtamisessa. *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies* (1994) yhdisti NAIRU-opin politiikkasuosituksiin. Siinä ehdotettiin muun muassa työaikojen, palkkojen ja työvoimakustannusten joustoa, yrittäjyyden esteiden raivaamista ja työttömyysturvan uudistamista *making work pay* -hengessä (”Pushing ahead with the strategy”, OECD 1996; Mitchell & Muysken 2008). Työttömyys- ja vähimmäisturvassa on ehdotettu etuuksien karsintaa, vastikkeellisuutta ja aktiivointia.

Eläkereformi on ollut OECD:n esityslistalla aina 1980-luvun alusta vastauksena eliniän pidentymiseen ja julkisen talouden kriisiytymiseen. Eläkepolitiikassa on lobattu eläkeiän nostamista, eläketurvan monipilarisuutta ja siirtymää *pay as you go* rahoituksesta rahastointiin (Belfrage & Ryner 2009). Tähtäimessä on ollut eläkkeiden integrointi finanssimarkkinoihin ja finanssikapitalismiin. Pohjoismaita on painostettu julkisen hallinnon reformiin, omaksumaan markkinasuuntautuneita ratkaisuja tehokkuuden ja valinnanvapauden nimissä (Mahon ym. 2012; Yliaska 2014). Kaiken kaikkiaan OECD on puhunut hyvinvointivaltion karsinnan ja liberaalisoinnin, markkinakeskeisyyden ja -ehtoisuu-

den, palvelujen yksityistämisen, työmarkkinajousten ja palkkarajoituksen sekä oman vastuun puolesta.

OECD:n ajamassa sosiaalipolitiikassa tapahtui kuitenkin 1990- ja 2000-luvun vaihteessa odottamaton käänne (Bonoli 2013b). Ajaettuaan kaksi edellistä vuosikymmentä hyvinvointivaltion takaisinpainamista ja kustannusten hillintää järjestö alkoikin ehdottaa sosiaalipolitiikalle aktiivisempaa roolia. Colin Crouch (2015) katsoo, että uusliberaalit äänenpainot vaimenivat 2000-luvun alussa, kun Pohjoismaiden taloudellista menestystä ei voinut jättää huomiotta. OECD:n kaltaiset organisaatiot alkoivat hyväksyä, että on useampia tapoja menestyä. Erityistä painoa laitettiin työmarkkinajousten ja turvan kombinaatioille (*flexicurity*) sekä sosiaalisen investoinnin idealle.

OECD:n käännöksen ensimmäisenä merkinä oli huomion kääntäminen naisten/äitien osallistumiseen työmarkkinoille, lasten päivähoitoon ja varhaiskasvatukseen. Jäsenmaat osallistuivat laajasti järjestön *Babies and Bosses* -hankkeeseen (Jenson 2010; Mahon ym. 2012; Eräranta 2013). Väestön ikääntyminen ja naisten ansiotyö – siis kaksi ”uutta sosiaalista riskiä” – olivat nostaneet hoivan yhteiskuntapolitiikan etualalle. Ratkaisujen hakeminen tähän voidaan tulkita sosiaalisesti investoinniksi, vaikka ratkaisuehdotukset OECD:n linjan mukaisesti sisältävät markkinoita, yksityisiä tuottajia, omaisten ja omaa vastuuta.

Tämän jälkeen OECD:n linjauksissa ja ulostuloissa tapahtui ainakin minun silmissäni vielä odottamattomampi käänne. Suomalaiset mediat kertoivat joulukuussa 2014 OECD:n raportista, jossa kuvattiin tuloerojen kärjistymistä ja siitä seuraavaa sosiaalista eriarvoisuutta, poliittista uhkaa ja talouskasvun hidastumista. Esimerkiksi Suomen voimakkaasti kasvaneiden tuloerojen arvioitiin leikanneen liki yhdeksän prosenttiyksikköä Suomen talouskasvusta (Taloussanommat 9.12.2014). Linja on jatkunut. Toukokuussa 2015 OECD julkaisi raportin ”In It Together: Why Less Inequality Benefits All”<sup>10</sup>. OECD:n ohella myös IMF on liittynyt varoittamaan tuloerojen kasvusta. Kohtalaiset erot voivat lyhyellä aikavälillä ruokkia talouskasvua, mutta pitemmällä aikavälillä erot kahlitsevat kestäväää kasvua (Jaumotte & Buitron 2015), sosiaalisesta edistyksestä puhumattakaan. IMF:n tutkijat (Jaumotte & Buitron 2015) huomaut-

---

10 <http://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all-9789264235120-en.htm>.

tavat ammattiyhdistysliikkeen merkityksestä sosiaalisten ja työelämän oikeuksien toteutumisessa. Ay-liikkeen rapautuminen on ruokkinut tulojen kasautumista huipulle. Pieni ja vaurastuva tuloeliitti pystyy manipuloimaan taloudellista ja poliittista systeemiä omaksi edukseen (Stiglitz 2012). Järjestöt ovat alkaneet myös muistuttaa, että rikkaiden henkilöiden ja monikansallisten yritysten tulisi hoitaa velvoitteensa kuten verojen maksaminen.

Tästä linjanmuutoksesta huolimatta OECD ei tingi talouspoliittisesta ortodoksiasta, ei ainakaan suunnatessaan ohjeita Suomen kaltaiselle taloustaantumassa rämpiäjälle. OECD tarjosi tammikuussa 2016 antamassaan maaraportissa tutut madonluvut sekä talous- ja sosiaalipoliittiset reseptit. Näihin sisältyvät mm. työmarkkinoiden sääntelyn keventäminen, joustava palkanmuodostus, tehokkaammat työkannustimet, työn verotuksen keventäminen, ”työttömyyseläkeputken” poistaminen, työttömyysturvan tason lasku ja keston lyhentäminen sekä vanhempainvaapaan ja kotihoidontuen yhteiskeston lyhentäminen (OECD Economic Surveys, Finland, January 2016.) – siis asiat, joista on toistuvasti otettu yhteen.

### *EU ja eurooppalaistuminen*

EU:n luonteesta ei ole yhtä näkemystä; joillekin se on rauhan, yksilönvapauksien ja ihmisoikeuksien projekti tai paras tapa hallita globalisaatiota ja ympäristöuhkia, toisille uusliberaalien markkinavapauksien ja talouskurin agentti. Kiistatonta on, että kolmenkymmenen viime vuoden muutosten ansiosta EU:sta on kasvanut merkittävä taloudellinen ja talouspoliittinen toimija.<sup>11</sup> 1980-luvun lopulta alkaen EU-komissio on pyrkinyt antamaan integraatiolle myös ”sosiaalisia kasvoja” ja linjaamaan Euroopan sosiaalista mallia. Maastrichtin sopimuksen (1992) avainkäsit-

---

11 Juho Saaren monet kirjat toimivat EU:ta koskevinä tietolähteinä, mutta en tee niihin erikseen viitteitä. Esimerkiksi Juho Saari: *Uusi aikakausi. Yhden-tyvä Eurooppa ja sosiaalipolitiikka* (2003); Matti Kari, Mervi Kattelus & Juho Saari: *Sosiaalinen Eurooppa murroksessa* (2008); Jon Kvist & Juho Saari (toim.): *The Europeanization of Social Protection* (2007); Tapio Raunio & Juho Saari: *Euroopan unionin jännitteet* (2009); Tapio Raunio & Juho Saari: *Euroopan paras maa? Suomen asema Euroopan unionissa* (2013).

teitä oli konvergenssi, läheneminen (Haynes 2014). Sopimuksen jälkeen on pystytetty erilaisia järjestelyjä, joiden olisi tullut lähentää jäsenmaiden talous- ja sosiaalipolitiikkoja, siis hyvinvointivaltioita. Samalla yritys ”sosiaalisen Euroopan” luomiseksi on kohdannut myös jäsenvaltioiden, erityisesti Britannian, vastarintaa.

EU:n vaikutus kansalliseen talous- ja sosiaalipolitiikkaan tai kansallisiin hyvinvointivaltioihin on kuitenkin alituinen kiistan kohde. Onko EU:lla tosiasiallista valtaa ja vaikutusvaltaa tai käytetäänkö EU:ta pikemmin syntipukkina, kun kansallisella tasolla viedään läpi vastarintaa synnyttävää politiikkaa (Greve 2014)? Retorisella ja sääntötasolla EU painostaa jäsenmaita kohti konvergenssia, samaan muottiin, mutta tosiasiallinen läheneminen on ollut vähäisempää ja myös erilaistumista on tapahtunut (Greve 2014). Mitä tulee EU- tai erityisesti euromaiden hyvinvointivaltioiden lähenemiseen, sellaista ei ole tapahtunut, ei toivottua konvergenssia eikä pelättyä kilpajuoksua kohti pohjaa (Haynes 2014).

Sosiaalipolitiikka kuuluu kansallisen päätöksenteon piiriin. Silti EU:lla ja rahaliitolla on monien kanavien kautta tulevaa vaikutusta kansalliseen sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon. EU:n sosiaalipoliittiset keinot ovat ”pehmeitä”: julistuksia, suuntaviivoja, vuorovaikutusta, työmarkkinaosapuolten sosiaalista dialogia, ohjelmia, strategioita, rahastoja, koordinaatiota, informaatiota, vertailukehittämistä (*benchmarking*) ja hyvien käytäntöjen edistämistä. Ohjaus koostuu yhteisistä tavoitteista ja indikaattoreista, jäsenmaiden vertailusta, kokemusten vaihdosta ja ideoiden matkustamisesta (Palola 2014). Nämä pehmeät keinot huipentuvat ns. *avoimen koordinaation* menetelmässä, ja ne sisältävät koko lailla ”indikaattoriuskoa”. Avoimen koordinaation sosiaalipoliittisesta vaikutuksesta on erilaisia käsityksiä (Kvist 2013). Jotkut uskovat diskursiiviseen konvergenssiin, siihen että ongelmien tunnistaminen ja ratkaisujen hahmottaminen lähenevät, toisten on vaikea nähdä mitään vaikutusta.

Ensimmäiseksi avoimen koordinaation menetelmän kohteeksi otettiin köyhyys ja syrjäytyminen. EU:n köyhyysohjelmilla on avointa koordinaatiota pitempi historia; köyhyysohjelmia on tehty 1970-luvulta saakka. Uusimmat tavoitteet on asetettu Eurooppa 2020 -ohjelmassa. En usko, että EU:n köyhyysohjelmilla on ollut vaikutusta ainakaan Suomen kaltaisessa maassa. EU:lla on kuitenkin ollut tärkeä asema köyhyyden käsitteen ja mittareiden määrittelyssä sekä tiedontuotannossa (Kuivalainen &

Palola 2013). Myös eläkepolitiikka on ollut avoimen koordinaation kohteena, ja vaikutusvalta tällä alueella on ollut EU:n talouspoliittisilla elimillä. Eläkereformin kohtaamasta vastarinnasta huolimatta koordinaatiossa on painostettu eläkkeiden yksityistämiseen tai monipilaristamiseen. Näin on ajateltu vahvistettavan Lissabonin strategian mukaista talouden ja finanssimarkkinoiden dynamiikkaa (Belfrage & Ryner 2009).

EU:n vaikutus sosiaalipolitiikkaan ja kansallisiin hyvinvointivaltioihin ei rajoitu edellä kuvattuihin tekijöihin. Oikeudellisesti sitovat määräykset tulevat sisämarkkinoista ja kilpailulaeista, maasta toiseen liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvan säätelystä, työmarkkinoita ja työsuojelua koskevista direktiiveistä sekä EY-oikeuden päätöksistä. EY-oikeus on velvoittava ja EU:n toimintatapa heijastaa liberaalia oikeusdiskurssia ja, voisi sanoa, (uus)liberaalia hallintaa. Tässä sosiaalipoliittisia oikeuksia määrittellään perustuslakien ja eritasoisten sopimusten takaamina oikeuksina. Taloudelliset ja poliittiset konfliktit pyritään viime kädessä ratkomaan oikeusistuimissa, ikään kuin kansalaiset odottaisivat saavansa oikeudenkäynneistä, valituksista ja kanteluista tuloksia, joita he eivät saa äänestämällä (Rosanvallon 2008, 32). EU-jäsenyys vauhditti Suomessakin liberaalin oikeusdiskurssin ja yksilöoikeuksien sisäänmarssia (Pylkkänen 2009).

Olen samaa mieltä kuin Anton Hemerijck (2013a), joka katsoo nimenomaan talouden integraatiolla, *sisämarkkinoilla* ja yhteisvaluutalla, olleen perustavanlaatuisia vaikutuksia eurooppalaiseen hyvinvointireformiin. Myös Moreno ja Palier (2005) sanoivat jo kymmenen vuotta sitten, että talouspolitiikkojen epäsuora vaikutus sosiaalipolitiikan tekemiseen on vähintään yhtä tärkeää kuin yritykset koordinoida ja ”vertailukehitää” (*benchmark*) sosiaalipolitiikkoja tai edistää yhdenvertaista kohtelua ja työelämän oikeuksia. Sisämarkkinat ja EU:n kilpailulainsäädäntö ovat muokanneet suoraan kansallisia käytäntöjä, mm. julkisen hallinnon hankintojen kilpailuttamisvelvollisuutta. Palveludirektiivit ja niiden määrittelemät hyvinvointimarkkinat ovat olleet tiukkojen kiistojen kohteena. Mitä Suomeen tulee, niin tunnetusti Suomen hankinta- ja kilpailutuslainsäädäntö on ollut EU:n direktiivejä tiukempaa (Särkelä 2017).

EU, *talous- ja rahaliitto* sen ytimenä, on ottanut omakseen globaalin talouden imperatiivit eli taloudenpidon kurinalaisuuden, vakaan rahan sekä julkisen talouden tasapainon ja pyrkinyt tekemään niistä poliittisesti

sitovia ja sanktioin valvottuja. Julkisen talouden vuotuista alijäämää (max 3 % BKT:stä) ja julkista velkaa (max 60 % BKT:stä) koskevat raja-arvot määriteltiin jo Maastrichtin sopimuksen lähenemishdoissa ja uudestaan rahaliittoa muodostettaessa kasvu- ja vakaussopimuksessa. Rahapolitiikan (ml. devalvaation) poistuminen kansallisvaltioiden omasta politiikkavalikoimasta siirsi painopisteen ”sisäiseen devalvaatioon”. Jäsenvaltioiden tuli nyt parantaa kilpailukykyään ja tuottavuuttaan joustavampien työmarkkinoiden, matalampien palkkojen, pidempien työaikojen, lisääntyneen työmarkkinoille osallistumisen sekä hyvinvointivaltion rekommodifikaation avulla, sanoo Wolfgang Streeck (2015).

Finanssi- ja velkakriisin myötä EU ja erityisesti euroalue joutuivat uusien vaikeuksien eteen. Ensimmäisten joukossa euroon hyväksytyt maat täyttivät konvergenssikriteerit vaihtelevasti. Sittemmin, etenkin vuoden 2008 jälkeen julkinen velka on kasvanut. Kun EU-27 maiden julkinen velka oli vuonna 2000 keskimäärin 62 prosenttia BKT:stä, vuonna 2014 se oli noussut 87 prosenttiin (Eurostatin tilastot). Streeckin (2015) kärjistyksen mukaan demokraattisen kapitalismin valtiot ovat muuntu- neet verovaltioista velkavaltioiksi. Verokilpailu, veronkierto ja työllisyyskriisit ovat vetäneet verotusta ja sen tuottoa alaspäin, jolloin velka on antanut pelivaraa hyvinvointisitoumusten ylläpitoon.

Velkaantumisen dynamiikasta ja tuhoisuudesta on kiisteleviä taloustieteellisiä näkemyksiä (Krugman 2012; Patomäki 2013; Crouch 2015). Joka tapauksessa EU-eliitit näkevät velkaantumisen vaarallisena ja pyrkivät edelleen tiivistämään kansalliseen finanssi- ja budjettipolitiikkaan kohdistuvaa koordinaatiota, valvontaa ja sanktioita. Tähän tähtäävä finanssipoliittinen sopimus, ”talouskurisopimus”,<sup>12</sup> astui voimaan vuoden 2013 alussa. Se kieltää ”liialliset alijäämät”. Vuotuisten velkaja alijäämärajojen ohella tai sijaan sopimus korostaa ”julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman keskipitkän aikavälin kestävyyttä” eli väestön ikääntymisestä aiheutuvien kustannusten huomioonottamista. Mah-

---

12 TSCG, Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union tai lyhyemmin Fiscal Stability on talous- ja rahaliiton alkuperäisen kasvu- ja vakaussopimuksen tiukempi versio. Hallitusten välisen sopimuksen allekirjoittivat Tšekkiä, Isoa-Britanniaa ja Kroatiaa lukuun ottamatta muut jäsenmaat. Sopimukseen on kohdistunut paljon (vasemmistolaista) arvostelua.



dollinen alijäämä tulee vuosittain EU-komission arvioitavaksi. Sääntöjen rikkomisesta voi saada paitsi moitteita myös sakkoja.

Monien jäsenmaiden hallitukset on pakotettu laajoihin rakennetoi-  
miin, ts. sellaisiin verotusta, sosiaalipolitiikkaa ja työmarkkinoita koske-  
viin uudistuksiin, joita aiemmin on pidetty mahdottomina (Kvist 2013;  
Kaitila & Ronkainen 2015). Markkinavoimien ja transnationaalisten  
elinten harjoittaman tarkkailun ja sanktioiden oloissa kansallisilla hal-  
lituksilla on entistä vähemmän makrotaloudellista pelivaraa. Kriisipoli-  
tiikan myötä EU:n interventiot kansallisiin hyvinvointivaltioihin ovat  
radikalisoituneet. Yhteisvaluutan suuri dilemma on, että itse asiassa se  
edellyttäisi EU:n yhteistä talous- ja budjettipolitiikkaa, mutta siihen  
jäsenvaltiot eivät ole valmiita.

*Taloudellisen ja sosiaalisen* välillä on alituinen, välillä lientynyt, välillä  
kärjekkäämpi jännite. ”Sosiaalinen ulottuvuus” sosiaalisten oikeuksien  
julistuksineen nousi esille 1980-luvulla, Jacques Delorsin komission  
aikana. Sittenkin taloudellisen ja sosiaalisen yhteensovittaminen sai  
uutta huomiota Lissabonin strategiassa (2000).<sup>13</sup> Tavoitteeksi asetettiin  
”talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan positiivinen ja dynaaminen vuo-  
rovaikutus”, ja sosiaalipolitiikkaa promottiin erillisen tarkastelun ja poli-  
tiikan kohteena. Retoriikka viittasi sosiaaliseen investointiin (Vanden-  
broucke & Vleminckx 2011). Komission johdolla lähdettiin hakemaan  
Euroopan sosiaalista mallia, hyvinvointivaltion modernisointia. Yhteis-  
ten näkemysten, käsitteiden ja mielikuvien – siis ideoiden – tuottaminen  
ja jakaminen saivat keskeisen roolin (Palola 2007). Avainalueita olivat  
työllisyys, sosiaaliturvan muotoilu kannustavaksi ja työllisyysmyönteis-  
seksi, eläkejärjestelmien kestävyys, työn ja perheen yhteensovittaminen,  
köyhyyden voittaminen ja sosiaalinen inkluusio. Konkreettisia välineitä  
olivat avoin koordinaatio ja ”parhaina käytäntöinä” levitetyt ideat.

Kun Lissabonin strategiassa lähdettiin liikkeelle talous- ja sosiaalipo-  
litiikan tasapainosta, niin vuosikymmenen puolivälissä, kun strategian  
epäonnistuminen oli jo ilmeistä, sosiaalipolitiikan painoarvoa vähennet-  
tiin. Sosiaalipolitiikasta ei saanut tulla estettä Euroopan menestymiselle

---

13 Lissabonin strategia on Euroopan unionin kehittämissuunnitelma, joka  
hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston huippukokouksessa maaliskuussa 2000.  
Strategian tarkoituksena oli kehittää EU:sta maailman kilpailukykyisin  
talousalue vuoteen 2015 mennessä.

globaalissa taloudessa. Taloudellisten tavoitteiden ja ohjauksen – kilpailukyvyyn, joustavuuden ja työllisyyden – rooli korostui. Sosiaalipolitiikka tai sosiaalinen ulottuvuus asetettiin eksplisiittisesti kasvun ja kilpailukyvyyn välineeksi (Clarke 2007; Palola 2014).

Lissabonin jälkeen odotukset olivat korkealla, nyt 2010-luvulla jäljellä on lähinnä pettymys, eikä vain euro- ja velkakriisin ja kuristuspolitiikan ansiosta (Vandenbroucke & Vleminckx 2011; Cantillon 2011). On ollut pakko kysyä, mitä vikaa Lissabonin kasvu-, työllisyys- ja inklusiostrategiassa sekä sosiaalisen investoinnin ideassa oli. Ainakin siirtymä ”vanhasta” hyvinvointivaltiota uuteen sosiaalisten investointien valtio on ollut odotettua tahmeampaa ja vaikeampaa. Lissabonin strategiaa seurasi Eurooppa 2020 -strategia. Siinä köyhyys nostetaan entistä vakavammin esityslistalle; köyhyyden ja syrjäytymisen vähentäminen on sisällytetty Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin ja seurantaindikaattoreihin. Toisaalta kvantitatiivinen tavoite merkitsee tilastoinnin kasvavaa politisointia ja kamppailua indikaattorin sisällöstä ja mittauksesta (Kuivalainen & Palola 2013).

Finanssi-, velka- ja eurokriisin puhjettua EU:n voimat ovat menneet kriisinhallintaan ja kriisiytyneimpien maiden – itse asiassa pankkien ja rahoitusmarkkinoiden – ambivalenttiin ”pelastamiseen”. Euro- ja taluskriisi on omalla voimallaan siirtänyt painopistettä edelleen talouden hallintaan ja ohjaukseen. Voimakas talousohjaus yhdessä komission omaksuman talousdoktriinin kanssa marginalisoi edelleen sosiaalipolitiikkaa. Talous- ja eurokriisin keskeisenä syyppänä pidetään julkisen talouden ylivelkaantumista ja julkisen talouden tasapainosta on tullut hallitseva osa EU:n sosiaalista asialistaa.

Muutama vuosi sitten esitettiin tällainen episodi. EKP:n pääjohtaja Mario Draghi julisti (2012) Euroopan sosiaalisen mallin kuolleeksi ja vaati rakenteellisia uudistuksia nuorten saamiseksi työhön. Komission tuolloinen puheenjohtaja José Manuel Barroso ei yhtynyt kuolleeksi julistamiseen, vaan vaati (edelleen) ”sosiaalisen suojelun” modernisointia ja tehostamista. Kuristuspolitiikka (*austerity*) ja sen katastrofaaliset seuraukset olivat menneet jo niin pitkälle, että Barroso katsoi aiheelliseksi puolustaa sosiaalipolitiikkaa. Alasajon sijaan komissio halusi sovittaa yhteen julkisen talouden kestävyuden ja sosiaalipolitiikan. Avaimena olisi sosiaalipolitiikan vaikuttavuuden ja tehokkuuden optimointi sekä

modernisointi sosiaalisen investoinnin hengessä. Keväällä 2013 komissio antoi sosiaalisia investointeja koskevan paketin, joka kiinnittää erityistä huomiota lapsiin. Hyvällä tahdolla pakettia voi pitää yrityksenä siirtää Euroopan sosiaalipoliittista agendaa leikkauksista ja kuristamisesta tulevaisuuteen katsoviin investointeihin.

Marraskuusta 2014 toimineen komission sosiaalipoliittisesta linjasta on vaikea tehdä päätelmiä; sosiaalipolitiikka tuntuu hautautuneen päälle kaatuvien kysymysten alle. Vaikka eurokriisi on työnnetty pöydän alle, talouskasvun vaimeus, vaanivat pankkikriisit, finanssikuri, Venäjän uhka (Krimi, Ukraina), vuonna 2015 kärjistynyt pakolaiskriisi, ilmastopoliittisuus, viharikokset, terrorismi, eri suunnista tuleva EU-kritiikki (kuten populististen puolueiden), Brexit, Turkin ”vallankaappaus” ja puhdistusaalto sekä Trumpin EU-nihkeät huomautukset ovat vieneet julkisuuden päähuomion. Sekin on selvää, että lähitulevaisuuden kaappaa Brexitin toimeenpano, jos sitten mitään vielä suurempaa kriisiä ei putoa EU:n syliin. Sellaisetkin, kuten EU:n hajoamisprosessin jatkuminen, ovat mahdollisia.

### 4.3. Hyvinvointireformin lyhyt historia

Anton Hemerijck (2013a) nostaa esiin paradoksin, johon päätin jo *Suunnanmuutos*-kirjan: mikään ei muutu ja kaikki muuttuu. Eurooppalaisen hyvinvointivaltioiden keskeiset makrotason tunnusmerkit – korkeat sosiaalimenot, liki universaalit sosiaalivakuutusjärjestelmät, kohtuulliset kompensatioasteet – ovat vakiintuneet ja lujittuneet samalla, kun hyvinvointivaltiot ovat kokeneet melkoisen muutoksen.

Kuten olen jo todennut, Anton Hemerijck käsittää hyvinvointivaltiot moniulotteisiksi sosiaali- ja talouspolitiikkojen kokonaisuuksiksi. Hemerijck esittää vertailevaan reformitutkimukseen nojaavan katsauksen yhdeksän eri politiikka-alueen muutokseen: 1) makrotalouspolitiikka, 2) palkkasopiminen ja työelämän suhteet, 3) työvoimapolitiikka, 4) työmarkkinoiden sääntely, 5) sosiaalivakuutus ja sosiaalihuolto, 6) vanhuuseläkkeet, 7) perhe- ja sosiaalipalvelut, 8) sosiaaliturvan rahoitus, 9) hallinta (*governance*) ja sosiaaliturvan hallinto (myös van Kersbergen & Hemerijck 2012). Olen käsitellyt makrotalouden muutosta

edellä, ja tiivistän seuraavaan muiden politiikka-alueiden keskeiset trendit Hemerijckiiä seurailleen. ”Lyhyt historia” edellä ei viittaa siihen, että reformi tapahtunut nopeasti. Se viittaa seuraavan kuvauksen äärimmäiseen suppeuteen.

Mitä tulee *työmarkkinoiden sääntelyyn*, useimmissa Euroopan maissa on 1980-luvulta lähtien alettu hyväksyä joustavimmat työmarkkinat ja työehdot. Idean mukaan työ- ja sosiaalipolitiikkojen tulisi toimia toisiinsa tukien niin, että samanaikaisesti voidaan vastata yritysten intresseihin ja auttaa työntekijöitä löytämään työtä. Tanskan mallin mukainen joustoturvan kolmio kattaa joustavat työmarkkinat, anteliaat työttömyysetuudet ja aktiivisen työvoimapolitiikan (”easy hiring and firing”). Euroopan työllisyysstrategia (EES 1997) nosti Tanskan mallin esikuvaksi *par excellence* siitä, miten työnantajien tarve (joustavaan) työvoimaan ja työntekijöiden työllisyysturva voidaan sovittaa yhteen. *Työmarkkinatyövoimapolitiikassa* tavoitteeksi on omaksuttu työllisyyden maksimointi ja työvoiman tarjonnan lisääminen keinoina investointi inhimilliseen pääomaan, tehokkaammat työkannustimet ja aktiivisen työvoimapolitiikan koko repertuaari. Täystyöllisyyden (*full employment*) idean hylkäämistä ja *täystyöllistettävyyden (full employability)* omaksumista käsitteelin jo edellä. Kaikkien tai täystyöllistettävyyden siirtää painopistettä makrotaloudesta yksilöiden osaamiseen, motivoitumiseen, kannustimiin ja vastuuseen. Muistan kun uusi oppi levisi Suomeen ja asettui työhallinnon teksteihin. Ne vietivät voimakkaasti, että yksilö on vastuussa omasta työllistävyydestään tai työllistettävyydestään.

*Palkkapolitiikassa ja palkkasopimisessa* vallalle pääsi markkinaehtoinen palkkojen rajoitus. Joissakin maissa, esimerkiksi Britanniassa, tämä toteutui hyvin hajautetun palkanmuodostuksen nojalla. Myös Ruotsissa on luovuttu keskitetystä tulosopimuksista, vaikka palkanmuodostusta myös koordinoidaan (ks. luku ”Sosiaalidemokraattinen regiimi..”) Monissa maissa palkkojen rajoituksen keinoksi valittiin kolmikantaiset, keskuspankkien tiukasti valvomat tulosopimukset sen sijaan, että olisi käytetty suoraviivaista työmarkkinoiden deregulaatiota ja palkanmuodostuksen hajauttamista. Samoihin paketteihin voitiin liittää vero- ja sosiaaliturvauudistuksia, jotka pyrkivät tekemään sosiaaliturvasta ”työllisyysystävällistä”. Suomessa tulopolitiikan aikana voi pitää vuosia 1968-2008, vaikka vuoden 2008 jäähyväisten jälkeenkin kolmikantaisia paketteja on solmittu.

*Sosiaalivakuutuksessa ja sosiaalihuollossa* etuuksia on yleisesti kutistettu. Etuuksien tasoa ja kestoja on leikattu, ehtoja tiukennettu ja kattavuutta rajoitettu. Ansiosidonnaisten työttömyys-, työkyvyttömyys- ja sairausetuuksien heikentämisen seurauksena niiden luonne statuksen ylläpitäjänä, mikä on ollut erityisen ominaista bismarckilaiselle sosiaalivaltiolle, on heikentynyt. Toisaalta aktivointia on vahvistettu, työkykyisten sosiaaliturvaa on ehdollistettu ja vastikkeellistettu. Joissakin maissa, esimerkiksi Hollannissa, Saksassa, Belgiassa ja Tanskassa sosiaalivakuutus ja sosiaalihuolto – sanoisin ansio- ja vähimmäisturva – ovat lähentyneet toisiaan tasoltaan ja ehdoiltaan. Vaikka sosiaalivakuutus edelleen turvaa työmarkkinoiden sisäpiiriläisiä, uudet aktivointipolitiikat ovat vahvistaneet työmarkkinoille integroivia tai velvoittavia käytäntöjä.

Hollanti on esimerkki maasta, jossa aiemmin tiukasti perheenelättäjämiesten suojeluun ja menetysten kompensatioon keskittynyt politiikka on, samalla kun sisäpiirin etuuksia on kiristetty, laajentunut koskemaan työmarkkinoiden ”marginaaleja”, vähimmäisturvaa, äitejä ja osa-aikatyötä tekeviä. Saksan Hartz-reformi ja Ranskan *Revenu minimum d'insertion* (RMI) ovat esimerkkejä yleisemmästä siirtymästä *out-of-work*-etuuksista kohti *in-work*-etuuksia sekä samalla kohdentamista ja valikoivuutta. Useat Euroopan maat ovat kokeilleet työntekoon sidottuja matalapalkkatukia.

*Vanhuuseläkkeet* käsitetään usein 1900-luvun hyvinvointivaltion vahvimpana ja vastustuskykyisimpänä saavutuksena. Väestön vanhenemisesta ja matalasta talouskasvusta aiheutuvat rahoitusongelmat ovat kuitenkin saaneet aikaan sopeutusvyöryn. Varhaisen työstä poistumisen trendi on pyritty kääntämään sekä edistämään pitempiä ja terveempiä työvuosia. Avainmuutoksia ovat olleet ammatillisten ja yksityisten eläkkeiden, rahastoinnin sekä monipilarisuuden edistäminen.

*Sosiaalipalveluita* on laajennettu merkittävästi tavoitteena naisten ansiotyön edistäminen. Traditionaalinen perhepolitiikan tehtävä eli mieselättäjäperheen toimeentulon tukeminen lapsilisin on kokenut perusteellisen muodonmuutoksen. Perhepoliittiseen repertuaariin kuuluvat nyt lasten päivähoido, varhaiskasvatus, vanhempainvapaat, työelämän sääntöjen korjailu ansiotyön ja perheen – mukaan lukien omien vanhempien hoiva – yhteensovittamiseksi. Perhepolitiikassakin on nähtävissä siirtymä ”passiivisesta” toimeentulon turvasta aktiiviseen ja aktivoi-

vaan politiikkaan. Maiden välillä on aikataulueroja. Tunnetusti Pohjoismaat (ja osin Ranskakin) ovat olleet pioneereja ja pari vuosikymmentä useimpia Manner-Euroopan maita edellä. Saksa, Hollanti ja Britannia ovat taas tunnettuja polun vaihtajia. Vaikka Pohjoismaissa äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaat sekä julkinen päivähoido ovat pääasiassa 1960- ja 70-luvun tuotteita, ne ovat alituisen säätämisen kohteena. Yhtenä juonena ovat olleet sukupuolten tasa-arvo ja isien oikeudet. Lapsipalveluiden ohella on huomattava vanhuspalvelut, joista on tullut uusi etualan kysymys, kun miestensä elättämät naiset eivät muodosta entisenlaista ilmaista hoivaresurssia.

Uusista riskeistä on paljon puhetta, mutta ”vanhatkin” sosiaalivakuutusriskit ja sitoumukset säilyvät. Eläkejärjestelmät ovat olleet sopeuttavien reformien ykköskysymys, jota eläkkeensaajien kasvava lukumäärä, poliittinen painoarvo ja eläkkeiden suuri kannatus eivät helpota. Eivätkä muutkaan ns. vanhat riskit (työtapaturmat, ammattitaudit, sairaus, työkyvyttömyys, äitiys, perheen elättäminen, perheenhuoltajan kuolema, työttömyys) ole kadonneet.

*Hyvinvointivaltion rahoituksessa* on kaksi trendiä (myös van Kersbergen & Hemerijck 2012; Palier 2010). Työnantajien ja palkansaajien sosiaalivakuutusmaksutaakkaa, jonka vaikutus työllisyyteen ajatellaan kielteiseksi, on pyritty keventämään siirtämällä sitä julkiselle sektorille verorahoitukseen. Vaikka rahoitusrakenteessa suunta on kulkenut yleensä pois päin vakuutusmaksuista, niin ”verovaltiot”, Arcanjon (2011) aineistossa Ruotsi, Tanska ja Irlanti, kulkivat päinvastaiseen suuntaan. Julkiseen verorahoitukseen kohdistuvaa painetta on pyritty keventämään siirtämällä vastuita ja rahoitusta yksityisille tahoille, yksityisiin tai työmarkkinapohjaisiin eläkkeisiin tai sosiaalipalvelujen käyttäjämaksuihin. Käyttäjämaksut ovat yleisesti nousseet lasten, vanhusten ja terveystalveluissa. Verotuksessa suunta on veropohjan laajentaminen ja valtionverotuksen veroasteiden keventäminen. Verokilpailu, pääoman veropako ja yhtiöiden laillinen ja laitton ”verosuunnittelu” rajoittavat verotusta ja verokertymää. EU-maissa on erityisesti 2008 kriisin jälkeen nähty joitain varovaisia yhteisiä yrityksiä verotaivaiden suitsemiseen, ymmärtääkseni ilman sanottavia vaikutuksia.

Institutionaaliset muutokset koskevat myös sosiaaliturvan *hallintaa ja hallintoa* uuden julkisjohtamisen (NPM) oppien – desentralisoinnin,

ulkoistamisen, markkinoistamisen, tilaaja-tuottajamallin, tilintekokäytäntöjen, laadunvalvonnan – mukaisesti (Julkunen 2001f, 2006a). EU-maiden välillä on kuitenkin paljon eroja keskittämisen, hajautuksen, yksityistämisen ja eri toimijoiden yhteistyön käytännöissä.

#### 4.4. Sosiaalimenot pysyvät, sosiaaliturvaa karsitaan

Syvennän vielä edellä esitettyä hyvinvointireformin lyhyttä historiaa analysoimalla sen kaksia kasvoja, ensin hyvinvointijärjestelmien ja sosiaaliturvan kutistamista, toiseksi ”valikoivaa ekspansiota”. Olen edellä käsitellyt *retrenchmentin* kontekstia poliittisen talouden näkökulmasta. Leikkaus- ja säästöpolitiikkaa voi katsoa myös poliittisten retoriikkojen ja julkilautustujen motiivien kautta. *Retrenchment* on ollut sekä osa uuden markkinaehtoisen yhteiskunta-, kasvu- ja kasautumismallin ja ohue(mma)n valtion *ideologista* tavoittelua että *pragmaattista* julkisen talouden tasapainottamista ja sosiaalimenojen kasvun hallintaa. Ideologiset (uusliberaalit) ja julkistaloudelliset motiivit erotetaan usein toisistaan, ja nimenomaan Pohjoismaissa tehtyjä leikkauksia ja säästöjä on pidetty 1990-luvun syvän laman ja julkisen talouden velkaantumisen sanelemina välttämättömyyksinä (Huber & Stephens 2001ab).

Ideologista ja taloudellista ei kuitenkaan voi erottaa yksioikoisesti. Vaikka ideologisen uusliberalismin korkeasuhdanne olisi ohi, sen ajamat ideat ovat syvällä globaalin finanssikapitalismin rakenteissa ja myös uusklassisen taloustieteen valtavirrassa. Julkisen talouden tasapainolla, velkaantumisen taittamisella tai kestävyysvajeella perustellut päätökset tehdään uusklassisen talousopin ohjaamina. Oppi piilottaa intressiristiriitoja ja kätkee myös ”ideologia” motiiveja toisenlaisesta markkinaehtoisesta ja oman vastuun järjestyksestä. Finanssi- ja eurokriisin puhjettua ideologista retoriikkaa ja argumentteja tarvittiin yhä vähemmän. Taloudellinen ahdinko, kasvun hitaus, työttömyys ja julkisen sektorin velkaantuminen riittivät, ja niistä tuli avoimesti ideologia argumentteja tehokkaampia (Greve 2013).

*Sosiaalimenot* on paljon käytetty ja samalla puutteellinen hyvinvointivaltion kehityssuunnan mittari (Korpi 2003; Korpi & Palme 2003). Sosiaalimenot, niin per capita kuin suhteessa BKT:hen erottelevat kui-

tenkin eri hyvinvointivaltioregiimit, vauraat ja perässä tulevat EU-maat. Sosiaalimenoiissa per capita kuilu vahvojen hyvinvointivaltioiden eli Pohjoismaiden ja Manner-Euroopan maiden ja heikompien eli anglosaksisten, Etelä-Euroopan ja ennen muuta itäisen Euroopan maiden välillä on yllättävän suuri. Vuosina 2010–2012 sosiaalimenojen suhde BKT:hen oli hieman yli 30 % esimerkiksi Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa, mutta 17–21 % Baltian maissa. Samoina vuosina 2010–2012 asukasta kohti lasketut vuotuiset sosiaalimenot ostovoimapariteetilla tarkastettuna olivat em. vauraissa maissa (ml. kärkeä pitävä Luxemburg) n. 8500 – 13 800 e, Baltian maissa n. 2200–3000 e (”Sosiaalimenot ja rahoitus 2013” 2015).

Paradoksaalisesti sosiaaliturvan heikentäminen ja pyrkimys kustannuskasvun patoamiseen eivät välttämättä näy kokonaissosiaalimenoissa. Julkisten menojen ja bruttoveroasteen kasvun pysäyttäminen on ollut helpompaa. Jens Alberin (2010) tilastojen mukaan vuosina 1990–2005 sosiaalimenojen kasvu suhteessa kansantuotteeseen jatkui niin Yhdysvalloissa kuin useissa EU15-maissa. OECD-maissa sosiaalimenojen kansantuoteosuus nousi vuoden 1990 18.1 %:sta vuoden 2005 20.6 prosenttiin (Abrahamson 2010). Poikkeus oli ennen muuta Alankomaat, jossa kasvu kääntyi laskuun. Kasvutrendi taittui myös Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Luxemburgissa ja Espanjassa. Jälkisosialistisissa, talouttaan liberalisoinneissa ja kasvuongelmista kärsineissä uusissa EU-maissa sosiaalimenojen osuus kansantuotteesta putosi peräti seitsemässä maassa. Henkeä kohti lasketut menot kasvoivat kuitenkin kaikkialla Euroopassa (Abrahamson 2010). Paul Pierson (2011) käy läpi kolmenkymmenen vuoden aineistoja ja pitää sosiaaliturvan tason säilymistä hämmästyttävänä etenkin, kun toisen maailmansodan jälkeisen sosiaalisen kompromissin muissa elementeissä on samanaikaisesti tapahtunut dramaattisia muutoksia.

Sosiaalimenojen vakiintumisen puolesta argumentoiva Alber (2010) toteaa, että sosiaalimenojen säilyminen ei paljasta käännettä, prioriteettien tai esityslistan vaihtumista. Sosiaalimenojen pysyvyydestä tai kasvusta huolimatta politiikan asialista oli kiistatta vaihtunut. Sillä olivat nyt yksityinen ja oma vastuu, palvelujen ja vakuutusten yksityinen tarjonta, kuluttajan oikeudet ja työkäisten aktivointi työmarkkinoille (myös Alber 2006). Näin eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden ja Yhdysvaltojen välillä oli vähintään diskursiivista lähenemistä.



## *Yhteisiä trendejä*

Vaikka poliittisissa vastauksissa paineisiin on paljon eroja, yhteisiä trendejä löytyy. Selvimät ja yhtenäisimmät säästöt ovat kohdistuneet ns. ”vanhoihin”, teollisen yhteiskunnan riskejä vakuuttaviin sosiaalivakuutuksiin eli työtaturma-, vanhuus- ja työkyvyttömyys-, työttömyys- ja sairausvakuutukseen (Hemerijck 2013a; Bonoli & Natali 2013; Arcanjo 2011; van Gerven 2008b). Walter Korpi ja Joakim Palme (2003, myös Korpi 2003) tutkivat sosiaaliturvan karsintaa kahdeksassatoista (18) OECD-maassa. Analyysivälineeksi he rakensivat aikaisempaa nyansoidumman sosiaalikalansalaisen oikeuksien mittarin, joka kuvasi sairaus-, työtaturma- ja työttömyysvakuutuksen nettokorvausasteita tyyppikotitalouksissa.

Näillä etuuksilla on tiettyjä metodisia etuja sosiaaliturvan karsinnan tutkimuksessa. Niihin voi tehdä nopeasti vaikuttavia muutoksia, muutokset selittyvät poliittisin päätöksin ja sosiaalivakuutusetuksien leikkaukset esittävät keskeistä roolia budjettien tasapainotuksessa. Nettokorvausaste ei tietenkään kerro kaikkea leikkauksista. Odotus- ja karensiajat, etuuksien kesto ja yleiset ehdot jäävät ulkopuolelle. Suorien leikkauspäätösten ohella nettokorvausasteisiin vaikuttavat myös etuuksien ja palkkojen verotus sekä ”ei-päätökset” tai etuuksien indeksoimattomuus, joilla ne jätetään jälkeen palkoista. Kyseisessä selvityksessä korvausasteet laskettiin tuotantotyöntekijöiden keskimääräisellä tulotasolla, erikseen yhden ja neljän hengen kotitalouksille sekä lyhyen ja pitemmän aikavälin kestolle. Korven ja Palmen huolellinen pohdinta osoittaa leikkausten tutkimuksen ongelmat silloin, kun ei tyydytä vain poliittisen päätöksen toteamiseen, vaan halutaan selvittää leikkauksen tosiasiallinen vaikutus toimeentuloon.

Korven ja Palmen tarkastelujakso kattaa vuodet 1930–1995. Kaikkien kolmen vakuutuksen nettokorvausasteet (18 maan keskiarvo) nousivat ensin vuosiin 1975–1985 saakka, työtaturmavakuutuksessa n. 60 %:sta lähelle 90 %:a, sairauspäivärahassa n. 40 %:sta noin 70 %:iin ja työttömyyspäivärahassa n. 35 %:sta n. 60 %:iin. Maiden ja regiimien välillä on eroja kompensaaation tasossa, mutta suunta oli sama. Vuoden 1980 paikkeille sijoittuneen käänteen jälkeen kaikkien em. vakuutusten korvaustaso lähti laskuun.

Etuudet kääntyivät laskuun liki jokaisessa OECD-maassa. Työttömyysturvassa ainoa poikkeus oli Sveitsi, sairaus- ja työtaturmavakuutuksessa muutama korporatistinen maa (Saksa, Italia, Japani ja Norja) ja Suomi työtaturman osalta. Etuuksien heikentäminen oli kauttaaltaan rajuinta Korven ja Palmen ryhmittelyä käyttäen perusturvamaissa (Kanada, Tanska, Irlanti, Hollanti, Uusi Seelanti, Britannia). Korporatistisissa maissa sairaus- ja työtaturmavakuutus saivat vielä tuolloin olla rauhassa, sen sijaan työttömyysturvaa leikattiin niissäkin. Suomessa ja Ruotsissa sekä työttömyys- että sairausturva leikkautui. Olli Kangas (2010b) tutki teollisten yhteiskuntien ensimmäisten sosiaalivakuutusten eli työtaturma- ja sairausvakuutusten kehitystä ottaen huomioon myös etuuksien kattavuuden. Etuudet kohenivat tarkastelun kohteena olleissa seitsemässätoista OECD-maassa 1980-luvun puoliväliin saakka. Sen jälkeen etuuksien koheneminen pysähtyi ja osassa maita on tapahtunut drastista heikkenemistä. Pohjoismaissa kattavuus säilyi, mutta etuuksien taso heikentyi.

Korpi ja Palme kiinnittivät erityistä huomiota Britanniaan Paul Pier-sonin Britanniaa koskevan väitteen vuoksi. Britanniassa kompensatioas-teen ovat koko tutkitun ajan olleet OECD-maiden keskitasoa matalam- mat, käänne tuli vähän aikaisemmin ja pudotus oli jyrkempi. Tutkittujen kolmen etuuden valossa Thatcherin hallitus vyörytti hyvinvointivaltion takaisin Beveridgeä ja toista maailmansotaa edeltävään aikaan. Kompen- saatioasteet laskivat jopa vuoden 1930 tasoa alemmas, kaikissa kolmessa järjestelmässä noin 20 %:iin. Tämän analyysin valossa ei voinut väittää, ettei Thatcher olisi saanut aikaan huomattavaa takaisinvyörytystä. Toiset maat, kuten Tanska ja Hollanti ovat heikentäneet korvausasteita hyvältä tasolta alaspäin, toiset kuten Britannia, jo valmiiksi matalalta tasolta (Vis 2010; Starke 2008).

*Työttömien*, erityisesti pitkäaikaistyöttömien turvan heikentämisestä kautta teollisuusmaiden on paljon tietoa (Korpi & Palme 2003; Starke 2008; Alber 2010; Vis 2010; van Gerven 2008ab; Arcanjo 2011; Bonoli & Natali 2013). Toiset tutkimukset koskevat kaikkia OECD-maita, toiset rajatumpia, eri regiimejä edustavia maita, jotkut lähteet ovat pri- määritutkimuksiin nojaavia synteesejä. Arcanjon (2011) aineisto kattaa vuodet 1990–2006 ja kymmenen kohdemaata, jotka edustavat eri regii- mejä (Ruotsi, Tanska, Britannia, Irlanti, Saksa, Ranska, Italia, Portugali,

Espanja, Kreikka). Työttömyysturvan heikentäminen oli yhteinen suunta kaikissa. Useimmat maat olivat joko kiristäneet työttömyysturvan ehtoja tai etuuskien tasoa ja kestoja. Samalla työttömien köyhyysaste oli noussut. Monet työttömät olivat myös tarveharkintaisen sosiaaliavun piirissä. Toimeentulotuen (*social assistance*) osalta 1990-luku merkitsi yleistä ja yhteenvää eroosiota, mutta 2000-luvun ensimmäinen vuosikymmen eriytyvää kehitystä. Joissakin maissa viimesijaisen turvan tasoa kohennettiin, toisissa rapautuminen jatkui ja näiden joukossa olivat Suomi, Ruotsi ja Tanska (Vandenbroucke & Vleminckx 2011).

Minna van Gerven (2008ab) vertaili keskeisiin sosiaaliturvajärjestelmiin (työttömyysturvaan, sairauspäivärahaan, työkyvyttömyyseläkkeeseen ja toimeentulotukeen) vuosina 1980–2006 tehtyjä muutoksia Isossa-Britanniassa, Alankomaissa ja Suomessa. Aineistosta löytyy neljä eurooppalaista trendiä: muutokset ovat korostaneet työn merkitystä, lisänneet etuudensaajien aktivointia, kohdentaneet etuuksia tarkemmin tietyille tuensaajille sekä heikentäneet etuuskien tasoa. Merkittävimmät yksittäiset muutokset maatasolla oli toteutettu Isossa-Britanniassa sekä järjestelmätasolla työkyvyttömyys(eläke)järjestelmässä. Varsinkin nuoret ja pitkäaikaistyöttömät sekä osittain työkyvyttömät ovat kokeneet oikeuksien rajoittamisen ja ehtojen tiukentumisen.

*Vanhuuseläkkeiden* symbolisesta merkityksestä ja poliittisesta tuesta huolimatta väestön ikääntymisestä ja matalasta talouskasvusta aiheutuvat rahoitusongelmat ovat johtaneet eläkkeiden sopeuttamiseen. Eläkkeet ja niiden ehdot ovat olleet suurennuslasin alla ja eläkemenon leikkaamiseen ja hallintaan tähtäävä eläkereformi on ollut hyvinvointireformin suurin ponnistus ja yhteinen sävel, tosin kansallisten instituutioiden ja politiikkojen muovaamalla tavalla (Immergut & Schulze 2007; Arcanjo 2011; Bonoli & Natali 2013). Kansainväliset talousorganisaatiot ovat painostaneet jäsenmaita uudistuksiin, jotka lisäävät eläkkeiden riippuvuutta finanssi- ja työmarkkinoista, työurasta ja vakuutusmaksuista. Taustalla on myös finanssimarkkinoiden laajeneminen. Finanssimarkkinoille sijoitetut eläkerahastot sopivat finanssikapitalismin logiikkaan. Christian Marazzin (2006) mukaan Fedin (Yhdysvaltojen keskuspankin) monetaristisen aloitteen piti turvata sekä amerikkalaisen pääoman esteetön liikkuvuus ja hegemonia maapallolla että amerikkalaisten työntekijöiden kohtaloiden sitominen amerikkalaisen pääoman riskeihin ja menes-

tykseen. Tässä Marazzi painotti eläkerahastojen roolia. Niiden säästöjen ohjaaminen pörssimarkkinoille sitoi työntekijöiden säästöt kapitalistisiin rakennemuutosprosesseihin ja pääoman intresseihin (myös Belfrage & Ryner 2009).

Jotkut viime vuosikymmenten radikaaleimmat muutokset ovat kohdistuneet juuri vanhuuseläkkeisiin. Ensin toteutettujen eläke-etuuksien leikkausten osoittautuessa riittämättömiksi siirryttiin syvällisempään järjestelmien parametrien ja institutionaalisten rakenteiden reformointiin. Keinoja on ollut useita. Avainmuutoksia ovat olleet ammatillisten ja yksityisten eläkkeiden sekä monipilarisuuden edistäminen, rahastoinnin yhdistäminen *pay-as-you-go*-järjestelmiin, tiukentuva aktuaarinen suhde maksujen ja etuuksien välillä, siirtymät etuusperusteisista maksuperusteisiin eläkkeisiin, pitkien työurien palkitseminen, eläkkeiden sitominen demografiseen ja taloudelliseen kehitykseen sekä eläkeiän nosto. Julkisten eläkkeiden kompensatioastetta on heikennetty ja samalla laajennettu rahastointiin perustuvia yksityisiä, sekä yritysten että omia vakuutuksia. Nämä ovat myös OECD:n lobbaamia kehityssuuntia.

Sellaiset maat kuin Saksa, Ranska ja Italia ovat laskeneet vuonna 1990 vallinnutta 70 %:n kompensaatiotasoa noin 40–50 %:iin ansioista, tosin pitkällä siirtymäajalla. Tarkkoja kompensatioasteita ei tosin voi enää esittää, koska uudet eläkesäännöt sitovat eläkkeet demografiseen ja taloudelliseen kehitykseen. Todennäköisesti kuitenkin tulossa on eläkkeiden selkeä heikkeneminen samoin kuin eläkemenon supistuminen. 40–50 %:n korvausaste on niin matala, että se vaatii täydennystä. Näin reformi on askel kohti monipolarisia eläkkeitä eli ”pelkkä leikkaus” katalysoi institutionaalista muutosta (Bonoli 2013). Suomessa on kahdessa reformissa sidottu työeläkkeiden leikkaukset väestön ikääntymiseen ”automaatilla” niin, ettei leikkauksista tarvitse aina erikseen neuvotella. Vuoden 2005 uudistuksessa otettiin käyttöön eläkettä leikkaava elinaikakerroin ja vuoden 2017 uudistukseen sisältyy eläkeikää elinajan odotteen mukana nostava kerroin (vuodesta 2027). Vaikka talous- ja palkkakasvun oloissa – tuleeko sellaista? – eläkkeiden keskitaso edelleen nousee, kompensatioaste tulee Suomessa joka tapauksessa heikkenemään.

Useimmat maat ovat yhdistäneet useampia keinoja. Joissakin maissa on myös ad hoc -tyyppisesti kohennettu vähimmäiseläkkeiden tasoa. 1990-luvun lopulla yleistyi näkemys, että työurien pidentäminen on

leikkauksia tehokkaampi eläkemenon patoaja ja samalla työvoiman tarjonnan turvaaja. Näin etualalle tulivat varhaiseläkereittien purku, vanhuuseläkeiän nostaminen ja työuran pidentämisen kannustimet. Työurien pidentämistä on myös tuettu aktiivisen ja tuottavan ikääntymisen eurooppalaisilla retoriikoilla ja ohjelmilla (Julkunen 2009a; Julkunen & Pärnänen 2005). Joskus uudistusten moniulotteinen luonne on helpottanut läpimenoa. Kun eläkereformeissa on samanaikaisesti käsitelty etuuksien tasoa, vähimmäis- ja/tai takuueläkettä, sukupuolten tasa-arvoa sekä rahastointia, jokainen puolue ja työmarkkinataho voi löytää paketista jonkin oman intressinsä. Läpimenoa on myös helpotettu pitkillä siirtymäajoilla. Kaikkien muutosten alkaessa purra odotettavissa on eläkkeensaajien eriarvoisuuden kasvua ja vanhusten köyhyden yleistymistä eri puolilla Eurooppaa.

Arcanjon (2011) kymmenestä kohdemaasta nimenomaan kaksi mukana ollutta Pohjoismaata (Ruotsi ja Tanska) oli kyseisellä kaudella ottanut käyttöön merkittävän keinovalikoiman eläkkeiden ja työttömyyden kustannusten hillitsemiseksi. Toki Ruotsi ja Tanska erottuivat lähtövuonna (1990) omaksi anteliaaksi ryppääkseen. Niissä oli korkein sosiaalimenojen BKT-osuus, verotukseen painottuva rahoitusrakenne sekä runsaat tulonsiirto- ja palvelumenot. Vuoteen 2006 mennessä mittavimmat karsinnat toteutti Ruotsi. Se oli esimerkiksi ainoa tutkimusmaista, joissa palvelumenojen BKT-osuus laski.

Hyväntahtoisesti voi sanoa, että leikkauksin on sopeutettu ”vanhoja”, teollisen hyvinvointivaltion ajalta perittyjä sosiaalivakuutusjärjestelmiä ja tehty tilaa uusille jälkiteollisen ajan tarpeille. Tosiasiassa tilanne on monimutkaisempi. Voi väittää Anton Hemerijekin tavoin, että vanhoihin sosiaalisiin riskeihin tehdyt sitoumukset ovat edelleen sitä luokkaa, että ”uusien sosiaalisten riskien” – työn prekarisaation, palkkaköyhyyden, epävakaiden työurien, yksinhuoltajuuden, hoivavajeiden, maahanmuuton – kohtaamien ryhmien on aina vain vaikeampi saada ääntään kuulumaan. Peter Abrahamson (2010) tekee eron työmarkkinoiden sisäpiiriin kuuluvan keskiluokan ja eri tavoin marginalisoitujen välille. Edellinen nauttii edelleen kunnollisesta sosiaaliturvasta, mutta marginalisoidut ryhmät on alistettu tiukemmille velvollisuuksille ja etuuksien leikkauksille.

Peter Taylor-Goobyn (2013c; ei vsl) analyysi brittiläisen hyvinvoin-

tivaltion kaksoiskriisistä (*double crisis*) tukee edellistä näkemystä. Taylor-Gooby valottaa nimenomaan Britannian tilannetta 2010-luvulla, mutta johtopäätös on enemmän tai vähemmän yleistettävissä muuallekin Eurooppaan. Taylor-Goobyn mukaan kriisin luonne poikkeaa vanhoissa ja uusissa sosiaalisissa riskeissä. Vanhoja riskejä koskevassa debatissa etualalla ovat ikääntymisen, terveys- ja hoivapalvelujen tuottavuuden, kansalaisten kasvavien odotusten ja rahoituksen vaikea yhtälö. Vakiintuneilla sosiaalivakuutus- ja palvelujärjestelmillä on kuitenkin takanaan kansalaisten tuki. Uusien sosiaalisten riskien kohtaamilla ei ole vastaavaa kansalaistukea. Niinpä ainakin Britanniassa ne, jotka kärsivät työmarkkinoille pääsyn ja säällisen palkan ansaitsemisen vaikeuksista, ovat kohdanneet suurimmat säästöt. David Cameronin konservatiivihallituksen (2010–2015) tiukka säästökuuri kohdistui kovimmin haavoittuviin ryhmiin. Tämä tuntuu uskottavalta yleisemminkin 2010-luvun maailmassa, vaikka seuraavaksi esiteltävällä tavalla hyvinvointireformiin on sisältynyt pyrkimystä suunnata sosiaalipoliittisia ratkaisuja ja resursseja uusiin kysymyksiin.

#### **4.5. Sosiaalipolitiikan valikoiva ekspansio ja uudelleensuuntaaminen**

Bismarckilainen sosiaalivakuutusvaltio silmiensä edessä Giuliano Bonoli (Bonoli 2013ab; Bonoli & Natali 2013) on lanseerannut koko joukon uusia käsitteitä: hyvinvointivaltion uudet funktiot, uudet politiikat, modernisoivat kompromissit ja valikoiva ekspansio. Mannereurooppalaisten ja pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden eriaikaisuus vaatii kuitenkin analysoimaan erikseen, missä määrin nuo käsitteet ottavat haltuun Pohjoismaiden kehityskulkuja 1990-luvulta lähtien.

Sosiaaliturvan kutistamisen rinnalla on tapahtunut myös sosiaalipolitiikan laajentamista ja uudelleensuuntaamista. Kun etuuskien tason heikentäminen ja ehtojen kiristäminen on koskenut ennen muuta ”vanhoja”, teollisen yhteiskunnan riskejä vakuuttavia järjestelmiä, niin laajentaminen puolestaan on kohdistunut ns. uusiin riskeihin ja uusiin politiikkoihin. Uusina riskeinä on pidetty mm. työn ja perheen yhteensovittamista, yksinhuoltajuutta, apua tarvitsevaa omaista, vanhentunutta ja vähäistä

ammattitaitoa, vaikeutta sijoittua työmarkkinoille, työsuhteiden ja työn-  
teon muotojen epätyypillistymistä, matalia palkkoja sekä sosiaaliturvan  
riittämätöntä kattavuutta (Bonoli 2006; Rovny 2014). Allison Rovny  
(2014) tiivistää uuden sosiaalisen riskin viimeisten kolmenkymmenen  
vuoden aikana tapahtuneista taloudellisista ja sosiaalisista rakennemu-  
toksista aiheutuvaan sosiaaliseen turvattomuuteen. Useimpia uusia ris-  
kejä kuvaa työllistymisen vaikeus samalla kun työpaikasta pikemmin  
kuin valtiosta on tullut turvan lähde.

Bonoli ja Natali (2013) puhuvat sosiaalipolitiikan uusista funktioista  
ja työkaluista. Useimmat niistä heijastavat uudelleenorientaatiota tulo-  
menetyksen kompensoinnista työmarkkinoille pääsyn ja osallistumisen  
edistämiseen. Seuraava Bonolin ja Natalin listaus uudista funktioista on  
Bonolin esittämien uusien sosiaalisten riskien peilikuva.

- Ansiotyön ulkopuolella olevien, ei-työllisten siirtäminen työhön. Pyrkimys kohdistuu erilaisten sosiaalietuuksien, muidenkin kuin työttömyysturvan vastaanottajiin kuten työkyvyttömiin, vammai-  
siin, toimeentulotuen (tms.) saajiin, kotityötä tekeviin ja yksin-  
huoltajaäiteihin.
- Työssäkävien köyhien tukimuodot. Työssäkävien köyhien ongelma on paisunut erityisesti liberaalin regiimin maissa. Monet maat ovat omaksuneet ansiotulovähennysten tyyppisiä ratkaisuja.
- Työn ja perheen yhteensovittaminen. Nämä ratkaisut koskevat subventoitua lasten päivähoitoa, vanhempainvapaata ja työelämän sääntöjä kuten vanhempien oikeutta lyhennettyyn työaikaan.
- Vanhojen ihmisten palvelut. Tarve korostuu väestön ikääntyessä samanaikaisesti, kun naisten muodostama ilmainen ja informaali hoivaresurssi kutistuu.
- Investointi inhimilliseen pääomaan. Tämä kattaa yhtä hyvin investoinnin lapsiin kuin elinikäiseen oppimiseen.
- Joissakin maissa on kohennettu epätyypillisissä työsuhteissa työs-  
kentelevien sosiaali- ja työsuhdeturvaa. Manner-Euroopassa tämä koskee ennen muuta Alankomaita.

Uudet politiikat ovat paljolti sosiaalisen investoinnin ideaa realisoi-

via palveluja. Koulutukseen, terveydenhoitoon, lasten ja vanhustenhoitoon sekä aktivoiviin työvoimapalveluihin käytettyjen julkisten menojen osuus BKT:stä on kasvanut liki kaikissa OECD-maissa (van Kersbergen & Hemerijck 2012). Vaikka yleinen suunta on kiristäminen, lapsiperheiden etuuksia, joko rahaetuuksia tai hoivapalveluja, on kohennettu. Palvelumenot kasvoivat vuosina 1990–2006 kaikissa muissa Arcanjon (2011) kymmenessä esimerkkimaassa paitsi Ruotsissa. Ruotsi muodosti poikkeuksen myös aktiivisen työvoimapolitiikan laajenemisessa. Ruotsissa päinvastoin menoja supistettiin tavalla, jota työttömyyden väheneminen ei selittänyt. Lasten päivähoitoon ja varhaiskasvatukseen käytetyt menot kasvoivat merkittävästi vuosina 1997–2003 nimenomaan kouluvalmiuksia painottavissa keskieurooppalaisissa maissa (Jensen 2009), ei sen sijaan Pohjoismaissa. Investoinnista lapsiin kertoo myös se, että vuoden 2008 jälkeisissä kriisileikkauksissa on koskettu vähiten lapsipalveluihin (Kvist 2013).

Sopeutuminen naisten muuttuvaan asemaan nostaa perheen ja työn tehokkaan yhteensovituksen esityslistalle. Esping-Andersenin (2009, 2010) teesien mukaan äitien ansiotyö sekä laadukas ja varhainen päivähoito/varhaiskasvatus ovat avaimia sekä lasten köyhyyden voittamiseen että Euroopan taloudelliseen tulevaisuuteen.<sup>14</sup> Niin lasten kuin omaisten hoidon vapaa- ja tukijärjestelmiä on laajennettu. Silti Esping-Andersen (2010) valittaa, että Manner-Euroopan maat ovat omaksuneet pohjoismaisen mallin kovin vajavaisesti ja valikoiden. Osaa uusista politiikoista on voitu perustella myös sukupuolten tasa-arvolla, joka on EU:n asialistoilla korkeaprofilista politiikkaa ja jossa EU:lla on toimivaltaa. Meghnad Desai (2008), joka siis katsoo hyvinvointivaltion siirretyn pois päiviltä, kiinnitti huomiota siihen, miten politiikka samanaikaisesti on ottanut paremmin huomioon sukupuolten tasa-arvon, seksuaali- ja

---

14 Viime vuosina näkemys lapsiin investoinnin taloudellisesta ja sosiaalisesta hyödystä on saanut lisää pontta amerikkalaisen Nobel-palkitun ekonomistin James Heckmanin valtavasta, monitieteisestä tutkimusprojektista. Heckman on päätenyt toteamaan, että mitä aikaisemmin lapsi, ja varsinkin huono-osainen lapsi pääsee ammattitaitoisen kasvatuksen piiriin, sen parempi. Suomen päivähoidolle ja varhaiskasvatukselle nihkeässä ilmapiiressä Heckmanin tuloksiin ovat julkisissa puheenvuoroissaan vedonneet niin Juhana Vartiainen (SK 48/2015) kuin Jorma Sipilä (SK 2/2016).



muiden vähemmistöjen oikeudet ja syrjimättömyyden (myös Julkunen 2010c). Näitä kysymyksiä ei kuitenkaan ole ollut tapana sisällyttää *welfare state* -käsitteeseen. Edes Hemerijck, joka tarkastelee hyvinvointivaltiota talous- ja sosiaalipolitiikkoina, ei sisällytä näihin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuspolitiikkaa.

Panostus uusiin politiikkoihin vaihtelee huomattavasti maasta toiseen, ja joissakin suhteissa, erityisesti investoinnissa inhimilliseen pääomaan, painotus on pikemmin retorinen kuin tosiasiallinen. Voi kuitenkin kysyä, miksi hallitukset ovat panostaneet näihin uusiin politiikkoihin. Paul Piersonin lanseeraaman ”kansalaisten negatiivisen harhan” valossa hallitusten voisi odottaa käyttävän pelivaraa pikemmin sosiaalivakuutus-etuuksien leikkausten pehmentämiseen kuin uusiin kohteisiin. Bonoli ja Natali (2013) pitävät ”modernisoivia kompromisseja” yhtenä poliittisen vaihdon erikoistapauksena. Niissä vakiintuneiden sosiaaliturvaetuuksien heikentäminen kombinoidaan aktiivitoimiin tai uusien ryhmien (naisten, perheiden, maahanmuuttajien, epätyypillisissä työsuhteissa toimivien, marginaalissa olevien) vetämiseen sosiaaliturvan ja hoivan, ei kuitenkaan välttämättä samojen järjestelmien piiriin. Näille ryhmille on pikemminkin luotu omia perus- ja vähimmäisetuuksia, joihin voidaan samalla liittää aktivoivia vastikkeita. Käsitteisen mukaan tällaiset kompromissit ovat tyyppisempiä siinä prosessissa, jossa mieselättäjien sosiaalivakuutukseen keskittyneelle bismarckilaiselle systeemille on jätetty jäähyväisiä. Uusien politiikkojen kärkeä pitäneissä Pohjoismaissa, erityisesti Ruotsissa, on tapahtunut tiettyä, ainakin suhteellista takapakkia.

### *Aktiivisuus ja aktivointi*

Kuten pitkin tätä kirjaa on paljastunut, ”aktiivi-ryväs” – aktiivinen hyvinvointivaltio, aktiivinen työvoima- ja sosiaalipolitiikka, aktiivinen kansalaisuus, aktivointi – on yksi tapa mieltää ja nimitä hyvinvointivaltion paradigmaattinen muutos ja uudelleenmuotoilun sisältö. Käsite on myötäsukainen; samoja ilmiöitä haltuun ottava *rekommodifikaatio* on teoria- sitoutuneempi ja kuulostaa kriittisemmältä. Kysymys on täystyöllisyyden jälkeisen hyvinvointivaltion keskeisestä politiikka-alueesta: miten tavoitella korkeaa työllisyyttä aikaisemmin kuvatulla *full employability* -linjalla.

Siirtymä ”passiivisesta” ”aktiiviseen” näyttää paradigmaattiselta muutok- selta ennen muuta Manner-Euroopasta katsoen (Palier 2010). Siitä näkö- kulmasta Pohjoismaissa on pitkä aktiivisen työvoimapolitiikan ja ”työ- linjan” perinne (Hvinden 1999; Sihto 1994, 2006). Aktiivisuuslinja on kuitenkin monitahoinen ja sotkuinen, samoin käsitteistö. Tätä kuvaa se, että uutta suuntaa on luonnehdittu paitsi keskieuropalaisten hyvin- vointivaltioiden pohjoismaistumiseksi, myös eurooppalaisten hyvinvoin- tivaltioiden amerikkalaistumiseksi (Alber 2010). Aktiivisuudesta on siis pohjoismaisempi, sosiaalisiin investointeihin viittaava ja anglosaksinen uusliberaali versio. Kaikkiaan aktiivipolitiikalle ja aktivoinnille annetaan laajempia ja suppeampia, ymmärtävämpiä ja kriittisempiä tulkintoja.

Aktiivisuus-käsitteistö hallitsee kansainvälisessä sosiaalipoliittisessa keskustelussa. Suomalaisessa poliittisessä kielessä ja debatissa kannusta- vuus ja kannustinloukkujen purku ovat kuitenkin aktivointia enemmän esillä. Aktivointi- ja kannustinuudistukset ovat samaa *rekomodifikaatiota* ja paradigmanmuutosta, mutta niissä on kuitenkin eroa. Aktivoin- nilla voi olla syrjäytymisen ehkäisyyn, elämänhallintaan ja osallistami- seen liittyviä tavoitteita, mutta viime kädessä aktivointi tähtää yksilöiden saattelemiseen, valmentamiseen tai velvoittamiseen ansiotyöhön. Kan- nustinpolitiikan iskulause *making work pay* viestii pyrkimyksestä tehdä ansiotyöstä aina taloudellisesti kannattavaa tai ainakin sosiaaliturvan vas- taanottamista kannattavampaa.

Aktivoinnin ja kannustamisen parivaljakko yhdistää eri regiimejä. Niihin on kuitenkin tultu eri tahdissa ja erilaisia reittejä (Julkunen 2013a; Esping-Andersen 1996). Ensimmäiset reaktiot 1970-luvulla tapahtuneeseen fordistis-keynesiläisen kasvumallin horjumiseen ja työt- tömyyden kasvuun eriytyivät regiimeittäin. Liberaalissa regiimissä läh- dettiin ensin uusliberaalille deregulaation ja palkkaeroosion – työmarkki- noiden hajauttamisen, sääntöjen purkamisen ja ammattiyhdistysliikkeen nitistämisen – tielle, sitten *New Labourin* toimesta käännyttiin ”kolman- nelle tielle”, so. aktivointiohjelmiin. Pohjoismaissa käänne anteliaasta ja pitkäkestoisesta työttömyysturvasta aktivointiin oli selvin Tanskassa, missä pyrittiin 1980–90-luvun vaihteessa yhdistämään kaksi linjausta: yhtäältä sellainen markkinaehtoinen linja, joka halusi alas työllistämis- ja työn vastaanottamiskynnykset ja toisaalta sellainen sosiaalidemokraatti- nen linja, joka olisi lisännyt julkisen vallan tehtäviä syrjäytymisen ehkäi-

semisessä (Andersen & Larsen 1993). Työttömyysturvaa alettiin korjata tunnuksin ”vähemmän rahaa, enemmän aktiivisuutta”. Manner-Euroopassa työttömyysongelmaa hoidettiin aluksi toisin eli rajoittamalla työvoiman tarjontaa. Keinoja olivat kotiäiti-instituutio, varhaiseläkkeet sekä työn jakaminen. Ensimmäisenä tältä *welfare-without-work* -polulta irtosi Hollanti työhmeineen.<sup>15</sup>

Ensimmäiset reaktiot siis eriytyivät, kunnes 1990-luvulta lähtien työkeskeisyydestä tuli uutta oikeaoppisuutta (Julkunen 2001f). OECD:llä ja EU:lla oli tässä osuutensa (Sihto 2013). Lissabonin strategiaa tarkastelleessa, Alankomaiden entisen pääministerin Wim Kokin vaikutusvaltaisessa raportissa (2003) huolta kannettiin passivoivasta työttömyysturvasta, liian alhaisesta eläkkeellesiirtymisestä ja äitien matalasta työllisyydestä. Perässä tulleiden bismarckilaisten valtioiden näkökulmasta Hollannin ja Pohjoismaiden 1990-luvun reformit, brittien ”kolmas tie” ja Euroopan työllisyysstrategia antoivat ideoille alkuperäistä ”karkeaa” uusliberalismia hyväksyttävämmän kuosin (Palier 2010).

Tutkimuskentällä siis puhutaan sekä aktiivisesta työvoima- että aktiivisesta sosiaalipolitiikasta. Aktiivista sosiaalipolitiikkaa vanhemman aktiivisen *työmarkkina- tai työvoimapolitiikan* sisältö ei ole lukkoonlyöty; sen tavoitteet ja keinot ovat muuntuneet ajan mukana. Toisen maailmansodan jälkeen niin ruotsalaisella, Rehnin-Meidnerin mallina tunnetulla kuin ILO:n julistuksissa esitetyllä aktiivisella työvoimapolitiikalla oli keskeinen makrotaloudellinen rooli täystyöllisyyden ja matalan inflaation yhteensovittamisessa ja ylipäänsä kasvu-, vakaus- ja allokaatiotavoitteiden saavuttamisessa (Sihto 1994; Koistinen 2014). Aktiivisen työvoimapolitiikan pohjoismaiseen ideaan kuului ohjata työmarkkinoiden kehitystä niin, että luodaan parhaat edellytykset talouden kehitykselle ja ehkäistään rakenteellisesta muutoksesta ja suhdannevaihteluista aiheutuvat työttömyysongelmat.

---

15 Kaikkia näitä prosesseja, New Labourin ”kolmatta tietä”, Ruotsin työlinjaa sekä Hollannin ja Saksan irrottautumista *welfare-without-work*-ansasta tarkastellaan kyseisiä maita koskevissa luvuissa tässä kirjassa. *Welfare-without-work* viittaa siihen, että Manner-Euroopassa oli rakennettu vahvat mieselättäjää suojelevat hyvinvointivaltiot matalan työllisyysasteen varaan. Uuden taloudellisen järjestyksen oloissa tämä tuli mahdottomaksi, ja työllisyysasteen nostamisesta keskeinen politiikkatavoite.

Konkreettisemmin kysymys on ollut työttömyyden torjunnasta ja hoidosta, työmarkkinoiden toimivuudesta, työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamisesta, työvoiman riittävydestä, liikkuvuudesta ja ammattitaidosta. Painopisteet ovat vaihdelleet taloudellisten oppien ja suhdanteiden mukaan. Esimerkiksi OECD luopui kokonaistaloudellisesta työvoimapolitiikan ideasta viimeistään vuoden 1990 suosituksissaan. Tästä lähtien työvoimapolitiikassa on painotettu työvoiman tarjontaa, inhimillisen pääoman kehittämistä, työttömien aktivointia ja työllistymisen esteiden poistamista (Koistinen 2014). Aikaisemmin tässä kirjassa kuvasin tuota siirtymäksi täystyöllisyydestä (*full employment*) kaikkien työllistettävyyteen (*full employability*).

Giuliani Bonoli (2013b) on lanseerannut *aktiivisen sosiaalipolitiikan* konseptin ja erottaa sen sekä ”vanhasta” työvoiman suojelusta että uusliberaalista rekommodifikaatiosta. Viimeksi mainitun avainsanoja Bonolille ovat työmarkkinoiden sääntelyn purku, sosiaalietuuksien karsinta ja *workfare*, siis työ- ja työnhakuelvoitteiden, sosiaalietuuksien työvastikkeiden ja sanktioiden käyttö. Suojelun ja rekommodifikaation väliin hän sijoittaa ensinnä aktiivisen sosiaalipolitiikan työvoimapolitiittiset toimet. Ne tukevat työmarkkinoille siirtymistä, työllistymistä ja työmarkkinoilla pysymistä monin keinoin. Keinoihin kuuluvat työpaikkojen luominen, tukityöllistäminen, palkkasubventiot, ohjaus, neuvonta, työnvälitys, ammatillinen täydennyskoulutus ja työharjoittelu. Työvoimapolitiikan ohella Bonoli sisällyttää aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan myös äitien työmarkkinoille pääsyä edistävän ja lasten kehitystä tukevan lapsipolitiikan (vanhempainvapaat, varhaiskasvatuksen, päivähoidon, lapsiköyhyyden vastaiset ohjelmat). Bonolilla aktiivinen sosiaalipolitiikka on siis laaja, bismarckilaisen mallin paradigmaattista uudelleensuuntaamista kuvaava käsite.

Kun aktiivinen sosiaalipolitiikka lanseerattiin Suomessa samannimisen työryhmän muistiossa vuonna 1999, se mieltä joksikin muuksi kuin aktiivinen työvoimapolitiikka. Itse olen pitänyt kiinni tästä erottelusta ja pitänyt aktiivisena sosiaalipolitiikkana sosiaalietuuksien tiukentamista, ehdollistamista, vastikkeellistamista ja sanktiointia (Julkunen 2006c; Hemerijck 2013a; van Oorschot 2011; van Gerven 2008ab; Kananen 2012). Sanktiointi siis tarkoittaa etuuksien, käytännössä työttömyysturvan karsinnoita ja tarveharkintaisen sosiaaliavun (Suomessa toimeentulotuen) leikkaamista, jos saaja kieltäytyy tarjotuista toimituksista. Eri perin-

nöt, eri työvoima- ja sosiaalipoliittiset juonteet ovat kuitenkin kasvaneet yhteen aktiivipolitiikan kokonaisuudeksi. Itse politiikka on suuntautunut makrotaloudellisen tasapainon sääntelystä kohti yksilöiden aktivointia ja työllistämistä (Sihto 2006, 2013).

Aktivointi on sateenvarjokäsite koko joukolle erilaisia toimia, jotka voivat olla hengeltään mahdollistavia tai rankaisuvia. Aktivoinnin ideologisina ja ideaalittyyppisinä laitoina näyttäytyvät Yhdysvaltojen WF (*workfare, work first, welfare-to-work*) ja pohjoismainen HR (*human resources*)-linja (Keskitalo 2008; Bonoli 2013a; Keskitalo & Karjalainen 2013). Edellisessä painottuvat velvoitteet, työttömien oikeuksien purkaminen, sanktiot ja vastikkeellistaminen sekä työn kanssa kilpailevan sosiaaliturvan kaventaminen. Tavoitteena on työtä vailla olevien sijoittaminen työhön mahdollisimman nopeasti, ”work first”-ideologian mukaisesti. Tania Raffass (2016) luonnehtii sitä myös punitiiviseksi (rankaisuhenkiseksi) individualismiksi. Inhimillisten resurssien strategia rakentuu investoinnille inhimilliseen pääomaan ja yksilötason voimaantumiselle. Näiden väliin sijoittuu työhönsijoittumisen avustaminen työnvälityksen, työnsijätoiminnan, palkkatuen ja lastenhoidon kaltaisilla keinoilla. Aktivointi kohdistuu voimallisimmin työmarkkinoiden ulkokehillä ja sosiaalivakuutuksen ulkopuolella oleviin tarveharkintaisten etuuskien saajiin. Vaikka sosiaalivakuutus edelleen turvaa työmarkkinoiden sisäpiiriläisiä, uudet aktivointipolitiikat ovat vahvistaneet myös vakuutusten piirissä olevien työmarkkinoille integroivia käytäntöjä.

Pohjoismaat siis edustavat näissä vertailuissa humaania linjaa, mutta politiikka on tiukentunut myös niissä (van Aerschot 2011). Suomessa 1990-luvun suurtyöttömyys laittoi liikkeelle yli kaksikymmentä vuotta jatkuneen virran työllistämisen-, aktivointi-, kannustavuus- ja työvoimahalinnon uudistuksia. Niitä on saatellut tiukka poliittinen ja tutkijadebatti, kuitenkin asteittainen taipuminen ja tottuminen alun perin kohtuuttomalta tuntuneisiin uudistuksiin (Julkunen 1999, 2001f, 2006a, 2013a). On kuitenkin syytä muistaa Suomessa poikkeuksellisen pitkään, aina 1960-luvulle saakka jatkunut sosiaaliavun (köyhäinhoidon, huoltoavun, työttömyyskorvauksen) ”vastikkeellisuus” eli avun ansaitseminen hätäapu- ja työttömyystöissä. Nykyinen sosiaalipummiretoriikka ja vaatimus siitä, että työttömän/toimeentulotuen saajan tulisi tehdä jotain etuutensa eteen, voi ammentaa tästä moraalista ja mentaalista perinnöstä.

Johannes Kananen (2012) on analysoinut Suomen, Ruotsin ja Tanskan reittejä *from welfare to workfare* -käännekohtassa eli 1990-luvulla. Suomessa tähän ajoittuivat työttömyysturvan kiristäminen, työmarkkinatuen ja sen sanktioiden sekä toimeentulotuen sanktioiden käyttöön-otto. Kanasen mukaan *workfare* irtautuu pohjoismaisesta egalitaarisesta perinnöstä ja aktiivisen työvoimapolitiikan periaatteista. Tanskan reitin Kananen tiivistää ”joustoturvasta *workfaren* vahvistamiseen”, Ruotsin ”sosiaalietuuksien vastaanottajien velvollisuuksien laajentamiseen”. Nämä säilyttivät kuitenkin jotain pohjoismaisesta perinnöstä. Suomen 1990-luvun reformi oli tylyin ja siinä keskityttiin marginaalisessa asemassa olevien kontrolliin. Ruotsi ja Tanska eivät tee aktivoinnissa sellaista kategorista eroa työttömyysvakuutuksen ansioetuuksien ja tarveharkintaisen tuen saajien välillä kuin Suomessa tehdään.

Aktivointiin on yhdistynyt työhallinnon ja työvoimapalvelujen alituinen myllerrys, kun on haettu ideaa vastaavaa *hallinnan* (*governance*) muotoa. Yleisenä suuntauksena on siirtyä julkisista palveluista julkisen/ yksityisen sekamuotoihin ja kilpailutettuihin hyvinvointimarkkinoihin (Van Berkel & Van der Aa 2005; Heins & Bennett 2016; Qvist 2016). Yksityiset tässä tarkoittaa niin *for profit* -liikemyrityksiä kuin kolmannen sektorin yhteisöjä, vapaaehtoissektoria, sosiaalisia ja yhteiskunnallisia yrityksiä. Kilpailluilla markkinoilla kolmannen sektorin erityisluonne pyrkii katoamaan ja liiketoiminnan logiikka valtaa alaa. Suomessakin aktivoinnin ja työhön valmentamisen alueella toimii jo monenlaisia sopimustuottajia. Sipilän hallituksen tavoitteena on ottaa vuonna 2018 suuri askel ja yksityistää työhallinto tiettyjä viranomaistehtäviä lukuun ottamatta. Robert Arnkil, tunnustettu työvoimapalvelujen asiantuntija, varoittaa äkillisen loikan yksityistettyyn markkinamalliin sisältävän suuria riskejä.<sup>16</sup> Hän käyttää varoittavana esimerkkinä Hollantia, joka yksityisti heikossa asemassa olevien työvoimapalvelut vuonna 2000. Arnkilin mukaan hanke epäonnistui täydellisesti. Uudesta järjestelmästä tuli niin kallis ja sekava, että yksityistämisestä luovuttiin vuoteen 2010 mennessä.

Aktivointi on ambivalentti suunta, täynnä kiistoja ja dilemmoja (Geldof 1999; van Aerscht 2011; Vandenbroucke & Vleminckx 2011;

---

16 Robert Arnkil: ”Työvoimapalveluissa ei ole patenttiratkaisuja” (Vieraskynä, HS 15.3.2017). Riskejä lisää se, että samaan aikaan pitäisi toteuttaa vielä massiivisempi sote-uudistus.

Julkunen 1999a, 2013a; Karjalainen 2011; Sihto 2013; Raffas 2016). Aktivointitoimet ovat sekä Suomessa että kansainvälisesti niin kirjavia, kohteena olevat ryhmät niin moninaisia ja toimeenpanon taso niin vaihtelevaa, että niiden mielekkyydestä ja tuloksellisuudesta on vaikea sanoa mitään yksiselitteistä edes arviointitutkimusten valossa (Karjalainen 2011). Julkisessa keskustelussa toimet ovat toisten mielestä työttömien kiusaamista, nöyryyttämistä ja köyhdyttämistä, toiset näkevät niissä sekä hyväntahtoisen että tehokkaan ”kopin ottamisen työttömästä”, kuten Juha Sipilän hallituksen työministeri Jari Lindström tapaa sanoa.

### *Kannustavuus ja sosiaaliturva*

Aktivoinnilla ei ole tiettyä yhtä opillista pohjaa. Kannustindiskurssi ja kannustinloukkujen purku sen sijaan ammentaa uusklassisesta talousopista, joka palauttaa työttömyyden puuttuviin taloudellisiin kannustimiin. Jos sosiaaliturva tarjoaa vaihtoehtoisen ja houkuttelevan tavan tulla toimeen, työnteon kannustin puuttuu ja meillä on taipumus valita ”vapaa”, kuten työttömyys, sairaus, lasten hoito, varhaiseläke tai muu kompensoitu poissaolo työstä (Suomessa vuorotteluvapaa). Kannustinloukku puolestaan on yleiskäsite sille, että henkilön tai kotitalouden käytettävissä olevat tulot eivät kohene työpanoksen lisäämisen tai bruttotulojen kasvun myötä. Tähän voi johtaa hyvinvointivaltion aikaansaama kolmikko: progressiivinen verotus, ansaittujen tulojen mukana poistuva tai laskeva sosiaaliturva ja/tai kasvavat palvelumaksut (lähinnä päivähoidosta).

Työttömyysloukku eli tilanne, jossa työttömän ”ei kannata” työllistyä on kannustinloukun erityistapaus ja kiperin sosiaalipoliittinen kysymys. Syylliseksi voidaan katsoa anteliaat ja pitkäkestoiset työttömyysetuudet eli lähinnä ansiosidonnainen työttömyysturva. Mutta ainakin Suomessa anteliaisuutta enemmän poliittista huomiota kerää etuuksien tarveharkintaisuus. Se leikkaa tuet ansioiden myötä, ja kuvaan astuu myös byrokratia(loukku). Pienet ja väliaikaiset ansiot voivat poistaa etuudet ja niiden hakeminen uudestaan vie aikaa ja vaivaa. Tuloksena voi olla kohtuuttomia tilanteita.

Iskulause, jonka mukaan ”työn tulee aina kannattaa” ei paradoksaalisesti ole johtanut vaatimuksiin paremmista palkoista. Uusklassisen

talousopin mukaan ongelma ei olekaan työn puute vaan työn, erityisesti ”vähätuottoisen” työn liian korkea hinta (Soininvaara & Vartiainen 2013; Vartiainen 2014). Nykyisen ortodoksian mukaan työllisyyden kasvu ja erityisesti pitkäaikaistyöttömien ja muiden ”vaikeasti työllistyvien” työllistyminen vaatii sekä yleistä palkkojen hillintää että matalapalkkaisen työn yleistymistä. Matalienkin palkkojen tulisi antaa sosiaalietuuksia parempi toimeentulo. Näin sosiaaliturva on joutunut kannustinpolitiikan polttopisteeseen ja sen muotoilu ”työ(llisyys)ystävälliseksi” tai työhön kannustavaksi on saanut paljon painoarvoa. Kannustavuus voi noudattaa erilaisia logiikkoja. Sosiaalietuuksien ”houkuttelevuutta” voidaan vähentää tekemällä niistä hyvin matalia, niin ettei niillä voi elää säällistä elämää. Työttömyysturva voidaan porrastaa asteittain madaltuvaksi, jolloin jokaisen alenevan portaan ajatellaan kiihdyttävän työnhakua. Pitkäaikaistyöttömyydestä tehdään erityisen torjuttavaa, köyhää ja kontrolloitua, jolloin työnhaun oletetaan aktivoituvan viimeistään, kun siirtymä ansioetuksilta pitkäaikaistyöttömän etuuksille uhkaa. Matalapalkkaisesta työstä voidaan tehdä houkuttelevampaa siihen liitetyn vero- tai sosiaalietuuksin.

Näin sosiaaliturvan muotoilu työystävälliseksi voi kansallisesta kontekstista riippuen tarkoittaa jotakin tai kaikkia seuraavista:

- työnteon kanssa kilpailevan sosiaaliturvan, ennen muuta työttömyysetuuksien tason madaltaminen, keston lyhentäminen sekä niille pääsyn tiukentaminen; työttömyysetuuksien porrastaminen eli madaltuminen työttömyyden pitkittyessä; pitkäaikaistyöttömien siirtäminen erilliselle matalammalle ja vastikkeelliselle tuelle
- sosiaalivakuutuksen etuuksien tiukempi sitominen työuran pituuteen ja maksettuihin vakuutusmaksuihin; säällisen sosiaaliturvan voi ansaita vain työmarkkinoilla
- pitkäaikaistyöttömille, työmarkkinoille tulijoille tai muille, jotka eivät ole kontribuutiivisten työttömyysvakuutuksen piirissä maksetaan vähimmäisetuuksia, jotka vastikkeellistetaan työllä, työnhaun velvoitteella, harjoittelulla, opiskelulla tai moraalisisäänöillä; aktiivointi ja osallistava sosiaaliturva
- työttömyysetuuden vastikkeeksi työhön tai harjoitteluun osallis-tuvalle voidaan suorittaa pientä ”porkkanaa” tai kulukorvausta



- työssäkäyvien veroetuudet (*tax credits*)
- *in-work*-etuudet eli sosiaalietuuksien maksaminen työssä käyville joko pysyvämpänä matalapalkkatukena tai väliaikaisena tukena työhön sosiaalietuuksilta siirryttäessä
- myös vastikkeeton perustulo voi toimia työkannustimena ja mahdollistaa pienipalkkaisen ja epäsäännöllisen työn tekemisen tai itsensä työllistämisen
- työnantajia voidaan kannustaa vaikeasti työllistyvien palkkaamiseen palkkatukien tai vero- ja sosiaalivakuutusmaksujen poistolla tai kevennyksillä

Tämän kirjan neljä maakohtaista tarinaa kertovat, miten esimerkki- maissa on pyritty lisäämään työnteon kannattavuutta. Kansainvälisesti on nähtävissä tiettyä siirtymää *out-of-work*- eli ansiotulojen puuttumista kompensoivista etuuksista *in-work*- eli pieniä ansiotuloja täydentäviin etuuksiin. Suomalaisessa keskustelussa esitetään usein, että työtä ja sosiaaliturvaa pitäisi voida yhdistää sen sijaan, että ne ovat toisensa poissulkevia. OECD:n *Taxation and Employment* (2011; sit. Kärkkäinen 2012) toteaa, että seitsemässätoista OECD-maassa on verojärjestelmään sisällytetty jokin ansiotulotuki parantamaan työnteon kannustimia.

Kannustinloukkuja on Suomessakin purettu ja ekonomistien kielellä työllistymisveroasteita on laskettu merkittävästi 1990-luvun puolivälistä alkaen (Hämäläinen 2012; Kanninen & Böckerman 2013; Soininvaara & Vartiainen 2013). Keskimääräiset työllistymisveroasteet ovat Suomessa samaa luokkaa kuin Ruotsissa, eivät siis erityisen suuret (Hämäläinen 2012). Suomessa on tätä nykyä käytössä sekä kunnallisverotuksen ansiotulovähennys että valtionverotuksen työtulovähennys. Esimerkkejä työtulojen ja sosiaalietuuksien yhdistämisestä ovat soviteltu päiväraha, toimeentulotuen, työttömyyspäivärahan ja asumistuen suojaosuudet. Toimeentulotuki ja asumistuki ovat yleisiä pienituloisten etuuksia, eivät työtuloja saaviin rajoittuvia *in work*-etuuksia. Niillä on kuitenkin tärkeä rooli myös pienituloisten työssäkäyvien toimeentulossa.

Kannustinloukuista on käynnissä alituinen julkinen debatti. Loukkujen täydellinen poistaminen on kuitenkin vaikeaa, jollei mahdotonta. Sosiaaliturvan, erityisesti työttömyysetuuksien ja viimesijaisen toimeentulotuen säällisen tason ja kannustinvaikutusten välillä on sisäänra-

kennettu, väistämätön ristiriita. Toinen kysymys on, miten todellinen ongelma loukku on työllistymisen kannalta. Kysyntäkeskeisten näkemysten mukaan työttömyyttä aiheuttaa pikemmin työvoiman kysynnän niukkuus ja valikoivuus. Lisäksi kalkyloivan taloussubjektin malli on kaukana sosiaalisiin vaikeuksiin juuttuneen, huono-osaisen arkirealiteeteista ja koko siitä dynamiikasta, joka tekee työllistymisen vaikeaksi. Kannustinten ja kannustinloukkujen painotus sopii kuitenkin uusliberaaliin ilmapiiriin. Ne myös yhdessä sosiaaliturvariippuvuuden kanssa koettelevat ja kuohuttavat kansalaismoraalia. Niinpä ainakin suomalaiset poliitikot kerta kerran jälkeen lupaavat poistaa kannustinloukut ja tehdä työstä aina kannattavaa, niin myös parhaillaan istuva Juha Sipilän hallitus.

Koko Eurooppaa ja kehittyneitä maita ajatellen finanssikriisi lisäsi interventioita työmarkkinoihin ja muutti niiden luonnetta entistä selkeämmin rekommodifioiviksi sanan kapeassa merkityksessä. Faraz Shahidi (2015) tutki vuosina 2008–2013 työttömien turvaan tehtyjä interventioita 18:ssa kehittyneessä OECD- ja EU-maassa määritellen rekommodifikaation osuvasti kolmen ulottuvuuden avulla. Ensimmäinen oli työttömyysturvan vastikkeellistaminen ja työttömään kohdistuvien vaatimusten (työnhaku, työn vastaanottaminen) tiukentaminen. Toinen kriteeri koski työttömyysetuuksien tason, keston ja ehtojen kiristämistä ja kolmas työsuhde- ja irtisanomissuojan heikentämistä. Neljässätoista maassa kahdeksastatoista oli toteutettu ainakin yksi näistä toimista. Näyttää siltä, että eurooppalainen työllisyyspolitiikka etäännyy pitkäjänteisemmästä sosiaalisten ja inhimillisten investointien hengestä ja lähestyy uusliberaalia rekommodifikaatiota, johon kuuluvat työttömyysturvan kiristykset, työkannustimet, etuuksien vastikkeellistaminen ja nopeatempoisen työhön siirtymisen tuki (valmennus, työnhaun kurssitus) (de la Porte & Jacobsson 2012; Bengtsson ym. 2017).

## 4.6. Kaksi vai kolme vaihetta

### *Sosiaalinen investointi ja produktiivinen hyvinvointivaltio*

Sosiaalinen investointi on sosiaalipolitiikan tutkimuksessa noin 15–20 vuoden ikäinen muotikäsite. Sosiaalista investointia on kutsuttu ideaksi, perspektiiviksi, näkökulmaksi, uudeksi ortodoksiaksi, strategiaksi, valtioksi ja puhkeamassa olevaksi (emergentiksi) paradigmaksi (Lister 2004; Taylor-Gooby 2008; Abrahamson 2010; Morel ym. 2012; Hemerijck 2012; van Kersbergen & Hemerijck 2012; Sipilä 2011; Alaja 2012). Se on lähinnä preskriptiivinen, ohjelmallinen käsite, jota ”politiikkayrittäjät” suosittavat 2000-luvun sosiaalisten ongelmien ratkaisijaksi ja hyvinvointivaltion modernisoijaksi. Sillä on viitattu myös hyvinvointivaltion kolmanteen vaiheeseen ja uuteen hyvinvointivaltion jälkeiseen valtioon.

Idea on kokoontunut eri suunnista ja sillä on monia omistajia. Se on laitettu niin *New Labourin* ja Anthony Giddensin (*The Third Way*, 1998) kuin Gøsta Esping-Andersenin ja kumppaneiden *Why we need a new welfare state* -ohjelman (2002), niin sosiaalidemokraattisen regiimin kuin EU:n, erityisesti Lissabonin strategian piikkiin. Investoinnin ideaa voi pitää myös eurooppalaisen sosiaalidemokratian yrityksenä kaapata itselleen hyvinvointivaltion modernisointi. Ideaa on kierrelty ja kaarreltu jo aikaisemmin mm. tuottavan hyvinvointivaltion (Hudson & Kühner 2009) ja inklusiivisen liberalismien (Mahon 2007a) käsittein.

Anton Hemerijck (2012, 2013a) kyseenalaistaa sen vallitsevana pitämänsä näkemyksen, jonka mukaan toisen maailmansodan jälkeisessä hyvinvointivaltiossa erotetaan kaksi suurta vaihetta, rakentaminen/eks-pansio ja reformointi. Hemerijck tarjoaa sen sijaan kolmea vaihetta: 1) hyvinvointivaltion laajenemisen ja luokkakompromissien aika, 2) uusliberalismin ja hyvinvointivaltion takaisinpainamisen aika 1970-luvun puolivälistä ja 3) 1990-luvun puolivälistä alkanut uusin vaihe, jota kuvaa sosiaalisen investoinnin idean läpilyönti. Anglosaksisessa sosiaalipoliittisessa kirjallisuudessa ajatellaan yleisesti, että uusliberalismin ja markkinafundamentalismin valtakausi taittui 1990-luvun puolivälissä. Jane Jenonin (2017) mukaan innokkaimmatkin puoltajat alkoivat huolestua sosiaalisesta eheydestä ja kääntyä sosiaalisen investoinnin ja sosiaalis-

ten innovaatioiden puoleen. Katalysoijana toimi yleistynyt kuva ”uusista sosiaalisista riskeistä”, joihin sosiaaliset investoinnit näyttivät ratkaisulta.

Myös Peter Taylor-Gooby (2008, 4) katsoo länsieurooppalaisten hyvinvointivaltioiden kehittyneen kolmen toisistaan erottuvan vaiheen läpi. Ensimmäinen, luottavainen (*confident*) ja jatkuva ekspansio ajoittui 1950-, 60- ja 70-luvuille. Se vaihtui seuraavien vuosikymmenien epäselvyyteen ja haastamiseen, jota puolestaan on seurannut liike kohti uutta hyvinvointivaltiota (*a new welfare state settlement*). Uuden settlementin (perustuksen) avain on hyvinvointivaltion ymmärtäminen tuottavaksi, ja sen voi nimetä sosiaalisesti investointivaltioksi. Uusi ymmärrys hylkää sen ”viettelevän monetaristisen johtopäätöksen, että hyvinvointivaltiot ovat parhaimmillaan yhdentekeviä ja pahimmillaan kontraproduktiivisia”. Uusi ymmärrys pyrkii säilyttämään suositut hyvinvointipalvelut, toki jatkuvassa kustannustehokkuuden paineessa. Myös jouston ja turvan kombinaatiot ja uudet työmarkkinaolamiehdotukset ovat olennainen osa uudistuvaa ajattelua.

Kolme vaihetta erottuvat paremmin asiantuntijanäkemyksissä ja poliittisessa retoriikassa kuin hitaammin kääntyvissä hyvinvointivaltion instituutioissa. 2000-luvulle tultaessa produktivistista näkemystä promosivat esimerkiksi EU, OECD ja monet eurooppalaiset hallitukset. Hemerijck muistutti muutama vuosi sitten, että siirtyminen ei näy valmiina ja selkeänä minkään yksittäisen maan kehityskulussa. Sosiaalinen investointi on vasta emergentti, ei juurtunut paradigma. Paradigmat sisältävät joitain yhteisiä ideoita, mutta niiden realisointi käytännöksi sallii variaatiota. *Towards a Social Investment Welfare State* -teoksen toimittajat Nathalie Morel, Bruno Palier ja Joakim Palme (2012) toteavat, että sosiaalisella investoinnilla pyritään tuntemamme hyvinvointivaltion tuolle puolen ja haetaan uutta taloudellista mallia ja poliittista mobilisaatiota. Sitä, että kysymyksessä on ”taloudellisen mallin” haku, kuvaa hyvin Morelin ym. luonnehdinta noista kolmesta vaiheesta tai paradigmasta. He paikantavat niiden erot erityisesti käsitykseen työttömyydestä, sosiaalipolitiikan ja talouden suhteesta sekä valtion taloudellisesta ohjausroolista. Jane Jenson (2017) lanseeraa sosiaalisen investoinnin ja sosiaalisen yrittäjyyden yhdistävän uuden emergentin paradigman. Näiden kombinaatio olisi avain Euroopan sosiaalisen mallin modernisointiin, yhteiskunnan ja yksilöiden hyvinvointiin.

Morelin ym. tiivistyksen mukaan *keynesiläisessä* diagnoosissa heikko talouskasvu ja työttömyys johtuvat riittämättömästä kysynnästä. Sosiaalipolitiikalla on positiivinen taloudellinen rooli; sosiaalivakuutus ylläpitää kysyntää ja stimuloi taloudellista kasvua. Sosiaalinen tasa-arvo, (mies-ten) täystyöllisyys ja dekommodifikaatio ovat avainarvoja ja periaatteita; vahva valtio, keskitetty taloudellinen ohjaus ja hyvinvointivaltion luominen puolestaan keskeisiä julkisen toiminnan normeja. Julkisen toiminnan avainkeinoja ovat kansantalouden kokonaiskysyntää tukevat toimet, julkisen sektorin kehittäminen, tuloja ylläpitävä sosiaalivakuutus ja tulojen menetystä kompensoiva työttömyysturva.

*Uusliberaalin paradigman* mukaan työttömyys ja inflaatio johtuvat työmarkkinoiden jäykkyyden ja joustamattomuuden aiheuttamista tarjonnan vajeista. Jäykkyyden syynä puolestaan ovat korkeat työvoimakustannukset, liiallinen työmarkkinoiden sääntely ja sosiaaliturvan muodostamat disinsentiivit. Julkisten sosiaalimenojen taloudelliset seuraukset ovat kielteiset; hyvinvointivaltio käsitetään kustannuksena sekä matalan kasvun ja inflaation syynä. Yksilön vastuu omista riskeistään ja työllistyvyydestään, velvollisuus tehdä työtä kuin työtä sekä työhön velvoittaminen ovat keskeiset avainarvot ja periaatteet. Julkisen toiminnan normeja ovat ohut valtio, deregulaatio ja hyvinvointivaltion purkaminen. Avainkeinoihin kuuluvat inflaation vastainen monetaristinen talouspolitiikka, työmarkkinoiden deregulaatio, sosiaali- ja terveystalouden yksityistäminen, rahastointiin perustuvat eläkejärjestelmät, aktivointi ja *workfare*.

Toisin kuin uusliberaalissa ajattelussa *sosiaalisen investointi-idean* mukaan (hyvinvointi)valtiota ei tule nähdä pelkkänä minimoitavana kulueränä, vaan valtiota ja sosiaalipolitiikkaa voi ja tulee käyttää tietopohjaisen talouden, kilpailukyvyn, kasvun, työllisyyden ja inklusion edistämiseen. Työttömyyden syyksi nähdään jälkiteollisille työmarkkinoille riittämättömät taidot ja kyvyt. Sosiaalisen investoinnin pitäisi tukea tietojen ja palvelutaloutta, tuottaa epävarmimpiin työmarkkinoihin ja uusiin vaatimuksiin sopivaa ja sopeutuvaa työmarkkinakansalaisuutta. Hyvinvointivaltioiden tulisi siirtää työnteon ulkopuolella olevat ansiotyöhön, täydentää työssäkäyvien köyhien tuloja, helpottaa työn ja perhe-elämän yhteensovittamista, edistää sukupuolten tasa-arvoa, tukea lasten kognitiivista ja emotionaalista kehitystä sekä tarjota sosiaalipalveluja ikääntyvälle yhteiskunnalle (myös Jensen 2010, 2012; van Kersbergen ym. 2014).

Toisin sanoen hyvinvointivaltion tulisi laajentua edellä uusina pidettyihin funktioihin ja tehtäviin. Voisi sanoa niinkin, että politiikan tulee valmistaa ja valmentaa väestö ottamaan vastaan 2000-luvun työmarkkinoiden kahdet kasvot, samanaikaisesti korkeammat kvalifikaatiovaatimukset ja työn prekaarit muodot.

Avainarvoja ja periaatteita ovat sosiaalinen inkluusio, laadukkaat työpaikat ja Amartya Senin nimiin laitettu kykysuuntautunut (*capabilities*) ote. Poliitiikan tulisi jakaa mahdollisuuksia ja luoda edellytyksiä tulojen hankinnalle pikemmin kuin kompensoida menetyksiä ja tuloeroja tulonsiirroin. Avaininstrumentteja ovat kilpailukyvyyn lisäämiseen ja työpaikkojen luomiseen tähtäävät sosiaaliset investoinnit, työmarkkinoita tukevien hyvinvointipalvelujen luominen sekä jouston ja turvan kombinaatiot. Retoriikkaan kuuluu myös sosiaalikalansalaisen oikeuksia tasapainottavat vastuut ja velvollisuudet. Jane Jensonin kansalaisuuden näkökulmasta tehty analyysi sisältää monista yhteyksistä tuttuja ajatuksia kansalaisten oikeuksien, velvollisuuksien ja vastuiden tapainottamisesta sekä ”vastuun sekataloudesta” (*responsibility mix*) (Jenson 2012; vrt. Julkunen 2006a). Samaan kuvaan sopii hyvin Heikki Hiilamon (2010) Suomeen kuljettava ”tuuppaaminen”. Kansalaisia tulee tuupata oikeille rai-teille, kykyjen hankkimiseen ja hyödyntämiseen. Risto Heiskalan ja Anu Kantolan (2010) lanseeraama valmentajavaltio kuvaa kyseistä ajattelua pikemmin kriittisesti kuin preskriptiivisesti.

### *Investointistrategian rajat*

Sosiaalisen investoinnin idea on herättänyt runsaasti myös feminististä keskustelua, anglosaksisessa feminismissä suoranaista innostusta (ks. Julkunen 2016). Kun sosiaalinen investointivaltio pyrkii aktiivisesti mahdollistamaan myös äitien pääsyn työmarkkinoille, joutuvat valtiot, EU ja työnantajat ottamaan hoivapalvelut sekä työn ja yksityiselämän yhteensovittamisen esityslistoilleen (Annesley 2007; Eräranta 2013). Gøsta Esping-Andersen on vuosia ja turhautumiseen saakka painottanut, että äitien ansiotyö ja laadukas päivähoito ovat avaimia sekä perheiden köyhyyden voittamiseen että Euroopan taloudelliseen tulevaisuuteen, uuden työn vaatimien kognitiivisten ja emotionaalisten taitojen kehkeytymiseen

(Esping-Andersen 2009). Näin sosiaalisen investoinnin ideassa perheestä tulee julkisen hallinnon laajentuma ja kumppani, relevantti poliittinen yksikkö, olipa kysymys terveellisestä ruokavaliosta, perheväkivallasta, työn ja elämän tasapainosta, kasvatuksesta tai sosiaalietuuksista.

Kun ”uudet politiikat” koskettavat naisia, Rachel Simon-Kumar (2011) kysyy, onko uusliberaalin valtion jälkeinen valtio suorastaan feministinen valtio, mutta päätyy kielteiseen vastaukseen. Jotkut naiset hyötyvät siitä, mutta sitä ei voi pitää feministisenä valtiona. Lapsikansalaisen – tulevan työntekijän – esiinnousu merkitsee kaksisuuntaisia seurauksia naisille. Se lisää naisten poliittista merkitystä, mutta se voi myös vaimentaa naisten oikeuksia naisina. Sosiaalisen investointi-idean seurauksia onkin kutsuttu myös naispolitiikaksi ilman feminismiä. Naiset työntekijöinä ja äiteinä kehystetään osaksi innovatiivista, korkean osaamisen ja työllisyyden taloutta, ei sukupuolisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Kees van Kersbergenin ja Anton Hemerijekin (2012) mielestä sosiaalinen investointi on omaksuttu hämmästyttävän laajasti ja onnistuttu myös kääntämään politiikoiksi useimmissa eurooppalaisissa maissa. Keski- ja Etelä-Euroopassa tapahtunut äitien ja ikääntyneiden työllisyyden kasvu voidaan – hyvällä tahdolla – lukea investointistrategian saavutukseksi. Sen sijaan köyhyyden ja eriarvoisuuden laita ei ole yhtä hyvin. Tuloeriarvoisuus on yleistynyt eikä köyhyyskään vähentynyt edes ennen vuoden 2008 kriisiä. Miten on ymmärrettävissä, että tulojen ja työllisyyden kasvusta huolimatta tuloerot kasvoivat ja köyhyyskin pikemmin yleistyi, kysyi Bea Cantillon (2011).

Taloudellisen eriarvoisuuden kasvu juontuu monista tekijöistä, kuten työmarkkinoiden polarisaatiosta, korkeasta työttömyydestä ja veropoliitiikasta, ja on vaikea sanoa, minkä osuuden siitä voi laittaa hyvinvointivaltion tai sosiaalipoliittikan piikkiin. Joka tapauksessa sosiaalisessa investoinnissa on eriarvoistavia piirteitä. Osa kolmannen tien kannattajista uskoo, että investointivaltio voi korvata tulontasaukseen ja toteutuneiden riskien kompensointiin nojaavan ”vanhanaikaisen” ja ”passiivisen” hyvinvointivaltion, vaikka toiset taas painottavat investoinnin sekä uudelleenjaon ja suojelun samanaikaisuutta (Vandenbroucke & Vleminckx 2011). Bea Cantillon (2011) puhuukin sosiaalisen investointivaltion paradokseista. Siirtymä ”vanhasta uudelleenjakavasta tai toimeentulon turvaa takaavasta hyvinvointivaltiosta” uuteen sosiaalisten investointien val-

tioon on odotettua vaikeampaa. Tämä on ainakin osittainen syy köyhyyden ja eriarvoisuuden huolestuttaviin trendeihin. Aktiivisuuntaus ei ole taannut korkeaa työllisyyttä ja työtä vailla olevien toimeentuloturva toimii aikaisempaa repaleisemmin. On myös kysyttävä, eikö taloudellinen turva(llisuus) voi olla sosiaalinen investointi. Sosiaalisen investoinnin ideaa on arvosteltu myös siitä, että kaikkea sosiaalipolitiikkaa, kuten vanhusten hoitoa tai eläkkeitä, on vaikea argumentoida tuottaviksi investoinneiksi.

Nämä havainnot kertovat Lissabonin strategian ja sen taustalla olevan sosiaalisen investointiparadigman ambivalensseista. Strategia siirtää sivuun uudelleenjakavan politiikan ja painottaa sosiaalista inklusiota kykyihin tapahtuvan investoinnin ja joustavien työmarkkinoiden tarjoamien tilaisuuksien kautta. Van Kersbergen & Hemerijck (2012) eivät kiistä strategian riskejä, mutta uskovat, että jos sosiaalinen investointi yhdistetään vähimmäispalkkoihin ja koulutukseen, tuloksena voisi olla mahdollisuuksien tasa-arvo ja tuloeriarvoisuuden kasvun taittuminen.

Keskieurooppalaiset sosiaalipoliitikot ovat kantaneet huolta siitä, nujertuiko tai nujertuuko heidän mielestään lupaavasti käynnistynyt investointiajattelu kriisipolitiikan jalkoihin (Kvist 2013; van Kersbergen ym. 2014; Crouch 2015). Mitään yksiselitteistä vastausta siihen ei ole. EU-strategioissa on sosiaalisen investoinnin elementtejä, mutta finanssi- ja eurokriisin vaikutukset vaihtelevat maasta ja politiikka-alueesta toiseen. Silti talouskurin politiikka on ollut niin silmiinpistävää, että on syytä kysyä, ovatko eurooppalaiset hyvinvointivaltiot astuneet vuoden 2008 kriisin myötä uuteen – olkoon sitten kolmanteen tai neljänteen vaiheeseen.

### *Entä Pohjoismaissa?*

Epäilen, voiko *Pohjoismaissa* erottaa kahta keynesiläisen hyvinvointivaltion jälkeistä paradigmaattista vaihetta. Erityisesti Suomessa tähän vaikuttaa myös hyvinvointivaltion rakentamisen viivästyneisyys ja jatkuminen aina 1990-luvun lamaan asti. Sosiaalinen investointi ei ole tarjonnut Pohjoismaissa paljon uutta, sillä niin taustaideologia kuin esitellyt politiikat kuten panostus koulutukseen, aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, lap-



siin ja äitien ansiotyöhön ovat vanhempaa perua. Pohjoismaissa pitkäjänteinen investointihenki vallitsi nimenomaan toisen maailmansodan jälkeen (1950–80-luvuilla) (Ahokas 2014). Aate eli ehkä ennen muuta talouspolitiikassa<sup>17</sup> mutta samassa, voisi sanoa Gunnar Myrdalin ja Pekka Kuusen hengessä myös sosiaaliturva, koulutus- ja terveystaloudet voitiin ajatella tulevaisuutta rakentaviksi ja tulevia sosiaalisia ongelmia ehkäiseviksi investoinneiksi. Giddensin (1999) tarjoamissa ja kohkatuissa kolmannen tien ideoissa ei ollut Suomellekaan uutuuksia. Juho Saari (2005) löysi ne kaikki Suomen silloisesta hallitusohjelmasta.

Väitän, että globaalitalouteen sopeutuneissa Pohjoismaissa sosiaalinen investointiajattelu on pikemmin saanut antaa tilaa markkina-ajattelulle. Valtio on vetäytynyt taka-alalle huolehtimaan budjettikurista ja talouselämän voiton tuotannon ehdoista ja etsimään nopeatempoiseen yhteiskuntaan sopivia kannustimia ja pikareseptejä. Itse näen 1980-luvun lopun taitekohdan jälkeen Pohjoismassa vain yhden globaaliin talouteen ja uusklassisen opin talousresepteihin mukautumisen ajan (myös Klander 2014). Eriarvoisuus on ollut kasvussa myös tai nimenomaan sosiaalisen investoinnin esikuvana pidetyissä Pohjoismaissa. Selityksenä on pidetty tasa-arvosta luopumista työn kannattavuuden ja kannustavuuden hyväksi (Kvist ym. 2012).

Voi myös kysyä, onko irtiotto uusliberalismista sittenkään kovin merkittävää edes sosiaalisen investoinnin ideassa. Opin tasolla kuvatuissa työttömyyden selityksissä on toki eroa. Silti sosiaalinen investointi jakaa monia uusklassisen tarjonnan talouden käsityksiä. Kokonaiskysynnän sääntely on korvannut huoli yksilöiden työmarkkinavalmiuksista, työllistettävyydestä, kannustimista ja aktivoinnista (Alaja 2012). Nihkeä suhtautuminen ”passiiviseen sosiaaliturvaan” eli toimeentuloetuksiin, niiden käsittäminen disinsentiiveinä on yhteistä uusliberalismin kanssa. Sosiaalisen investoinnin diskurssi ei myöskään kyseenalaista uusliberaalia talousjärjestystä, vaan pikemmin sopeuttaa hyvinvointivaltiota siihen.

Tätä voi valaista myös Rianne Mahonin (2007) käyttämällä *inklusiivisen liberalismin* käsitteellä. Mahon nimeää tällä sosiaalisen investoinnin kanssa paljolti samoja asioita; EU:n käsitteissä ja strategioissa investointi ja inklusio ovat veljeksiä tai sisaruksia. Mahonin erottelun mukaan

---

17 Suomessa Urho Kekkosen kirjoitus ”Onko maallamme malttia vaurastua” (1951) on tästä kuuluisin esimerkki.

inkluusiivisella liberalismilla on paljon yhteistä uusliberalismin kanssa. Kumpikin sitoutuu pääomien ja tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, talouden ja työmarkkinoiden joustavuuteen, julkisen talouden ja rahapolitiikan kurinalaisuuteen ja eläkkeellesiirtymisiän nostamiseen. Lisäksi kumpikin hyväksyy taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden kasvun sekä kilpailun ja yksityistämisen omaksumisen myös julkisen sektorin omaan toimintaan. Nämä kaksi liberalismia eroavat kuitenkin sen suhteen, kuinka aktiivinen rooli valtiolla on yksilöihin investoinnissa sekä yksilöiden kykyjen kehittämisessä ja potentiaalien hyödyntämisessä.

Jyväskylässä maaliskuussa 2017 järjestetyt Poliitiikan tutkimuksen päivät asettivat teemakseen ”viime vuosikymmeninä koetun merkittävän politiikka-paradigman muutoksen hyvinvointivaltiosta uusliberalismiin” ja listaavat muutoksen merkkejä politiikan alueella. Vaikka en itse kuvaisi muutosta hyvinvointivaltion vaihtamisena uusliberalismiin, olen tämän kuvauksen kanssa samalla linjalla siinä, että näen uusliberalismin – mitä se sitten onkaan! – elävänä ja moniin käytäntöihin upottuneena.

## 5. Hyvinvointivaltiot finanssi- ja eurokriisissä

### 5.1. Finanssikriisistä eurokriisiin

Hyvinvointivaltioiden on sanottu olevan kriisissä tai monien paineiden kohteena ainakin 1970-luvun öljykriiseistä ja katkoskohdasta lähtien. 2010-luvulla on tullut tavaksi puhua hyvinvointivaltion ankarasta tai kovasta ajasta, mutta samaa ilmausta käytettiin jo 1990-luvulla (esim. Stephens ym. 1999). Sosiaalipoliittiseen kirjallisuuteen on ilmestynyt myös ilmaus *post-crisis welfare state*, kriisin jälkeinen hyvinvointivaltio. Tällöin kriisi viittaa nimenomaan vuosien 2007–2008 finanssikriisiin ja sen jälkishokkeihin.

Finanssikriisi oli luonteeltaan globaali ja sen seurauksena maailmantalous vajosi taantumiaan. Kuitenkin Yhdysvaltojen talouskasvu lähti Eurooppaa nopeammin nousuun. Euroalue syöksyi syvään lamaan heti vuoden 2009 alkajaisiksi ja uudestaan vuoden 2012 lopulla. Sen jälkeen kasvu on ollut vaihtelevan vähäistä niin, että vuonna 2015 Suomesta tuli ”pahnanpohjimmainen”. Taantuma tai ei, edessä näyttää olevan pitkä matalan kasvun kausi. Se merkitsee työllisyyden, julkisen talouden, eläkejärjestelmien ja – ennen muuta – ihmisten elämän vaikeuksien jatkumista. Kriisin lopulliset seuraukset eurooppalaisille hyvinvointivaltioille eivät ole vielä nähtävissä.

## *Finanssikapitalismista finanssi- ja velkakriisiin*

Suurten talouskriisien selityksissä on talous- ja yhteiskuntatieteellisiä koulukunnista kumpuavia sävyeroja. Muutkin yhteiskuntatieteilijät kuin ekonomistit keskustelevat kriisistä sekä kaiken takana olevasta uusliberalismista ja finansialisaatiosta (esim. Kallinen 2011). David Harvey (2011, 234-235) sanoo kiteytetysti kriisiin olevan seurausta niistä toimista, joilla 1970-luvun kriisiä pyrittiin ratkomaan, siis uusliberalismista. Kriisi lähti – näennäisen varoittamatta – liikkeelle Yhdysvaltojen pankki- ja finanssisektorilta vuoden 2007 lopulla. Lopullinen laukaisija oli Lehman Brothers -investointipankin kaatuminen syksyllä 2008. Tästä alkanut rahoitusmarkkinoiden häiriö merkitsi pankkien konkurssseja, luottotappioita, talletuspakoja, luotonsaannin vaikeutumista, finanssimarkkinoiden toimijoiden keskinäistä epäluottamusta ja rahan liikkumisen ”jäätymistä”. Vaikutukset levisivät nopeasti koko maailman reaalityöelämään. Talouden toiminta häiriintyi ja tuotanto supistui.

Finanssikriisille on pinnallisempia ja syvemmillä tasilla kaivavia selityksiä. Tapahtunutta ei voi tajuta ottamatta huomioon nykyisen globaali- ja finanssikapitalismin luonnetta, velan ja spekulatiivisen, kärsimättömän pääoman paisumista. Tämä on merkinnyt myös poliittisen (vaikutus) vallan siirtymistä poikkikansalliselle sijoittajaluokalle, pankkiireille ja rahastoille. Voittoa pyritään tuottamaan lyhytaikaisilla spekulatiivisilla sijoituksilla arvopaperi-, valuutta- ym. finanssimarkkinoilla. Oman ja pankin varallisuuden paisuttamisen ohella sijoittajaluokalla on toimintastrategioita, joilla on suoria yhteiskuntapoliittisia seurauksia. Yrityksiä painostetaan nostamaan pääomasijoitusten tuottoa eli fuusioitumaan, leikkaamaan kustannuksia, irtisanomaan aikaisempaa herkemmin sekä suosimaan joustavia työn muotoja. Hallituksia ja poliitikkoja painostetaan yksityistämään ja kilpailuttamaan sekä suosimaan sijoittajia kauppa- ja kilpailutuspolitiikassa, verotuksessa ja muilla relevanteilla yhteiskunnan lohkoilla. Kaikki tämä on kouriintuntuvaa Yhdysvalloissa, missä ”markkinauskovainen oikeisto” pyrkii minimoimaan valtion roolin ja Joseph Stiglitzin (2012) sanoin käy taistoa kolmella tantereella: lainsäädännön lobbauksessa ja tuomioistuinten oikeustaistoissa, valtion budjettipolitiikassa sekä raha- ja makropolitikan valinnoissa. Seurauksena on ollut talouseliitin vaikutusvallan ja tuloerojen kasvun (noidan)kehä.

Kallinen ym. (2011, 10) sanovat kriisiä selitetyn ainakin ”ahneudella, bonusjärjestelmillä, perusteettomalla optimismilla, sijoittajien vauhtisokeudella, hövelillä lainanannolla ja velkaantumisella, – – sekä epäonnistuneella markkinoiden sääntelyllä tai sen puutteella.” Romahduksen taustana oli pitkäaikainen kevyt rahapolitiikka, matala korko, markkinaspekulaatiot, katteettomat asuntoluotot (ns. subprime-lainat), johdannaismarkkinat, finanssisektorin johdolle tarjotut vääristävät kannustimet, finanssivalvonnan puute ja monien mielestä myös kaikkein rikkaimpien hyväksi ennätysmäisesti paisuneet tuloerot (Tuomala 2012). Heikki Patomäki (2013, 23-25) kiteyttää tapahtuneen spekulatiivisen pääoman ja velan kasvun synnyttämän globaalín rahoituskuplan puhkeamiseksi.

Syvemmltä poranneet ovat palanneet myös Marxin pääoma- ja kriisiteoriaan ja sen keskeisiin konstruktioihin kuten voiton suhdeluvun las- kutendenssiin ja pääoman ylikasautumiseen. Kallisen ym. kokoama teos *Kurssi kohti konkurssia. Talouskriisin syyt ja seuraukset* (2011) näyttää, että marxilaisestakin tulkinnasta on erilaisia versioita. Wolfgang Streeck (2015) puolestaan kaivaa demokraattisen tai hyvinvointivaltiollisen kapitalismin omasta logiikasta. Hän tiivistää 2010-luvun kolminkertaisen kriisiin – pankki-, reaalitalouden ja julkisen talouden – puhkeamisen finanssi- ja velkavetoisen kasvukapitalismin ”velkapyramidin” romahtamiseen. Kärjistäen, talouskriisin syy ei ole Wall Streetillä tai pankkien trading-saleissa vaan siinä, että poliitikot eivät pysty enää lykkäämään kapitalismin logiikassa ja rakenteissa piilevää kriisiä. Ostettu aika loppuu ja lykätty kriisi on käsillä.

Kun maailmantalouden rattaiden pyöriminen lepää rahoitusmarkkinoiden toimivuuden varassa, luottamusta rahoitusmarkkinoihin jouduttiin romahduksen jälkeen palauttamaan kapitalismin historian suurimilla markkinainterventioilla, valtavilla julkisilla rahoitusoperaatioilla ja julkisella velkaantumisella. Julkisen vallan oli pakko palata peliin, vaikka se oli juuri halunnut jättää hyvästit taloudelle yksityistämisen ja sääntelyn purkamisen myötä. 1930-luvun kaltaisen katastrofin toistuminen saatiin estettyä. Silti kriisi levisi myös reaalitalouteen ja vuoden 2008 lopussa kansantaloudet syöksyivät jonkinasteiseen, sittemmin yhä useammin suureksi kutsuttuun lamaan. Romahduksessa ja pelastusoperaatioissa romutuivat samalla ne saavutukset, joita julkisen talouden vakauttamisessa oli poliittisia riskejä ottaen saatu aikaan, sanoo Wolfgang Streeck (2015, 66).

## ... eurokriisiin

Finanssikriisi kylvi siemenen *eurokriisiksi* kutsutulle euroalueen kriisille eli epäluottamukselle euron pitkän aikavälin kestävyys. Suuri lama osui euroalueen pehmeään kohtaan. Keskinäisriippuvat, mutta kovin erilaiset taloudet jakavat saman rahapolitiikan, mutta harjoittavat kansallista fiskaalipolitiikkaa. Alusta alkaen oli selvää, etteivät ns. optimaalisen valuutta-alueen ehdot täyttyneet, vaikka Maastrichtin sopimuksen (1992) jälkeen, EMU:n lähenemisvaiheessa, raha- ja budjettipolitiikan yhtenäisyyttä oli tavoiteltu. Kun yhteinen raha otettiin käyttöön 1.1.1999, odotukset olivat silti korkealla. Suomalaisten päättäjien toiveikkaus heijasti yleisempää optimismia (Heimonen 2014). Valuuttaspekulaatiot, valuuttakurssikriisit ja romahdukset, epäuskottava keskuspankkipolitiikka, inflaatio, korkea julkinen velka ja talouspolitiikan kurittomuus siirtyivät historiaan.

Toisin on kuitenkin käynyt. Uusklassisen talousopin syyttävä sormi on kohdistunut julkiseen velkaantumiseen. Tosiasia on kuitenkin, että Kreikkaa lukuun ottamatta kriisimaiden velka nousi voimakkaasti vasta (yksityisen sektorin) finanssikriisin seurauksena (Tuomala 2013). Velkavetoisessa finanssikapitalismissa yksityisen ja julkisen rahan ja velan ero kuroutuu umpeen (Streeck 2015; Crouch 2015). Aivan samoin Suomen 1990-luvun lamassa yksityinen velkaantuminen (alijäämäinen vaihtotase) kääntyi ennätysnopeasti julkiseksi velaksi.

Kriisimailla eli Irlannilla, Kreikalla, Portugalilla, Espanjalla, Italialla ja euron ulkopuolisella Islannilla ei ole yhteistä diagnoosia. Euro kuitenkin yhtäläistä ja lähensi euromaita markkinoiden eli sijoittajien ja luottottajien silmissä. Suuret eurooppalaiset pankit luottottivat kansantaloudeltaan ja kilpailukyvyltään heikompia talouksia ja valtioita. Näin niin yksityisen kuin julkisen sektorin piilevä ylivelkaantuminen – suhteessa talouksien kapasiteettiin ja kilpailukykyyn – pääsi paisumaan. Ilmeisesti sijoittajat myös *no bailout*- eli euromaiden yhteisvastuun kieltävästä säännöstä huolimatta luottivat siihen, mahdollisen kriisin tullessa euroalue yhdessä pelastaisi pankit (Tervala 2012).

Pienten reunatalouksien taloudellinen ja fiskaalinen kriisi eskaloitui koko euroalueen ”eurokriisiksi” eli moniulotteiseksi pankki-, velka- ja talouskriisiksi. Kriisin synnyn ja pitkittymisen selityksissä on painotettu

useampia tekijöitä, ensinnäkin globaalin finanssikriisin reaalityaloudellisia seurauksia: viennin vaikeutumista, työttömyyttä ja verotulojen kutistumista. Toiseksi ja yleisimmin on otettu esiin eurojärjestelmän omat ”valuviat”, kuten euroalueen sisäinen epätasapaino, talous- ja rahaliiton rakenne eli yhteisen budjettipolitiikan, sisäisten tulonsiirtojen ja pankki-valvonnan puuttuminen valuutta-alueelta. Valuvika on olemassa, koska jäsenvaltiot eivät ole halunneet luopua taloudellisesta itsemääräämisval-  
lasta yhteisestä rahasta huolimatta.

Kaikki eivät hyväksy selitykseksi ”valuviikoja”, vaan pikemmin syyt-  
tävät harjoitettua talouspolitiikkaa ja kriisinhoitoa. Euroalueen sisäisen  
rakenteen ja harjoitetun politiikan tarkastelussa Saksan asema ja rooli on  
keskeinen. Saksa on vuosien ajan saanut keinotekoisista kilpailuetua jaka-  
malla euron maiden kanssa, joiden talouskunto on selvästi heikompi.  
Oman kelluvan valuutan oloissa Saksan nyt realisoitunut suuri ja pysyvä  
vaihtotaseen ylijäämä ei olisi mahdollinen, vaan oman valuutan vahvis-  
tuminen korjaisi viennin kilpailuasemaa alaspäin. Voi väittää, että Saksa  
on ollut liian vahva etenkin 2000-luvun alun työmarkkina- ja sosiaalire-  
formien sekä tiukan palkkalinjan jälkeen; Saksan talouden kilpailukyky  
ja ylijäämä ovat muiden eurotalouksien alijäämää. Antti Tanskanen<sup>1</sup> (HS,  
vieraskynä 19.3.2016) kuvaa Saksan taloudellista ja poliittista voimaa  
eurotaloudessa suorasukaisesti: ”Saksa vaatii, että euroalueella nouda-  
tetaan politiikkaa, joka lamauttaa suurimman osan muista jäsenmaista.  
Tuon linjan kilpailukykyä heikentävää ja kysyntää supistavaa vaikutusta  
euromaat eivät pääse pakoon niin kauan kuin Saksa ei halua ottaa huo-  
mioon oman politiikkansa vaikutusta euroalueella.”

Ilkka Kiema esitteli Talous & Yhteiskunta -lehdessä (2/2016, 63)  
Martin Sandbun<sup>2</sup> kirjan *Europe's Orphan: The Future of Euro and the Politics  
of Debt* (2015). Sandbulla on vahvoja teesejä. Hänen mielestään Euroo-  
pan velkakriisi ei johdu yhteisvaluutasta eikä eurokriisin pitkittyminen

---

1 Antti Tanskanen on muun muassa kansantaloustieteen professori emeritus, Jyväskylän yliopiston rehtori, Suomen Akatemian pääjohtaja ja OP-Poh-  
jola-ryhmän pääjohtaja. Ehkä on korrektia kertoa, että vieraskynän varsinai-  
nen viesti oli sanoa, että Nato olisi Suomelle euroaluetta parempi turvalli-  
suustakuu.

2 Sandbu on Harvardin tohtori ja Financial Timesin taloustoimittaja. Itse en  
ole lukenut kirjaa.

euron valuviosta vaan kriisin hoidossa tehdyistä huonoista päätöksistä. Kieman oma johtopäätös on, että ”Sandbu esittää raikkaan puheenvuoron, joka näyttää euroaluetta kuristaneen saksalaisen *Ordnungspolitikin* järjettömyyden, mutta euroalueen pohjimmaisista, politiikkavalinnoista riippumattomia ongelmia Sandbukaan ei onnistu selittämään pois.” Makrotalouden ja rahapolitiikan diletanttina ajattelen samoin. Lienee kohtuullista sanoa, että euroalueen rakenteellinen epätasapaino, yhteisvaluutan oma luonne, yhteisen rahan ja puuttuvan yhteisen talouspolitiikan välinen ristiriita, Saksan dominoiva asema, vaikeuksien naapurille siirtämisen logiikka ja harjoitettu politiikka kietoutuvat toisiinsa Euroopan taloudellista ja sosiaalista ahdinkoa syventäneellä tavalla.

Reseptit vaihtelevat. Toisessa reunassa on euroeliittien pyrkimys tiivistää edelleen talous- ja rahaunionia sekä EU-elinten valtaa kansallisiin talous-, työmarkkina- ja budjettipolitiikkoihin. Kriitikot pitävät tätä liittoa valtiokehityksenä ja sillä on kovin vähän kannatusta Euroopassa. Toisessa reunassa on lisääntyvä kansallinen EU- ja euroskeptisyys ja euroeron mahdollisuuden esilläpito. Kummallekaan edelliselle ei sovi velkojen jakaminen ja anteeksiantaminen tai euroalueen toiminta tulonsiirtounioidena, mikä – monen mielestä – on välttämätöntä kriisin selättämiseksi (esim. Offe 2013). Kun pitkään on povattu Kreikan euroeroa, keskusteluissa vilahtaa myös Saksan lähtö niin, että jäljelle jääneet maat voisivat rakentaa sosiaalisemman euroalueen.

*Kriisinhallinta, keynesiläinen hetki, paluu ortodoksiaan  
ja elvyttävä keskuspankkipolitiikka*

Markkinoiden reaktiot finanssikriisiin olivat vahvat. Kriisimaiden luoton hinta nousi, mikä johti rahoituslamaan ja pahensi talous- ja työllisyyskriisiä. Pankkien ja rahoitusmarkkinoiden pelastaminen lankesi valtioille. Kehittyneiden G20-maiden hallitukset ja keskuspankit vastasivat finanssikriisiin keynesiläisin elvyttävin ja ekspansiivisin raha- ja finanssipoliittisin toimin (Vis ym. 2011; Hemerijck 2013a; Crouch 2015). Ensimmäiset poliittiset reaktiot finanssikriisiin olivat varsin samanlaisia ja yllättävänkin keynesiläisiä siihen nähden, että ”Keynes oli kuollut”. Valtioista tuli yhtäkkiä strategisia taloudellisia toimijoita. Ensimmäiseksi ei



ryhdytty radikaaliin kuristukseen, vaan pankkien ja teollisuuden pelastamiseen massiivisin pelastusoperaatioin. Ripeä julkinen interventio torjui synkimmän mahdollisen skenaarion. Nopeasta interventiosta ja ekspansiivisista toimista huolimatta taantuma ja työttömyyden kasvu vaanivat erityisesti Euroopassa.

Keväällä 2010 Kreikan valtionvelka johti uuteen jälkishokkiin ja pelkoon reuna-alueiden levittämästä tartunnasta. EU ryhtyi operaatioon Kreikan ja muiden heikkojen talouksien pelastamiseksi *bailout*-ohjelmalla. EU-komissio höllensi aluksi kasvu- ja vakaussopimuksen ehtoja, mutta kriisin pitkittyessä se tiukensi yleisesti talouskuria sekä kansalliseen fiskaaliseen ja budjettipolitiikkaan kohdistuvaa koordinaatiota ja valvontaa. Tähän tähtäävä, jo aikaisemmin esittelemäni finanssipoliittinen sopimus astui voimaan vuoden 2013 alussa. Tukipakettien vastineeksi kriisimailta vaadittiin vakautusohjelmia, jotka sisälsivät hyvinvointivaltion kutistamista, työmarkkinoiden deregulaatiota ja ylipäänsä rakenteellisia uudistuksia. Yhteisvaluutan ja yhteisen rahapolitiikan oloissa, joissa heikosti pärjäävät tai kriiseihin ajautuneet maat eivät voi kohentaa asemaansa valuuttapolitiikalla (devalvaatiolla), keinoksi tulevat erilaiset ”rakenteelliset uudistukset”.

Kriisiä seuranneet EU:n ”hallinta-arkkitehtuurin” muutokset ovat aiheuttaneet epäsuoraa mutta kovaa painetta hyvinvointivaltioita kohtaan. Monien jäsenmaiden hallitukset on pakotettu laajoihin verotusta, sosiaalipolitiikkaa ja työmarkkinoita koskeviin rakenteellisiin uudistuksiin, joita aiemmin on pidetty mahdottomina (Kvist 2013). Kriisimaiden tuli muun muassa purkaa yleissitovat työehtosopimukset ja siirtää sopiminen paikalliseksi. Irlannissa, Portugalissa, Espanjassa, Kreikassa ja Kyproksella kollektiivinen työehtosopiminen kiellettiin lailla.<sup>3</sup> Tämän jälkeen konservatiiviset hallitukset Saksassa, Ranskassa, Italiassa, Britanniassa ja Alankomaissa käynnistivät säästötoimia ja siirtyivät kauemmas

---

3 Tämä tieto perustuu JHL:n Motiivi-lehdessä (2/2016) olleeseen EAY:n pääsihteerin Luca Visentinin haastatteluun. Hänen mukaansa politiikkaa ollaan joissakin em. maista jo kääntämässä. Eurostatin tilastot osoittavat tuottavuuden kasvun olevan heikointa maissa, joissa ei ole lainkaan yleissitovia työehtosopimuksia. Tuottavuus on laskenut ja kilpailukyky heikentynyt, eli kävi päinvastoin kuin paikalliselta sopimiselta odotettiin – ainakin Visentinin mukaan.

keynesiläisestä kriisinhallinnasta. Markkinavoimien ja transnationaalisten elinten (myös IMF, EKP) harjoittaman tarkkailun ja sanktioiden vuoksi kansallisilla hallituksilla on entistä vähemmän makrotaloudellista pelivaraa, elleivät ne ala suoraan uhmata sopimuksen sääntöjä.

Taantuman pitkittyessä ja deflaation väijyessä EKP alkoi harjoittaa rahapoliittista elvytystä eli on ottanut sille kuulumattoman roolin. Tilanne on talouspoliittisesti paradoksaalinen kireän finanssipolitiikan ja elvyttävän rahapolitiikan kombinaatio. EKP on luonut likviditeettiä markkinoille pitämällä ohjauskoron matalana ja ”lapiroimalla” rahaa euroalueen pankeille. EKP:n maaliskuussa 2015 päättämän määrällisen elvytyksen, 60 miljardin kuukausittaisen obligaatioiden osto-ohjelman, tuli jatkaa (ainakin) vuoden 2016 syyskuuhun asti. Siihen mennessä rahaa valuu markkinoille jopa 1140 miljardia euroa. Luku vastaa kahtakymmentä Suomen valtion vuotuista budjettia. Löysä rahapolitiikka on jatkunut ainakin kevääseen 2017 saakka. Tavoitteena on ollut parantaa pienen ja keskisuuren yritystoiminnan rahoitusmahdollisuuksia toivoen, että nämä talouskasvun ja työllistämisen veturit käynnistäisivät eurotalouden uudestaan. Poliitiikan onnistumismahdollisuuksista ollaan erimielisiä. EKP saa liikkeelle niin paljon miljardeja kuin se haluaa, mutta se ei saa pankkeja tarjoamaan luottoja eikä yrityksiä investoimaan. Pelkona on, että uusi raha hakeutuu samaan käyttöön kuin mihin suurin osa maailman suurten keskuspankkien liikkeeseen panemista uusista miljardeista on viime vuosina päätenyt: finanssimarkkinoiden keinotteluun. Lisäksi jotkut kriitikot paheksuvat sitä, että elvyttämällä vähennetään rakenteellisiin uudistuksiin kohdistuvaa painetta. Yhdessä rahan ”lapirointi” pankeille ja julkisen talouden kiristäminen ilmaisevat luottamusta yksityisen sektorin ja markkinoiden vetämään elpymiseen. Timo Harakan (2014) väitteen mukaan Yhdysvalloissa keskuspankin suorittama elvytys hyödytti koko kansantaloutta, mutta euroalueella sillä pelastettiin suuret saksalaiset ja ranskalaiset pankit.

Velkakriisin hoitokeinot ovat joutuneet eri suunnista tulevan arvostelun ja ryöpytyksen kohteeksi. Toisessa reunassa on arvosteltu EU:n perussopimuksen 125. artiklan *no bailout* -lausekkeen rikkomista eli kriisimaiden luotottamista, toisessa taas yhteisvastuun puutetta ja kriisimaiden kurittamista. Kuristuspolitiikka on syventänyt kriisimaiden kansalaisten sosiaalista ahdingkoa ja hätää ilman, että tuloksena olisi ollut taloudellista

nousua.<sup>4</sup> Valittua *austerity*-linjaa ovat kuristuksen kohteeksi joutuneiden kansojen ohella arvostelleet myös toisinajattelevat taloustieteilijät (Krugman 2012; Tuomala 2013; ”Tuhtuneet taloustieteilijät” 2011; Patomäki 2013, Korpinen 2017). EU-eliittien (ja yleensä vallitsevassa) talouspoliittisessa ajattelussa taloudelliset ongelmat johtuvat joko heikosta kilpailukyvyistä tai julkisesta ylikulutuksesta. Troikka – EU-komissio, Euroopan keskuspankki (EKP) ja Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) – pakottaa kriisimaat deflatoriseen eli hintoja laskevaan, kysyntää pienentävään, tuotantoa supistavaan ja kansaa köyhdyttävään politiikkaan, jossa ainoa nousu nähdään työttömyyslukuissa sekä sosiaalisessa ja poliittisessä levottomuudesta (Blyth 2013; Harakka 2014).

Kriitikot ovat peränneet politiikkaa, jolla jäsenmaiden velkaantumista voidaan hallita kasvun ja työllisyyden kannalta terveellä sekä kansallisvaltioiden ja EU:n legitimeettiä vahvistavalla tavalla (Korpinen 2017). IMF on sittemmin myöntänyt harjoitetun kuripolitiikan virheeksi, mutta politiikkaa ei ole peruttu tai käännetty. Kreikan Syriza-hallitus pyrki uhmaamaan troikan lainaehtoja, ja järjesti niistä kesällä 2015 kansanäänestyksen. Vastoin kansanäänestyksen kantaa hallitus kuitenkin taipui entistä kovempiin ehtoihin.

Euroa ja EU:ta arvostelevia, niin analyyttisiä kuin populistisia puheenvuoroja riittää, samoin povauksia euron hajoamisesta. Suomessakin eurosta keskustellaan avoimesti. Helsingin Sanomat teki loppuvuodesta 2016 ekonomistikyselyn<sup>5</sup> euron hyödyistä ja haitoista Suomessa. Kyselyyn vastasi 29 akateemista, tutkimuslaitosten ja pankkien ekonomistia. Käsitykset hajosivat, mutta monet katsoivat, että euro toi ensin hyötyä eli vakautta ja ennustettavuutta talouteen. Sen sijaan finanssikriisin ja etenkin vuoden 2012 taantumien jälkeen saldo kääntyi kielteiseksi. Suomen talous on kohdannut ns. epäsymmetrisiä, juuri Suomella ominaisia shokkeja (Nokian ja metsäteollisuuden alamäki) ja sopeutuminen näihin olisi helpompi omalla kelluvalla valuutalla). Euron kritiikki on kuitenkin tavallisempaa kuin vaatimus (Suomen) euroerosta. HS:n kyselyssä sitä ei kysyttykään.

---

4 Nytemmin kasvu on käynnistynyt erityisesti Irlannissa ja Espanjassa, kuripolitiikan ansiosta tai siitä huolimatta. Keväällä 2017 Kreikka on edelleen syvissä vaikeuksissa, joita Kreikkaan tulvivat pakolaiset eivät ole helpottaneet.

5 <http://www.hs.fi/talous/art-2000005025886.html>

## 5.2. Sosiaalipolitiikan ankara aika

### *Pysyvistä akuuttiin tiukkuuteen*

Nopeasta rahapolitiisesta reagoinnista huolimatta finanssikriisi aiheutti sosiaalipolitiikkaa ahdistaneita jälkishokkeja (Hemerijck 2013ab). Niiden mittakaava muutti sosiaalipolitiikan näköalan ”yhdessä yössä”. Yksi seurauksista oli työttömyyden kasvu, erityisesti vähän koulutettujen tilanteen heikkeneminen ja huolestuttava, dramaattinen nuorisotyöttömyys. Toinen on useiden maiden eläke-, erityisesti *pay-as-you-go*-järjestelmien kriisi. Jos työuria ei saada pitemmiksi, edessä on korkeampien maksujen ja huonompien eläke-etuuksien tuskallinen yhtälö. Kolmas on julkisen talouden kriisi ja julkisen velan kasvu. Kun hyvinvointimenot ovat yli puolet julkisista menoista, julkisten menojen leikkaukset haetaan merkittävältä osin niistä.

Anton Hemerijck (2013ab) kutsuu vuoden 2008 kriisiä hyvinvointivaltion stressitestiksi: miten hyvinvointivaltiot kestävät kriisin tilanteessa, jossa niitä oli parin–kolmenkymmenen vuoden ajan laitettu uuteen kuusiin. Osoittautuvatko ne resilienteiksi kuten aiemmissa talouskriiseissä, vai tuleeeko niistä finanssivetoisen kapitalismin väkivaltaisen romahduksen uhreja? Onko tiukka *retrenchment* ainoa vaihtoehto talouskriisiin ja talouskurin oloissa?

Viime vuosikymmenten sopeuttamisesta huolimatta hyvinvointivaltioihin oli kerääntynyt muutospaineita. Äkillinen talouskriisi tarjoaa ainutlaatuisen hetken ”päästä irti” kuristavat ja kutistavat voimat ja käynnistää radikaaleja uudistuksia, joita institutionaaliset ja poliittiset tekijät normaaliaikoina jarruttavat (Greve 2011a; Vis ym. 2011). Jopa Paul Pierson, jolle kolmenkymmenen vuoden empiiriset aineistot kertovat hyvinvointivaltion resilienssistä, totesi jokunen vuosi sitten (Pierson 2011), että nykyinen talouskuri yhdessä oikeistohallitusten kanssa saattaa avata poliittisen tilan huomattavalle takaisinvyörytykselle. Kahden–kolmen vuosikymmenen institutionaalisen näpertelyn jälkeen *the real era of retrenchment* saattaa olla edessä. Ne maat, jotka eivät pysty keynesiläiseen elvytykseen tai eivät tahdo sitä, joutuvat leikkaamaan julkisia menoja, Pierson povasi.

Kriisin sosiaalipoliittisia seurauksia alettiin arvioida tutkimuskirjallisuudessa heti 2010-luvulle tultaessa (esim. Vis ym. 2011; Greve 2011ab; Taylor-Gooby 2013ab; Hemerijck 2013ab; van Kersbergen ym. 2014; Crouch 2014; Starke ym. 2014; Norman ym. 2015). Ensimmäiset reaktiot olivat kutistamisodotuksen vastaisia ja siten linjassa makrotaloudellisen keynesiläisen hetken kanssa. Automaattiset vakauttajat lisäsivät sosiaalimenoja, sosiaalista suojelua vahvistettiin ja työmarkkinaosapuolet etsivät yhdessä tapoja työpaikkojen säilyttämiseksi (Crouch 2015; Taylor-Gooby 2016). Monet hallitukset käynnistivät julkisten investointien ohjelmia. Visin ym. (2011) esimerkkivaltiot Britannia, Yhdysvallat, Saksa, Alankomaat, Tanska ja Ruotsi harjoittivat säästöohjelmien sijaan keynesiläistä elvytystä ja sosiaaliohjelmien laajentamista.

Mutta tämä elvyttävä ja sosiaalista suojelua vahvistava vaihe jäi lyhyeksi. Jo vuoden 2009 lopulla kriisin seuraukset julkisille talouksille alkoivat käydä ilmeisiksi. Kalliiden pankkitukien, liike-elämän verohuojennusten, kasvavan työttömyyden, nousevien sosiaalimenojen sekä kutistuvien vero- ja sosiaalimaksutulojen kumulatiiviset vaikutukset kuristivat julkista taloutta ja nostivat sosiaalireformit esityslistalle. Se työllisyyden kasvu, jota Euroopassa oli saatu aikaan aktivoivilla uudistuksilla, syöpyi kriisiin. Mikä alun perin oli yksityistä velkaa ja pankkien vastuuttomuutta, kääntyi julkiseksi velaksi ja retorisesti valtioiden vastuuttomuudeksi, mikä taas määriteltiin hyvinvointivaltion viaksi, sanoo Colin Crouch (2015).

Eurooppalainen tutkimus vilisee sellaisia ilmauksia kuin *hard times* ja *age of austerity*, joihin 1990-lukua kuvannut *era of retrenchment* on vaihtunut. Silti kokonaiskuvan piirtäminen vuoden 2008 jälkeisestä ajasta ei ole yksinkertaista. EU:n kuripolitiikka on leimannut julkista ja akateemista keskustelua. Kaikki maat ovat budjettialijäämien hillitsemiseksi harjoittaneet jonkinasteista julkisen talouden tasapainottamis- ja vakauttamispolitiikkaa. Sosiaalipoliittiset seuraukset kuitenkin vaihtelevat paljon maasta toiseen, eivätkä lopulliset seuraukset ole vielä näkyvissä.

Osa tutkimuksista argumentoi, että hallitusten pyrkiessä tapainottamaan budjetteja ja rajoittamaan velkaantumista *retrenchment* on – toisin kuin entisissä kriiseissä – ollut ainoa vaihtoehto (Armingeon 2012, 2013). Nykykriisi ei johtanut laadullis-rakenteellisiin politiikkainnovaatioihin tai hyvinvointivaltion modernisointiin, vaan globaali finans-

sikriisi jätti pelilaudalle vain talouskuri- ja säästöpolitiikan. Tosin kriisin jälkeen on toteutettu kuri- ja säästöpolitiikan kanssa linjassa olevia rakenteellisiksi kutsuttuja uudistuksia. Liki kaikki kehittyneet maat ovat toteuttaneet esimerkiksi työlainsäädännön ja eläkepolitiikan rakenneuudistuksia (van Kersbergen ym. 2014).

Mannereurooppalaiset sosiaalipoliittikot ovat olleet erityisen huolissaan sosiaaliseen investointiin ja hyvinvointijärjestelmien modernisointiin suuntautuvan sosiaalipoliitiikan kohtalosta (Bonoli & Natali 2013; Hemerijck 2013ab; Kvist 2013; van Kersbergen ym. 2014; Bengtsson ym. 2017). Jatkuuko käynnistynyt suuntaus ja usko sosiaalipoliitiikan hyödyllisiin taloudellisiin funktioihin vai pääseekö valtaan raaka linja, jossa hyvinvointivaltio uusliberaaliin tyyliin nähdään vain karsittavana kulueränä? Van Kersbergen ym. (2014) ottivat kohteikseen neljä kypsää hyvinvointivaltiota (Britannia, Saksa, Tanska ja Hollanti) ja niiden hyvinvointireformin vuosina 2010–2012 eli sen jälkeen, kun Kreikan velkakriisi oli jo kääntynyt euron olemassaoloa uhkaavaksi kriisiksi ja keynesiläisestä ensireaktiosta oli luovuttu. Kirjoittajat osoittavat, että vaikka säästöt ja leikkaukset hallitsivat poliittisilla esityslistoilla, sinne mahtui hivenen myös toimia, jotka ovat linjassa sosiaalisen investoinnin kanssa, kuten panostuksia lasten päivähoitoon ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan.

Työmarkkinareformeista onkin tullut yhä keskeisempi osa sosiaalipoliittisia uudistuksia. Ne sisältävät myös tai erityisesti toimia, jotka ovat tulkittavissa pikemminkin *workfare* ja *recommodification*-linjojen mukaisiksi kuin sosiaalisiksi investoinneiksi. Kuten jo aikaisemmin totesin, työttömyysturvan vastikkeellistaminen, työttömien velvollisuuksien tiukentaminen, työttömyysetuuksien sekä työsuhdeturvan ja irtisanomissuojan heikentäminen ovat yleisiä OECD-maissa (Shahidi 2015). Mattias Bengtsson ym. (2017) selvittivät vuoden 2008 jälkeisen työvoimapolitiikan linjoja kahdeksassa maassa, joilla on erilaiset työvoimapolitiikan traditiot.

He kysyivät, näkyikö politiikassa mitään lupaavia merkkejä inhimilliseen pääomaan ja osaamisen panostavasta sosiaalisten investointien linjasta. Vastaus oli ei. Ruotsi ja Tanska, vahvan aktiivisen työvoimapolitiikan perinnön maat siirtyivät pois päin sosiaalisten investointien strategiasta, ja sama suunta oli muuallakin. Sen sijaan aktivointipoliittikka tähtäsi

työttömien nopeaan työhön siirtämiseen keinoina kannustimien vahvistaminen ja apu työn löytämisessä ja itsen tarjoamisessa (työnhakukurssitus). Jos trendi jatkuu ympäri Eurooppaa, vaarana on sosiaalisen investoinnin idean kadottaminen ja entistä selväpiirteisempi siirtymä *workfaren* tai *workfarismin* uusliberaaliin versioon.

### *Maasta toiseen*

Euroopan eri maiden ja hyvinvointiregiimien välillä on huomattavia eroja sosiaalipoliittisessa reaktiossa kriisiin. Reaktioita voi jossain määrin kuvata regiimeittäin, vaikka myös regiimien sisällä on eroja. Anton Hemerijck (2013ab) kokosi maakohtaiset raportit vanhoista EU-maista kriisin alkuvaiheissa (vuosilta 2008–2011). Käytän seuraavassa pohjana Hemerijckin kuvausta täydentäen sitä uudemmallalla tutkimuksella, erityisesti Normanin ym. (2015) kymmenen EU-maata kattavalla katsauksella.

Kriisin seurauksena oli regiimeittäin profiloituva *retrenchment*, karsinta ja säästöt. *Välimeren maissa* (Kreikka, Portugali, Italia, Espanja) kriisi, julkisen velkaantumisen mittakaava, EU:n talouskuri ja tukipaketien ehdot laittoivat liikkeelle paitsi yleisen kuristamislinjan myös ennen muuta vauhtia eläkereformeihin. Niihin sisältyi varhaiseläkkeiden karsiminen, eläkeiän nosto, etuuksien leikkaus sekä eläkkeiden rakenteiden ja kokoonpanon uudistaminen.

IMF:n ja EU:n tukipaketien vastaanottajaksi joutunut *Kreikka* on oma tapauksensa. Kun muissa Etelä-Euroopan maissa oli jo 1990-luvulta lähtien toteutettu yleisen linjan mukaisia uudistuksia, Kreikassa niiden toimeenpano oli mahdotonta ammattiliittojen ja professionaalisten yhdistysten veto-asemien vuoksi (Zambarloukou 2015). Kreikka pysyi muita lujemmin kiinni Etelä-Euroopan ”mallissa”. Ennen vuoden 2008 kriisiä Kreikan sosiaalimenot lähestyivät EU:n keskitasoa, mutta niiden kohdentuminen ja vaikuttavuus, kuten kyky poistaa köyhyyttä, olivat kehnomalla tolalla. Suhteessa luomaansa turvaan sosiaalipoliittinen järjestelmä oli kallis, tuhlailtava ja vino professionaalisten ja työntekijöiden eläkkeiden ja ansioetuuksien suuntaan. Sosiaali- ja hoivapalvelut olivat kehittymättömiä ja perheiden hyvinvointimerkitys suuri (Pau ym. 2013). Sosiaalipoliittinen järjestelmä oli kehnosti valmistautunut vastaanottamaan kriisiä.

Kreikassa on EU:n ja IMF:n lainojen vastineeksi laitettu toimeen dramaattinen julkisten ja sosiaalimenojen säästökuuri (Matsaganis 2012; Zambarloukou 2015). Julkista kulutusta on leikattu kaikin tavoin: sanottu irti julkisen sektorin työvoimaa, leikattu palkkoja ja eläkkeitä, suljettu tuhansia kouluja, purettu työmarkkinoiden sääntelyä, yritetty laittaa kuriin harmaata taloutta, korotettu arvonlisäveroa ja pyritty keräämään verot tehokkaammin. Vaikka työllisyyskriisi ja kiripolitiikka heikensivät perheiden kykyä puskuroida vaikeuksia, hallitus ei yrittänytkaan lievittää köyhyyttä (Pau ym. 2013). Kriisi paljasti järjestelmän heikkoudet, ja myös aiemmin suojatussa asemassa olleet joutuivat pulaan. Kreikkalaistutkijoiden arvioiden mukaan toimeenpantu talouskuri ei kuitenkaan ole muuttanut olennaisesti hyvinvointimallin institutionaalisia rakenteita (Zambarloukou 2015).

Kansan vastareaktio näkyi tammikuun 2015 parlamenttivaaleissa ja sittemmin kansanäänestyksessä, jossa vasemmisto ja sen karismaattiseksi luonnehdittu johtaja Aléxis Tsípras lupasivat muutosta ja toivoa paremmasta. Kuten jo totesin, Syriza kuitenkin perääntyi ja taipui troikan ehtoihin. IMF:n ja EU:n tukeen joutui turvautumaan myös Portugal. Sielläkin on eri tavoin leikattu julkisia menoja, jäädytetty eläkkeet ja tehty sosiaalietuuksista tarveharkintaisia. Muissakin maissa on tehty säästöpaketteja, jotka ovat pitkälti olleet julkisen sektorin palveluksessa olevien palkkojen leikkauksia ja jäädyttämistä.

Kevättalvella 2017 Kreikan kriisi on taas kärjistynyt. Kreikka on tehnyt paljon vaadittuja uudistuksia, mutta ne eivät ole riittäneet elvyttämään talouskasvua. Sisäisestä devalvaatiosta eli työvoimakustannusten supistamisesta ei ole kovin paljon hyötyä, kun vientiteollisuuden merkitys on pieni. Kreikka neuvottelee tai kiistelee taas uusien lainojen ehdoista. Helsingin Sanomien haastattelussa (17.3.2017) Pertti Haaparanta arvioi, että Kreikka on vajonnut kehitysmaaksi, ja että ainoastaan velkojen leikkaus auttaisi maan ulos ahdingosta. Tätä lainoittajat taas vastustavat. Pekka Korpinen (2017; sit. Lindblom 2017, 55) taas pitää Kreikkaa ”äärimmäisenä esimerkkinä ulkoa ohjatusta ja riutuvasta valtiosta, jonka tulisi soittaa hätäkelloja koko EU:n koneistossa”.

*Anglosaksisissa* maissa on harjoitettu niille mahdollista ja ominaista kutistamista. *Irlannissa*, ”kelttiikerissä”, makrotalouden tunnusluvut – hyvä talouskasvu, ylijäämäiset budjetit ja vähäinen julkinen velka – näyt-



tivät olevan kunnossa. Mutta Irlantikin ajautui, paljolti asuntokuplan puhkeamisen seurauksena, pankkikriisiin, taantumaan ja julkisen velan kasvuun. Tukipaketin ehdot olivat tiukat, ja säästöohjelma on nostanut veroja sekä nipistänyt julkisen sektorin työpaikoista ja palkoista, sosiaali-etuuksista ja minimipalkasta. Eläkeiän asteittaisesta nostosta 68 vuoteen ja muistakin sosiaaliturvauudistuksista on päätetty ja työvoimapolitiikkaa on aktivoitu. Viimeisimmät uutiset kertovat, että Irlannin matokuuri tehoi ja talous on kääntynyt kasvuun. *Britanniassa* julkinen alijäämä nousi vuonna 2010 yhteentoista prosenttiin BKT:stä. Hallitus päätti massiivisista säästöistä ja sen osana sosiaalietuuksien leikkausohjelmasta (myös Taylor-Gooby 2013abc). Vaikka Britanniassa on yritetty ennenkin peruuttaa hyvinvointivaltio, kysymyksessä oli nyt rajuin säästö- ja leikkausoperaatio toisen maailmansodan jälkeen. Arvion mukaan julkiselta sektorilta katoaa 500 000 työpaikkaa ja joidenkin arvioiden mukaan saman verran myös yksityiseltä sektorilta.<sup>6</sup>

*Manner-Euroopassa* julkisen talouden ahdinko ei ole ollut edellisten luokkaa. Visin ym. (2011) tutkimista maista *Saksa* harjoitti ainakin kriisin alkuvaiheessa ekspansiivisinta talous- ja työvoimapolitiikkaa. Silti Saksassakin tehtiin vuosiksi 2010–2014 hallinnon eri aloille ulottuva tasapainotus- ja säästöohjelma. Se sisälsi myös monien sosiaalietuuksien pientä nirhaamista, tavoitteena ja tunnuksena henkilökohtaisen vastuun ja solidaarisuuden tasapaino. Päätös vanhuuseläkeiän nostamisesta 67 vuoteen tehtiin jo ennen kriisiä (2007). Säästöjen ohella hallitus investoi koulutukseen, tutkimukseen ja kehittämiseen. Saksassa on tehty myös perustuslaillinen päätös, että vuodesta 2016 alkaen valtion budjetin tulee pääsääntöisesti olla vuosittain tasapainossa.

Manner-Euroopan maista *Alankomaat* edustaa poikkeuksellista ”reformikykyä”. Hollannissakin budjettialijäämä on ylittänyt EMU-ajan, ja alijäämää päätettiin supistaa vuosien 2011–2014 säästöohjelmalla. Ohjelma sisälsi monia sosiaalietuuksien heikennyksiä ja niiden ehtojen tiukennuksia, tarveharkinnan lisäämistä, vähimmäispalkan pienentämisen ja julkisen eläkkeen ikärajan noston. Hollantilainen Hemerijck huomauttaa, että säästöohjelmassaan keskusta-oikeiston vähemmistöhallitus joutui tukeutumaan ulkomaalaisvastaiseen, populistis-oikeistolaiseen

---

6 Tarkastelen Britanniaa, Ruotsia, Saksa ja Hollantia tarkemmin luvuissa 7-9.

Vapauspuolueeseen ja tekemään sille myönnytyksiä. Myöhempienkin arvioiden mukaan Hollannissa on jatkettu tiukkaa linjaa (Norman ym. 2015). Hollannin tilanne tarjoaa kaksi hypoteesia. Yhtäältä voi ajatella, että jo läpiviedyt reformit olisivat riittäneet tähänkin kriisiin, toisaalta, että ne ovat avanneet reformipolun, jolla voi jatkaa eteenpäin. 2010-luvun valossa jälkimmäinen näyttää osuvammalta.

*Ranska* on ennenkin, etenkin vasemmistohallinnon aikaan, yrittänyt kulkea vastavirtaan. François Mitterrand (presidenttinä 1981–1995) oli viimeinen läntinen johtaja, joka joutui perääntymään ja luopumaan ekspansiivis-inflatorisesta talouspolitiikasta ja tekemään täyskäännöksen vuonna 1983 (Glyn 2001; Lordon 2001). 1990-luvulla Ranska, vastoin vallinneita taloustieteen oppeja, pyrki vähentämään työttömyyttä jakamalla työtä julkisten subventioiden avulla (Julkunen & Nätti 1997). Maastrichtin sopimus ei vastannut ranskalaisten tavoitteita; erityisesti arvosteltiin EKP:n autonomiaa ja rahan arvon vakauteen keskittyvää tehtävämäärityä (Minkkinen & Patomäki 1997). Solidaarisuuden idea ja militantin vastarinnan perinne on toiminut uusliberaalia talouspolitiikkaa vastaan. ”Katu puhuu” ja kaduille tulevat niin ay-aktiivit, opiskelijat, maanviljelijöiden traktorit kuin Uberia vastustavat taksinkuljettajat.

Toki ranskalaista sosiaalivaltiota on pyritty uudistamaan. Bruno Palierin (2010) mukaan sodan jälkeisen kompromissin perusteet murenevät 1990-luvun mittaan. Sosiaaliturvaa ja sen institutionaalista perustaa on muotoiltu uuteen uskoon: työvoiman hintaa nostavista työnantajien ja vakuutettujen palkansaajien maksamista vakuutusmaksuista on siirrytty veroihin, ja sosiaalipartnereiden (lue: ay-liikkeen) valtaa on heikennetty. Siirtymä vakuutusmaksuista verorahoitukseen ja suurempaan valtion vastuuseen on sujunut ilman suuria yhteenottoja. Sen sijaan ay-liikkeen vallan vähentäminen, sosiaaliturvan leikkaukset ja työmarkkinoiden deregulaatio ovat synnyttäneet massiivisia mielenosoituksia. Sosiaalimenojen taso on pysynyt korkeana; menojen suhde kansantuotteeseen oli 2010-luvun alussa Tanskan jälkeen EU-Euroopan korkein, n. 34 % BKT:stä (”Sosiaalimenot 2013”, 2015).

Kriisin alkuvaiheissa tehdyn säästö- ja uudistusohjelman odotettiin tasapainottavan julkisen talouden vuoteen 2018 mennessä. Kiisteltyin uudistus on ollut eläkeiän ja täyteen eläkkeeseen vaadittujen kontribuutioiden nosto. Uudistus hyväksyttiin (2010) laajasta vastarinnasta

huolimatta. Kokonaisuudessaan Ranskassa on tehty suhteellisen vähän julkisen sektorin uudistamiseksi. Ranskassa elää edelleen vasemmistohenkinen solidarismi. Paul Krugman kirjoitti<sup>7</sup>, miten Ranskassa budjetia on pyritty tasapainottamaan myös veronkorotuksin, ei vain menoleikkauksin. Tämä on kuitenkin vastoin talousortodoksiaa, EU-komission talouskurin vaatimuksia ja luottoluokittajien odotuksia.

Krugman haki selitystä luottoluokituksen laskulle (2013) kuitenkin muusta kuin talouden kovista luvuista. Nämä eivät olleet Ranskassa sen uhkaavammat kuin esimerkiksi luottoluokituksensa tuolloin säilyttäneellä Hollannilla. Luottoluokittajat samoin kuin EU-komissio<sup>8</sup> pitivät veronkorotuksia vääränä tienä. Talousortodoksian mukaan ne eivät ole vastuullista politiikkaa, vaan myrkyä kasvulle ja työllisyydelle. Krugmanin mukaan Ranska taas oli hoitanut talouttaan vastuullisesti köyhiä ja muita epäonnekkaita kurittamatta. Euroopan kuristajat sen sijaan olivat alkaneet paljastaa olevansa kutakuinkin samoilla linjoilla kuin amerikkalaiset fiskaaliset kurinpitäjät, jotka ovat kiinnostuneempia *Medicaren* ja *Social Securityn* alasajosta kuin vajeiden suitsemisesta. Ranska on sitoutunut anteeksiantamattomaan syntiin olemalla fiskaalisesti vastuullinen aiheuttamatta tuskaa köyhille ja epäonnekkaille. Ja siitä oli rangaistava.

Uudemmatkin kartoitukset (esim. Norman ym. 2015) antavat sen kuvan, ettei Ranska ole alistunut talouskuriin. Vuosina 2016 Ranska kuului niihin euroalueen maihin, joissa talousvaikeudet – matala kasvu, noin 10 %:n työttömyys, alijäämäiset budjetit, velan kasvu – ovat pitkittyneet. Jotain tilanteelle on yritetty tehdä. On solmittu kovin ranskalaiselta kuulostava ”vastuu- ja solidaarisuussopimus”, tarjottu verohuojennuksia kilpailukyvyyn ja työpaikkojen lisäämiseksi. Presidentti Hollande antoi talousministeri Emmanuel Macronille, vuonna 2014 tehtävään valitulle entiselle investointipankkiirille, laajat valtuudet suunnitella markkinaehtoisia ja liberalisoivia uudistuksia. Helsingin Sanomien ulkomaantoimittaja Petja Pelli kirjoitti, miten työttömyys ja terrorismi ajavat Ranskan presidenttiä toimiin, jotka näyttävät kaikkea muuta kuin vasemmistolaisilta. Arvostelijoiden mielestä edes oikeisto ei olisi uskalta-

---

7 ”The Plot Against France”, New York Times 10.11.2013. <http://www.nytimes.com/2013/11/11/opinion/krugman>

8 Krugman ei unohda kohdistaa syyttävää sormeja silloiseen talouskomissariin Olli Rehniin.

nut yrittää suunniteltuja irtisanomissuojaa ja paikallista sopimista koskevia toimia (HS 27.2.2016). Työlait laukaisivatkin suurmielenosoitusten ja lakkojen sarjan, jota osallistajat vertasivat vuoden 1968 vallankumoukseen. Lopulta hallitus ohitti parlamentin perustuslain poikkeuspykälällä ja sääti lait omin päin (HS 21.5.2016). Vastauksena tähän lakot laajenivat esimerkiksi kuljetusalalle, mistä seurasi vaikeuksia polttoaineiden tuotannossa ja saatavuudessa.

Työttömyyden ja vaadittujen reformien ohella maahanmuutto, siirtolaisten asema ja terrorismi jäytävät myös Ranskaa. Keväällä 2017 Ranskassa käytiin muunkin Euroopan jännityksellä odottamat presidenttivaalit. EU- ja euroeroa lupaavan, nationalistisen oikeistopopulistisen Marine Le Penin vakavin haastaja oli edellä mainittu, sosialistit jättänyt ja talousuudistuksia lupaava, EU-henkinen Emmanuel Macron. Macronin voitettua vaalit Eurooppa tai ainakin Eurooppa-mieliset eliitit huokaisivat helpotuksesta.

Hemerijkin suodattamina (myös Norman ym. 2015) *Pohjoismaat* näyttävät taas muita fiksummilta; niiden kriisipolitiikkakin on jatkanut sitoutumista sosiaaliseen investointiin. Toki myös Pohjoismaissa on pantu toimeen julkisten menojen leikkauksia (Kvist & Greve 2011; Greve 2011b). *Ruotsissa* keskusta-oikeistohallitus ehdotti vuodelle 2011 tasapainotuspakettia. Se ei kuitenkaan sisältänyt uusia työmarkkinoita tai sosiaaliturvaa koskevia aloitteita, joita olikin uudistettu reippaasti aiempina vuosina. *Tanskassa* hallitus ei nähnyt aihetta tehdä säästöjä vuoden 2011 budjettiin, vaan menoja on kohdennettu uudestaan budjetin puitteissa. Poliittisesti kiistellyin on työttömyysturvan keston lyhentäminen edelleen. Tanskassa ryhdyttiin myös varhain kiristämään maahanmuuttajien sosiaaliturvaa. Hemerijck lopettaa *Suomen* esittelyn vuoden 2011 hallitukseen ja sen käynnistämään nuorisotakuuseen. Kun Suomen taloustaantuma tai alavire on jatkunut ja jatkunut, tarina jää kovin keskeneräiseksi. Keskeneräinen se on myös tätä kirjoitettaessa keväällä 2017. Talouskasvu on virinnyt, mutta Sipilän hallituksen reformipolitiikka ja sen synnyttämä arvostelu antavat vielä odottaa jatkoa.

## *Ekskursio Islantiin: Toisenlainen tarina*

EU:n ulkopuoliset Norja ja Islanti eivät aina noteeratuiksi euroopalaisissa katsauksissa. *Islanti* on tässä yhteydessä erityisen kiinnostava.<sup>9</sup> Tarinoita on erilaisia. Jussi Simpuran (2012, 454) mukaan pääjuoni menee seuraavasti: Pieni, 15–50 liikemiehen, pankkiirin ja poliitikon joukko rakensi muutamassa vuodessa kuplatalouden, jonka vaikutuksesta islantilaisten tulot, menot, tuloerot ja velat kasvoivat tähtitieteellistä vauhtia. Kupla romahti yhdessä yössä ja jälki oli tuskallinen. Kansantalouden kokoon nähden jätiläisiksi kasvaneiden pankkien kaatuminen ja valuuttapako romahdutti koko Islannin. Kansantuote supistui vuosina 2009–2010 yli kymmenen prosenttia. Tulonsaajien reaalitulot romahtivat vuodesta 2007 vuoteen 2010 noin 20–30 prosenttia, suurituloisten enemmän. Kukaan ei halunnut vastuuta kuplasta ja romahduksesta. Sen sijaan Simpuran sanoin selviytymiskunnialla on ollut ottajia!

Islantilaiset lähtivät kaduille ja kaatoivat hallituksen. Pääministeri viehti raastupaan, mutta säästyi tuomiolta. Valtaan astuivat sosiaalidemokraatit ja pääministeriksi nousi Jóhanna Sigurðardóttir. Hänen johdolla Islanti toimi monin tavoin vastoin vallinneen talousopin ohjeita ja suurin piirtein päinvastoin verrattuna siihen, miten EU velvoitti kriisiin ajautuneet jäsenmaansa toimimaan. Yksinkertaisesti tarinaa on kuvattu niin, että kun yleisesti Euroopassa pelastettiin pankit ja sijoittajat ja annettiin kansalaisten kärsiä, Islannissa pelastettiin kansalaiset ja annettiin pankkien kaatua ja sijoittajien kärsiä. Hallitus ja pankit päättivät yhdessä kotitalouksien velkojen helpottamisesta. Velallisten aseman helpottamisen lähtökohtana on ollut kohtuullisen asumisen ja elämisen turvaaminen, mutta yllellisyyden ja ylisuurten asuntojen rahoittamisessa synnyttä velkaantumista ei helpoteta.

Valtio kansallisti syys-lokakuussa 2008 suurimmat pankit, joiden velat olivat moninkertaiset kansantuotteeseen verrattuna. Islanti menetti rahoitusjärjestelmänsä, mutta valtio välttyi saamasta kontrolleen pankki-

---

9 Seuraava kommentti perustuu Jussi Simpuran artikkelin (2012) ohella Hyvinvointikatsauksen (1/2013: Eurooppalaisten elinolot ja taluskriisi), Taloussanomien (15.6.2012), Kansan Uutisten Viikkolehden (23.11.2011; 27.3.2015; 8.7.2016) ja Wikipedian artikkeleihin. Wikipedian artikkelit olen lukenut verkosta 28.8.2014.

sektorin tappioita. Kansainvälinen valuuttarahasto IMF myönsi samana vuonna Islannille laajan noin 10 miljardin dollarin avustuspaketin. Pohjoismaiden osuus siitä oli 2,5 miljardia dollaria. Talouspolitiikka oli mahdollisimman elvyttävää. Vastoin silloisia IMF:n ohjeita valuuttojen ja pääomien liikkeitä kontrolloitiin.

Toisin kuin euroalueen kriisimailla Islannilla oli ja on oma valuutta. Se devalvoitiin noin kymmenellä prosentilla. Se auttoi vientiä ja kilpailukykyä suhteessa euromaihin, mutta aivan samoin kuin Suomessa 1990-luvun lamassa, rohkeasti ulkomaista velkaa ottaneet yritykset ja kotitaloudet joutuivat suuriin vaikeuksiin. Lisämaustetta toi finanssisota, jossa Hollanti ja Britannia vaativat Islannin valtiota hyvittämään maidensa kansalaisten islantilaispankkien kaatumisessa kärsimät tappiot.

Islantikin joutui leikkaamaan julkisia menojaan. Jotenkin tämä onnistuttiin tekemään hyvinvointijärjestelmät säilyttäen. Koulutuksen, terveyden ja sosiaaliturvan menot säilytettiin jokseenkin ennallaan. Pääministeri jopa asetti tavoitteeksi kasvuboomin aikana kasvaneiden tuloerojen pienentämisen kriisipolitiikalla. Suurituloisten verotusta kiristettiin, köyhimmät saivat verohelpotuksia. Minimipalkkaa, työttömyyskorvauksia, toimeentulotukea, minimieläkkeitä ja lapsilisistä korotettiin ja lapsilisiä suunnattiin pienituloisia suosivalla tavalla. Sosiaalietuuksien korotukset eivät yltäneet hintojen ja velanhoidomenojen nousun tasolle, mutta ne puskuroivat kuitenkin pienituloisten kurjistumista. Suurimmissa vaikeuksissa ovat olleet ne keski- ja hyvätuloiset, jotka kamppailevat ulkomaisen lainojen ja kaupaksi käymättömien asuntojen kanssa.

Paul Krugman kiitti Islantia siitä, että kansalaisten suojaverkkoja vahvistettiin sen sijaan, että pankkeja pelastamalla olisi tyynnytely sijoittajia. Kruunun arvon romahdus kohensi Islannin kilpailukykyä suhteessa euromaihin. Vallinneiden oppien mukaan Islannin kriisipolitiikan olisi pitänyt johtaa laman syvenemiseen, mutta toisin kävi. Islannin talous kääntyi kasvuun. IMF:kin rauhoittui. Toki tulotaso ja työllisyys olivat ja ovat lamaa edeltävää matalammalla tasolla ja monet kotitaloudet painivat pitkään velkojen kanssa. Kuitenkin Islannilla ja islantilaisilla on toivoa. Noin kolme vuotta myöhemmin, eli vuoden 2012 tammi-maaliskuussa Islannin talous jo kasvoi 4,5 prosentin vauhtia edelliseen vuoteen verrattuna.

Simpuran yhteenvedon mukaan Islannilla oli selviämisesään tahtoa, taitoa ja onnea. Sosiaaliturvan aktiivisen käytön – leikkaamisen sijasta – Simpura tulkitsee pohjoismaisen hyvinvointiajattelun uusimmaksi voimannäytöksi. Kansan Uutisten Viikkolehti (27.3.2015) haastatteli kriisin aikaista valtiovarainministeriä. Hän oli erityisen ylpä YK:n riippumattoman ihmisoikeusneuvoston tekemästä arviosta. Sen mukaan sopeutuksen taakka jaettiin oikeudenmukaisesti, hallitus suojasi haavoittuvimpia ihmisryhmiä, paransi sosiaaliturvaa eikä ryhtynyt rajuihin leikkauksiin, jotka olisivat pahentaneet kriisiä. Kriisin avaamaa tilannetta käytettiin epätavallisesti tasa-arvoisuuden hyväksi. Ennen romahdusta Islanti oli menossa kohti anglosaksista mallia, mutta kriisin jälkeen tuloerot ovat romahdusta edeltävää pienemmät. Kriisi osoitti solidaarisen hyvinvointijärjestelmän merkityksen ja palautti Islannin tasa-arvoisen ja solidaarisen pohjoismaisen mallin tielle. Kansalaiset kuitenkin ”palkitsivat” hallituksen vuonna 2013, kun Islanti oli jo toipumassa, vaalitappiolla ja oikeisto palasi valtaan. Jälkinäytös esitettiin huhtikuun 2016 veroparatiisi- eli Panama-paljastusten yhteydessä, kun kansa painosti (oikeistolaisen) pääministerin paljastusten seurauksena eroamaan.

### 5.3. Vieläkö pinnalla?

#### *Talous, politiikka ja historia*

Kaikki länsieurooppalaiset EU-maat ovat siis harjoittaneet jonkinasteista julkisen talouden tasapainotus- ja sopeutuspolitiikkaa ja sen myötä hyvinvointijärjestelmiin kohdistuneita tiukennuksia ja leikkauksia. Talouskuri ja leikkaukset yhdessä työmarkkinoiden dereguloinnin – joustavoittamisen tai aktivoinnin, kuten sitä mieluummin kutsutaan – kanssa on ollut hallitseva suunta (myös Bonoli & Natali 2013). Maiden väliset erot ovat kuitenkin suuret. Monet maat, erityisesti Etelä-Euroopan kriisimaat ovat olleet pakotettuja rajuihin julkisen sektorin leikkauksiin. Niissä maissa, joita globaali kriisi on koskettanut lievemmin, kuten Saksassa ja Pohjoismaissa, muutokset ovat olleet vähemmän dramaattisia.

Jotkut tutkimukset osoittavat, että finanssikriisiä seuranneen leikka-

uspolitiikan ankaruus olisi palautettavissa ja selitettävissä vaihtotaseella ja korolla mitattuun valtion rahoitusasemaan (Armingeon 2012; 2013; Shahidi 2015). Armingeonin tutkimus kattaa 35 OECD-maata, ja sen mukaan vuoteen 2010 siirryttäessä talouskurista oli tullut suunnilleen ainoa vaihtoehto. Kun yleensä painotetaan EU:n sääntöjen vaikutusta, niin Armingeon ottaa esille markkinakurin eli valtionvelan korkotason. Vain matalan koron maissa hallituksilla oli sen verran pelivaraa, että hallituksen koostumus pääsi vaikuttamaan politiikan tiukkuuteen. Hän huomauttaa, että valtionvelan korko ei riipu ainoastaan kasvun, julkisen velan ja budjettialijäämän kaltaisista taloussuureista. Markkinat sisällyttävät korkoon tietyn maakohtaisen riskipreemion ja tässä operaatiossa ne arvostavat poliittista vakautta, julkisen sektorin kutistamista ja oikeistohallituksia. Aiemmin mainitussa Shahidin (2015) *rekommodifikaatio*-tutkimuksessa hyvinvointiregiimillä tai hallituksen poliittisella koostumuksella ei ollut juuri merkitystä. Rekommodifiointi ei rajoittunut liberaaleihin maihin, eivätkä kaikki liberaaleina pidetyt maat tarttuneet siihen. Selittäjänä toimi valtion rahoitusasema.

Löysin myös vähän toisenlaisen kulman tarjoavan tutkimuksen. Peter Starken ym. (2014) lähtökohtana on, että poliittiset reaktiot maasta ja ajankohdasta toiseen vaihtelevat suuresti. Toisin kuin esimerkiksi edellä referoitu Armingeon esittää, Starken ja kumppaneiden mukaan ei ole vain yhtä tyypillistä, esimerkiksi säästöjen kaltaista lamareaktiota. Eroja selittävistä tekijöistä he ottavat esille hallitusten puoluepoliittiset koostumukset ja ideologiset erot, ja analysoivat neljän esimerkkimaan (Australia, Hollanti, Belgia ja Ruotsi) ja neljän kriisin (1974 ja 1979 öljykriisit, 1990- ja 2008- talous- ja finanssikriisit) nojalla niiden vaikutusta lamapolitiikkaan. Tutkijat päättävät, että suppean hyvinvointivaltion oloissa puolueet ottavat yhteen lamapolitiikan suunnasta eli valinnasta säästöjen ja ekspansiivisen elvytyksen välillä. Sen sijaan, kun kriisiin törmäävät kypsät ja anteliaat hyvinvointivaltiot, tilanne on toinen. Näissä maissa toimivat yleensä tehokkaammat automaattiset vakauttajat ja EMU:n vakauskriteerit ohjaavat valintoja. Tällöin poliittinen konflikti koskee enää sopeutus- ja leikkauspolitiikan mittakaavaa. Puoluepolitiikalla on enää ”kahlitut vaikutusmahdollisuudet”. Tämä havainto on tärkeä ja kiinnostava kypsän hyvinvointivaltion tematiikan kannalta. Tutkijat painottavat kuitenkin tapaustensa vähäistä määrää ja katsovat, että tulos



pitäisi vahvistaa suuremmilla tapausmäärillä. Joka tapauksessa politiikan ”kahlitut mahdollisuudet” tuntuvat sopivan myös suomalaisen hyvinvointivaltioon.

Referoidut kvantitatiiviset ekonometriset mallit siis palauttavat kriisitilanteen aikaisen ja jälkeisen leikkauspolitiikan varsin suoraan valtion rahoitusasemaan. Minun on vaikea ajatella, ettei historialla, regimillä ja poliittisella traditiolla olisi edelleen väliä. Miten muuten olisi ymmärrettävissä Britannian ryhtyminen toisen maailmansodan jälkeisen ajan rajuimpaan julkisen sektorin leikkausoperaatioon ja Ranskan sinnittelevä yritys pitää kiinni sosiaalisesta suojelusta? Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot, ehkä hämmästyttävästi, ovat selvinneet vähemmän dramaattisilla muutoksilla ja säilyttäneet paremmin hyvinvointivaltion universaalin luonteen kuin useimmat muut Euroopan maat (Greve 2013). Yksi selitys voi olla, että hyvinvointivaltiot ovat lujittuneet syvemmälle; lisäksi ne ovat tehokkaita ja vaikuttavia, ja pystyessään säilyttämään kohtuullisesti universalisminsa, ne ovat laajasti kansalaisten suojeluksessa. Pohjoismaissa oli myös kriisin puhjetessa valtion rahoitusaseman nojalla enemmän mahdollisuuksia harjoittaa ekspansiivista talouspolitiikkaa – toki vaatimattomalla tasolla – ja täten vähentää työttömyyttä ja sen seurauksia. On myös huomattava, että neljällä viidestä oli ja on oma valuutta.

### *Ei kumousta vaan rapautumista*

Vuoden 2010 käännekohdan ja erityisesti EU:n talouskurin tiukentamisen jälkeen niin akateemisen kuin julkisen keskustelun eurooppalaiset sävyt ovat olleet synkkiä. Myös sosiaalipoliittinen tutkimus vahvistaa, että poliittisesta väristä ja institutionaalisista rakenteista riippumatta hallitukset ovat pyrkineet budjettialijäämien ja julkisen velan rajoittamiseen. Tällä on ollut seurauksensa sekä sosiaaliturvalle että julkiselle sektorille kokonaisuudessaan. Kriisi on vähintäänkin antanut vauhtia jo sitä edeltäneelle suunnalle: fokus on vaihtunut paremmasta turvasta ja palveluista kustannusten vähentämiseen sekä yksityisen vastuun ja yksityisen tuottamisen laajentamiseen (Greve 2013). Muutokset perustellaan nyt pikemmin taloudellisella välttämättömyydellä kuin valtion ja markkinoiden suhdetta koskevin ideologis argumentein. Taloudellisista argumenteista on tullut ideologisia tehokkaampia.

Giuliano Bonoli ja David Natali päättelivät vuonna 2013 ilmestyneessä kirjassaan, että kriisin vaikutukset ovat toistaiseksi epäselvät. Suunta kuitenkin osoittaa kutistamiseen; kuristava ja työmarkkinoita dereguloiva ilmapiiri saattaa jatkua pitempäänkin. Mutta mitä tämä tarkoittaa; ollaanko eurooppalaiset hyvinvointivaltiot nyt sitten lopulta nitistämässä ja ajamassa alas? Olen lainannut edellisen väliotsikon *Living with hard times* -hankkeen yhteenvedosta *Austerity measures across Europe* (Norman ym. 2015). Kaikissa tarkastelluissa yhdeksässä maassa hallitukset poliittisesta väristä riippumatta ovat harjoittaneet jonkinasteista säästöpolitiikkaa. Silti kriisin ja talouskurin katalysoimat muutokset hyvinvointijärjestelmiin eivät tutkijoiden mielestä ole olleet niin läpäiseviä kuin poliittisen ja akateemisen keskustelun valossa olisi voinut odottaa.

Kysymyksessä ei ole ollut kumous – romahdus – vaan pikemmin sosiaalisen turvaverkon hivuttautuva rapautuminen. Suurempi merkitys on sillä, että tämä tapahtuu rinnan työmarkkinoiden murroksen kanssa. Finanssikriisi ei synnyttänyt työmarkkinoiden epävarmuutta ja työn prekarisaatiota, mutta se kärjisti 1980-luvulta saakka periytyviä rakenteellisia suuntia: työpaikkakatoa, (nuoriso)työttömyyttä, vastentahtoista osa-aikaista ja tilapäistyötä, työssäkäyvien köyhyyttä, vaikeuksia löytää työpaikka ja ansaita sillä säällinen toimeentulo. Kun eurooppalaisena ideana on ollut flexicurity, joustoturva, niin työpaikkakadon ja säästöpolitiikan oloissa yhtälöstä pyrkii jäämään jäljelle vain ”jousto” eli yksilöiden vastaanottamat riskit (Crouch 2014). Vaikka kriisin alkuvaiheessa esiintyi myös menetyksiä kompensoivia toimia, yleinen suunta on, että turvaa on heikennetty samalla, kun sen tarve on työmarkkinasyistä kasvanut. Jos kehityssuunta jatkuu, valtiot alkavat näyttäytyä ei vain ohuempina (lean state) vaan välinpitämättöminä tai piittaamattomina (neglectful state), Norman ym. lopettavat raporttinsa.

Yksi hyvin kouriintuntuva osoitus sosiaalisten ja humanitaaristen vaikeuksien syvenemistä on nälkä rikkaissa maissa (Dowler & Lambie-Mumford 2015ab; Silvasti 2015). Kun työttömyys ja pätkätyöt ovat yleistyneet, palkat jäädytetty ja sosiaalietuuksia leikattu, mutta hinnat nousseet, kotitalouksien on vaikea ylläpitää entisenlaista ruuan tasoa. Nälkä – tai kelvollisen ravinnon puute – on kuitenkin hankala, henkilökohtainen ja vaikeasti tilastoitava kysymys. Konkreettisin osoitus on ruokapankkien vakiintuminen myös Saksan, Suomen ja Ruotsin kaltaisissa

vauraisissa maissa. Sosiaalipolitiikka sen sijaan on tarttunut hitaasti nälkäköyhyyden tai ruokaturvan kysymykseen; se on pyritty jättämään markkinoiden, EU:n ylijäämäruuan ja hyväntekeväisyyden asiaksi. Ruuan jonottaminen on häpeällinen särö hyvinvointivaltion kasvoilla. Suomessa jonot hätkähdyttivät, kun ne palasivat katukuvaan 1990-luvun lamassa. Kaksikymmentä vuotta jonoja on kuitenkin turruttanut meidät useimmat; jonot seisovat syrjässä eivätkä ole kerjäläisten tavoin häiritseviä.

Britannian politiikkaa tiukasti arvosteleva Peter Taylor-Gooby varoittaa koko Eurooppaa samasta jakavan hyvinvointivaltion (*divisive welfare state*) suunnasta (Taylor-Gooby 2016). Hän näyttää kuuden erilaisen maan tapauksista, miten julkiset menot nousivat finanssikriisin jälkeen ja miten siitä on palattu alaspäin. Paluu on tapahtunut rajusti liberaaleissa Yhdysvalloissa ja Britanniassa sekä kuripolitiikan kohteeksi joutuneessa Espanjassa, tasaisemmin kriisistä hyvin selvinneissä Saksassa ja Ruotsissa sekä vastahakoisessa, korkeimpien julkisten menojen Ranskassa. Taylor-Gooby epäilee, että budjettien tasapainottamisen ja EU:n talouskurisääntöjen varjossa etenee pyrkimys pysyvästi pienempään ja suppeampaan valtioon. Taylor-Gooby on huolissaan hyvinvointivaltioiden vähenevästä kapasiteetista ja kiinnostuksesta luoda sosiaalista koheesiota, eheyttä ja yhteenkuuluvuutta, jota hän pitää hyvinvointivaltion varsinaisena tehtävänä.

### *Eurooppa keväällä 2017*

Euroopan maiden tilanne elää koko ajan. Jotkut maat, kuten Saksa ja Ruotsi ovat selvinneet kriisistä vähällä, jotkut syvälle syöksyneet, kuten Irlanti ja Espanja ovat ponnistautuneet kriisistä ulos siinä mielessä, että talouskasvu on kääntynyt kohtuulliseksi – talouskurin ja työmarkkinareformien ansiosta tai niistä huolimatta. Saksan ja Ison-Britannian työttömyysluvut (3,9 % ja 4,7 % vuoden 2016 joulukuussa; Eurostat) kertovat, että avoin työttömyys voidaan painaa varsin matalaksi; toinen kysymys on, millä hinnalla. Suomi tunnetusti jämähti pitkittyneeseen taantumaa. Ankarimpien markkinaekonomistien ja talouskeskustelijoiden silmin Suomi putosi Kreikan kanssa samaan sarjaan. Vuosien 2016–2017 vaihteessa tunnelin päässä alkoi näkyä valoa, kuten myös koko euroalu-

eella. Yksi mahdollinen selitys on, että EKP:n harjoittama rahapoliittinen elvytys on alkanut vaikuttaa.

Taloudellinen ja sosiaalinen tilanne vaihtelee paljon maasta toiseen, mutta uskallan väittää, että Eurooppa ei tarjoa (kaikille) kansalaisten kaipaamaa turvaa ja tulevaisuuden näköalaa. Fagerland Kroknesin ym. (2015) eurooppalainen vertaileva tutkimus vahvistaa sen arkisen kokemuksen, että olipa politiikka vastuussa taloudellisen tilanteen heikentymisestä tai ei, talousongelmat vähentävät kansalaisten luottamusta politiikkaan ja poliittikkoihin. Kuten Britannian kansanäänestys (23.6.2016) ja tuloksena ollut Brexit osoitti, epäluottamus ja pettymys on helppo kanavoida EU:hun.

Kun kirjoitin tätä ensin kevään 2014 eurovaalien lähestyessä, eri puolilta työntyi tietoja siitä, miten EU-maiden kansalaiset pelkäsivät sosiaaliturvashoppausta ja työpaikkojensa menetystä ja miten oikeistopopulististen puolueiden kannatus kasvoi. Kun kirjoitin tätä uudestaan keväällä 2016 pakolaiskriisin kärjistyminen oli ravistellut Eurooppaa. Taloudellinen ja sosiaalinen epävarmuus olivat ruokkineet EU- ja maahanmuuttovastaisen oikeistopopulismien ja kansallisen hyvinvointisovinismien nousua sekä uudenlaista vihan ilmapiiiriä. Vielä finanssikriisin puhkeamisen aikoihin, vuonna 2008, ESS:n (European Social Survey) mittaaman kansalaismielipiteen valossa näytti siltä, että kolme hyvinvointivaltioregiimiä muodostivat myös kolme toisistaan poikkeavaa maahanmuuttoaasenteiden regiimiä (Van der Waal ym. 2013). Sosiaalidemokraattisen regiimin maissa kansalaiset olivat valmiimpia jakamaan ”hyvästään” maahanmuuttajille, he siis olivat vähemmän hyvinvointinationalistisia tai -sovinistisia kuin konservatiivisen ja liberaalin regiimin maissa. Ruotsi on Pohjoismaistakin ollut omaa luokkaansa, Suomi taas nihkein (Kallio ym. 2013). Mutta 2010-luvulla pohjoisen Euroopan maatkaan eivät ole välttyneet nationalistisilta, jopa rasistisilta hyvinvointiasenteilta. Niitä ruokki ensin talouskriisi ja työttömyys (Keskinen ym. 2016), sitten turvapaikanhakijoiden ”tulva”.

Kahdenkymmenen kahdeksan jäsenvaltion oloissa unionin sisäinen moninaisuus on melkoista, ja poikkikansallisesta päätöksenteosta on tullut vaikeaa. 2000-luvun Euroopassa myös poliittinen kenttä on monimutkaistunut. Eurobarometrin valossa eurooppalaisten luottamus niin EU:ta, kansallisia hallituksia kuin kansallisia parlamentteja kohtaan

hiipuu (Melkas 2014). Populistiset liikkeet ja puolueet, jotka ottavat EU-vastaisuuden poliittisten kampanjojensa lähtökohdiksi, ovat saaneet lisää kannatusta. Kriisin käsite alkaa olla loppuun kulutettu. Siitä huolimatta ei ole liioiteltua väittää, että etenkin keväällä ja kesällä 2016 EU oli kriisissä, jota pakolaiskriisi, Ukrainan tilanne, Schengen-sopimuksen horjuminen, Visegrad-maiden (Puolan, Tšekin, Slovakian ja Unkarin) valuuttien kausittainen lasku, Britannian ero EU:sta ja lopulta Turkin puhdistukset eivät lievitä. Ainakin voi väittää, että EU:lla oli käsissään ”mieletön vyyhti kriisejä” (HS 9.1.2016). Eurooppa ei ollut kuivilla, eikä ollut maailmantaloudessa. Uusi rahamarkkinakriisi saattoi olla oven takana. Talouden koettiin olevan niin rikki, että epätavalliset rahapoliittiset keinot oli jo otettu käyttöön ja vielä radikaalimpia kaivattiin (HS 17.4.2016 referoi Bengt Holmströmin haastattelua Talouselämä-lehdestä). Euroon kohdistui paljon kritiikkiä niin tieteellisessä kirjoittamisessa kuin mediajulkisuudessa.

Useiden oikeistohallitusten uudelleenvalinta 2010-luvulla vihjaa uusliberalismin ja uusliberaalien käsitysten normalisoitumiseen; niistä on tullut 2000-luvun ”tervettä järkeä” (*common sense*) (Hume 2016). Monet 2010-luvun sosiaaliset liikkeet kertovat kuitenkin siitä, että uusliberalismin polulle on myös kasattu esteitä ja vastarintaa: Occupy-liike, Kreikan Syriza, Espanjan Indignados (suuttuneet) ja Podemos, Britannian Labourin syyskuussa 2015 valittu puheenjohtaja Jeremy Corbyn, USA:n demokraattien presidenttiehdokkuudesta kilpaillut, sosialistiksi itseään kutsuva Bernie Sanders, Kreikan entisen valtiovarainministerin Yanis Varoufakisin virittämä korkean profiilin liike (plan B), Ranskassa kaduille tulleet opiskelijat (Nuit debout) ja protestien eskaloituminen lakkoliikkeeksi. Myös jälkikeynesiläinen taloustiede on voimistanut ääntään. Britannian politiikka mielessään Peter Taylor-Gooby (2013b) pohtii vasemmistolaisen vaihtoehdon muotoilun trilemmaa, kolmoispulmaa. Ohjelman tulisi olla talouspoliittisesti pätevä, eli tarjota tie ulos kriiseistä. Sen tulisi vedota kansalaisten huoliin ja odotuksiin niin, että se voisi saada vaaleissa riittävän kannatuksen. Sen tulisi myös olla ”edistykellinen” – inklusiivinen ja antelias eli tehdä vasemmistolaiset arvot eläviksi. Tämä ei ole helppo yhtälö.

Median tulkitsema ja välittämä eurooppalainen tunnevire voi vaihtua aika nopeasti. Talvella 2016–2017, Brexitin ja Trumpin jälkeen, jul-

kisuutta hallitsi liberaalin demokratian uhanalaisuus. Euro-, pankki- ja pakolaiskriisi oli saatu painettua taka-alalle, ja etualalla olivat Euroopan ja unionin suuntaa viitoittavat vaalit Hollannissa, Ranskassa ja Saksassa. Joka tapauksessa unionin menestystarina (?) näytti olevan ohi ja erilaisia skenaarioita integraation tiivistämisestä hajautumiseen ja ”eritahtisuu-teen” oli tarjolla.

Ykskaks maaliskuussa 2017 mieliala muuttui (”Tuuli kääntyy Euroopassa”, HS 26.3.2017). Trumpin alkua on ollut vähintään takelteleva ja Brexit tuskin tuo briteille näille luvattua mannaa taivaasta. Hollannin populistinen, EU- ja eurovastainen Vapauspuolue ei saanut pelättyä tai odotettua voittoa. Talouskasvu viriää ja euro vahvistuu eli luottamus euroon palailee. Britannian kansanäänestyksen jälkeen EU-jäsenyyden kannatus on lähtenyt nousuun Euroopassa, ja monet uskaltavat veikata, että oikeistopopulistinen aalto on taittumassa. Tätä kirjoitettaessa uusimman sysäyksen optimisempaan mielialaan antoi Macronin valinta sekä Macronin tapaaminen ”Euroopan äidin”, Saksan liittokansleri Angela Merkelin kanssa. Positiivisemmalla tunneviireellä on myös taloudellista merkitystä, vaikka se ei ykskaks poistakaan Euroopan sosiaalisia ja humanitaarisia ongelmia.

## 6. Yhteisiä linjoja paikallisesti

Hyvinvointivaltiotutkimuksen yksi teesi on ollut oletus, että jotkut regiimit ovat toisia alttiimpia muuntumaan ja kokemaan radikaaleja sopeutuksia. Liberaaleja hyvinvointivaltioita on pidetty erityisen alttiina leikkauspolitiikalle, konservatiivisia taas ”jäätäneinä” systeeminä. Uusi konsensus kuitenkin sanoo, että kaikki hyvinvointivaltiot institutionaalista rakenteesta riippumatta on tyrkätty sopeutumisen tielle.

Mutta lähenevätkö hyvinvointivaltiot toisiaan ja muovataanko niitä askel askeleelta kohti yhdistävää esimerkiksi uusliberaalia, tuottavaa tai eurooppalaista sosiaalista mallia vai säilyvätkö regiimien erot? Hyvinvointivaltioiden konvergenssista (lähenemisestä) ja divergenssistä (eriytymisestä) on väitelty pitkään (Kautto 2001; van Gerven 2008b). Alun perin, 1960-luvulla, konvergenssilla viitattiin kapitalististen ja silloisten sosialististen maiden toisiaan lähentäviin kehityssuuntiin, sittemmin myös kehittyneiden maiden hyvinvointivaltioiden lähentymiseen (Kitschelt ym. 1999). Itse törmäsin historialliseen institutionalismiin ensin juuri konvergenssikeskusteluissa. Vakiintuneet instituutiot esiintyivät niissä maailmaa yhteen kuosiin pakottavan uusliberalismin vastavoimana ja erojen säilyttäjänä.

Jon Kvistin (2013) mukaan hyvinvointivaltioiden vertailevassa tutkimuksessa on erilaisia näkemyksiä siitä, ovatko viimeisten kahden-kolmenkymmenen vuoden kehityskulut johtaneet konvergenssiin, joko yhteiseen EU-standardiin tai johonkin muunlaiseen maiden lähentymiseen. Minna van Gerven (2008b) tiivistää siihenastisen keskustelun oletukseen, jonka mukaan yleisemmällä analyttisellä tai poliittisella

tasolla on helpompi löytää konvergenssia kuin yksityiskohtaisemmassa tarkastelussa. Konvergenssia on tapahtunut esimerkiksi sosiaalimenojen kansantuoteosuuksissa ennen muuta siksi, että perässä tulevat maat ovat ottaneet kiinni edelläkävijöitä. Myös verotuksen tasossa on tapahtunut lähenemistä, lähinnä harmonisoitumista alaspäin. Konvergenssina voi pitää myös sellaisia yhteisiä laadullisia kehityssuuntia kuin tuottavan hyvinvointivaltioidean omaksumista sekä liberalisointia. Toisaalta samatkin suunnat toteutuvat eri regiimeissä omanlaisin painotuksin. Kansalliset traditiot, instituutiot ja poliittiset voimasuhteet suodattavat ja muovaavat yhteisiä haasteita ja yhteisiä ideoita. Hyvinvointivaltiot poikkeavat myös siinä, millaisia polkuja ja reittejä pitkin ja millaisessa aikataulussa ne ovat siirtyneet kohti ajanmukaisempia valintoja.

Yhteisistä ”haasteista” ja monista konvergoivista voimista, kuten globalisaatiosta, EU:sta ja talouskriiseistä, huolimatta hyvinvointiregiimit ovat säilyttäneet ominaislaatuaan. Lukuisatkaan korjaukset eivät ole riittäneet siirtämään länsieurooppalaisia hyvinvointivaltioita regiimistä tai ideaalityypistä toiseen, ei ainakaan ennen vuosien 2007–2008 kriisin seurauksia (Vis 2010). Regiimien sisällä on tosin voinut tapahtua erilaistumista (Pau ym. 2013 Etelä-Euroopasta). Pohjoismaiset tutkijat ovat kerta toisen jälkeen päätyneet siihen, että Pohjoismaiden hyvinvointivaltiot ovat säilyttäneet ominaislaatuaan ja pysyneet omana, erottavana ryppäänään. Toki regiimien välistä lähentymistä on tapahtunut eri suuntiin ja pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden tunnusmerkit kuten pienet tuloerot, matala köyhyys, universalismi ja etuuksien anteliaisuus ovat haalistuneet (Kvist 1999; Swank 2001; Kautto 2001; Kautto ym. 2001; Kautto & Kvist 2002; Abrahamson 2010; Kvist ym. 2012; Kvist & Greve 2011; Greve 2011b, 2013). Etuuksia ja sosiaalivakuutuksen kompensatioasteita on kiristetty; eläke- ja hoivapolitiikassa on lähestytty muuta Eurooppaa, kun eläkkeet määräytyvät yhä tiukemmin työmarkkinoilla ja hoivaa on siirretty omaisten vastuulle; palvelujen ja julkisen hallinnon markkinahenkisissä ja yksityistämismuutoksissa samoin kuin aktiivisessa sosiaali- ja työpolitiikassa on lähestytty anglosaksista ajattelua. Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot ovat eurooppalaistuneet.

Esping-Andersenin klassikko *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990) on pitänyt pintansa tänne saakka. *Journal of European Social Policy* omisti äskeisen numeronsa klassikon 25-vuotissyntymäpäivälle (Emme-



negger ym. 2015). Tyypittely kolmeen tai neljään regiimin on kuitenkin karkea hyvinvointivaltioiden reformoinnin analyysissa. Kerron seuraavassa neljä reformoinnin tarinaa maakohtaisella tasolla. Valitut maat ovat toki regiimiensä edustajia, mutta samalla ne edustavat juuri reformoinnin kärjessä olleita maita. Tarinat valaisevat sitä, miten edellä hahmotellut yleiset kehityssuunnat ja reformidynamiikka ovat toteutuneet kansallisesti erityisissä olosuhteissa ja institutionaalisissa puitteissa.

Ensimmäinen tarina käsittelee *Britanniaa*. Britannia on hyvinvointivaltion idean koti ja samalla Esping-Andersenin käsittein liberaalin regiimin eurooppalainen esimerkki. Se on myös uuskonservatiivisen irti- ja yhteenoton (thatcherismin) kotipesä. Brittiläiset ideat ja iskulauseet, niin Margaret Thatcherin *No Society*, Tony Blairin *Third Way* kuin David Cameronin *Big Society* ovat nousseet kansainväliseen kuuluisuuteen. Toiseksi esittelen sosiaalidemokraattisen regiimin lippulaivan eli *Ruotsin* hyvinvointivaltion uudistamista ja kolmanneksi bismarckilaisen eli konservatiivis-korporatistisen hyvinvointivaltion reformia niin, että konkreettiset esimerkit koskevat *Hollantia* ja *Saksaa*. Hollanti ja Saksa edustavat reippainta ja Hollanti myös ensimmäisenä tapahtunutta irtiottoa mannereurooppalaisesta sosiaalivakuutusvaltiosta. Lisäksi Saksa on kiinnostava nykyisen EU-Euroopan talous- ja poliittisena mahtina, johon taloudessaan heikommin menestyvät maat – ainakin Suomi – joutuvat vertaamaan työ- ja sosiaalipoliittisia järjestelmiään ja työvoimakustannuksiaan. Ruotsin tarina on vähän muita perusteellisempi. Vaikka joudumme vertaamaan itseämme Saksaan, Ruotsi on sittenkin läheisin ja myös julkisessa keskustelussa alituisen käytetty vertailukohta.

Tarinoita ei ole pakotettu samaan kaavaan eikä maiden reformipoliitiikkaa ole käyty läpi minkään yhteisen skeeman avulla. Jokainen on rakennettu kyseisen maan omista ja käytettävissä olleen tutkimuksen lähökohdista. Tarinat valaisevat, miten näissä esimerkkimaissa on ratkottu niitä samoja kysymyksiä, jotka ovat olleet ja ovat suomalaisellakin politiikan asialistalla; hyvinvointivaltion rahoitusongelmia, työllisyyttä, eläkejärjestelmää, sukupuolisopimuksen modernisointia – tai EU:n retoriikalla perheen ja työn yhdistämistä – sosiaali- ja terveyspalvelujen hallintaa ja organisointia. Oletan lukijan tuntevan suomalaista sosiaaliturvaa ja palvelujärjestelmiä sekä niiden korjailusta käytyjä kiistoja. Näin niitä voi suhteuttaa eurooppalaisen reformin kärjessä kulkeneisiin maihin.

## **7. Liberaali regiimi liberalisoituu – Britannia hallitusten vuorovedossa**

### **7.1. Britannian malli: liberaali, anglosaksinen, beveridgeläinen, universaali, residuaalinen, perusturvalle rakentuva**

Yhdysvallat on liberaalin hyvinvointikapitalistisen regiimin lippulaiva (Esping-Andersen 1990). Euroopassa Britannia ja Irlanti ovat ainoat tähän luetut, jos jätämme jälkisosialistiset markkinaliberalistista linjaa ja niukkaa sosiaalipolitiikkaa toteuttaneet maat omaksi regiimikseen. Myös kapitalismin variaatiot -teoriassa Britannia edustaa liberaalia, markkina-vetoista, koordinoimatonta talous- ja tuotantoregiimiä (Soskice 1999). Yhtiöt kilpailevat toistensa kanssa, työmarkkinat ovat sääntelemättömät, työelämän suhteet yhtiökohtaisia ja paikallisia, palkanmuodostus hajautettua.<sup>1</sup> Liberaali regiimi suosii suuria tulo- ja sosiaalisia eroja. Britanniassa tähän on limittynyt omalaatuinen ja edelleen lukuisissa erotteluissa elävä luokkayhteiskunta (Skeggs 2014).

Britannian poliittinen, ns. Westminster-järjestelmä keskittää valtioval-  
lan pääministerille ja hänen puolueelleen. Työväenpuolue ja konservatiivit taistelevat vallasta, ja hallitukset ovat yleensä olleet parlamenttivaa-

---

1 Kannattaa kuitenkin muistaa, että sodanjälkeisessä järjestyksessä ammattiyhdistykset olivat vahvoja ja militantteja. Traditionaalisissa tehtaissa ja kaivoksissa niillä oli tiukka ote työprosessista (Julkunen 1987)

lien voittajan muodostamia yksipuoluehallituksia. Hallituspolitiikka on konfrontoivaa. Se rakentuu konfliktille ja kiistämiselle, ei sovun hakemiselle. Poikkeuksen yhden puoleen vallasta muodostaa David Cameronin ensimmäinen eli koalitiohallitus (2010–2015), jossa liberaalit täydensivät konservatiiveja. Parlamentti on kaksikamarinen ja toinen kamari on suhteellisen heikko. Hallitus (*government*) poikkeaa monikerroksisuudessaan siitä, mitä Suomessa ymmärrämme hallitukseksi. Ytimen muodostaa pääministerin kabinetti.

Tavallaan on outoa, että liberaalin regiimin eurooppalainen lippulaiva on ominut hyvinvointivaltion idean. Toisen maailmansodan aikaan ja sen jälkeen hallinneen, taloutta kansallistaneen ja kansanterveysjärjestelmän (NHS) luoneen Labour-hallituksen merkitys oli käänteentekevä. Ajatus sodanjälkeisen ajan erityisyydestä, tietyistä sosiaalisesta järjestyksestä tai perustasta (*post war welfare settlement*) on tyyppillisen brittiläinen. Sodan aikana sosiaalipolitiikan suunnitelman laatinut lordi Beveridge on jäänyt kansleri Bismarckin tavoin elämään hyvinvointivaltiomallin nimessä. Kun korporatistinen sosiaalivakuutus rakentui työelämän asemille ja suhteille, rakentui beveridgeläinen hyvinvointivaltio sosiaalikalansalaisen perusturvalle, universaalien tasa-etuksien ja universaalien palvelujen varaan. T. H. Marshallin (1950) sosiaaliliberaalin ideologian mukaisesti yhtäläinen kansalaisuus lievitti ja kompensoi jyrkkiä luokkajakoja.

Liberaalissa regiimissä hyvinvointivaltio pyritään kuitenkin pitämään suppeana ja sosiaaliturva muotoilemaan markkinoita vahvistavaksi, ei vastavoimaksi. Niin kaupallisen kuin vapaaehtoissektorin rooli on tärkeä. Ideologia korostaa omillaan pärjäävää kansalaista ja omaa vastuuta. Makrotasolla liberaalius näkyy sosiaalimenojen ja bruttoveroasteen mataluutena. Vaikka yhtäläisen sosiaalikalansalaisen ja universalismin idea elähdytti brittiläistä hyvinvointivaltiota, siinä on jo alusta asti ollut residualisoituva suunta. Sosiaalietuudet ovat matalia ja aukollisia; tarveharkintaisella sosiaaliavulla on merkittävä rooli. Brittiläinen tasaetusuniversalismi on osoittautunut paljon pohjoismaista universalismia rapautuvammaksi (Anttonen & Sipilä 2010). Niinpä brittien hyvinvointivaltiota on luonnehdittu kaikilla otsikon käsitteillä.

Sosiaaliturvan hallinto on keskittynyt ja hallituksella on poikkeuksellinen valta muovata järjestelmät ja organisaatiot uusiksi (Jordan 2012). Poliittiset ja hyvinvointivaltion instituutiot tekevät sosiaaliturvan ja pal-

velut alttiiksi ideologisille irtiotoilte, hallituksen oman linjan profiloimille, radikaaleille käännteille ja leikkauksille.

## 7.2. Thatcheristinen kumous

Vuosina 1979–90 Britannian pääministerinä olleen Margaret Thatcherin huomattava ja kiistelty merkitys on jo käynyt lukijalle selväksi. Pelastiko hän kapitalismin ja Britannian romahdukselta ja näivettymiseltä? Saiko hän aikaan hyvinvointivaltion peruutuksen tai suunnanmuutoksen vai eikö sanottavasti mitään retorisesta hyökkäyksestä huolimatta? Vaikka erilaisia tulkintoja on esiintynyt, Margaret Thatcher on saanut maineen sodanjälkeisen hyvinvointivaltiokonsensuksen lopettamisen lipunkantajana. Hän symbolisoi 1980-luvulla tapahtunutta radikaalia siirtymää oikealle, pääoman intressejä suosineeseen yhteiskuntajärjestykseen (Harvey 2008; C. Pierson 2006; Desai 2008). Lisa Adkins, Suomessakin tunnettu sosiologi ja feministi, kuvaa kotisivuillaan varttuneensa Thatcherin Britanniassa eli ”lakkojen, urbaanien mielenosoitusten, punkin, suljettujen tehtaiden, palvelusektorin nousun ja julkisten asuntojen massamittaisen myynnin maailmassa.” Hän uskoo tutkimuksellisten intohimojensa versoneen tästä siirtymätilassa olleen maailman kokemuksesta.

### *Tausta ja retoriikat*

Britannian, vanhan siirtomaaimperiumin, teollisuuden alamäki alkoi 1960-luvulla Harold Wilsonin Labour-hallituksen aikana. Talouden romahdus tai ainakin deindustrialisaatio oli sitä luokkaa, että parissa vuosikymmenessä menetettiin neljäkymmentä prosenttia teollisuuden työpaikoista. Pääoman voittoaste oli korkeimmillaan vuonna 1964, mistä lähtien se laski dramaattisesti (Useem 1983, 291; Julkunen 1987, 290). 1970-luku talouskriiseineen osoittautui katastrofaaliseksi. Britannia joutui turvautumaan IMF:n apuun ja lainan ehtojen mukaan omaksumaan uuden talousohjelman. 1970-lukua riivasivat myös laajat lakot ja ammattijärjestöjen taisteluhaluisuus. Vasemmiston tarrautuessa vanhaan järjestykseen uusoikeisto eli thatcherismi pystyi monopolisoimaan

yhteiskunnallisen käänteen. Mukana oli antikeynesiläisyyteen kääntynyt osa taloudellista eliittinä kuin valtiovarainministeriöstä kuin kauppa-  
korkeakouluista. Hyvinvointivaltiopuolueen eli *Labourin* kannatus laski  
tasaisesti koko 1970-luvun (C. Pierson 2006).

Britannia oli kiistämättä vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa. Talous-  
kasvun ja pääoman muodostumisen heikkouksien syyt olivat pitkäaikaisen  
kehityskulkujen, kuten siirtomaavallan näivettymisen seurauksia (C.  
Pierson 2006). Konservatiivit selittivät alamäkeä ”hyvinvointivaltio-  
taudilla”, vaikka Britannian hyvinvointivaltio ei ollut edes erityisen antelias.  
Lukuisat maat anteliaampine hyvinvointivaltioineen menestyivät parem-  
min tai hyvin. Toisaalta myös markkinafundamentalismiin kriittisesti  
suhtautuva Christer Lindholm (2016, 30) sanoo, että ”missään muu-  
alla keynesiläisen talouspolitiikan ylilyönnit eivät olleet menneet yhtä  
pitkälle, ja missään muualla niiden aiheuttamat ongelmat eivät olleet  
yhtä suuria ja akuutteja. Viimeinen pisara suurelle yleisölle oli ’tyyty-  
mättömyyden talvi’ 1978–1979, jolloin militantti ammattiyhdistysliike  
lamaannutti lakoillaan koko yhteiskunnan.”

Konservatiivit pysyivät vallassa kahdeksantoista vuotta ja voittivat  
neljät vaalit. Thatcherin poleeminen vihamielisyys hyvinvointivaltiota  
ja ammattiyhdistysliikettä kohtaan oli kiistatonta (Corbett & Walker  
2013). Thatcherismi ammensi von Hayekilta ja neoklassisesta talousteo-  
riasta. Thatcherin kuuluisin sitaatti on vuoden 1987 puheesta. Siinä hän  
paheksui sitä, että kansalaiset odottavat yhteiskunnan ratkaisevan heidän  
ongelmansa, ja kuitenkin: ”*And you know, there is no such thing as society.  
There are individual men and women, and there are families.*”

Uusoikeisto tavoitteli valtion vyöryttämistä takaisin. Uusoikeis-  
ton ja uusklassisen taloustieteen valtio- ja demokratiateoria oli äärim-  
mäisen kriittinen. Neoklassisen talousopin politiikanteorian variantin,  
*public choice* -suuntauksen mukaan demokraattisten instituutioiden toi-  
minta – poliittinen kilpailu, hallitusten politiikka, julkinen byrokraatia –  
oli tuottanut tehottomuutta ja epävakautta ja paisuttanut julkisen sek-  
torin kestäättömällä tavalla (C. Pierson 2006). Vuonna 1993, jolloin  
loputtomalta näyttävä thatcherismin tulkinta- ja kertomuskirjallisuus  
kukoisti, kirjoitin Stuart Hallia (1992) lainaten seuraavasti (Julkunen  
1993b, 137): ”*Thatcherismin ydinsanoma on antikollektivismi. Sen tar-  
koitus on purkaa hyvinvointivaltion lumous, rakentaa selväpiirteinen uus-*

*liberaali, markkinavetoinen ja omistusindividualistinen ideologinen blokki, muuttaa keynesiläistä valtiota pönkittävät ideologiat, murtaa työväenluokan neuvotteluasema, muuttaa voimatasapaino ja palauttaa liikkeenjohdon ja pääoman kontrollivalta.”* Nikolas Rose (1995, 41) kuvasi uutta moraalitaloutta ja rationaalisesti laskevien subjektien tuottamista seuraavasti: perheet joutuivat laskemaan, valitako “yksityinen sairausvakuutus vai uusi auto, yksityinen vanhuusvakuutus vai loma aurinkorannoilla – perhettä pitää hoitaa kuin taloudellisesti tervettä yritystä budjetoiden nykyhetkeä ja sijoittaen tulevaisuutta varten.”

Konservatiivista politiikkaa oikeutettiin kahdella retoriikalla (Corbett & Walker 2013). Toisen mukaan julkinen sektori oli julkinen taakka, tuottamaton, tehoton ja tuhlaava. Nämä eivät olleet uusia väitteitä, mutta nyt ne esitettiin ennennäkemättömällä voimalla. Media osallistui kampanjointiin synnyttämällä mielikuvan ja moraalipaniikin avokätisestä, helposti saatavasta ja väärinkäytettävästä sosiaaliturvasta. Toisessa retoriikassa vedottiin ihannoituun menneisyyteen tai menetettyyn maailmaan. Stuart Hallin (1992) mielestä thatcherismin ideologinen tehokkuus oli ällistyttävää. Se pystyi puhuttelemaan hämmästyttävällä tavalla pikkuporvarilliseen mentaliteettiin – englantilaisuus, kunniallisuus, säädylisyys, yrittäminen, perhe, kansakunta – kiinnittyvää subjektiviteettia myös brittiläisessä työväenluokassa. Rakenteellisempi selitys löytyy talousvaikeuksien ohella työväenpuolueen ja ammattiyhdistysliikkeen heikkenemisestä deindustrialisaation, teknologisen muutoksen, työn palvelultaistumisen ja feminisoitumisen oloissa (myös Hemerijck 2013a, 127).

### *Rolling back the state – ja ammattiyhdistykset*

Mistä kaikesta valtion takaisinvyörytys ja hyvinvointivaltion perustusyritys koostui (Mishra 1990; Wilding 1995; Hall 1992, C. Pierson 2006; Desai 2008; Harvey 2008; Hemerijck 2013a)? Kysymyksessä oli hyvin läpäisevä, organisoidun kapitalismin liberalisointi (Lash & Urry 1987; Streeck & Thelen 2005). Talouspolitiikkaa ohjasi monetaristinen uskonto: deflaatio eli hintojen, palkkojen ja varallisuusarvojen painaminen alas, ”inflatorisen” täystyöllisyyspolitiikan hylkääminen ja julkisten

menojen leikkaus. Veropolitiikkaa ohjasi hyvätuloisten verotuksen keventäminen ja painopisteen siirtäminen välilliseen verotukseen.<sup>2</sup> Tuloksena oli Länsi-Euroopan kevein verotus ja rajusti kasvaneet tuloerot. Monetarismi ei tuottanut haluttua tulosta, mutta talouspoliittisen valtavirran mukaan vaihtoehtoja ei ollut.

Julkisen sektorin reformiksi kutsuttu mullistus alkoi ensimmäisenä ja kärjekkäimpänä Thatcherin Britanniassa (Harrinvirta 2000; Pollitt & Bouckaert 2000). Valtion toimintoja, omistuksia ja yhtiöitä – rautatiet, kaasu, tele, lentoliikenne – yksityistettiin; kannattamattomat valtionyhtiöt ajettiin alas. Julkiseen hallintoon vyörytettiin NPM-henkistä retoriikkaa ja uudistuksia. Konservatiivit ottivat heti valtaan päästyään käyttöön tiettyjen kunnallisten toimintojen kuten kiinteistöjen huollon, teiden rakentamisen ja kunnossapidon pakkokilpailutuksen, jota sitten laajennettiin asteittain uusille aloille kuten siivoukseen ja ateriahuoltoon (Valkama ym. 2008). Pakkokilpailutus oli kova poliittinen keino, jonka avulla kuntiin kanavoitiin tehostamis- ja muutospainetta. Sitä voidaan pitää myös ammattiliittoja vastaan suunnattuna offensiivina. Työvoimakustannuksia leikattiin vähentämällä työntekijöiden määrää (yleensä 20–30 %), alentamalla palkkoja ja muuttamalla töitä osa- ja määräaikaisiksi (Haatanen 2006; Valkama 2006). Vuonna 1983 kumottiin *Fair Trade Resolution*. Tämän seurauksena yksityisten yritysten ei tarvinnut noudattaa kansallisia työehtosopimuksia, vaan ne saattoivat sopia työehdoista paikallisesti.

Kuntasektorin ammattiliittojen ohella Thatcher hakeutui yhteenottoon muunkin ammattiyhdistysliikkeen kanssa. Tavoitteena oli murtaa ammattiyhdistysten yhteiskunnallinen vaikutusvalta, niiden paikallinen kontrolli työnteon järjestämisestä ja yleinen militanssi. Legendaarisimpia ovat kaivospaikkakunnilla käydyt taistelut. Ammattiyhdistysliikkeen valtaa rajoittavat lait säädettiin vuosina 1982–88.<sup>3</sup> Thatcherin offensiivi

---

2 Korkein tuloveroaste alennettiin 83 prosentista 60 prosenttiin (Lindholm 2016, 30).

3 Inequality-kirjaansa koskevassa haastattelussaan Anthony B. Atkinson sanoo olleensa järkyttynyt (“I was rather shocked”), kun hän jälkikäteen katsoi sitä, mitä 1980-luvulla tapahtui: laki toisensa jälkeen, jotka heikensivät ammattiyhdistysten valtaa, asettivat esteitä niiden tielle ja tuhosivat välttämätöntä vastavoimaa (9.4.2015 prospectmagazine.co.uk/).

ammattiyhdistysliikkeen asemia ja vaikutusvaltaa vastaan teki Britannista lakkovapaan maan, vaikka ei hävittänytään ammattiyhdistystoimintaa kartalta (Rose 1993). Vielä äärimmäisempi esimerkki työmarkkinamallin radikaalista reformista ja ammattiyhdistysliikkeen vaikutusvallan murtamisesta oli Uusi-Seelanti. (Julkunen 2001f; 2008h). Ammattiyhdistysliikkeen nujertamisella oli anglosaksisissa reformeissa kaksoisrooli. Se palveli ensinnäkin työmarkkinasuhteiden ja työprosessien uudelleenmuotoilua, mutta tämän ohella myös sosiaalipolitiikan reformia. Olihan ammattiyhdistysliike sosiaaliturvan heikentämisen merkittävin vastavoima. Työttömyysturvaa leikattiinkin Britanniassa useaan otteeseen. Ansiosidonnainen työttömyysturva poistettiin vuonna 1982. Jäljelle jääneiden matalien tasaetuksien myötä työttömyysturvan kompensatioaste putosi vuosina 1975–1985 62 prosentista 35 prosenttiin. Myöhemmin (1996) työttömyyskorvaus korvattiin työnhakijan tuella (JSA, *jobseeker's allowance*). Tällä haluttiin myös alleviivata tuen tarkoitusta: mahdollistaa uuden työn hakeminen, ei joutilaisuutta.

Huomattavimmat sosiaalipoliittiset supistukset koskivat kunnallisten asuntojen myyntiä yksityisille ja asumisen julkisen tuen leikkausta. Kunnallisissa vuokra-asunnoissa vuokrat nousivat v. 1979–82 yli kaksinkertaisiksi. Sosiaaliturvan sekä sosiaali- ja terveystalvelujen alueella politiikka oli vähemmän tavoitteellista ja epätasaista. Joitakin etuuksia heikennettiin (esim. lapsilisiä ja peruseläkkeitä), joitakin kohennettiin. Esimerkiksi vuoden 1986 eläkereformi jäi vaatimattomaksi suhteessa hallituksen yksityistämistavoitteisiin (Schulze & Moran 2007). Hallitseva suuntaus oli kuitenkin julkisten ja sosiaalimenojen kasvun rajoittaminen, sosiaaliturvan tarkempi kohdentaminen, tarveharkinnan lisääminen, palveluissa käyttäjämaksujen lisääminen, voittoa tuottavan yksityisen palvelutarjonnan kasvu ja vapaaehtoistoiminnan suosiminen. Institutionaaliset rakenteet ja Beveridgeläinen tasaetuuksiin nojaava perusturvamalli tekivät mahdolliseksi sosiaaliturvan hiipivän residualisoinnin (Hemerijck 2013a). Etuudet rapautuivat suhteessa palkkatasoon ja keskiluokkaa kannustettiin ”valitsemaan ulos” (*opt out*) julkisista järjestelmistä.

Hoivaan ja hoitoon lanseerattiin ns. *community care* -ideologiaa ja käytäntöjä. Tavoitteena oli vahvistaa epävirallisia verkostoja ja lisätä yhteisöjen hoivakapasiteettia. Käytännössä idea työnsi vanhusten ja vammaisten hoivaa koteihin ja naisille (vaimoille, äideille, tyttäriille). *Community*



*caresta* käytiin aikanaan kiihkeä ja laaja feministinen debatti. Yrittämättä konstruoida (enää) ajan feminististä keskustelua voin todeta Corbettin ja Walkerin (2013) lailla, että hanke epäonnistui. Se yli-idealisoï informaalin hoivan mahdollisuudet, ei ottanut huomioon idean sukupuolistuneisuutta ja jätti julkisen panostuksen omais- ja läheishoivaan vähäiseksi. Seurauksena oli hoivavajeen paisuminen.

Radikaaleimmat sosiaaliturvan uudistukset hyväksyttiin Thatcherin kolmannella hallituskaudella (1987–1990). Kun tarveharkintaisen sosiaaliturvan kustannukset kasvoivat tiukentuneista kriteereistä ja *workfare*-hengestä huolimatta, järjestelmiä kiristettiin edelleen rajoittamalla etuuk-sien saajien määrää. Viimeisimmän korjailuallon vaikutukset alkoivat näkyä toden teolla Thatcherin jo väistyttyä. Tuloksena oli erityisesti työsäkävien köyhyyden kasvu.

*Hyvinvointivaltio – entisellään, pyyhkäisty pois vai  
suunnanmuutoksen siemenet kylvetty?*

Toistan vielä kerran Paul Piersonin (1996) teesin: ideologisesta hyökkäyksestä ja vahvasta hallitus- ja hallintoasemasta huolimatta Thatcher ei onnistunut ajamaan alas hyvinvointivaltiota. Uudistukset olivat pikemmin inkrementaalisia kuin kumouksellisia ja jättivät brittien hyvinvointivaltion liki koskemattomaksi. Vahvin osoitus tästä on se, että Thatcherin kauden lopussa sosiaalimenojen BKT-osuus oli kymmenen prosenttiyksikköä korkeampi kuin kauden alussa (C. Pierson 2006). Silti väitän vastaan. Näkemys perustuu suppeaan hyvinvointivaltiokäsitykseen. Kaikki seuraavat jäävät väitteessä vaille oikeutettua painoa: valtion toimintojen yksityistäminen, julkisen sektorin reformin johdonmukaisuus, työmarkkinoille, ammattiyhdistysliikkeen asemaan ja julkisen sektorin työoloihin tuotettu kumous, palkkaeroosio, sosiaaliturvan heikentäminen ja residuaalisointi, kauden lopussa päätetyt ja 1990-luvulla vaikuttaneet uudistukset sekä politiikan seurauksena räjähtänyt työttömyyden ja tuloerojen kasvu. Suppea sosiaalipoliittinen katse jättää myös näkemättä luokkakulttuurin prosessin, sen miten työväenluokka siirrettiin kunnialliselta paikaltaan keskiluokkaisen ylenkatseen kohteeksi, ”alaluokaksi”, jos kohta ei aivan amerikkalaisen tapaan ”valkoiseksi roskaväeksi” (Skeggs 2014).

En kuitenkaan ajattele Meghnad Desain lailla, että hyvinvointivaltio tuli pyyhkäistyksi pois. Sen sijaan jaan Paul Wildingin (1995, 57, 69–70) näkemyksen, jonka mukaan ”radikaalin suunnanmuutoksen siemenet oli kylvetty” ja esiin oli astumassa ”pluralistisempi, markkinasuuntautuneempi, suppeampi järjestelmä, joka välittää paljon vähemmän eriarvoisuudesta ja epäoikeudenmukaisuudesta.”

### 7.3 Kolmatta tietä pitkin

#### *Tausta ja ideologia*

Suosituksen filosofigurun viittaa kantava Slavoj Žižek (2007) kirjoittaa näin:

Thatcherin vallankumous Britanniassa oli kaoottinen ja impulsiivinen, ennakoimattomat sattumat olivat sille ominaisia. Vasta Tony Blair kykeni institutionalisoimaan sen, tai Hegelin termin, teki alun perin sattumanvaraiselta näyttäneestä historiallisesta tapauksesta välttämättömyyden. Thatcher ei ollut thatcherilainen, hän oli pelkästään oma itsensä: juuri Blair, enemmän kuin Major<sup>4</sup>, antoi todellisen muodon thatcherilaisuudelle.

Brittijärjestelmässä hallituksen vaihdos voi merkitä huomattavaa katkosta ja suunnanmuutosta. Olipa samaa tai eri mieltä Žižekin kanssa, niin kiistämätöntä on, että Labour ei valtaan päästyään (1997–2010) peruuttanut konservatiivien reformeja, vaikka oppositiokautenaan arvosteli niitä kitkerästi. Labourin on myös katsottu juurruttaneen Thatcherin kaudella hapuilleen uusliberalismin Britanniaan (Homage 2016). Tämä arvio ei ole uusi, vaan 1990-luvun brittivasemmisto, siis Labourista vasemmalla oleva vasemmisto syytti Blairia samasta. Blairin politiikka oli sille vain thatcherismia uudessa kaavussa (C. Pierson 2006).

Tony Blair kumppaneineen joutui odottamaan valtaanpääsyä odo-

---

4 John Major seurasi Thatcheria puoluejohtajana ja yhden kauden pääministerinä jääden edeltäjänsä varjoon.

tettua pitempään. Työväenpuolue kokosi ympärilleen laajasti brittiälymystöä hahmottelemaan ”uutta työväenpuoluetta” (*New Labour*) ja vanhentuneeksi leimatun sosiaalidemokratian uudistamista. ”Uusi” korosti ennen muuta ammattiyhdistysliikkeen ja työväenluokan painolastin karistamista imagoa rasittamasta, siirtymää keskiluokkaa houkuttelevaan keskusta-vasemmistoon. Hallitus orientoitui vähittäiseen, Washington-konsensuksen uusliberaaleja suuntaviivoja seurailevaan hyvinvointireformiin. Blair pysyi pääministerinä vuoteen 2006 saakka. Blairia seurannut, vuoroaan odottanut Gordon Brown (2007–2010) sai syliinsä globaalin finanssikriisin ja mainetta onnistuneesta taistelusta globaalia romahdusta vastaan. Se ei pelastanut Labouria vaalitappiolta ja vallan siirtymiseltä vuorostaan konservatiiveille vuoden 2010 vaaleissa.

Blairin kaudella konservatiivien jo aloittamaa reformipolitiikkaa oikeutettiin ja koottiin ”Kolmannen tien” retoriikaksi. Blairin tausta-älyköistä eurooppalaisittain tunnetuin on *Anthony Giddens* ja hänen puheenvuoronsa *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (1998). New Labourin tunnukseseen ottama ”kolmas tie” ei ole ainutkertainen. Monet muutkin ruotsalaisesta sosiaalidemokratiasta alkaen ovat etsineet samalla tunnuksella jotain ”keskitietä” kommunismin/neuvostososialismin ja ”raa’an” kapitalismin/ääriliberalismin välistä (Kettunen 2012). Giddensille pohjoismainen malli edusti kuitenkin hylättävää ”vanhaa sosiaalidemokratiaa”, moraaliuhkaa (Ryner 2002). Oikeuksien vastapainoksi tuli korostaa kansalaisten velvollisuuksia, samoin kuin yhteisöjen ja kansalaisyhteiskunnan sosiaalipoliittista roolia. Valtion tuli olla luonteeltaan ja funktioiltaan mahdollistava, fasilitoiva ja kykeneväksi tekevä pikemmin kuin *providing*, siis tarjoava, huolehtiva ja turvaava.

Britanniassa hallitusten linjoista käydään filosofisesti ja eettisesti argumentoivaa keskustelua. Tony Blair yhdisteli vuoden 1997 retoriikkaan brittiläiseen hyvinvointivaltiooperintöön ja Thatcherin toteuttamaan reformiin amerikkalaistyylisiä pragmaattista kommunitarismia. John Clarken (2005) sanoin *New Labour* kiinnitti suurta huomiota kansalaisuuden uudelleenmuotoiluun sekä politiikan sisällöllä että puhuttelemalla kansalaisia uusin tavoin. Retoriikka oli melkoinen hybridi, mutta ensisijaisesti siinä ruumiillistui uusliberaali pyrkimys ”vapauttaa” kansalainen valtiosta, alamaisuudesta ja riippuvuudesta. Tavoitteena oli myötätuntoinen yhteiskunta, mutta kyseessä oli myötätuntoa *with hard edge*.

Tasa-arvo ja tulojen taseaus vaihdettiin inklusioon (Levitas 1998; Julkunen 2001f). Labour jakoi ja ehkä linjasikin 1990-luvun eurooppalaista sosiaalidemokratiaa yhdistäneen työortodoksian (Jordan 1998). Valtion tehtävä oli rohkaista työhön, ei riippuvuuteen. Tavoitteena oli *a fundamental reform of our welfare state, of the deal between citizen and society* – siis oikeuksia, vastuita ja velvollisuuksia koskevan sopimuksen perusteellinen uudelleenarviointi (Rahkonen 2000).

Globaalitaloudessa valtio yksin ei voinut taata kansalaisten taloudellista ja sosiaalista turvallisuutta. Se piti tehdä symbioosisa kansalaisyhteiskunnan ja talouselämän kanssa. Edistykseellisten tuli irrottautua hyvinvointivaltion puolustamisesta ja keynesiläisestä kysynnän säätelystä, siirtyä aktiivisen kilpailuvaltion edistämiseen ja tarjonnan taloustieteen mukaisiin reformeihin. Valtion tehtävä oli huolehtia talouden kilpailukyvyistä, työmarkkinoiden joustavuudesta sekä inhimillisen pääoman edistämisestä tavoitteena joustava, monitaitoinen, sopeutuva ja älykäs työvoima.

### *Julkisen sektorin reformi*

Britannia kulki 1980-luvulla käynnistyneen julkisen sektorin reformin kärjessä. Reformilla haluttiin antaa valtiolle ja hallinnolle ajanmukaisempi ilme, vastata markkinoita, individualismia, aktiivisuutta, yrittäjyyttä ja kansalaisosallistumista korostavaan ajan henkeen sekä hyvinvointivaltion kustannus-, tehottomuus- ja byrokriakritiikkeihin. Julkisen sektorin kasvun rajoittaminen ja markkinoiden alueen laajentaminen ovat olleet keskeisiä tavoitteita. Keinoja ovat olleet julkisen sektorin menokuri, markkinasektorille ominaisten ohjaus- ja johtamismekanismien käyttöönotto sekä julkisten toimintojen markkinoistaminen ja yksityistäminen. Reformi oli puettu vietteleväksi kertomukseksi, joka lupasi siirtymiä tuottajakeskeisyydestä käyttäjakeskeisyyteen, pakosta ja monopolista valintaan, yhdenmukaisuudesta erilaisuuteen, riippuvuudesta itsenäisyyteen, alamaisuudesta valtaistumiseen (Clarke & Newman 1997).

Toisin kuin oli odotettu, *Labour* ei peruuttanut Thatcherin aloittamaa markkinoistamis-, yksityistämisen- ja kilpailuttamisreformia. Päinvastoin,

varsinainen hyvinvointimarkkinoiden luominen sosiaali-, terveys- ja työvoimapalveluissa sai vauhtia Labourin aikana (Heins & Bennett 2016). Uusi hallitus ei kuitenkaan torjunut valtiota ja julkista sektoria samassa mielessä kuin uusoikeisto. Sitä tarvittiin, mutta se tulisi riisua vanhasta, byrokraattisesta tavasta tarjota palveluja passiivisille vastaanottajille. Julkinen sektori oli ajateltava uusiksi niin, että kuluttajan valinta ja palvelujen korkea taso toteutuisivat. Julkisesta sektorista oli tehtävä uuden julkisjohtamisen iskusanon mukaisesti kuluttajalähtöinen, tuloshakuinen, responsiivinen, tilivelvollinen, refleksiivinen ja yrittäjämäinen (Clarke & Newman 1997). Kilpailutusta ei peruutettu, mutta sen rinnalle kehitettiin kokonaisvaltaisempi *Best Value* - eli jatkuvien parannusten politiikka (Valkama 2006). Niinpä Britannia on vuosikymmeniä edustanut johdonmukaista hyvinvointi- ja hoivapalvelujen markkinoistamista, liike-elämän marssia sosiaali- ja terveyspalvelujen ytimeen, kaiken kaikkiaan NPM-henkisiä innovaatioita (Koskiaho 2008; Palola 2011; Rajavaara 2014). Myös työvoimapalveluissa hyvinvointimarkkinoiden luominen, eli ulkoistettujen ja kilpailutettujen sopimustuottajien juurruttaminen jatkui lukuisina peräkkäisinä uudistusaskelina (Heins & Bennett 2016).

Vaikka politiikassa oli paljon jatkuvuutta konservatiivien kauteen verrattuna, koulutuksen ja terveydenhuollon menot ja julkinen työllisyys kasvoivat. Kolmannen tien kannustavuus- ja investointipolitiikka palautti retorisestikin valtion vastuun työllisyydestä, terveydestä ja koulutuksesta. Samalla pyrittiin löytämään uusia rahoituslähteitä kuten korkeakoulujen lukukausimaksut, palvelujen käyttäjämaksut sekä PFI (*Private Finance Initiative*), jossa yksityissektori rakentaa julkista infrastruktuuria ja vuokraa sen sitten julkiselle sektorille. Britannia kulki kärjessä sellaisissa kehityskuluissa, joita yhteiskuntatiede alkoi kuvata uutena hallintana, verkostoitumisena ja kumppanuutena (Pierre & Peters 2000; Daly 2003; Durose & Rummary 2006). (Uudesta) hallinnasta, (*new*) *governance* tuli avainsana tämän hämärän maiseman, sosiaalisen kansalaisuuden, hyvinvointioikeuksien ja -velvollisuuksien, vastuun ja tilivelvollisuuden, legitimitetin ja kumppanuuksien hahmottamiseen (Julkunen 2006a, 2008a).

## *Työllä irti köyhyydestä ja sosiaaliriippuvuudesta*

Vaikka Labour jatkoi monin tavoin konservatiivien linjoilla, se pyrki käymään Thatcherin kaudella kärjistyneiden ongelmien eli köyhyyden ja työttömyyden kimppuun. Julkisten palvelujen uudistamisen ohella toinen yhtä tärkeä tavoite oli työhön velvoittava ja ohjaava työ- ja sosiaalireformi (Bonoli 2013b). Sosiaalisen investoinnin ituja kaikkialta kai-veleva Anton Hemerijck (van Kersbergen & Hemerijck 2012) katsoo työväenpuolueen hallituksen ottaneen etäisyyttä deregulaation ja palkkaeroosion polusta ja kehittäneen sosiaalisen investoinnin liberaalia versiota. Aktivointipolitiikan tavoitteena oli talouden ja markkinoiden vahvistaminen aiheuttamatta lisää köyhyyttä. Sosiaaliturvan kannalta linja merkitsi siirtymää passivoivista tarveharkintaisista etuuksista kohti *in-work*-etuuksia.

Politiikalla oli kaksi pilaria, työvoimapolitiikan reformi *New Deal* ja kannustinreformi *making work pay*. *New Deal* muistutti itse asiassa konservatiivien ”työprojektia”. Tavoitteena oli maksimoida työhön osallistuminen ja minimoida sosiaaliriippuvuus. Työväenpuolueen päästyä valtaan aktiivisesta työvoimapolitiikasta tuli kuitenkin korkeaprofiilinen, ideologisesti ladattu ja paljon julkisuutta saanut politiikka-alue (Bonoli 2013b). Hallituksen mantra oli *Work to those who can, security to those who cannot* eli työtä niille, jotka pystyvät, sosiaaliturvaa niille jotka eivät pysty (työhön). Tunnettuja iskusanoja olivat myös *welfare to work*, *welfare through work* ja *work first* (Keskitalo 2008). Ohjelmaan osallistuminen oli toimeentuloetuuksien menetyksen uhalla pakollista nuorille ja pitkäaikaistyöttömille. Ohjelmaa laajennettiin myös yksinhuoltajiin, vammaisiin ja ikääntyviin. Keinoja olivat tehostuneet ja räätälöidyt palvelut, palkkatuki yksityisille työnantajille, työttömien ja vajaatyökykyisten sijoitukset vapaaehtoisectorille, koulutukseen ja harjoitteluun, työntesijät ja työvalmentajat, *welfare-to-work*-neuvojat ja palveluohjaus. Ohjelman laajin ja kallein osa kohdistui nuoriin (van Kersbergen & Hemerijck 2012; Hemerijck 2013a). Ohjelmalla oli myös alueellinen luonne eli teollisen rakennemurroksen näivettämien alueiden elvyttäminen (Jordan 2012). Tässä nojattiin yritysten, julkisten tahojen ja paikallisten ryhmien kumppanuuteen.

Aktiivista työvoimapolitiikkaa tukivat kannustavuusaloitteet. Niihin kuului mm. minimipalkka sekä äitien työssäkäyntiä tuupan- neet uudistukset. Merkittävin kannustinuudistus oli aikaisemman per- heiden verovähennyksen (*Family Credit*) korvaaminen uudella työs- säkäyviin matalapalkkaisten perheiden verotuella (*Working Families Tax Credit*). Järjestelmä oli varsin antelias ja se laajennettiin vähitellen myös lapsettomiin työssäkäyviin yleiseksi matalapalkkatueksi. Järjestel- män kustannukset kymmenkertaistuivat entiseen veroetuuteen verrat- tuna (Hemerijck 2013a). Minimipalkan ja veroetuuden avulla kaikki, jotka työskentelevät vähintään 30 tuntia viikossa, oli tarkoitus nostaa köyhyysrajan yli.

Ennen Blairin valtaannousua Britanniassa ei ollut minkäänlaista työn ja perheen yhteensovittamisen politiikkaa; kysymys nähtiin yksityisasi- ana. Työväenpuolueen kaudella luotiin mittava ja monitahoinen perhe- politiikka (Anttonen & Sointu 2006; Lewis & Campbell 2007; Daly 2010). Äitien työllisyyden ohella sitä vauhdittivat lasten köyhyys, periy- tyvä syrjäytyminen ja investointi elämänkaaren alkuun, tuleviin työntekijöihin. Poliitiikan tunnuslauseena ja agendana oli ”jousto ja valinta”. Vanhempien tuli voida tehdä omat valintansa; valtion roolina oli fasili- toida. Poliitiikka sisälsi äitiysvapaan pidentämisen, isyysvapaan luomisen, aloitteita lasten päivähoiton lisäämiseksi, vanhemmille oikeuden lyhen- nettyyn työaikaan sekä perheisiin kohdistettua sosiaalityötä ja neuvontaa. Kun lasten päivähoito oli ennen ollut vain ongelmaperheiden sosiaali- työtä, käänne oli merkittävä (Wincott 2006). Sosiaalimenoilla mitattuna perhepolitiikka sai huomattavan lisäyksen.

Aktiivi- tai workfare-käännettä edeltäneissä anglosaksisissa mieselättä- jäyhteiskunnissa äitien kuului hoitaa lapsensa. Ilman mieselättäjää olevia yksinhuoltajaäitejä kohdeltiin pikemmin äiteinä kuin potentiaalisina työntekijöinä, ja sosiaalihuolto toimi kitsaana elättäjänä. Britanniassa äidit saattoivat vaatia toimeentulotukea ilman työmarkkinoille osallistu- misen velvoitetta aina nuorimman lapsen kuudenteentoista ikävuoteen saakka. Yksinhuoltajaäitien vähäinen työllisyys, köyhyys ja sosiaaliriip- puvuus muodostivat keskeisen sosiaalisen ongelman. Kun tavoitteena oli sosiaaliriippuvuuden poisjuuriminen, sosiaalipua saavat yksinhuoltaja- äidit joutuivat tulilinjalle erityisesti Yhdysvalloissa, mutta myös Britanni- assa politiikka vaihdettiin (Haux 2012). Tämän osana yksinhuoltajaäitien

toimeentulotukeen oikeuttavan nuorimman lapsen ikää laskettiin asteittain seitsemään vuoteen. Tätä vanhempien lasten äidit ohjattiin työnhakkijan tuen piiriin. Yksinhuoltajien lastenhoitokustannuksista tuli verovähennyskelpoisia, ja toimien seurauksena yksinhuoltajaäitien työnteon kannustimet – ei vain velvollisuus – kohenivatkin (Kowalewska 2015).

Vanhempien (lue äitien) työllisyyden nostamiselle ja lapsiköyhyyden poistamiselle asetettiin määrälliset tavoitteet. Niin äitien ansiotyössä kuin lasten köyhyyden vähentämisessä edistyttiin, mutta huomattavista perhepoliittisten panostusten lisäämisestä huolimatta tavoitteista jäätii. Työväenpuolueen sinänsä aktiivinen perhepolitiikka jatkoi liberaalilla, verovähennyksiin ja palveluseteleihin nojaavalla linjalla (Daly 2010). Hyvätuloiset perheet ostivat laadukasta päivähoitoa markkinoilta, ja ”uudesta perhepolitiikasta” huolimatta päivähoiton kalleus rajoitti edelleen äitien työssäkäyntiä. Kahden huoltajan perheiden äitien työkanustimiin ei kiinnitetty samanlaista huomiota kuin yksinhuoltajaäitien. Äitien työssäkäynti ei noussut pohjoismaiselle tasolle. Sen sijaan toinen työllisyyden kannalta merkittävä seikka, eli maahanmuuttajien sulauttaminen toimii Britannian hajautetuilla ja dereguloituilla työmarkkinoilla Pohjois- ja Manner-Eurooppaa sujuvammin (Hemerijck 2013a, 256).

*Työikäisten sosiaaliturvassa* lähestyttiin yhtenäistä matalaa korvaustasoa riskiryhmästä riippumatta. New Labour luopui sosiaalivakuutuksen ja muiden etuuksien erottelusta, mutta säilytti vielä etuuksien ja verohuojennusten erottelun (Jordan 2012). *Eläkereformissa* Labour jatkoi konservatiivien aloittamalla linjalla. Vuoden 2008 eläkelaki teki mahdolliseksi irtaantua (*opt out*) ykköspilarin julkisista ansaintaeläkkeistä. Tätä edistettiin kohentamalla edelleen yksityisten säästöeläkkeiden houkuttavuutta ja turvallisuutta. Eläkeikää päätettiin nostaa 68 ikävuoteen (vuoteen 2044 mennessä). Uudistusta ei kuitenkaan voinut pitää puhtaasti rekkomodifioivana (Lain ym. 2013). Julkinen ansaintaan perustuva eläke oli jo residualisoitunut, ts. sen taso oli heikentynyt ja kasvava osuus eläkkeensaajista sai tarveharkintaista lisää. Uudistuksessa tähdättiin perustason nostoon, niin että tarveharkinnan merkitys vähenisi tulevaisuudessa. Naisten tilannetta kohennettiin niin, että peruseläkkeen ansaintaan tarvittavia vuosia vähennettiin ja hoivavuosisista alkoi saada pisteitä (myös Hemerijck 2013a).



## *New Labour – new labour discipline?*

Anne Gray (1998) otsikoi Blairin ohjelmanjulistuksia arvostelleen artikkelinsa yllä olevin sanoin. Uusi työväenpuolue merkitsi vain entistä tiukempaa työkuria. Suoepammin tulkittuna työväenpuolueen politiikkaa voi pitää esimerkkinä aktiiviparadigman tai työkeskeisen ortodoksian omaksumisesta, työhön osallistumista kannustavasta, helpottavasta ja velvoittavasta politiikasta sekä siirtymästä passivoivasta tarveharkinnasta kohti *in-work*-etuuksia. Bill Jordan (2012) sanoo, että työväenpuolueen *welfare-to-work* reformeista on melkoinen määrä selvityksiä ja arvioita, mutta ne ovat turhauttavan erimielisiä. Yksi tulos näyttää selvältä. Etuuskausien kesto lyhentyi ja *out-of-work* etuuksien määrä supistui. Kasvava joukko kansalaisia oli joutunut matalapalkkatöiden ja työttömyyden toistuvaan kierteeseen. Sosiaaliturvan muutosta voi kuvata myös anglosaksisille maille ominaisena fiskalisoitumisena eli siirtymisenä suorista sosiaalietuuksista verotuksen kautta annettuun, kätkeytyvään tukeen (*hidden welfare state*, Gilbert 2004; Julkunen 2006b).

Labour ja Blair joutuivat monenlaisen arvostelun kohteeksi. Bill Jordan (2012) luonnehtii New Labourin politiikkaa manageriaaliseksi ja teknokraattiseksi. Sen yhteiskunta-analyysi nojasi talusteoriaan, jossa rationaaliset, itsestään vastaavat kansalaiset tavoittelivat omaa etuaan kilpailullisessa ympäristössä. Kyseisen ajan vasemmistolaiset sosiaalipoliitikot arvostelivat mm. tulojen tasauksen ja tasa-arvon periaatteiden hylkäämistä. Tasa-arvon syrjäyttänyt inklusion tavoite ei sisältänyt yhteiskuntakritiikkiä, vaan yksilöitä sulautettiin entistä eriarvoisempaan ja epäoikeudenmukaisempaan maailmaan (Levitas 1998; Taylor-Gooby 2000). Ruth Levitas (2012) ei tee eroa Thatcherin ja Blairin välillä, kun hän suomii Thatcherin valtaannousua (1979) seurannutta kolmeakymmentä vuotta epäoikeudenmukaisuuden ajaksi, jolloin julkinen omaisuus pantiin myyntiin, julkiset palvelut tuhottiin, tulot ja varallisuus uudelleenjaettiin köyhiltä rikkaille ja eläkkeiden arvo mitätöitiin.

Sosiaalipoliittisten feministien (esim. Levitas 2001; Williams 2004) kritiikin mukaan Blairin kolmannen tien politiikka tukeutui yksipuolisesti työetiikkaan ja laiminlöi hoivan. Tällä ei tarkoitettu vain hoivajärjestelyjä ja julkista hoivavastuuta vaan välittämisen ja huolenpidon poliittista etiikkaa. Toiset feministit (Lewis & Campbell 2007) huomauttavat siitä,

että perhepoliittinen tai työ/perhe-agenda ei sisältänyt sukupuolten tasa-arvoa. Mieselättäjäyhteiskunnan rapautuminen onkin toteutunut Britanniassa sukupuoli- ja luokkakajaisella tavalla. Isien työajat ovat Euroopan pisimpiä, äitien taas lyhyimpiä. Luokkaerot pienten lasten osallistumisessa järjestettyyn päivähoitoon/varhaiskasvatukseen ovat suuret. Labourin toteuttama päivähoidon harppaus oli kuitenkin kiistaton, olkoon että 2010-luvun kirjavat, moninaiset ja kalliit päivähoidon markkinat poikkeavat huomattavasti pohjoismaisesta julkisesta päivähoidosta.

Työväenpuolue itse arvioi pystyneensä vastaamaan uusiin riskeihin ja lisäämään työllisyyttä aktiivisen työvoimapolitiikan, lasten päivähoidon ja *in-work*-etuuksien eli tarjontapuolen keinojen avulla (C. Pierson 2006). Hallitus myös katsoi hillinneensä tuloerojen kasvua. Konservatiivihallinnon aikana alkanut tuloerojen kasvu kuitenkin jatkui ennen kaikkea siten, että kaikkein rikkaimmat etääntyivät edelleen ja kaikkein köyhimvät jäivät edelleen jälkeen, vaikka yleisesti tuloerojen kasvu oli maltillisempaa. Niin julkisten kuin yksityisten sosiaalimenojen suhde kansantuotteeseen kasvoivat hivenen vuodesta 1990 vuoteen 2007, johon Hemerijkin (2013a, 229) esittämä tilasto ulottuu. Vuosien 2005–2007 julkisten sosiaalimenojen BKT-suhteen keskiarvo oli 20,5 %, selvästi alle pohjoismaisen ja mannereurooppalaisen tason. Köyhyys yleensä, samoin kuin lasten, yksinhuoltaperheiden ja vanhojen köyhyys pysyivät eurooppalaisittain korkeina, jos kohta lapsiköyhyys ja yksinhuoltajien köyhyys vähän supistui (Hemerijck 2013a, 236–237).

Labour-hallituksen viimeiset vuodet osuivat finanssikriisin aikaan. Kriisinhoito nosti julkiset menot ja julkisen velanoton äkillisesti huippuunsa, niin että julkisen talouden alijäämä kohosi vuonna 2010 yhteentoista prosenttiin BKT:stä. Hallitus viritti säästötoimia progressiivisella, varakkaita rokottavalla linjalla. Siirtymä radikaaliin ja regressiiviseen kuripolitiikkaan tapahtui sitten seuraavan, ns. koalitiollahituksen aikana. Koska Britannia ei kuulu euroalueeseen, tätä ei voi laittaa EU:n piikkiin, vaan se oli kansallinen valinta.

## 7.4. Konservatiivien *Big Society*

David Cameron oli noussut konservatiivien puheenjohtajaksi (2005) kampanjoimalla modernimman, sosiaalisesti vastuuntuntoisen ja ihmiskasvoisen konservatismiin tunnuksella. Konservatiivien tai täsmällisemmin konservatiivi- ja liberaalipuolueiden koalitio (2010–2015) tuli kuitenkin valtaan keskellä finanssi- ja talouskriisiä ja budjettivajeita. Valtion takaisinvyörytys on kuulunut kaikkien uuskonservatiivisten ja uusoikeistolaisten hallitusten ohjelmaan, vaikka siinä ei ole onnistuttu tavoitteen mukaisesti. Liberaalille regimille ominaisesti julkisten menojen ja bruttoveroasteen suhde kansantuotteeseen on Britanniassa silti eurooppalaisittain matala. Nyt valtion takaisinpainamisen tavoite sai pontta ja oikeutusta finanssi- ja fiskaalisesta kriisistä. Pankkikriisinä alkanut kriisi oli muuntunut ja muunnettu julkisen sektorin kriisiksi (Ginsburg ym. 2012; Clarke & Newman 2012). Hallitus asetti tavoitteekseen sekä julkisten menojen radikaalin säästöohjelman että julkisen hyvinvointituetannon uudelleenstruktuuroinnin (Ginsburg ym. 2012; Levitas 2012; Taylor-Gooby 2013a; Hemerijck 2013a). Cameronin ensimmäisen hallituksen piti pudottaa julkiset menot 43 prosentista 40 prosenttiin suhteessa kansantuotteeseen, missä se epäonnistui pahoin. Toiselle kaudelle pääministerin tavoite oli vielä kovempi (36 %), eli lasku Yhdysvaltojen kanssa samoihin lukemiin (Talbot 2016; Taylor-Gooby 2016). Kuten Taylor-Gooby alituisen painottaa, kysymyksessä ei ole ollut vain julkisen talouden tasapainotus ja vakaus, vaan pysyvästi suppeamman (hyvinvointi)valtion tavoittelu.

### *Big Society, small government*

Tämäkin hyvinvointivaltion reformi ja *retrenchment* puettiin korkeaprofiliseen asuun, nyt nimeltä *Big Society* (ja *small government*). Anglosaksisessa traditiossa yhteiskunta viittaa niihin sosiaalisiin suhteisiin, toimijoihin ja muotoihin, joita valtio ei organisoi. Suuri yhteiskunta siis viittaa hyvinvointitehtävien ja -vastuiden siirtoon edelleen perheille, järjestöille, vapaaehtoisille, yrityksille ja liike-elämälle. Vaikka Thatcherin *no society* ja Cameronin *Big Society*, samoin kuin Thatcherin pakkokilpailutus ja

Cameronin yhteisöretoriikka kuulostavat eri asioilta, jopa vastakkaisilta, kysymys on varsin samanlaisesta linjauksesta. Blairin Labour pyrki kyllä tuottamaan itsevastuullisia kansalaisia ja juurimaan pois sosiaaliriippuvuuden, mutta suhde valtioon ei ollut yhtä kielteinen. Nyt valtiosta taas tehtiin parhaimmillaan mennyttä maailmaa ja pahimmillaan yrittäjyyden, kansalaisaktiivisuuden ja tehokkaan palvelutuotannon este. Labourin valtiolle on annettu *authoritarian nanny state* -leima.

*Big Society* oli koalitionhallituksen suuri idea ja pääministeri David Cameronin henkilökohtainen missio. Corbett ja Walker (2013) kysyvät, onko *Big Society* vain retorinen viikunanlehti uusliberalismille vai edustaako se “sosiaalisen” uudelleenkeksimistä. *Big society* -ideologien keskeinen huolen ja kritiikin kohde on yhteisöllisyyttä, henkilökohtaista vastuuta ja yksilön vapautta tuhoavan valtiollisen hyvinvoinnin tarjonta. Cameron pukee valtion alasajon retoriikkaan, jonka mukaan ihmisille tulee antaa enemmän valtaa ja kontrollia elämänsä ja yhteisöjensä kohentamiseen.

*Big Society* vetoaa “punaiseen toryismiin” ja ”libertaristiseen paternalismiin” (Corbett & Walker 2013). Punainen toryismi pyrkii elvyttämään konservatiivista kommunitarismia, yhteisön, perheen ja vapaaehtoisorganisaatioiden merkitystä. Kritiikin kohteena on sekä liberaali ääriyksilöllistyminen että valtio. Libertaristinen paternalismi taas korostaa yksilön/kuluttajien valintaa ja vahvistamista; valtion roolina se näkee kansalaisten paternalistisen ohjaamisen hyveisiin. Keskeinen teema on *nudging*, tuuppaaminen, jonka avulla vapaat yksilönvalinnat ja yksilöiden ohjaaminen hyveisiin on mahdollista yhdistää. Kouluruokailun esimerkkiä käyttäkseni: roskaruuan kieltäminen vähentäisi vapautta, terveellisen ruoan laittaminen houkuttelevasti tarjolle ei sitä tee. Nämä kaksi suuntausta voivat tuntua vastakkaisilta, kun toinen painottaa yhteisöä ja toinen yksilöllisiä markkinakuluttajia. Yhteinen vihollinen on kuitenkin Suuri Valtio (*big government*).

Hallituksen kunnianhimoisena tavoitteena oli julkisten palvelujen uudistaminen kansalaisia ja yhteisöllisiä toimijoita vahvistamalla. Yhteiskunnallisten/sosiaalisten yritysten, osuuskuntien, hyväntekeväisyysorganisaatioiden ja naapurustoryhmien tuli saada entistä suurempi rooli julkisten palvelujen tuottamisessa. Yhteisöjä luvattiin voimistaa, niin että ne pystyvät säilyttämään uhanalaiset palvelut. Julkiset palvelut luvataan

avata ”laadukkaille tuottajille” ja uhanalaisissa tilanteissa puistot, kirjastot, postitoimistot, pubit ja kaupat myös yhteisöryhmien tekemille tarjouksille. Yhteisöjen vahvistamisen konkreettisia keinoja olivat kansallinen *Big Society* -päivä, yhteisöorganisaattorien koulutus sekä julkisen sektorin henkilöstön velvoittaminen yhteisölliseen osallistumiseen. Uudeksi rahoitusinstrumentiksi kaavailtiin *Big Society Capitaliksi* nimettyä pankkia, joka on uusi versio sekä Labourin että konservatiivien kampanjoimasta sosiaalisten investointien rahastosta. Periaatteessa Cameronin ohjelma uudelleenmäärittäi sosiaaliset kysymykset kollektiivisen paikallisen toiminnan pikemmin kuin valtion tai oman vastuun asiaksi.

On helppo löytää *Big Society* -idean ja hallituksen ohjelman akateemista kritiikkiä. Kritiikin mukaan idea ei välttämättä ole vääristynyt pyrkimyksessään lujittaa politiikan moraalista ulottuvuutta vaan idean toimeenpanossa (Levitas 2012; Dawson 2013; Corbett & Walker 2013; Taylor-Gooby 2013ac; ei vsl). Käytännön sovellutuksissa filosofinen projekti on muuntunut uusliberaaliksi. Valtion alasajon ja julkisten palvelujen markkinakilpailun imperatiivi on haudannut alleen muut visiot. Voi myös argumentoida, että yritys minimoida valtiota tuottaa pikemmin sosiaalista hajoamista ja kyynisyyttä kuin pohjalta ponnistavaa energiaa, luovuutta ja kutsuun vastaavaa aktiivista, naapurustohenkistä kansalaisuutta. Yhteisöjen vahvistamisen keinot ja resurssit ovat olleet kovin niukat suhteessa ideologiseen retoriikkaan ja tavoitteisiin. Suurelle yleisölle *Big Society* on pysynyt vieraana (Defty 2014). Se nähdään herkästi leikkausten sumuverhona ja suhde siihen on epäilevä tai kyyninen. Kyselyjen osoittama osallistumishalukkuus ei ole realisoitunut käytännössä.<sup>5</sup>

*Big Society* -idean ohella koalitiollahituksen politiikkaa elähdytti ”sosiaaliriippuvuuden” eli työikäisten ja -kykyisten sosiaalietuuksien vastainen sota. Liberaalille regimille ominainen sosiaaliriippuvuus- tai sosiaalipummiretoriikka matkusti Eurooppaan 1980-luvun uusliberalismin ja uus-konservatismiin myötä (Julkunen 2011f, g). Konservatiivihallituksen ja finanssikriisin aikana se otti uusia kierroksia. Kun Labour *making-work-pay*-ideologiassaan kuitenkin huomioi työtä vaille jäämisen rakenteelliset tekijät, koalitiollahituksen retoriikka seuraili 1980-luvun konservatiivisten ajattelijoiden moraalisesti rappeutuneen alaluokan diskurssia

---

5 Tilanne on aivan sama Suomessa. Kyselyt kertovat aina suuremmasta vapaaehtoisen toiminnan valmiudesta kuin mikä realisoituu käytännössä.

(Kowalewska 2015). Sitä oikeutettiin myös tietyllä oikeudenmukaisuuskäsitteellä. Ensinnäkin sosiaaliriippuvuuden poisjuuriminen on oikein sosiaalietuuksien saajille. Saajat konstruoidaan Labourin luoman byrokraattisen ja työnteosta palkitsemattoman sosiaalijärjestelmän uhreiksi. Ja ennen kaikkea se on oikein työssä käyvien veronmaksajien (*hardworking taxpayers*) kannalta. Tarveharkintainen sosiaaliturva luo liki väistävästä kuilun kunniallisten maksajien ja moraalisesti alaluokaksi leimatujen saajien välille. Ja tämä mieliala voi ammentaa pitkästä ansaitsevien (*deserving*) ja ei-ansaitsevien (*undeserving*) köyhien tai tuensaajien erotelusta (Humage 2016). Tosiasiassa Britanniassa valtaosa tukien saajista on työssäkäyviä. Palkkaeroosio ja epätyyppilliset työsuhteet ovat johtaneet pienipalkkaisuuden ja työssäkäyvien köyhyiden kasvuun.

Jos *Big Society* onkin pysynyt kansalaisille vieraana, niin sosiaaliriippuvuusretoriikalla on kaikupohjaa. Taylor-Gooby (2013c; ei vsl) mukaan brittien mielipiteet ovat kahtalaiset. Terveydenhuoltoa, hoivapalveluja (*social care*) ja eläkkeitä kannatetaan, vaikka niiden ylläpitämiseen tarvittavia veroja karsastetaan. Sen sijaan työikäisten köyhien sosiaaliturvaan suhtaudutaan kielteisesti ja sen kustannuksia paisutetaan yleisissä mielikuvissa. Yhteiskuntapolitiikka-lehteen Britanniasta raportoiva kirjeenvaihtaja Eeva Lennon sanoi jokunen vuosi sitten (2013), että hallituksen uudistukset ovat suosittuja. Kansalaisten (enemmistön) mielestä sosiaalimenojen kasvun syynä ovat sosiaalipummit ja vapaamatkustajat, jotka on syytä laittaa järjestykseen. Tässä asiassa oppositio on ollut samoilla linjoilla ja antanut tukensa sosiaalimenojen karsimiselle ja sosiaaliriippuvuuden vastaiselle sodalle. Tom MacInnes ym. (2014) kutsuvat tätä hyvinvointivaltion vastaiseksi konsensukseksi (*anti-welfare consensus*).<sup>6</sup> Vaikka sosiaaliriippuvuusdiskurssin oikeuttama köyhien elämän kiristäminen nauttii suuren yleisön tukea, britit arvostavat palvelujaan, ja niiden karsiminen synnyttää tyytymättömyyttä ja vastustusta (Ginsburg ym. 2012; Taylor-Gooby 2016).

---

6 Sanon taas kerran, että *welfare*-käsitteen kulttuuririippuvaisten merkitysten vuoksi on vaikea tietää, mikä olisi paras suomenkielinen vastine. Anglosaksisella *welfare*-käsitteellä on sosiaalihuollon leima; se viittaa ”ei-ansaitsevien” turvaan ja tukeen. *Welfare state* -käsite kantaa samaa stigmaa.

## Anglosaksinen retrenchment

Brittien hyvinvointivaltio on ollut ennennäkemättömän hyökkäyksen kohteena, sanoo Peter Taylor-Gooby (ei vsl, 2013c; myös Ginsburg ym. 2012). Sitä uhkaavat ensinnäkin kovat säästöt ja leikkaukset, jotka kohdistuvat ensisijaisesti naisten, lasten ja työssäkäyvien matalapalkkaisten eli jo valmiiksi haavoittuvimpien sosiaalietuuksiin. Toiseksi sitä uhkaa perusteellinen uudelleenstrukturointiohjelma, joka pirstoo palvelut ja lujittaa niiden yksityisen tarjonnan läpi koko valtiosektorin. Suomalaisen kirjoittajan mukaan koalitiollahitusta luonnehti ”mitä kivuliaimpien instrumenttien suunnittelu” tulonsiirtojen rajoittamiseksi ja sosiaalietuuksien leikkaamiseksi (Hyötyläinen 2013, 673). Taylor-Gooby, joka ei paljon piittaa koalition politiikkaa kuorruttavasta retoriikasta, sanoi (2013a) tavoitteena olleen erityisesti voittoa tavoittelevien tuottajien roolin laajentaminen, sosiaaliturvan ja palvelujen eriyttäminen sekä työkannustimien tehostaminen. Politiikka suosi yksityisiä yhtiöitä sekä vauraita ja hyväosaisia yhteisöjä, joissa varakkailta on enemmän aikaa, rahaa ja mahdollisuuksia omistautua kansalaistoiminnalle.

Cameronin ensimmäisen hallituksen tavoittelemat leikkaukset ja säästöt kohdistuivat ensimmäisen pilarin eläkkeitä lukuun ottamatta kaikkiin toimeentuloetuksiin, paikallishallinnon vastuulla oleviin palveluihin, koulutukseen, kansanterveyteen ja sosiaaliseen asuntotuotantoon. Lakisääteiseen eläkkeeseen (*state pension*) hallitus teki toivotun parannuksen, kun sen suuruus (työeläkkeiden tapaan) sidottiin ansioihin (Levitas 2012).<sup>7</sup> Leikkausohjelman tavoitteena oli myös 500 000 julkisen

---

7 Britannian eläkejärjestelmästä on tullut niin monimutkainen, että esimerkiksi Englannin keskuspankin pääekonomistin Andy Haldanen mukaan edes hän ei saa siitä tolkkua (<http://www.telegraph.co.uk/pensions-retirement/>). Siinä on kolme peruspilaria, lakisääteinen kansanvakuutus (*basic state pension*), lakisääteinen lisäeläke (*state second pension*) ja työmarkkinoilla sovittavat lisäeläkkeet (*workplace pension*). Työmarkkinakenttä on hyvin hajautunut ja eläkevalvontaviranomaisilla on valvottavanaan lähes 50 000 eläkejärjestelmää. Lakisääteisten eläkkeiden taso on matala (v. 2012 vajaat 800 e/kk). Työmarkkinaeläkkeet muodostavat täten suurimman osan keskiluokan eläketurvasta. Työmarkkinaeläkkeessä toteutettiin äskettäin kiistely liberalisoiva uudistus (*Pension Freedom*). Ansaitun eläkkeen voi nostaa

työpaikan lopettaminen. Ministeriöiden oli leikattava menoistaan noin viidennes, poikkeuksena puolustusministeriö. Suurimmat leikkaukset kohdistettiin paikallishallintoon ja Labourin aikana toteutettuun köyhien alueiden tukeen. Yritysten maksamaa yhteisöveroa sen sijaan päätettiin keventää (28 % > 24 %). Suunnitellut leikkaukset olivat suurimmat sitten vuosien 1921–1922, ja ne oli tarkoitus toteuttaa suhteellisen lyhyessä ajassa eli viiden vuoden hallituskauden aikana (Hemerijck 2013a, 357-358).

Yksi kiistelty, ”makuuhuoneveroksi” kutsuttu uudistus koskee asumistukea (Lennon 2013; Hyötyläinen 2013). Britannia kuten Suomikin on kodinomistusyhteiskunta. Kunnallisella tai sosiaalisella vuokra-asuntotuotannolla on kuitenkin ollut tärkeä osuus beveridgeläisessä sosiaalipoliitikassa. Thatcherin omistusasumista suosivan politiikan seurauksena paras vuokra-asuntokanta siirtyi yksityisomistukseen. Silti vielä Labourin kauden lopussa sosiaalisen asumisen menot olivat varsin korkeat (Hemerijck 2013a, 232). Uudistettu tuki rajaa tarkasti sallittujen huoneiden lukumäärän; ylimääräisistä huoneista joutuu maksamaan sakkoa eli menettää osan tuesta. Hyötyläisen (2013) sanoin työväenluokkaiset vuokra-asujat on nyt stigmatisoitu. Heidät voidaan painostaa muuttamaan pienempiin asuntoihin, vaikka riittävän pienistä vuokra-asunnoista on pulaa. Sakko myös velkaannuttaa ihmisiä ja vaikeuttaa vuokranmaksua. Perheiden muutto halvemmille alueille eli niin aikuisten kuin lasten sosiaalisten siteiden katkaiseminen voi synnyttää sosiaalisia ongelmia.

Sosiaalipoliittisia menoja oli tarkoitus leikata liki kolmanneksella (noin 30 %:lla), yli 22 miljardilla punnalla. Työikäisten erilliset etuudet päätettiin korvata uudella yleistuella (*Universal Credit*), jonka ehdot ja työvelvoitteet ovat entistä kireämmät. Tuen toimeenpano on vähän viivästynyt, ja sen oli tarkoitus tulla voimaan huhtikuussa 2016. Sitä odoteltaessa hallitus teki lukuisia pieniä uudistuksia, jotka karsivat ja leikkasivat

---

55-vuotiaana könttäsummana ja käyttää sen siltä istumalta tai sijoittaa sen vaikkapa finanssimarkkinoille (Pension Freedom; Työeläke 2015, 4, 8-11). Ruth Levitas (2012) osoittaa, miten sinänsä toivotun valtioeläkkeen ansiosidonnaisuuden vaikutus eläkkeeseen mitätöityy käytännössä. Joka tapauksessa Britannian julkiset eläkemenot ovat eurooppalaiseen tasoon verrattuna matalat, eikä eläkereformi ole sellainen hyvinvointivaltion sopeuttamisen instrumentti kuin yleensä Euroopassa.



ratkaisevasti *out-of-work*-etuuksia (Kowalewska 2015). Kansan Uutisten Viikkolehden reportaasin (”Kovempi kuin Thatcher”, 30.4.2015) mukaan koalitionhallitus oli leikannut sosiaaliturvasta 21 miljardia punttaa eli se oli pysynyt tavoitteessaan. Pääministerin mielestä leikkaukset olivat olleet kohtuullisia ja hän oli suojellut ”köyhimpiä ja haavoittuvimpia”. Monitoroivien yhteisöjen ja akateemisten kriitikkojen mielestä leikkaukset kohdentuivat epäoikeudenmukaisesti juuri tarvitsevimpiin ryhmiin ja alueisiin. Mitä köyhempi alue, sen enemmän säästöpolitiikka puree. Merkittävää on myös, että säästöpolitiikka toteutui aikana, jota leimaavat vuosikausien palkkaerosio, tulojen supistuminen, työn epävarmistuminen, työssäkäyvien köyhtyminen ja hintojen nousu (MacInnes ym. 2044; Dowler & Lambie-Mumford 2015a).

Sosiaaliturvajärjestelmän reformia täydensi työohjelman (*Work Program*, WP) käyttöönotto, joka oli Andrew Jonesin (2012) mukaan mahdollisesti laajin yksittäinen *welfare-to-work*-aloite koskaan. Työohjelman valmisteli jo itse asiassa Labour. Se on tarkoitettu pitkäaikaistyöttömille ja muutamille muille ryhmille, osalle pakollisena, osalle vapaaehtoisena. Sen toimeenpano tapahtui ”hallinnoitujen markkinoiden” (*managed markets*) ja sopimustoimijoiden kautta. Monet toimijoista ovat voittoa tuottavia yrityksiä, ja toimintaa varten kehiteltiin uusi – ehkä koalitionhallituksen reformipaketin innovatiivisin – yksityisten toimijoiden rahoitusjärjestelmä (Jones 2012). Äärimmäisen pirstoutunutta *welfare-to-work*-tuottajien ja -toimijoiden järjestelmää tuhansine sopimuksineen koordinoitiin luomalla kahdeksantoista pääsopijan (*prime contractors*) järjestelmä. Nämä puolestaan voivat alihankkia palveluja pienemmiltä toimijoilta (Heins & Bennett 2016; Arnkil 2017).

Taylor-Gooby (2013a) arvioi, että koalitionhallituksen politiikan seurauksena on ensinnäkin köyhyyden ja eriarvoisuuden kasvu. Leikkaukset kohdistuvat suhteettomasti jo valmiiksi huono-osaisiin ja pienituloisiin ryhmiin, kun samalla verouudistukset suosivat yhtiöitä ja hyvätulaisia (myös Hemerijck 2013a; Levitas 2012). Women’s Budget Group<sup>8</sup> on arvioinut säästö- ja veropolitiikan kumulatiivisia vaikutuksia vuosina 2010–2020, eli mukana ovat myös Cameronin toisen halli-

---

8 Women’s Budget Group: ”The impact on women of 2016 Budget”, [http://wbg.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/WBG\\_2016Budget\\_FINAL\\_Apr16.pdf](http://wbg.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/WBG_2016Budget_FINAL_Apr16.pdf).

tuksen tekemät säästö- ja veropäätökset. Arvion mukaan pienituloisimmassa kotitalouksien desiilissä käytettävissä olevien tulojen menetykset ovat 25 prosenttia ja hyvätuloisimmassa kolmanneksessa vähemmän kuin viisi prosenttia. Vuosien kehityssuunnat ovat tehneet ruuasta, sen riittävydestä ja laadusta yhä akuutimman terveydellisen ja sosiaalipoliittisen ongelman (Dowler & Lambie-Mumford 2015). Pienituloiset perheet pärjäävät kuka mitenkin; ruokapankkien, hyväntekeväisyyden ja lahjoitusruuan merkitys on kasvanut. Eeva Lennon (2016, 429) kirjoittaa, miten “leikkaukset jatkuvasti satoivat huonompiosaisten niskaan –. Jos Thatcherin valtakautta symbolisoivat kadulla nukkuvat kodittomat, joihin Strandin teattereissa käyneet turistit ja britit kompastelivat, koalitionhallituksen kautta leimasivat ruokapankit. Ilmaista ruokaa jouduttiin jakamaan kaikkialla ja paljon. Vaikka ruokapankit oli sijoitettu kirkkoihin ja muihin varjosiini paikkoihin, ne alkoivat herättää yleistä pahenusta.”

Lisäksi sosiaaliturvasta on tullut entistäkin työkeskeisempää, työkanustimia vahvistetaan edelleen ja etuuksien sääntöjä tiukennetaan. Työhallinnosta tulee tiukempaa ja tylumpää, mihin suuntaan johtaa mm. työvoimapalvelujen tulospalkkaus. Taylor-Gooby ei usko, että tuloksena olisi *Big Society* -idean mukainen kolmannen sektorin ja yhteisöjen kukoistus. Syynä ovat mm. sektorin rahoitukseen kohdistuvat leikkaukset, haluttomuus ottaa kolmatta sektoria mukaan ulkoistamissopimuksiin sekä epätasapaino sosiaalisten ongelmien vaivaamien alueiden ja alueellisten vapaaehtoisresurssien välillä. Yksityisen sektorin rooli vahvistuu, mistä kertovat myös hallituksen tekemät ensimmäiset sopimukset. Yksityinen liike-elämä ottaa entistä suuremman siivun terveys- ja hoivapalveluista, päivähoidosta, korkeakoulutuksesta, paikallishallinnosta, työvoimapalveluista ja eläkkeistä. Sääntelyn purku sekä paikallistason ja yksityisten tuottajien autonomian kasvattaminen johtavat suurempiin alueellisiin, sosiaaliryhmien ja tuottajien välisiin eroihin.

Monien päätösten seuraukset sukupuolittuvat (Women’s Budget Group; eri vuodet). Feministit pelkäävät, että julkisen sektorin leikkaukset purevat erityisesti naisten työpaikkoihin, ja että tavoitteena on taas tehdä yhteiskunnallisesti välttämättömästä hoiva- ja sosiaalisesta työstä palkatonta naistyötä (Levitas 2012). Yksinhuoltajäidit ovat anglosaksisen sosiaaliriippuvuusdiskurssin ytimessä. Labourin aktivointiohjelmat

paitsi velvoittivat yksinhuoltajaäitejä työhön, myös tekivät työnteosta kannattavampaa. Nyt kannattavuus- ja kannustavuusretoriikasta huolimatta todelliset kannustimet ovat vähenemässä (Kowalewska 2015).

On myös huomattava, että kuripolitiikka ei ole vain taloudellista (*usterity*) vaan myös moraalista. Autoritaarisempi ilmapiiri ja kriminalisointi (Ginsburg ym. 2012) koskee laajoja ryhmiä aktivisteista ja protestoijista sosiaalietuuksien hakijoihin.

### *Universal Credit – kohti perustuloa?*

Olli Kärkkäisen (2013) yleistueksi suomentama *Universal Credit* oli Cameronin ykköshallituksen suuria ideoita ja keskeinen osa hallituksen vuonna 2012 antamaa lakialoitetta (*Welfare Reform Bill*). Tukeen kohdistuvia hakemuksia alettiin ottaa vastaan lokakuussa 2013 ja tarkoitus on ollut implementoida järjestelmä täysimittaisesti vuoteen 2017 mennessä. Monet muutkin kuin Britannian koalitiollahitus jakavat näkemyksen, että työikäisten sosiaaliturvan keskeisiä ongelmia ovat monimutkaisuus, byrokratian raskaus, heikot työkannustimet ja kestävämmät kustannukset. Työnteon kannattavuus ja kannustavuus olivat jo Labourin, kuten monen muunkin hallituksen ja reformin, suuri tavoite. Joka tapauksessa koalitiollahituksen tavoitteena oli taas kertaalleen *make work pay* ja poistaa kannustin-, työttömyys- ja byrokraloukut.

Tänä päivänä on tullut tavallisemmaksi, että hallitukset vaativat hyvinvointireformeiltaan käännteentekevyyttä. Tietyssä mielessä *Universal Credit* onkin radikaalein uudistus sitten vuoden 1940; ainakin se on suuri ja toimeenpanoltaan vaativa uudistus. Mutta onko se radikaali polun vaihtamisen mielessä vai onko se uusin askel 1970-luvun kriiseissä alkaneessa muutosreitissä? *Making work pay* ei todellakaan ole uusi idea, ja reformissa on paljon jatkuvuuksia Labourin jo toteuttamiin. Labourhallituksen aikana jo lähestyttiin työikäisten sosiaalietuuksien yhtenäistämistä, otettiin käyttöön verotukia, lisättiin työvelvoitteita ja työnteon kannustimia. Silti *Universal Creditin* voi laittaa erityisesti Iain Duncan Smithin, konservatiivipuolueen oppositiokauden puheenjohtajan, koalitiollahituksen työ- ja eläke ministerin ja hänen perustamansa ajatuspajan (Centre for Social Justice, CSJ) nimiin (Jones 2012). Duncan Smithin visiona on monimutkaisen järjestelmän uusiminen niin, että etuuksilta

työhön siirtyminen tulee todella kannattavaksi.

*Universal Credit* tarkoittaa uutta tukimuotoa, joka yhdistää erilaisia *out-of-work*- ja *in-work*-etuuksia, suuren osan työikäisten tulo- ja tarveharkintaisia sosiaalietuuksia ja pienituloisten verovähennyksiä – yhteensä kuusi eri tukimuotoa, kuten perhe-, asumis- ja työttömyystukia (Kärkäinen 2013; Spicker 2012; Jones 2012; Jordan 2012). Järjestelmä muistuttaa runsaasti keskusteltuja negatiivista tuloveroa ja perustuloa. Järjestelmä häivyttää lopullisesti työssäkäymättömien (*out-of-work*) ja työssäkäyvien etuuksien (*in-work*) rajan. Tuki on kotitalouskohtainen ja siihen kuuluu kotitalouden koosta ja tilanteesta riippuva etuoikeutettu tulo-osuus. Etuoikeutetun tulon jälkeen tuen määrä laskee tasaisesti työtulojen kasvaessa. *Universal Credit* -järjestelmän ylläpito – etuuden hakeminen, sopeutuminen muuttuvien elämäntilanteiden ja tulojen mukaan jne. – on pyritty tekemään yksinkertaiseksi ja ”automaattiseksi”, niin että etuuden takaisinperintää ei tarvitse pelätä. Automaattisesti ja ajantasaisesti joustava tuki vaatii ajantasaisen tulorekisterin. Järjestelmä kattaa suuren osan väestöstä ja siitä tulee eläkejärjestelmän jälkeen toiseksi kalkein sosiaalimenojen kohde. Esimerkiksi on ennakoitu, että kullakin tietyllä hetkellä sen piirissä on puolet lapsiperheistä ja vielä suurempi osa jossain vaiheessa elämänsä aikana (Finch 2016).

Uudistusta saatteli vuoden 2010 parlamenttivaaleissa yltenyt moraalipaniikki ja moraalinen päätös (Hartley 2012). Diskurssin mukaan Britannia oli ”rikki”, demoralisoitunut; sosiaaliriippuvuuden ja työntekemättömyyden kulttuuri samoin kuin työtä vieroksvien alaluokkien yhteisöt yleistyvät. Moraalihuolen ja paniikin ykköskohde oli *worklessness* eli perheet/kotitaloudet, joissa ei ollut yhtään työssä käyvää. Tämä selittää osaltaan myös järjestelmän kotitalouskohtaisuutta ja implisiittistä sukupuolistuneisuutta. Tuen kotitalouskohtaisuus, kannustimien kohdistuminen eri tavoin talouden ensimmäiseen (tavallisesti mieheen) ja toiseen tulonsaajaan (tavallisesti vaimoon) sekä työnhakuvelvoitteen puuttuminen pienten lasten yksinhuoltajaideiltä heijastavat ja pitävät edelleen yllä sukupuolijakoja.

Moraalipaniikista kertoo sekkin, että järjestelmään liitettiin entisestään kiristyneet tuen ehdot, työnhaun velvoitteet ja sanktiot. Ankarimmillaan tukea voidaan leikata tai se voidaan poistaa kokonaan jopa kolmeksi vuodeksi. Kriitikoiden mukaan kovat sanktiot tekevät köyhyydestä rangaista-

van teon, ja tukien perhekohtainen katto on vastoin YK:n lasten oikeuksien sopimusta (KU Viikkolehti 30.4.2015). Monet tahot ovat pyrkineet arvioimaan, kohentaako vai heikentääkö uusi järjestelmä etuudensaajien tilannetta. Tosiasia on, että sosiaalimenojen säästö on ohjannut uudistusta (Jones 2012). Lisäksi järjestelmän toimeenpano kompromissien ja budjettirajoitteiden saattamana on johtanut siihen, että tuki on jo vuonna 2017 toisen näköinen kuin se oli ideointivaihteessa. Erityisen suuri rokotus tuli Cameronin kakkoshallituksen budjetissa (2015). *Universal Credit* on vaarassa menettää lupaavan potentiaalinsa ja vaipua peläksi julkisten menojen leikkausvälineeksi (Finch 2016).

Staattisesti arvioituna uusi tukimuoto alun perin lisäsi valtion budjettimenoja, ja täten sen julkistaloudellinen hyöty jäi riippumaan sen dynaamisista, työllistävistä vaikutuksista ja mahdollisista byrokratiakustannusten vähenemisestä. Arvioiden mukaan uudistuksen kannustinvaikutukset ovat ristiriitaiset. Joidenkin ryhmien efektiiviset veroasteet nousevat. Kahden aikuisen kotitalouksissa pääsääntöisesti ensimmäisen työntekijän kannustimet paranevat ja toisen työntekijän, tavallisesti vaimon, kannustimet heikkenevät. Koska kannustimet muuttuvat kumpaankin suuntaan, työllisyys- ja tulonjakovaikutusten arviointi on ollut vaikeaa.

Wikipedian<sup>9</sup> perusteellinen, noin 50 lähteeseen viittaava artikkeli kokoa järjestelmän taustan, tavoitteet ja kritiikin. Sitä ei ole puuttunut, vaan akateeminen, poliittinen, ajatuspajojen, järjestöjen, briiffaajien ja sanomalehtien kritiikki on ollut runsasta. Esille tuodun arvoskelun mukaan monien ryhmien toimeentuloon tulee uusia ongelmia, eivätkä työkannustimet ja työhön siirtyminenäkään näytä toimivan tavoitellusti. Järjestelmän odotetaan katalysoivan edelleen työmarkkinoiden fragmentoitumista ja palkkojen laskua, siis prekarisaatiota (Hartley 2012). Tilannetta on luonnehdittu myös kulissien takaiseksi kaaokseksi. Finch (2016) sanoo järjestelmän olevan veitsenterällä kaikkien kompromissien ja leikkausten jälkeen. Tähänastiset arviot nojaavat paljolti järjestelmän logiikkaan ja sisäänajovaiheen kokemuksiin. *Universal Credit* on niin massiivinen uudistus, että sen evaluaatio kaikista relevanteista näkökulmista vie aikaa. DWP eli työ- ja eläkeläministeriö lanseerasi ensimmäisen evaluointiohjelman jo vuonna 2012, ja ajantasaisesti sitä viime vuonna

---

9 [https://en.wikipedia.org/wiki/Universal\\_Credit](https://en.wikipedia.org/wiki/Universal_Credit). Luettu 1.6.2016

(2016) järjestelmän lopullisen toimeenpanon kynnyksellä.<sup>10</sup>

*Universal Credit* muistuttaa perustuloa. Molemmat ovat sosiaalivakuutuksen vastaisia ratkaisuja ja yhdistävät vero- ja sosiaalietuuksia. Työvelvoitteen, kontrollin, sanktioiden, kotitalouskohtaisuuden ja etuuden mataluuden vuoksi yleistuki on kuitenkin kaukana ei-ehdollisesta, elämiseen riittävästä perustulosta. Silti Bill Jordan (2012), pitkäaikainen perustulon puolustaja, kyselee, voisiko Universal Credit olla ”kinttu-polku” (*low road*) perustuloon. Voisivatko uudet aloitteet tuoda perustulon lähemmäksi takaoven tai keittiön kautta? Toivoa hänessä herättää se, että sosiaalipoliittisten innovaatioiden (kuten sosiaalivakuutuksen) alku on harvoin ollut mikään kirkas kuningastie (*high road*), vaikka ne jälkikäteen näyttäisivät siltä. Jordanin artikkelin jälkeinen kehitys ei oikein vala uskoa perustulovisioon.

## 7.5 Finanssikriisin jälkeen

### *Finanssikriisistä Brexitiin*

Finanssikriisi kosketti voimalla myös Britanniaa, jonka talous on poikkeuksellisen riippuvainen finanssisektorista (Lontoon Citystä). Labour-pääministeri Gordon Brownille lankesi keskeinen asema finanssikriisin hoidossa ja keynesiläisten suuntaviivojen vetämisessä. Valta vaihtui konservatiiveille jo vuoden 2010 vaaleissa. Brittiläiset kulttuurintutkijat John Clarke ja Janet Newman (2012) ovat analysoineet sitä, kuinka kriisin konstruktio muutti nopeasti muotoaan. Kriisi uudelleentyöstettiin taloudellisesta – miten pelastaa pankit ja palauttaa markkinoiden vakaus – poliittiseksi kysymykseksi: miten jakaa syy ja vastuu. Intensiivisen ideologisen työn tuloksena syyllistäminen ja vastuuttaminen fokusoitui pankkien riskistrategioiden sijaan ”jäykkään ja kalliiseen” hyvinvointivaltioon. Näin pääoman arvonlisäyskriisi muuntui taas kertaalleen hyvinvointivaltiota koskevaksi kriisiksi.

---

10 Universal Credit Evaluation Framework. July 2016, DWP ad hoc research report 34. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/536193/ad-hoc-report-34-universal-credit-evaluation-framework-2016.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536193/ad-hoc-report-34-universal-credit-evaluation-framework-2016.pdf).

Taluskasvun vauhdittamista ja julkisen talouden tasapainoa on haettu anglosaksiseen malliin tiukalla säästökuurilla ja palkkaeroosiolla. Reaalipalkat laskivat yhtämittaisesti liki seitsemän vuoden ajan. Aikaisempaa yhtä pitkää ja syvää pudotusta on haettava 1800-luvun puolivälistä. Alan Haldane, Englannin keskuspankin pääekonomisti kuvaa elpymistä sanoin *jobs-rich, pay-poor* (hyvä työpaikkakasvu, heikko palkkakehitys).<sup>11</sup> *New Economics Foundationin* kehittämän säällisen työn indeksin mukaan vuosina 2011–2014 turvallisten ja elämään riittävän toimeentulon antavien työpaikkojen osuus supistui (Haldane, emt.). Määrän odotettiin kääntyvän laskuun, kunhan kansallinen lakisääteinen, entisen vähimmäispalkan ylittävä National Living Wage (25 vuotta täyttäneille) astuisi voimaan (huhtikuussa 2016). Työttömyys oli kääntynyt selvään laskuun ja oli vuonna 2015 5.3 % (1, 8 miljoonaa henkeä). Silti alueellinen työttömyys, alityöllisyys ja työsuhteiden turvattomuus vaivasivat. Ammattiyhdistysliikkeelle vuoden 2015 lopulla (12.11.2015) pitämässään puheessa Haldanella oli kuitenkin myös hyviä uutisia. Vuoden 2010 jälkeen syntyneistä kahdesta miljoonasta työpaikasta huomattava osa oli sittenkin ollut kunnollisia, kokoaikaisia, ammattitaitoa vaativia työpaikkoja. Reaalipalkkojen ja palkkasumman osuuden kansantuotteesta ennustettiin lopulta kääntyvän nousuun.

Eurooppalaisittain Britannia on elpynyt hyvin taluskriisistä: talous ja työllisyys ovat kasvaneet euroaluetta nopeammin. Oma valuutta on ilmeisesti auttanut. Talous on hyvin palveluvaltainen, eikä yhtä vientiriippuvainen kuin vaikkapa Suomessa. Joustavat työmarkkinat ovat integroineet maahanmuuttajat ja näin heistä on tullut talouden voimavara, jolla OECD:n arvioiden mukaan on ollut huomattava merkitys taluskasvulle. Ymmärtääkseni elpyminen on enemmän Britannian talouden oman dynamiikan kuin minkään tietyn reformin ansiota. Alan Haldanen puheessaan ennakoima tulevaisuus ei ollut pelkkää auringonpaistetta. Hän ennakoi nousuja laskuja, keskimäärin kasvavaa mutta eriytyvää taloutta. Taluskasvu hidastuikin vuoden 2014 jälkeen ja julkinen velka on edelleen korkea, 89 % bkt:stä (2015; Eurostat). En sanoisi, että

---

11 Labour's Share – speech by Andy Haldane. Given at the Trades Union Congress, London <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/speeches/2015/864.aspx>. luettu 26.5.2016.

työn epävarmuus, eriarvoisuuden kasvu ja köyhyys ovat elpymisestä maksettu hinta – ne ovat liberaalin regiimin toiset kasvot.

Uudet parlamenttivaalit käytiin 7.5.2015. Cameron kävi kampanjansa paitsi luvatus EU-kansanäänestyksen myös menojen kontrollin ja tuloveron keventämisen merkeissä. Vaalikampanjan pohjaksi julkistettu Tory Manifesto sisälsi yksittäisiä kiinnostavia ja innovatiivisiakin ehdotuksia.<sup>12</sup> Talouden osalta manifesti lupasi jatkaa ”pitkän aikavälin suunnitelmaa”, näin myös julkisen talouden säästölinjaa. *Making work pay* -politiikka sisälsi nyt vähimmäispalkan ohella suunnitelman vähimmäispalkan verottomuudesta<sup>13</sup> – siis jotain muutakin kuin sosiaalietuuksien ja verotukien karsimista. Konservatiivien voitto oli selvä, jos kohta poliittiset kommentaattorit arvelivat kansanäänestyslupauksen pelastaneen Cameronin uhanneelta tappiolta.

Liberaalien romahdettua Cameron muodosti konservatiivien yksipuoluehallituksen. Julkisten ja hyvinvointimenojen säästöjen kohdentuminen jätettiin ohjelmassa hämärän peittoon. Niiden mittakaava selvisi budjetissa, kuten *The Guardianin*<sup>14</sup> tekemä hallituksen sadan päivän auditointi osoitti. Luvassa oli tiukkoja leikkauksia, jotka vaikuttaisivat miljoonien ihmisten elämään. Ammattiyhdistysliikettä koskeva lainsäädäntö oli odotettua rajoittavampaa. Oppositio syytti hallitusta lupausten pettämisestä ja U-käännöksestä.

Yksi kysymys on kuitenkin jyrännyt muut alleen: EU-kansanäänestys. Kun Brexit sitten, vastoin Cameronin kampanjointia, realisoitui 23.6.2016 kansanäänestyksessä, seurauksena oli hämmennys. Tulosta kommentoitiin ympäri maailmaa. Suomessa Sixten Korkman sanoi Britannian ampuneen itseään jalkaan. Cameron erosi, ja hallituksen sisäministeri Theresa May nousi Brexitin toimeenpanevaksi pääministeriksi. Kun tilannetta nyt katsoo keväällä 2017, seurauksena ei ole ollut ennakoitua poliittista ja taloudellista sekasortoa. Pitkät ja piinalliset eroneuvottelut EU:n ja Britannian välillä ovat kuitenkin vasta alussa, samoin

---

12 <http://www.bbc.com/news/election-2015-32302062>. Luettu 30.5.2016.

13 Huhtikuussa 2016 uusi vähimmäispalkka 25 vuotta täyttäneille oli 7.20 puntia eli 9.45 euroa tunnissa.

14 <http://www.theguardian.com/politics/2015/aug/14/david-cameron-first-100-days-what-has-conservative-government-actually-done>. luettu 26.5.2016.



pitemmän aikavälin seuraukset niin Britannialle, Euroopalle kuin maailmalle.

Vaalitulos ja sen alueellinen kartta paljastivat Britannian jakautuneisuuden. Jos jättää laskuista EU-myönteiset Skotlannin ja Pohjois-Irlannin, Suur-Lontoon alue oli ainoa, missä kyllä-äänät voittivat. Ei-äänten taustalla oli Euroopan heikko taloustilanne, työväestön aseman kurjistuminen, vanhojen teollisuusalueiden rapistuminen ja julkisten palvelujen, ennen muuta terveydenhuollon ongelmat. Suurin yksittäinen kysymys näyttää silti olleen EU:n itälaajentumisen (2004) jälkeen kasvanut maahanmuutto. Vaikka ekonomistien laskelmat osoittavat maahanmuuton vahvistaneen talouskasvua, arkinen kokemus on toinen: maahanmuuttajat ”vievät” työpaikat ja muuttavat yhteisöjen luonteen monenkirjavaksi – siitä huolimatta, että kansainyhteisön emo on jo vanhastaan monikulttuurinen maa. Erokampanjan EU-kritiikillä oli sekä asiallista että asiantonta pohjaa. ”Brysselin” niskaan on voinut kaataa kaikki vaikeudet.

EU-eron iskulause ”otetaan maamme takaisin” kuulostaa kovin Thatcheriltä. EU:ssa on monta puolta, myös yritystä istuttaa Euroopan sosiaalista mallia, työntekijöiden oikeuksia ja ympäristön suojelua. Kaikki tämä on ollut vastenmielistä erityisesti Britannian konservatiiveille. Harjoitettu kireä säästöpolitiikka on ollut brittien oma valinta. Ei-ääni oli ilmaus monenlaisesta pettymyksestä, protestista ja epäluottamuksesta niin kotimaisia kuin EU-eliittejä kohtaan. Se oli hätähuuto brittiläisen hyvinvointivaltion – tai ainakin hyvinvoivan kansakunnan – puolesta ja muistutus koko Euroopan päättäjille siitä, että kansalaisten huoliin tulisi suhtautua vakavasti. On vaikea uskoa, että Brexit olisi pelastus. Brexitin seuraukset pikemmin vähentävät kuin kampanjalupausten mukaisesti lisäävät sosiaalipolitiikkaan ja terveydenhuoltoon käytettävissä olevia resursseja (Taylor-Gooby 2016). Uuden pääministerin avaus kertoo kuitenkin yrityksestä ottaa kansalaisten pettymys ja suuttumus todesta. Hänen tunnuslauseenaan näet on ollut ”maa, joka toimii kaikkien, ei vain harvojen etuoikeutettujen hyväksi”.

## *Liberaali regiimi ristipaineissa*

Britannia on Euroopan liberaalein maa. Siellä harjoitettua hyvinvointivaltion politiikkaa voi kiistatta kuvata uusliberaaliksi. Finanssikriisin aiheuttama piikki julkisissa menoissa on jätetty ennätysnopeasti taakse, kun monissa Euroopan maissa lasku on ollut loivempaa (Taylor-Gooby 2016). Kysymys on kuitenkin pitemmästä suunnasta kuin 2010-luvun konservatiivihallituksista. Brittiläisen sosiaalipolitiikan ykkösgurun Peter Taylor-Goobyn (2013b; 2016) mielestä Britannia on reilun kolmenkymmenen vuoden ajan siirtynyt eurooppalaisesta kohti Yhdysvalloille ominaista pääoman valtaa ja taloudellis-sosiaalista eriarvoisuutta. Tämä rapauttaa inkluusiivisen hyvinvointivaltion tukea ja antaa hallitukselle tilaisuuden irtautua hyvinvointivaltion traditiosta ja juurruttaa radikaalia, kilpailullista ja individualistista liberalismia.

Taylor-Goobyn (2016) mielestä tuo traditio on toiminut sosiaalisen eheyden puolesta kapitalismille ominaisia jakoja ja ristiriitoja vastaan. Brittiläinen sosiaalipolitiikka menee nyt toisen, hajottavan ja jakavan hyvinvointivaltion (*divisive welfare state*) suuntaan. Vuosien 2010 ja 2015 konservatiiviset hallitukset tavoittelevat julkisten ja sosiaalimenojen pysyvää karsimista. Tämän ne pyrkivät tekemään vahingoittamatta omaa kannattajakuntaansa, josta ne ovat riippuvaisia sekä äänissä että puolueen rahoituksessa. Poliitiikka ei kuitenkaan voi suosia pelkästään konservatiiveille lahjoituksia tekeviä rikkaita, sillä puolue tarvitsee laajemman kannatuksen.

Hyvinvointipalvelujen ja sosiaaliturvan leikkaukset ovat vaikeita jopa Britanniassa. Uusliberalismin – siis hyvinvointivaltion takasinvyöryttämisen – marssille on esteitä (Humage 2016). On vaikea siirtyä sellaiseen avoimeen uusliberalismiin, joka hylkäisi hyvinvointivaltion. Hyvinvointivaltion ydin on edelleen kansalaisten suosiossa ja suojeluksessa; Britanniassakin poliitikot pyrkivät “välttämään syyllisyyttä”. Jakavalle ja hajottavalle politiikalle on sen sijaan saumaa. Taylor-Gooby (2016) näyttää, miten tendenssi toteutuu verotuksessa, maahanmuuttopolitiikassa, työmarkkina- ja aktivointitoimissa sekä vanhuuseläkkeissä. Kaikilla näillä alueilla on nähtävissä politiikkaa, joka suosii omaa kannattajakuntaa, rokottaa ei-kannattajia sekä vahvistaa jo valmiiksi leimattujen ryhmien stigmaa.

Verotuksessa on siirrytty regressiiviseen suuntaan, kun arvonnisävero on tiukennettu ja yritysten maksamaa yhteisöveroa kevennetty. Työväenluokkaa on rokotettu kolmella tavalla: ammatillisia oikeuksia (kuten lakko-oikeutta, työsuhde- ja irtisanomissuojaa) on kavennettu, *welfare-to-work*-politiikkaa tiukennettu ja työikäisten sosiaaliturvaa heikennetty. *Welfare-to-work*-toimet lisäävät köyhien leimaamista ja Taylor-Gooby kutsuukin niitä aktivointi- ja stigmatisointiprojekteiksi. Toinen alue, jolla haavoittuva ryhmä on hyökkäysten kohteena, on maahanmuuttajien tuki ja palvelut. Sosiaaliriippuvuusdiskurssi ja nationalistinen hyvinvointisovinismi luovat näiden politiikkojen tarvitseman hyväksynnän. Mitä eri ikä- ja sukupolviin tulee, konservatiiveille tärkeät eläkeläiset ovat nuoria paremmin suojattuja, vaikka eläkkeitäkään ei tiukassa säästöpolitiikassa voi jättää kokonaan koskematta.

Niinpä Taylor-Goobyn tyyli johtopäätös on, että hallitus pyrkii muuntamaan brittiläisen hyvinvointivaltion suunnan eheyden ja sosiaalisen koheesion moottorista sosiaalisten jakojen levittämisen moottoriksi. Vaikea ja ikävä säästöpolitiikka pannaan toimeen suosimalla omalle kannatukselle tärkeitä ryhmiä ja suuntaamalla näkyvät säästöt vähemmän tärkeisiin tai valmiiksi marginalisoituihin ja stigmatisoituihin ryhmiin. Hän myös arvelee, että matala talouskasvu ja eurooppalainen talouskuri luovat olosuhteet, joissa Eurooppa saattaa yleisemmin seurata brittiläistä tietä. Jos ajattelen Suomea, kuvio tuntuu kovin tutulta. Vaikka en uskoisi noin yksiselitteiseen kannattaja- ja ei-kannattajakuvioon, joidenkin mekanismien tuloksena tyylin politiikkaa näyttää aina kohdistuvan valmiiksi huono-osaisiin, haavoittuviin ja sosiaaliriippuvuus (sosiaalipummi, vapaamatkustaja) -diskurssilla leimattuihin ryhmiin. On tosiaan syytä kysyä, onko hyvinvointivaltion politiikka kadottamassa sosiaalista koheesiota luovan kykynsä ja muuttumassa epäoikeudenmukaisuuden kokemusten lähteeksi (Julkunen 2017).

## 8. Sosiaalidemokraattinen regiimi sosiaalidemokraattisen hegemonian jälkeen

### 8.1. Ruotsi muuttaa suuntaa

*”Sosiaalidemokraattien maaginen kosketus”*

Kuten Pauli Kettunen (2004, 2006a) on kuvannut, Ruotsi asetti itsensä sosiaalisen edistyksen mallimaaksi, kolmanneksi tieksi kapitalismin ja sosialismin väliin jo maailmansotien välisenä aikana. ”Kansa” (*folk*) kuului nimenomaan porvariston ideologiseen arsenaaliin, mutta sosiaalidemokraatit omaksuivat sen alkaessaan rakentaa ”kansankotia” 1930-luvulla pääministeri Per Albin Hanssonin johdolla (Ryner 2007). Perustan loivat pääoman, työväestön ja talonpoikien luokkakompromissit, jotka sittemmin ovat muuntuneet pääoman, työväestön ja keskiluokan kompromisseiksi. Kuten Ryner (2004; Belfrage & Ryner 2009) huomauttaa, kysymys oli myös kansanliikkeissä tapahtuneesta kollektiivisen eetoksen ja luokkasubjektin muodostumisesta.

Ruotsi on saanut vuosikymmenet edustaa skandinaavisen tai pohjoismaisen yhteiskuntatyyppin kärkeä: kehittynyttä ja anteliasta hyvinvointivaltiota, universalismia, sosiaalista korporatismia, keynesiläistä talous- ja työllisyyspolitiikkaa, laajaa julkista palvelusektoria, laajaa jul-

kista työllisyyttä ja korkeaa verotusta. Kun Esping-Andersen (1990) teki vaikutusvaltaisen erottelunsa, hän nosti sosiaalidemokraattisen regiimin empiiriseksi vastineeksi Ruotsin. Magnus Ryner (2002) käyttää sosiaalidemokraattisen hegemonian käsitettä analysoiden sen muodostumista ja lujittumista Ruotsissa. Pekka Kosonen (1987, 1998) puolestaan kirjoittaa Ruotsin sosiaalidemokraattisesta hegemonisesta projektista, jonka keskeisinä tavoitteina hän piti täystyöllisyyttä ja tasa-arvoa.

Hyvinvointivaltioteorian ”valtaresurssimalli” (Korpi 1983; Esping-Andersen 1990) pätee parhaiten Ruotsin kasvukauteen. Magnus Ryner (2007) pitää sitä suorastaan sosiaalidemokratian ideologisena puolustuksena oikealta ja vasemmalta tullutta arvostelua vastaan. Joka tapauksessa sosiaalidemokraatit pystyivät valloittamaan riittävän parlamentaarisen aseman ja yhtämittaisen hallitusvallan, tekemään puolueesta ja ay-liikkeestä (LO) yhtä ja samaa, käyttämään asiantuntijavaltaa, muotoilemaan hegemonisia ratkaisuja ja muodostamaan ratkaisujen läpäisyn vaatimat koalitiot. Lundberg ja Åmark (2013) kutsuvat tätä kykyä muotoilla strategisia, hegemoniseksi muodostuneita ratkaisuja ajan kysymyksiin suorastaan sosiaalidemokraattien maagiseksi kosketukseksi.

Vertailevasta perspektiivistä Ruotsin tai skandinaavisen mallin erityisyytenä on pidetty kalleutta eli korkeita veroja ja sosiaalimenoja sekä hyvinvointivaltion universalismia ja anteliaisuutta. Taloustieteellisesti suuntautuneet ovat painottaneet työmarkkinasuhteita, sosiaalista korporatismia, aktiivista työmarkkinapolitiikkaa ja solidaarista palkkapolitiikkaa (Mjøset, red. 1986; Pekkarinen ym. 1992). Feministit (esim. Mahon 2007b; Julkunen 1993d, 2008e) puolestaan ovat muistuttaneet sukupuolten suhteiden merkityksestä mallin rakentumisessa. Vasta 1960-luvun sukupuolimurros käynnisti Pohjoismaita luonnehtivan ”naisystävällisen”, laajan hoiva- ja palveluvallion ekspansion. Vielä 1960-luvulle tultaessa pohjoismaiset hyvinvointivaltiot eivät kustannuksiltaan poikenneet amerikkalaisesta (Rothstein 1998).

Olennaista on se, miten luokka- ja sukupuolikompromissit ja ideologiset ”superhyvät” (tasa-arvo, universalismi, solidaarisuus) on instituoitu ruotsalaiseen sosiaalivakuutus- ja palvelujärjestelmiin. Keskeiset ruotsalaiset sosiaalipoliitikot (Korpi & Palme 1996, 1998; Rothstein 1998, 2000) painottavat hyvinvointivaltion kykyä vastata paitsi työväen- myös keskiluokan intresseihin. Tämä nojaa ”Matteuksen evankeliumin peri-

aatteeseen”: niille, joilla on, annetaan enemmän, esimerkiksi ansiosidonnaisina etuuksina. Sosiaalidemokraattisen sosiaalipolitiikan ”kruununjalokivi”, kansan- ja työeläkkeen yhdistänyt eläketurva on esimerkki universalismin ja ansiotulojen kompensaaion yhdistämisestä. Myös palvelujen tulee olla riittävän hyvätasoisia pitämään keskiluokka mukana yhteisissä palveluissa. Näin eri luokkiin kuuluvat jakavat yhteisiä kokemuksia samoissa päiväkodeissa, sairaaloissa ja vanhainkodeissa; näin myös hyvinvointivaltion kannatus- ja rahoitusperusta eli veronmaksuvalmius säilyy riittävänä. Vaikka työperusteisuus ja ansiosidonnaisuus ovat poikkeus tiukasta sosiaalikalansalaisuuteen perustuvasta universalismista, tätä on lievittänyt palkkatyön yleisyys sekä palkka- ja tuloerojen kohtuullisuus. Lisäksi, toisin kuin vaikkapa Suomessa, sosiaalivakuutusjärjestelmissä, myös työeläkkeissä, on etuuksia rajoittavat tulokatot.

”Pohjoismaisen mallin” konseptiolla oli alun perin poliittisia, visionäärisiä ja utooppisia ulottuvuuksia (Kettunen 2006a; Ryner 2007); se oli sosiaalidemokraattien tie valtaan (Esping-Andersen 1990). Näin tulee ymmärrettäväksi merkillinen episodi (Kangas 2012): sosiaalidemokraatit jättivät vuonna 2011 Ruotsin Patentti- ja rekisteröintilaitokselle mallia (”den nordiska modellen”) koskevan merkkinuojuhakemuksen. Hakemuksessa esitettiin, että pohjoismaista mallia on pidettävä sosiaalidemokraattien aikaansaannoksena. Vuoden harkinnan jälkeen laitos myönsi käsitteelle merkkinuojan. Päätöksen mukaan pohjoismaisella mallilla tarkoitetaan nimenomaan sosiaalidemokraattista mallia – mitä se sitten onkin!

Ruotsin mallista ei ole vain yhtä tarinaa; ei myöskään sen transformaatiosta ja uudelleenmuotoilusta. Kokoaan tähän lukuun tarinan, jossa talouselämällä ja taloustieteellä on keskeinen rooli Ruotsin sopeuttajana muuntuvaan kapitalismiin. Ruotsin elinkeinoelämä on kansainvälistä ja monipuolista vientiteollisuutta. Peter Katzensteinin (1985) analyysi pienistä avoimista talouksista ja pienistä valtioista, jotka loivat vahvat hyvinvointivaltiot ulkoisten markkinaepävarmuuksien suojaksi, pätee hyvin Ruotsiin. Mutta Ruotsi on esimerkki myös sopeutumisesta 1980-luvulta alkaen ratkaisevasti uudelleenrakenteistuneeseen kapitalismiin. Tämä on merkinnyt sekä makrotalouden että julkisen hallinnon ja hyvinvointivaltion rakenteellista ja institutionaalista reivaamista uusille urille; se on edellyttänyt uusklassisen tai uusliberaalin ajattelun omaksumista myös sosiaalidemokraattisessa eliitissä (Ryner 2002, 2004; Cox 2004). Vaikka

sosiaalidemokratia on muuntunut, on selvää, ettei Ruotsissa vallitse enää aikaisempien vuosikymmenten sosiaalidemokraattista hegemoniaa. Luvun otsikossa seurailen Karen M. Andersonia & Ellen Immergutia (2007), jotka analysoivat Ruotsin sosiaalipolitiikkaa ”sosiaalidemokraattisen hegemonian jälkeen”. Sen sijaan kiistanalaisempaa on, missä määrin Ruotsin hyvinvointimalliin sisäistetty sosiaalidemokraattinen eetos – julkisen vallan vastuu hyvinvoinnista, universalismi, tasa-arvo, sosiaalinen yhtenäisyys, kohtuus ja kohtuullisuus, solidaarisuus, vastuu huono-osaisista – on säilynyt tai väistynyt.

### *Ruotsalainen suunnanmuutos*

1970-luvun alussa vientimarkkinoiden sakatessa Ruotsinkin talous näytti joutuneen negatiiviseen kierteseen. Vielä 1970-luvun taloudellisen taantumana aikana Ruotsi kuitenkin piti kiinni keynesiläisyydestä elvyttäen itsepintaisesti ja veroastetta, budjettivajetta ja julkista velkaa kasvattaen. Tasa-arvo oli Ruotsin superideologia, jonka vuoksi siedettiin myös – ekonomistien käsittein – tehokkuustappioita ja maksimaalista matalampaa talouskasvua (Kosonen 1998; Vartiainen 2001). Samaan aikaan yhteiskuntasuhteet natisivat myös sisältäpäin. Ruotsi koki 1960- ja 70-luvulla työväestön radikaalin protestiaallon (Julkunen 1987). LO<sup>15</sup> otti asiakseen vastata ruohonjuuritasolta nousseisiin vaateisiin; se radikalisoitui. Myötämääräämislaista ja palkansaajarahastoista tuli eräänlainen taitekohta. Eri-tyisesti investointien tontille pyrkineet, talouspolitiikan välineeksi ajatellut palkansaajarahastot olivat liian vasemmistolainen idea Ruotsiinkin. Niiden katsottiin murtaneen 1930-luvulla aikaansaadun yhteiskuntasopimuksen, jonka mukaan omistajat ja johto johtavat yrityksiä ja työtä, ammattiyhdistyksille kuuluvat jakokysymykset.

---

15 LO = Landsorganisationen, Suomen SAK:ta vastaava ammatillinen keskusjärjestö. Sosiaalidemokraattisen hegemonian aikaan puolue (SAP, Sveriges socialdemokratiska arbetareparti) ja LO olivat kasvaneet yhteen. Vuosina 1987–1991 niillä oli yhteisjäsenyys eli LO:n jäsenet olivat automaattisesti myös SAP:n jäseniä. Sittemmin LO on kohdannut jäsenkatoa ja suhteellisen asemansa menetyksen toimihenkilöjärjestöjen (TCO, Saco) vahvistuessa (Andersen ym. 2014).

Elinkeinoelämä aloitti vastaiskun. Työnantajajärjestön (SAF) johtoon nousi vahva, värikäs ja ”vapaaan markkinatalouden” määrätietoinen kannattaja, Curt Nicolin. Myös oikeistolaiset ajatuspajat ja kustantajat kuten elinkeinoelämän talouspoliittinen seura SNS (*Studieförbundet Näringsliv och Samhälle*, perustettu 1948) ja SAF:n vuonna 1978 perustama libertaristinen Timbro muovasivat käsityksiä uusiksi (Ryner 2002, 2004; Carson 2006). Edellinen suuntautui enemmän vaikuttajien ja asiantuntijoiden keskinäiseen kommunikaatioon, jälkimmäinen levitti viestiä suurelle yleisölle.<sup>16</sup> Sosiaalidemokraatit menettivät hallitusvallan vuoden 1976 vaaleissa ensimmäisen kerran neljäänkymmeneenluokkaan vuoteen, vaikka palasivatkin sitten Olof Palmén johdolla uudestaan valtaan vuosiksi 1982–1991. Sosiaalidemokraatit olivat menettäneet jatkuvan hallitusvallan, joka siitä lähin on vaihdellut vasemmiston ja oikeiston välillä.<sup>17</sup>

Ruotsalaisyritykset suuntautuivat jo 1980-luvulla vahvasti kansainvälistymiseen. Osin tämän vuoksi, osin vastaiskuna palkansaajarahastoille ja ammattiyhdistysliikkeen radikalisoitumiselle työnantajat vetäytyivät keskitetyistä tuloratkaisuista. Ruotsin tunnettu työmarkkinamalli mureni; palkkasopiminen siirtyi liitto- ja paikalliselle tasolle ja työnantajat vetäytyivät muistakin kolmikantaisista elimistä (Wilks 1996; Kosonen 1998). Jälkikäteen on nähtävissä, että se ei kuitenkaan ollut työelämän suhteiden ja palkanmuodostuksen kannalta niin radikaali muutos kuin olisi voinut kuvitella. Monet tekijät, kuten kummankin osapuolen korkea järjestäytyneisyys sekä ammattiosastojen oikeudet paikallistasolla ovat pitäneet yllä palkkakoordinaatiota, sopimusten roolia, palkkojen kasvua ja työmarkkinarauhaa (Andersen ym. 2014; Kauhanen 2015; Zettergren 2015).

Työnantajien keskusjärjestö SAF siis toimi liberaalimman yhteiskuntapolitiikan kärkenä. 1980-luvun alussa SAF ja oikeistopuolue *Moderata*

---

16 Verosota oli yksi ideologisen yhteenoton ulottuvuus. Yksi kuuluisimpia tähän osallistuneita oli Astrid Lindgren. Expressen-lehti julkaisi 10. maaliskuuta 1976 Lindgrenin ”sadun” *Pomperipossa i Monismanien*, jossa viisaat valtiomiehet perivät satukirjailijalta 102 prosenttia marginaaliveroa.

17 Ruotsissa rakennetaan ns. blokkihallituksia, eli hallitukset kootaan joko oikeiston tai vasemmiston voimin, ei rajaa ylittäen. Poliittisia kompromisseja ja sopimuksia voidaan rakentaa myös rajan yli, eli hallitus voi hakea oppositiolta tukea. Suomessa erityisesti elinkeinoelämä ihannoii selväpiirteisiä vaihtoehtoja tarjoavia blokkeja, joiden välillä äänestäjät voivat valita.



*terna* omaksuivat avoimen kriittisen asenteen julkista sektoria ja julkisia hyvinvointipalveluja kohtaan. Myöhemmin tehdyssä 28 pohjoismaisen puolueen vertailussa Moderaterna edusti ja esitti tiukinta hyvinvointivaltion kritiikkiä vaatien sekä kustannusten leikkaamista että toimeentulojärjestelmien ja palvelujen uudelleenajattelua (Nordlund 2006). 1980-luvun puoliväliin mennessä Ruotsiin oli ensimmäistä kertaa toisen maailmansodan jälkeen muodostunut yhdistynyt oppositio sosiaalidemokraattiselle hyvinvointipolitiikalle. Julkiset keskustelut koskivat hyvinvointivaltion organisatorisia heikkouksia, kielteisiä sivuvaikutuksia, standardisointia, jäykkyyksiä ja yksilöllisten preferenssien kuulemattomuutta (Blomqvist 2004; Petersen 2011). Ruotsalaisen hyvinvointivaltion ideologiset ja institutionaaliset kivijalat, tasa-arvo ja universalismi, joutuivat arvostelluiksi tai uusien ideoiden haastamiksi. Samoin kuin hyvinvointivaltio myös tasa-arvo ja universalismi ovat symbolisia hyviä, joita on vaikea arvostella suoraan. Sen sijaan ne voidaan kehystää uudelleen kielteisillä sävyillä tasapäistämisenä ja yhteen kaavaan kangistamisena ja syrjäyttää yksilöllisyyden ja (valinnan)vapauden monin versioin (Svallfors 1996; 1999; Kosonen 1998; Carson 2006). Sosiaalidemokraattiseen ikoniin, Olof Palmeen kohdistunut vihamielisyys ja hänen murhansa 1986 kuvasivat omalla tavallaan konfliktierkkää ilmapiiiriä.

Vuosikymmenen loppua kohti julkisen sektorin kritiikkiä alkoi esiintyä myös sosiaalidemokraattien sisällä, kärjessä julkisen sektorin koosta ja tuottavuudesta huolta kantanut, vuosien 1982–1990 valtiovarainministeri Kjell-Olof Feldt (1994). Eliitin ja kansalaisten kuilu repesi (Svallfors 1996). Vuosikymmenen lopulla tehdyssä selvityksessä vielä yli puolet kansalaisista (56 %) halusi laajempaa julkista sektoria hyvinvoinnin takaamiseksi, mutta näin ajatteli vain kaksi sadasta talouselämän eliitissä (Julkunen 1999c).

Taluspoliittisesti Ruotsi mukautui avautuvaan maailmantalouteen ja vapaasti liikkuvan pääoman aikaan samojen ratkaisujen kautta ja samaan aikaan kuin Suomikin. Sukupolveni hyvin tietämä ruotsalainen sosiologi Joachim Israel kirjoitti vuonna 1994 kiistakirjoituksen hyvinvointivaltioon ja ammattiyhdistysliikkeeseen kohdistuneesta ajohdista (*Klappjakt på välfärden*). Siinä hän analysoi käynnissä ollutta uusliberaalia systeemi muutosta ja katsoi, että se käynnistettiin viidellä toimella: kruunun devalvointi, luotto- ja valuuttasäätelyn poistaminen, veroreformi (ml.

vuoden 1991 pääomaverouudistus) ja kruunun sitominen ecuun. Nämä ovat ne samat toimet, joita Andreas Bergh (2012; Bergh & Erlingsson 2009) pitää keskeisinä liberalisointiaskeleina matkalla ”DDR-Ruotsista kapitalistiseen hyvinvointivaltioon”. Suomi erosi Ruotsista siinä, että markkaa ei devalvoitu, vaan integroitumista entistä avoimempaan ja kilpailullisempaan talouteen tavoiteltiin vahvalla markalla (Julkunen 1992a, 2001f). Prosessin seurauksena kumpikin maa ajautui 1990-luvun alussa syvään lamaan, ja Suomikin joutui devalvoimaan markan selvittääkseen siitä.

Vaikka Ruotsin ja Suomen makrotalouden käänнос kulki samaa jalkaa, oli Ruotsi radikaalimpi ”vuosisadan verouudistuksessa” eli pääomatulojen ja suurituloisten marginaaliverotuksen keventämisessä sekä julkisen sektorin reformissa. Joakim Palme (sit. Kosonen 1998, 342) katsoi Ruotsin hyvinvointivaltion ekspansion päättyneen vuoden 1988 verouudistukseen. Käänte näkyy selvästi myös sosiaalivakuutuksien avokätsisyyttä kuvaavassa indeksissä, jossa taitepiste kohti laskua ajoittuu 1980-luvun toisella puoliskolle (Saari 2010, 46).

### *”Swedosclerosis” ja lamapolitiikka*

Kun taloudet liitetään avoimeen maailmantalouteen, aikaisemmat kasvu- ja työllisyyssurat käyvät uhanalaisiksi (Rhodes 1996). 1990-luvulla Ruotsin hallitukselle virtasi sekä kotimaisia että kansainvälisiä ekonomistien ohjeita yhteiskuntapoliittisen linjan muuttamiseksi (Julkunen 2001f). Keskustelussa otettiin käyttöön termi *swedosclerosis*, joka oli erityisen pahanlaatuinen, liian laajan hyvinvointivaltion tuottaman euroskleroosin eli taloudellisen näivettymisen muoto. Kaikilla ekonomistien, teollisuuden ja työnantajien viesteillä oli sama sisältö: jos Ruotsi ei lisää talouden ja työmarkkinoiden joustavuutta, anna tuloerojen kasvaa, supista julkista sektoria ja karsi anteliasta sosiaaliturvaa, sitä odottaa tuho. Kysymys oli Ruotsin koko mallista ja ulospääsy vaati syviä rakenteellisia ja institutionaalisia muutoksia. Kansainväliset ekonomistit pitivät julkisten palvelujen rahoitusta ja tuottavuutta mallin Akilleen kantapäänä. He puhuivat pohjoismaisen mallin trilemmasta eli korkean työllisyyden, tasa-arvon ja budjettirajoitteiden yhä vaikeammasta yhteensovitettavuudesta. Korkea

työllisyys palvelutalouden oloissa näytti vaativan suurempia tuloeroja ja matalapalkkaista työtä, mikä soti tasa-arvon ideologiaa vastaan (esim. Iversen & Wren 1998; Iversen 2001; Huber & Stephens 2001b).

Kotimaisia neuvonantajia edusti merkittävän ekonomistin Assar Lindbeckin johtaman talouskomission raportti (*Nya villkor för ekonomi och politik*, 1993). Lindbeck (1997; Julkunen 2001f, 185) listasi julkisen sosiaaliturvan ja tulontasauksen kielteiset taloudelliset seuraukset verotuksen ja verokiilan aiheuttamista tehokkuustappioista ja budjettien alijäämistä aina kielteisiin käyttäytymisvaikutuksiin ja sosiaaliturvan hyväksikäyttöä pidättelevien normien rapautumiseen. Vaikka Lindbeckin kaltaiset ekonomistit tasapainottivat arvioitaan hyvinvointivaltion saavutuksilla, saatoi Bo Rothsteinin (2000, 230) tavoin hämmästellä, miksi valtavirran ekonomistien näkemykset olivat niin ”oikealle kallellaan”.

Sosiaalidemokraatit olivat jo tutuiksi käyneissä ongelmissa. Kannatusluvut hupenivat ja puoluetta jakoivat sisäiset kiistat, joiden äärihaluilla olivat valtiovarainministeriö ja ammattiyhdistysliike. Valtiovarainministeriön laittaa edustanut Kjell Olof Feldt katsoi puheenvuorossaan *Räddä välfärdsstaten* (1994), että Ruotsi ei voi selvitä kriisistään, jos sen hyvinvointivaltiosta ei tehdä suppeampaa ja halvempaa. Sosiaalidemokraatit nousivat uudestaan valtaan laman jo taituttua, mutta sen seurausten painaessa edelleen (vuosiksi 1994–2006). Laman jälkeisen ajan julkisen talouden säästölistan teki ja perusteli kirjassaan *Den som är satt i skuld är inte fri* (1997) pääministeri Göran Persson.

Suomen ja Ruotsin lama- ja säästöpolitiikat olivat varsin samanlaisia. Kummassakin maassa tähdättiin talouskasvun käynnistämiseen, työllisyyden rakennesiirtymään julkiselta yksityiselle sektorille ja julkisen talouden tasapainottamiseen. Kummassakin maassa tehtiin mittavat julkisten menojen ja sosiaalietuuksien leikkaukset (Kautto 2000; Palme ym. 2002). Opposition olisi ollut mahdollista vetäytyä leikkauksista, mutta sosiaalidemokraatit päinvastoin jakoivat ne kilpailijansa kanssa. Toimia pidettiin kovina mutta välttämättöminä (Dahlström 2006). Palattuaan valtaan sosiaalidemokraateilla oli oma säästöohjelmansa. Toisaalta hallitus kuitenkin teki monia korjauksia ylöspäin, niin että koko 1990-luvun saldo ei jäänyt niin ankeaksi kuin lamaleikkausten jäljiltä näytti. Elvyttävämällä finanssipolitiikalla Ruotsissa tasoitettiin vaihtelujen jyrkkyyttä. Vaikka työllisyys supistui yhtäläisesti Suomen kanssa, työttömyys oli kor-

keimmillaan kahdeksan prosenttia, kun se Suomessa oli kahdeksantoista prosenttia (Kautto 2000). Julkisen sektorin kasvua rajoitettiin, mutta julkisen sektorin työllisyys säilyi laajana. Ruotsi veti omaa linjaansa myös tässä: samanaikaisesti kun lamatyöttömyys nousi huippuunsa, Ruotsi otti vastaan modernin historian siihen asti suurimmat pakolaismäärät. Tästä seurasi painetta sosiaali- ja työvoimahallinnossa etenkin, kun maahanmuuttajien tuossa tilanteessa oli liki mahdoton saada jalansijaa ruotsalaisilla työmarkkinoilla.

Valtioneuvoston asettaman, hyvinvointitilinpidon tehneen komitean (*Kommittén Välfärdsbokslut*, Palme ym. 2002) mielestä 1990-reformit eivät merkinneet Ruotsin mallin hylkäämistä. Monien näkemysten mukaan hyvinvointijärjestelmällä oli niin luja legitimitetti, kansalaisten kannatus ja eliittien sitoutuminen, että hyvinvointivaltioon tehtiin vain makro- ja julkistaloudellisesti välttämättömät sopeutukset (Lindbom 2001). Väitän kuitenkin Petersenin (2011) lailla, että reformit olivat monisävyisempiä. Ruotsalainen hyvinvointivaltio kärsi myös legitimitettin kyseenalaistamisesta ja yhteiskuntapolitiikan suunnasta otettiin yhteen. 1970- ja 1980-luvulla auennut reformipolku on sittemmin saanut jatkoa.

## **8.2. Sosiaalipoliittisen reformin kolme pilaria – palvelut, eläkkeet ja työlinjat**

### *Julkisen sektorin reformi ja valinnanvapauskumous*

On tavallista väittää, että 1990-luvun muutokset jarruttivat sosiaalimeinojen kasvua, mutta jättivät (pohjoismaisten) hyvinvointijärjestelmien periaatteet ja ydinarvot koskemattomiksi. Kaikki eivät tätä hyväksy, en minäkään. Kysymys kiistassa on osin siitä, mikä merkitys julkisen sektorin reformille, NPM:n sisäänmarssille ja yksityistämiselle annetaan. Ruotsi on kulkenut Pohjoismaiden kärjessä kaikessa tässä: yksityistämisessä, kilpailutuksessa ja kuluttajan valinnassa (Hyvärinen & Lith 2008; Forma ym. 2006; Petersen 2011). Silti tuntuu yllättävältä, että yksityistämisbarometrin mukaan Ruotsi on 2010-luvulla ”maailman yksityistetyin maa” (Edenheim & Rönnblom 2012).

Julkisiin palveluihin kohdistunut arvostelu on ollut tyyppillistä laajan julkisen palvelusektorin Pohjoismaissa ja Britanniassa. Sosiaalidemokraatitkin alkoivat 1980-luvulla vastata tähän kyseenalaistamiseen. Julkisen sektorin modernisaatiota tavoiteltiin lukuisin ohjelmin iskulauseina ”uusi julkisten palvelujen kulttuuri”, ”käyttäjän vaikutusvalta” ja ”käyttäjädemokratia” (Hellberg 1991; Julkunen 1994b). Esimerkiksi lastensuojelussa avattiin ovet yksityiselle yritystoiminnalle jo 1980-luvun alussa (Meagher ym. 2016).<sup>18</sup> Vuosikymmenen loppupuolella huomio kääntyi valinnanvapauteen ja julkisen sektorin kasvun pysäyttämiseen, ja samaan aikaan sosiaalidemokraattinen hallitus laittoi toimeen laajan palvelusektorin desentralisaation ja keskusvallan purkamisen.

Sosiaalidemokraatit pyrkivät siis tarttumaan julkisen sektorin uudistamiseen suojellen samalla universaalin hyvinvointivaltion ydintä eli verorahoitusta ja palvelujen yhdenvertaista saatavuutta ja käyttöä. Lundbergin ja Åmarkin (2013) mukaan sosiaalidemokraatit kuitenkin epäonnistuiivat 1980- ja 90-luvun vaihteessa muotoilemaan tulevaisuuteen katsovan vision. Vuoden 1991 vaalit olivat heille shokeeraava tappio. Sosiaalidemokraattien uudistusohjelma oli kaukana siitä vyörytyksestä, jolla vuoden 1991 vaalit voittanut oikeistoallianssi alkoi toteuttaa julkisen sektorin NPM-henkistä kumousta (Blomqvist 2004; Petersen 2011; Kosonen 1998). Vuosina 1991–94 vallitsi markkinoistamisen ja markkinamekanismien käyttöönoton euforia, niin paikallisella kuin kansallisella tasolla. Valtion yrityksiä yksityistettiin ja radikaaleja aloitteita tehtiin kaikilla julkisen hallinnon alueilla. Julkiset hyvinvointipalvelut avattiin yksityisten toimijoiden kilpailulle; kuntalaki uudistettiin (1991) ja hankintalaki astui voimaan 1994. Näiden ansiosta syntyi kysyntää yrityspohjaiselle palvelutuotannolle, ja yksityisissä yrityksissä työskentelevän sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön määrä kaksinkertaistui 1990-luvulla (Kuivalainen 2006). Reformi läpäisi sellaiset hyvinvointipalvelujen ydinalueet kuin asuntotuotannon, koulun, terveydenhuollon, vanhusten huollon, lasten päivähoidon ja lastensuojelun. Oman lisänsä palvelujen muodonmuutokseen antoivat myös lama ja lamasäästöt.

---

18 Lastensuojelu (lastenkodit ym.) on tietysti kapea siivu sosiaalipalveluja. Hyvinvointivaltion transformaatio näkyy siitä kuitenkin hyvin. Myös Suomessa lastensuojelulaitokset ovat pisimmälle yksityistettyä sosiaalipalvelua (Julkunen 2013d).

Ollessaan oppositiossa sosiaalidemokraatit puhuivat hallituksen ”yksityistämishysteriasta”. Sosiaalidemokraattien palatessa valtaan 1994 porvarilliset puolueet pelkäsivät näiden vyöryttävän uudistuksia takaisin ja tekivät lukuisia valtiopäiväaloitteita markkinaratkaisujen puolesta. Oikeistopuolueet tähdensivät kilpailua ja valinnanvapautta instrumentteina, joilla saavutettaisiin koko houkuttelevien lupausten repertuaari: itsemäärääminen, kustannussäästöt, laatu, byrokratian purku, joustavuus, vastuu, innovaatiot, dynaamisuus ja tehokkuus (Petersen 2011). Yksityistymisen jatkui sosiaalidemokraattien palattua valtaan, mutta uudistusten vauhti hidastui, suurin innostus ja kokeiluhenki olivat jo laantuneet. Sosiaalidemokraattinen hallitus myös sääteli lain, jolla pysäytettiin Tukholman suurin yksityistämisyhtiö, kuten sairaaloiden myynti yksityisille liikeyrityksille (Carson 2006, 193).

*Julkisten palvelujen kilpailutus* hankintalain mukaisesti laittoi vauhtia yksityisten tuottajien ja markkinoiden muodostamiseen, mutta ei tarjonnut kuluttajalle valinnanvapautta eikä taannut todellisten palvelumarkkinoiden syntyä. Vuoden 2006 vaalien alla markkinasuunta otti uusia kierroksia, kun kolmen porvarillisen puolueen allianssi asetti tavoitteeksi asiakasvalinnaksi (*kundval*) kutsutun järjestelmän ja valinnanvapauslain (*Lag om Fritt Val*) (Kuivalainen 2006; Koskiaho 2008; Petersen 2011). Järjestelmän keskeisenä muotona ovat palvelusetelit, joita alkuvaiheessa käytettiin etenkin lasten päivähoitossa ja koulujärjestelmässä. Sitten ne yleistyivät muissakin sosiaalipalveluissa, ennen mutta vanhusten ja vammaisten kotipalvelussa. Valinnanvapauslaki (2009) merkitsi uutta vaihetta asiakasvalinnalle ja palveluseteleille hyvinvointipalvelujen kaikilla sektoreilla. Uusin askel on terveydenhuollossa vuonna 2015 voimaan astunut potilaslaki.

Vasemmistoallianssi vastusti valinnanvapauslakia. Sosiaalidemokraattien mielestä laki merkitsi siirtymää pois Ruotsin mallista valinnanvapauden iskusanaa viljelemällä. Näiden ohjelmassa (2010) katsottiin, että sosiaalisia etuuksia ei tulisi redusoida tavaroiksi markkinoilla. Puolue vaati julkista sektoria itseään luomaan vaihtoehtoja, valintaa, osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kiista ei koskenut valinnanvapauden merkitystä sinänsä, vaan sitä, vaatikko se markkinoita ja kilpailua vai tuliko se toteuttaa julkisen sektorin omassa palvelutuotannossa, jota sosiaaliset yritykset ja osuuskunnat täydentäisivät. Oikeisto- ja vasemmistoblo-

kin kiista yksityistämisestä ja valinnanvapaudesta jatkuu edelleen, vaikka potilaslaki astuikin voimaan vasemmistohallituksen aikana.

*Koulujärjestelmän* reformia voi pitää radikaalina ja sen seurauksista on kiistelty. Meneekö Ruotsin heikko Pisa-menestys sen piikkiin? Avainreformi oli vuoden 1992 ”kouluraha”, voucher-järjestelmän käyttöönotto. Koulusetelien käyttöönotto poikkesi ruotsalaisesta toimintatyylistä, sillä uudistusta ei edeltänyt pitkä ja huolellinen valmistelu, vaan se vetäistiin ideologisesta repertuaarista. Sen avulla yksityiset koulut saattoivat kilpailla julkisten kanssa yhtäläisesti rahoitettuina. Tuloksena oli yksi maailman liberaaleimmista koulujärjestelmistä. 1990-luvun lopulla eniten kasvoi kaupallisten, voittoa tavoittelevien koulujen määrä, verrattuna tunnustuksellisiin ja pedagogista vaihtoehtoa tarjoaviin. Suhteellisen tuoreen raportin mukaan yksityiset koulut (*friskolor*) ovat yleistyneet, niin että niiden osuus peruskouluista on yli kymmenen ja lukioista yli kaksikymmentä prosenttia (Lehto 2012). Ne koulutusinnovaatiot ja se oppimistason nousu, joita yksityiskoulujen ja niiden tuloon liittyvän kilpailun piti aikaansaada, jäivät paljolti puuttumaan. Suomalainen koulutussosiologi Risto Rinne (2014) luonnehtii uudistuksia epäonnistuneiksi ihmiskokeiksi. Yksityiskoulujen yleistyminen on silti esimerkki sellaisesta uudesta instituutiosta, jota ei voi peruuttaa. Sitä puolustavat niin yksityiskouluja käyvien lasten vanhemmat kuin koulujen omistajayhteisöt.

Ruotsin *sosiaali- ja terveydenhuollon* rakenne, organisaatio ja rahoitus eroavat monessa suhteessa Suomen sote-järjestelmästä.<sup>19</sup> Terveys- ja terveydenhuollon pääasiallinen rahoitus- ja järjestämisvastuu on 20 maakäräjä- tai verrannollisella alueella. Sosiaalipalveluiden järjestämisestä taas vastaavat Ruotsin 290 kuntaa, jotka vastaavat myös mm. kotisairaanhoidosta. Jos kunnat järjestävät lääkäripalveluja, ne neuvottelevat tästä maakäräjien kanssa. Kuntien välillä on paljon eroja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä. Tukholma on kulkenut oikeistolaisen yksityistämisenlinjan kärjessä, hyvässä ja pahassa, keräten runsaasti mediahuomiota.

*Terveys- ja terveydenhuollossa* on toteutettu tehokkuudella, laadulla ja valinnanvapaudella argumentoituja uudistuksia 1980-luvun lopusta alkaen (Blomqvist 2004). Desentralisaatio maakuntiin teki mahdolliseksi uudet

---

19 <https://www.thl.fi/fi/web/sote-uudistus/valinnanvapaus/esimerkkeja-valinnanvapaudesta-euroopassa/ruotsi>.

organisointitavat ja hankintalain mukaisen toimintojen ulkoistamisen yrityksille ja kolmannelle sektorille. Tästä on asteittaisin uudistuksin siirrytty kohti potilaan valinnanvapautta ja ”raha seuraa asiakasta” -mallia niin perus- kuin erikoissairaanhoidossa. Ensin vuoden 2009 valinnanvapauslaki antoi maakäräjille ja kunnille mahdollisuuden laajentaa palvelujen tuottajakuntaa valinnanvapausjärjestelmien puitteissa. Tammikuussa 2010 valinnanvapausjärjestelmien käyttö säädettiin pakolliseksi maakäräjien järjestämässä perusterveydenhuollossa. Vuoden 2015 alusta voimaan tullut potilaslaki laajensi valinnanvapauden koskemaan koko maata niin perusterveydenhuollon kuin avosairaanhoidon lääkäripalveluiden osalta. Palveluita hakeva kansalainen voi siis valita itselleen sopivan palvelutuottajan hyväksytyjen tuottajien joukosta samalla kun järjestämistä vastuualla olevalla kunnalla tai maakäräjillä on kokonaisvastuu toiminnasta ja siitä informoimisesta. Järjestelmässä raha seuraa potilasta hänen valitsemalleen tuottajalle. Kehityksen takana on usko siihen, että markkinat, kilpailu ja asiakkaiden valinta – exit eli mahdollisuus vaihtaa tuottajaa – ei ainoastaan vahvista käyttäjien/potilaiden asemaa vaan ohjaa koko järjestelmää potilaskehoon, laadukkaaseen ja kustannustehokkaaseen suuntaan.

Tästä on käyty Ruotsissa, kuten muuallakin, vähintään kolmenkymmenen vuoden debatti. Itse paneuduin siihen ensimmäisen kerran kirjassani *Hyvinvointivaltio käännekohdassa* (1992). Kokemusten kasvusta huolimatta jokseenkin samat argumentit kiistelevät tänäänkin niin poliittisessa debaatissa kuin tutkimuksissa.<sup>20</sup> Fredriksson ym. (2012) osoitta-

---

20 Niistä kiistellään myös Suomessa nyt, kun sote-linjauksiin omaksuttiin myös valinnanvapauden lisääminen. Ruotsalaisen järjestelmän tuntija ja valinnanvapauden puolustaja, Karoliinisen instituutin professori Mats Brommels on ollut mukana myös suomalaisessa sote-valmistelussa. Sattumoisin juuri tätä viimeistellessäni HS mielipideosastossa (20.3.2017) oli Ruotsin vasemmistopuolueen (Vänsterpartiet) puheenjohtajan, Jonas Sjöstedin kirjoitus ”Valinnanvapaus johti suuriin ongelmiin Ruotsissa”. Keskeinen väite on, että julkisen palvelutuotannon ”hyvät” eli yhteenkuuluvuus, tasa-arvo ja turvallisuus rapautuvat. Sen sijaan järjestelmä on johtanut palvelujen ylitarjontaan hyvin toimeentulevilla ja terveimmillä asuinalueilla, samalla kun ”vanhat ja sairaat” ovat häviäjiä ja hoito-/hoivaskandaaleja on ilmestynyt lisää. Sjöstedt varoittaa Suomea samoista virheistä ja sanoo (Sos. dem.) hallituksen ja sen apupuolueen (Vas.) työskentelevän rajoittaakseen voitontavoittelua ja verovälttelyä terveydenhuollossa. ”Oikeus valita oma hoitohen-



vat, että markkina- ja valinnanvapausideologian ohjaamissa uudistuksissa on kiinnitetty yllättävän vähän huomiota oikeudenmukaisuuteen tai yhdenvertaisuuteen, varsinkin kun ottaa huomioon niiden painoarvon Ruotsissa. Fredrikssonin ym. (2012) mukaan uudistusten seuraukset ovat olleet kriitikkojen pelkojen mukaisia. Uudistuksista ovat hyötynneet paremmassa sosioekonomisessa asemassa olevat. Julkisen rahoituksen osuus terveydenhuollon menoista on supistunut, ja yksityiset vakuutusmarkkinat ovat laajentuneet.

*Vanhusten huollon* kehityssuuntiin on ensinnäkin vaikuttanut jo 1970-luvulla alkanut terveys- ja sosiaalisektorien rationalisointi, laitoshoidon alasajo, sairaaloiden hoitokasojen lyheneminen ja ns. tukipalvelujen siirtyminen pois kuntapalvelujen piiristä (Palme ym. 2002). Oikeistohallituksen toteuttama vanhusreformi (äldrereform) (1992) supisti edelleen *kotipalvelun* kattavuutta ja merkitsi toden teolla kokeilujen aloittamista tilaaja-tuottajamallilla sekä kuntien ja yksityisten tuottajien välisellä kilpailulla. Useimmat kunnat omaksuivat tilaaja-tuottajamallin ja palvelujen kilpailutuksen. Julkisen hoivan kriteerejä on tiukennettu ja laitospaikkoja lakkautettu. Avun- tarvitsijoita ohjataan yksityisille tuottajille tai omaisten varaan; käynnissä on vanhushoivan mittava perheistäminen. Vaikka omaisten, erityisesti tyttärien antama apu on yleistynyt kaikissa yhteiskuntaluokissa, markkinoinimisella ja perheistämällä on luokkaluonne. Varakkaammat ohjautuvat (myös) yrityksille ja vähävaraiset omaishoitajille tai muille läheisille (Szebehely 2000; 2005; Ulmanen & Szebehely 2015). Seurauksena on ollut kasvava eriytyminen ja eriarvoistuminen, etäännyminen universalismista. Myös ylikansallisten ketjujen hallitseva asema, verojen välttely ja hoivaskandaalit ovat saaneet paljon huomiota, siis samat kysymykset kuin terveydenhuollossakin.

---

kilöstö tulee säilyttää, mutta yritysten valinnanvapaus hoidon ohjaamisessa tulee saada loppumaan.” Yksi Suomessakin esillä oleva uhka on juuri yritysten harjoittama kermankuorinta: suurien kaupunkien perusterveet, valintaan pystyvät hyötävät, monisairaant ja monien palvelujen käyttäjät häviävät. Soten valmistelu ei ainakaan toistaiseksi ole luonut riittäviä pelisääntöjä tämän ehkäisemiseen ja kustannusten kasvuun. Pari numeroa myöhemmin (23.3.2017) HS julkaisi samalla osastolla kaksi Ruotsin ratkaisua puolustanutta vastakirjoitusta, toisen Mats Brommelsilta. Samaan aikaan kiista tulevasta sotesta käy Suomessa poikkeuksellisen avoimena ja kuumana.

Suhteellisen tuoreessa pohjoismaisessa vanhushoivan markkinoistumista koskevassa vertailussa (Szebehely & Meagher 2013) Ruotsi poikkeaa Tanskasta ja Norjasta, mutta on lähellä Suomea. Yksityisten tuottajien osuus sekä laitos- että kotipalveluissa on korkea, ja kummankin osuus on kasvanut 1990-luvun alun taitekohdasta alkaen. Yksityisistä tuottajista valtaosa (noin viidesosa koko volyymista) oli voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa, ja järjestöjen siivu oli kapea (2–3 % volyymista), ja kasvu on tapahtunut yritystoiminnassa. Paikallinen vaihtelu on suurta riippuen kaupunkimaisuuden asteesta sekä paikallispolitiikan puoluepoliittisesta koostumuksesta.

*Lasten päivähoito ja lastensuojelu.* Lasten päivähoiton uusimmassa historiassa risteävät lasten (vanhempien) oikeuksien vahvistaminen, valinnanvapauden ja vaihtoehtojen lisääminen, resurssien säästöt, palvelumaksujen korotus ja siirtymä sosiaalipalvelusta kasvatusta- ja opetuspalveluksi – taloudellisten ja poliittisten suhdanteiden mukaan.<sup>21</sup> Päivähoiton piirissä olevien lasten määrä kasvoi 1990-luvulla yksityisten vaihtoehtojen varassa ja luokkaero siihen osallistumisessa hävisi. Samanaikaisesti päivähoiton julkisesta rahoituksesta leikattiin. Kaiken kaikkiaan perhepoliittisten menojen suhde BKT:hen vastoin eurooppalaista trendiä laski vuosina 1990–2001 reippaasti (4,5 % > 2,9 %) (Anttonen & Sointu 2006). Universaalien osallistumisen kanssa samanaikaisesti tapahtui palvelun eriytymistä, ja luokkaero siirtyi päivähoitoon osallistumisesta palvelumuodon valintaan. Tämäkin suunta on kiistanalainen. Valinnanvapauden lisääminen yksityisesti tuotettujen palvelujen avulla on ristiriidassaan kanssa, että päivähoiton tulisi toimia erilaisista sosiaalisista, etnisistä ja kulttuurisista taustoista tulevien lasten kohtauspaikkoina (Blomqvist 2004; Kuivalainen 2006).

Ei-sosialistisen blokin noustua valtaan vuonna 2006 se toteutti nopeasti perhepoliittisen uudistuspaketin, jonka julkilausuttuna tavoitteena oli tarjota perheille lisää valinnanvapautta (Tunberger & Sigle-Rushton 2011). Pakettiin kuuluivat jaetun vanhempainvapaan tasa-arvobonus, lasten kotihoitoa tukeva rahaetus sekä kotitalouspalvelujen hankintaa

---

21 Ruotsissa päivähoito siirrettiin sosiaalialalta opetushallintoon jo vuonna 1996. Samalla *daghem* alkoi korvautua *förskolalla*. Suomessa vastaava siirto tapahtui ensin kunnissa ja valtionhallinnossa eli ministeriö- ja keskusvirastotasolla vuonna 2013. Tämä on yksi detalji ”sosiaalisen” väistymisessä.

tukeva verovähennys. Niin retoriikka kuin kaksi kolmesta innovaatiosta (lasten kotihoidon tuki, kotitalousvähennys) kuulostavat kovin suomalaisilta. Muistan, miten pääministeri Jyrki Katainen julkisuudessa kertoi lobanneensa (sosiaalidemokraattisia ideaaleja vastaan olevaa) kotitalousvähennystä (”piikavähennystä”) ruotsalaiselle virkaveljelle. Kuten Tunberger ja Sigle-Rushton (2011) toteavat, oltuaan pitkään suunnannäyttäjää Ruotsi oli alkanut ottaa käyttöön muualla Euroopassa kokeiltuja politiikkoja, myös niitä, joiden on aiemmin katsottu lisäävän sukupuoli- ja luokkaeroja.

Lastensuojelulaitoksissa yksityistäminen ja markkinoistaminen on edennyt 1980-luvun alun jälkeen useina aaltoina, niin että yksityisten voittoa tuottavien yritysten osuus lastensuojelulaitoksista on noussut 70 prosenttiin (Meagher ym. 2016). Samoin kuin vanhusten huollon kentällä, hoivaskandaalit, vaikeus valvoa hoidon laatua ja suurten kansainvälisten ketjujen sisäänmarssi herättävät julkista polemiikkaa.

*Lasten kotihoidon tuki* on saanut Suomessa vankan aseman, mutta Ruotsissa se on torjuttu ja kiistelty. Ruotsissa kotihoidon tuen otti käyttöön oikeistohallitus vuonna 1994, mutta se ehti olla voimassa vain puoli vuotta, kun valtaan uudelleen nousseet sosiaalidemokraatit poistivat sen. Etuus tuli siis uudestaan esityslistalle vuonna 2006 ja järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2008. Järjestelmän ehdot ovat aika pitkälle Suomen kaltaiset. Kysymyksessä ei kuitenkaan ole universaali etuus, vaan kunnat voivat päättää sen käyttöönotosta, ja ainakin alkuvaiheessa näin tapahtui nimenomaan oikeistovaltaisissa kunnissa (Nyberg 2010). Ruotsissa kunnallispäättäjien puoluepoliittisella koostumuksella on väliä myös paikallistasolla. Vuoden 2014 lopulla valtaan noussut sosiaalidemokraattinen hallitus päätti taas lakkauttaa tuen ja muutoksen oli tarkoitus astua voimaan maaliskuussa 2016 (HS 5.1.2016).

Sosiaalidemokraattien periaatteellisesta vastarinnasta huolimatta palvelureformi on puksuttanut junan lailla eteenpäin. Keskeistä siinä ei ole *retrenchment*, etuuskien ja julkisten kustannusten karsinta, vaikka tätäkin on tapahtunut sekä palvelutarjonnan supistamisen että asiakkaiden rahoitusvastuun kasvun kautta. Olennaisempaa ovat kuitenkin valtion uudelleenajattelu, palvelumarkkinoiden luominen, yksityisten tuottajien yleistyminen ensimmäistä kertaa sitten kansankodin idean samoin kuin palvelujen käytön eriytyminen ja kerrostuminen (Lindbom 2001).

Ruotsin ”valinnanvapauskumousta” analysoinut Paula Blomqvist (2004) sanoo, että 1990-luvulla laitettiin liikkeelle sosiaalista tasa-arvoa horjuttanut prosessi. Kuluttajan ja asiakkaan valinta on toiminut sen ideologisenä oikeutuksena. Asteittainen yksityistäminen ja markkinaorientaatio ovat luoneet segregoivan kehityskulun ja kaivaneet maata ”kansankodin” idealta, jossa yhtenäiset, korkeatasoiset palvelut tarjotaan kaikille kansalaisilla tuloista, sosiaalisesta ja kulttuurisesta asemasta riippumatta. Sosiaalidemokraattiset ideaalit, universalismi ja tasa-arvo, ovat saaneet antaa tietä kustannustehokkuudelle, konsumerismille, yksilönvapaudelle ja yksityiselle aloitteellisuudelle. Ylipäänsä Pohjoismaissa hiipiminen markkinoiden suuntaan on tapahtunut ideat – eli diskursiiviset strategiat, markkinoiden diskursiivinen konstruktio ja legitimointi – edellä (Bureau ym. 2016). Tässä prosessissa ideatason siirtymät ovat raivanneet tietä institutionaalis-organisatorisille uudistuksille (Carson 2006).

### *Radikaali eläkereformi – eläkejärjestelmän suomettuminen*

Teollisuusmaiden eläkejärjestelmiin on kohdistunut voimakasta muutospainetta niin taloudellisista kuin demografisista syistä. Useimmissa maissa on ajaututtu toisiaan seuraavien pienten leikkausten ja korjailujen virtaan. Ruotsissa sen sijaan toteutettiin kerralla kattava reformi, jota ainakin Karen Anderson ja Ellen Immergut (2007) pitävät yhtenä OECD-maiden radikaaleimmista (myös Anderson 2001, 2004, 2005; Belfrage & Ryner 2009; Kangas ym. 2010). Kangas ym. (2010) luonnehtivat sitä institutionaalisen muutoksen tyypeistä käsitteellä *abolition* (entisen hylkääminen, kumoaminen). Uudistuksen linjat lyötiin lukkoon vuonna 1994, mutta toimeenpanon vaikeuksien vuoksi reformiprosessi kesti kaikkiaan kymmenen vuotta (1991–2001).

Vanha eläkejärjestelmä oli sosiaalidemokraattisen sosiaalivakuutuksen maamerkki, ”kruununjalokivi” (Lundberg 2003). Ruotsin kansaneläke säädettiin jo 1913 (uusittu 1948) ja lakisääteinen työperusteinen eläke (ATP) vuonna 1959. Tapahtumaketju oli äärimmäisen merkittävä Ruotsin poliittisessa ja sosiaalipoliittisessa historiassa. ATP säädettiin ammatityhdistysliikkeen aloitteesta, kansakuntaa jakaneen konfliktin ja sosiaalidemokraattien niukan kansanäänestysvoiton jälkeen (Kosonen 1998,

126–137; Kangas ym. 2010). Työnantajat ja oikeistopuolueet asettivat tiukasti esitystä vastaan, ennen muuta rahoitustavan (työnantajien maksut) ja julkisten rahastojen vuoksi. Sosiaalidemokraateille järjestelmä oli pyhä symboli, itse-identiteetin lähde, joka ruumiillisti sosiaalidemokraattiset solidaarisuus- ja oikeudenmukaisuusnäkökymykset. Ei-sosialisteille ja elinkeinoelämälle se taas symboloi kaikkea sitä, mikä oli pielessä ”sosialistisessa” valtiossa.

Uudistajia oli siis vastassa universaali, kypsä ja suosittu järjestelmä, johon sosiaalidemokraateilla oli omistusoikeus ja jonka radikaali muutos sisältää huomattavan poliittisen riskin. Kattava kertauudistus on tätäkin merkittävämpi. Minulle on jäänyt mieleen, kun Olli Kangas kirjoitti silloiseen Dialogiin – ilmeisesti vuonna 1994 – Ruotsin eläkejärjestelmän ”suomettuvan” merkittävästi. Jaakko Kiander puolestaan osoittaa suhteellisen tuoreessa, tosin Suomen uusinta eläkereformia edeltäneessä kommentissaan (Kiander 2013), ”että Suomen ja Ruotsin eläkejärjestelmät eivät ole kovin erilaisia.”

Vanha järjestelmä koostui kaikille etuudensaajille maksetusta tasasuuruudesta kansaneläkkeestä (*folkpension*), etuusperusteisista (*benefit defined; bd*)<sup>22</sup> lakisääteisistä työeläkkeistä (ATP) sekä työmarkkinoilla sovitusta eläkkeistä. Täyden ATP-eläkkeen saattoi ansaita 30 vuodessa, ja sen pohjana oli työuran 15 ansioiltaan parasta vuotta. Täysi eläke oli 60 prosenttia eläkepalkasta, ansiokattoon saakka. Yhdessä kansaneläkkeen kanssa kompensatioaste oli (katon alapuolella) 65 prosenttia. Vanhuuseläkeikä oli 65 vuotta, mutta eläkkeen saattoi ottaa varhennuslennuksin 61 vuoden iässä. Eläkejärjestelmää ei – kuten Suomessa – käytetty työttömyyden hoitoon tai yritysten saneerausten välineenä, ja näin ikääntyneiden työllisyys oli ja on jatkuvasti ollut hyvällä tasolla. Molemmat jul-

---

22 Etuusperusteinen (*benefit defined*) ja maksuperusteinen (*contribution defined*) ovat keskeistä ”eläkeslangia”. Etuusperusteisessa käytännössä määritellään eläke-etuus suhteessa työntekijän palkkaan ja ansainta-aikaan (työvuosiin). Eläkemaksut sovitetaan ansaittuihin eläkkeisiin eli maksu määritellään niin, että saadaan eläkkeet maksettua. Tarvittaessa maksua voidaan siis korottaa. Maksuperusteisessa (*contribution defined*) käytännössä sovitetaan eläkemaksu, maksut rahastoidaan ja eläkkeet sopeutetaan maksuihin ja rahastojen tuottoon.

kiset eläkkeet perustuivat jakojärjestelmään ja ne rahoitettiin pääasiassa työnantajien eläkemaksuin. PAYG-systeemistä huolimatta järjestelmään kertyi kohtalaiset julkiset ATP-rahastot, joita hallittiin kolmikantaisesti. Myös kiistellyt palkansaajarahastot oli sittemmin liitetty näihin.

Eläkeuudistuksen käynnistivät taloudelliset, demografiset ja ideologiset paineet. Kangas ym. (2010) sanovat johtavien sosiaalidemokraattien tajunneen jo 1970-luvun lopulla, että ATP:lle tulisi tehdä jotain. Sen sosiaaliturvalogiikka petti ja sen taloudellinen kestävyys oli hiljalleen rapautumassa. 1980-luvun fiskaaliset vaikeudet ja synkät ennusteet tekivät sosiaalidemokraattien johdolle entistä vaikeammaksi puolustaa ATP:tä sen alkuperäisessä muodossa. 1990-luvun talouskriisi syövytti lisää eläkejärjestelmän tukipilareita, vakaata talouskasvua ja täystyöllisyyttä. Mutta myös eläkejärjestelmän periaatteet alkoivat näyttää ongelmallisilta; ne eivät palkinnee työnteosta uusien talousoppien edellyttämällä tavalla. Työeläke lähestyi luonteeltaan tasaeläkettä. Tämä uhkasi koko järjestelmän legitimitettä ja loi painetta työmarkkinoilla sovittuja ammatillisia lisäeläkkeitä kohtaan. Viidentoista parhaan vuoden sääntö suosi tarkoittamattomalla tavalla joitakin ryhmiä ja ylipäänsä antoi liian suuria etuuksia suhteessa kontribuutioihin. Aika oli ajanut järjestelmän solidaarisuuden ohi. Sosiaalidemokraattinen hallitus asetti eläkekomitean, jonka mietintö valmistui (vasta) vuonna 1990. Karen Anderson pitää vuoden 1990 mietintöä käännekohtana, jolloin järjestelmän heikkoudet nostettiin vakavasti pöydälle.

Eläkereformi(kin) menee tavallaan oikeiston piikkiin tai ansioksi. Sosiaalidemokraatit hävisivät vaalit ja Carl Bildtin ei-sosialistisen hallituksen (1991–94) ensimmäisiä tekoja oli uuden eläketyöryhmän perustaminen. Sen tehtävänä oli suunnitella järjestelmä, joka sopeutuisi talouden tilaan, vahvistaisi maksujen ja etuuksien välistä suhdetta sekä rohkaisisi pitkän aikavälin säästämiseen. Hallitus oli kuitenkin vähemmistöhallitus. Se haki tarvitsemansa tuen mieluummin sosiaalidemokraateilta kuin vaa'ankieliasemassa olleilta ruotsidemokraateilta. Työmarkkinaosapuolet oli suljettu ulos, ja neuvottelut käytiin viiden puolueen parlamentaarisessa ryhmässä. Riippumatta hallituksen koostumuksesta työryhmä neuvotteli lainsäädännön yksityiskohdat. Puoluerajat ylittävä sopu kesti kolme vaalitaistelua (1994, 1998, 2001) (Anderson & Immergut 2007).

Lopullinen ehdotus heijasti viiden puolueen kompromisseja. Suurin vastustus reformiproessin aikana tuli sosiaalidemokraattisen puolueen ja LO:n ruohonjuuritasolta. Sosiaalidemokraattinen johto sitoutui silti uudistukseen. Anderson ja Immergut (2007) tulkitsevat sosiaalidemokraattien neuvotteluhallua vuoden 1991 vaalitappion aiheuttamalla shokilla. Joutuminen vähemmistöasemaan avasi padot; puolueen asian tuntijat ja neuvottelijat saattoivat irtautua rutiininomaisesta sitoutumisesta työväenpuoleen vanhoihin linjauksiin. Sosiaalidemokraattien johto joutui kuitenkin etsimään keinoja, jolla uhrata ”pyhä symboli” ilman radikaalia identiteetin menetystä (Kangas ym. 2010), saada riittävä ruohonjuuritaso suostumus tai oikeammin sivuuttaa rivijäsenten vastustus. Urban Lundberg (2003) katsoo, että jos rivijäsen ääntä olisi kuunneltu, sosiaalidemokraatit eivät olisi voineet tehdä koko uudistusta. Strategia rakentui syällisyyden välttämiseksi ja sovitteluille kehystyksille. Kumomisen tai hylkäämisen sijaan niissä puhuttiin ATP:n uudistamisesta ja pidettiin kiinni myös joistakin vanhoista ja tutuista ATP:n termeistä.

Lyhyesti kuvaten uudistuksessa universaali, tasasuuruinen kansaneläke korvattiin ensinnäkin eläkevähenteisellä takuueläkkeellä. Hintakehityksellä indeksoitu takuueläke rahoitetaan valtion yleisistä verotuloista. Uusi ansioeläke koostuu kahdesta nimellisesti maksuperusteisesta (*notional contribution defined*, ncd) elementistä: ansaintaeläkkeestä (*inkomst pension*) ja omaan sijoituspäätökseen perustuvasta rahastoeläkkeestä (*premie pension*). Työnantajien ja työntekijöiden yhdessä rahoittama eläkemaksu on kiinnitetty 18,5 prosenttiin ansioista; työntekijän osuus on 7 prosenttia. Vuosittain ansiotuloista 16 prosenttia ohjataan yksilöllisille eläketileille ansaintaeläkkeeseen, jossa niiden arvo kehittyy sosiaaliturvaetuuksien ja yleisen palkkakehityksen (tuloindeksi) mukaan. Vuosituloista 2,5 prosenttia taas ohjataan palkansaajan rahastoeläkettä hoitaviin eläkerahastoihin, jossa niiden arvo kehittyy rahaston tuoton mukaisesti.

Omaan sijoituspäätökseen perustuva rahasto- tai premioeläke on saanut paljon huomiota. Eläkkeen pääosa tulee kuitenkin kollektiivisesta riskivakuutuksesta, joka entisen 15/30 säännön sijaan perustuu koko työuran ansioihin. Eläke ei ole rahastoiva, vaan edelleen PAYG-tyyppiinen. Puskurirahastot ovat aikaisempaa ATP-systeemiä pienemmät. Jokaisen kohortin eläke määräytyy suhteessa kohortin odotettavissa olevaan elinikään sekä suhteessa kohortin maksamiin kontribuutioihin ja niiden

tuottoon; jokainen yksilö kohortin sisällä saa eläkkeensä suhteessa omiin eläkemaksuihinsa. Nyt käyttöön otetun työntekijöiden maksun tarkoitus oli lisätä palkansaajien kustannustietoisuutta.

Takuueläkkeen ikäraja on 65 vuotta. Ansaintaeläkkeessä ei ole varsinaista eläkeikää. Eläkkeelle voi kuten ennenkin siirtyä 61 ikävuodesta alkaen saaden siihen asti kertyneen eläkkeen. Työnteko kasvattaa aina eläkettä, myös eläkkeellesiirtymisen jälkeinen työ. Yläikärajaa työnteolle ei ole, mutta ikääntyviä suojeleva työsuhdeturva päättyy 67 vuoden iässä, jolloin työnantajat voivat halutessaan irtisanoa työntekijän. Eläkkeestä voi myös ottaa 25, 50 tai 75 prosenttia, mikä vähentää erillisen osa-aika-eläkkeen tarvetta. Rahastoeläkettä voi alkaa ottaa 61 vuotiaana. Keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä on uudistuksen jälkeen pysynyt aika samana, sen sijaan hajonta on lisääntynyt eli tarvetta yksilölliselle eläkeille on ollut.

Eläkejärjestelmästä tehtiin selkeästi vanhuuseläke. Leskeneläkkeestä tehtiin uudistuksessa lyhytaikainen sopeutumiseläke ja sen rahoitus eriytettiin eläketurvasta. Työkyvyttömyysetuuksien rahoitus siirrettiin sairausvakuutukseen, samalla kun niiden saantiehtoja kiristettiin. Järjestelmässä on edelleen ansiokatto, ja katon vuoksi Ruotsissa on kysyntää vapaaehtoisille, maksuperusteisille työmarkkinaeläkkeille (Palme 2015). Työmarkkinaeläkkeet ovat hyvin yleisiä kattaen noin 90 prosenttia palkansaajista. Eläkekattoa voi pitää vain näennäisesti solidaarisena, sillä työmarkkinaeläkkeiden merkitys kasvaa tulojen mukana, ja nimenomaan hyvätuloiset puhkaisevat katon. Jos työmarkkinaeläkkeiden kustannuksia ei oteta huomioon, Ruotsin eläkevakuutusmaksu (18.5 % palkasta) on pienempi kuin Suomessa (24 %), mutta jos ne otetaan huomioon, kustannukset ovat Suomea korkeammat (n. 30 % palkoista) (Kiander 2013).

Eläkejärjestelmä on nyt vähemmän antelias, solidaarinen ja uudelleenjakava. Toisaalta järjestelmällä on fiskaalisia ja aktuaarisia ansioita; se on siis uuden eläkeortodoksian ja kansainvälisten talousjärjestöjen harjoittaman eläkelobbauksen mukainen (Belfrage & Ryner 2009). Uudessa järjestelmässä maksut kattavat saatavat. Valtio maksaa muuhun kuin ansiotyöhön (asepalvelus, työttömyys, lasten hoito) perustuvat eläkeoikeudet järjestelmään sitä mukaa, kun oikeuksia syntyy. Eläkemaksu on kiinnitetty 18.5 prosenttiin palkasta. Jos maksu ei riitä, eläkkeistä tingitään. Järjestelmään sisäänrakennetut mekanismit mukauttavat sen talouden



vaihteluihin ja eliniän kasvuun, joten poliitikkojen ei tarvitse erikseen tehdä vaikeita päätöksiä. Se on siis depolitisoitu. Järjestelmä on taloudellisesti kestävämpi, ja uusi indeksointi estää ansioeläkkeiden arvon jatkuvan rapautumisen. Joustava siirtyminen eläkkeelle ja koko työuraan perustuva eläke palkitsevat työnteosta. Kuten Kiander (2013) sanoo, ikääntyvien Suomen tasoa korkeampaa työllisyyttä ei kuitenkin voi laittaa eläkejärjestelmien ansioksi. Niin samanlaisia järjestelmät nyt ovat. Lisäksi ikääntyneiden työllisyys on Ruotsissa ollut Suomea korkeampaa vuosikymmeniä.

Sekä oikeisto että sosiaalidemokraatit ottivat kernaasti sulan hattuun järjestelmän ajanmukaistamisesta. Vaikeinta oli, kun sosiaalidemokraattisen puolueen oli myytävä uudistus kannattajilleen. Eniten ainakin alkuvaiheessa hiersi palkansajille tullut eläkevakuutusmaksu. Eläkereformi oli kiistatta suuri uudistus. Mursiko se aiemman polun vai onko se vanhan ja uuden hybridi?

Eläkeasiantuntijoiden ja eläkereformin ”lobbarien” mukaan järjestelmä on taloudellisesti ja demografisesti kestävä, oikeudenmukainen ja läpinäkyvä. Belfrage ja Ryner (2009) pitävät uudistusta ratkaisevana esimerkkinä uusliberalisoitumisen kyvystä tunkeutua sosiaalidemokraattisten ideaalien mukaiseen systeemiin. Ensinnäkin uudistus muunsi universaalien kansaneläkkeen tarveharkintaiseksi (tulovähenteiseksi) takuueläkkeeksi, mikä oli askel kohti liberaalia residualismia.<sup>23</sup> Ansioeläkkeeseen tulleet muutokset olivat kuitenkin periaatteellisesti ja käytännöllisesti paljon merkittävämmät. Merkittävää on etuusperusteisuuden vaihtaminen ansaintaeläkkeen nimelliseen maksuperusteisuuteen. Periaate yhdistää vanhan jakojärjestelmän ja maksuperusteisuuden. Kuten muissakin maksuperusteisissa järjestelmissä eläke suhteutetaan tiukasti työuran (alkaen 16 ikävuodesta) ansioihin. Tämä ja automaattinen sopeutus eliniän ja talouden vaihteluihin vähentävät sukupolvien välistä riippuvuutta. Belfragen ja Rynerin (2009) mielestä ansaintaeläke, toisin kuin ATP, ei enää takaa säällistä ja normaalia toimeentuloa. Tämä kannustaa paitsi työmarkkinaeläkkeisiin ja yksityiseen säästämiseen, myös lakisääteisen järjestelmän kolmanteen elementtiin eli rahastoeläkkeeseen.

---

23 Olen itse keskustellut kansaneläkkeen universalismin murentamisesta Suomessa, kun kansaneläkkeestä tehtiin samaan tapaan eläkevähenteinen vuonna 1996 (Julkunen 2006c).

Täysin aktuaarinen, rahastoiva preemioeläke on uudistuksen kiistelyn osa. Vakuutetut voivat valita korkeintaan viisi tarjolla olevista 750–800 rahastosta, joiden riski- ja tuotto profiilit vaihtelevat ja joita akkreditoitujen sijoitusammattilaiset hallinnoivat. Rahastoeläkkeen pirstominen satoihin rahastoihin tekee mahdolliseksi korporatistisen valvonnan, jolle entiset ATP-rahastot perustuivat. Jos vakuutettu ei ole innostunut finanssimarkkinoista eikä halua tehdä valintaa, rahasto-osuus sijoitetaan tiettyyn AP-rahastoon. Rahastoeläkkeeseen ohjattu 2.5 prosenttia ansiosta verrattuna ansaintaeläkkeen 16.5 prosenttiin tuntuu määrällisesti vähältä. Sen periaatteellinen ja ideologinen – ”kommodifioiva” – merkitys on kuitenkin suurempi. Belfragen ja Rynerin (2009) mukaan rahastoeläkkeen promoajat ja mainostajat ovat vielä paisuttaneet sen yhteiskunnallista merkitystä.

Rahastoeläkkeen yhteiskunnallinen rooli on luoda pikemmin finanssimarkkinoiden tuottoon kuin kollektiiviseen riskivakuutuksen orientoitava subjekti, istuttaa se osaksi jokapäiväistä elämää ja levittää eliittien omaksumaa uusliberalismia kansalaisiin. Finanssisektori ja media odottivat toki merkittävämpää rahastointia (Lundberg 2003; Kangas ym. 2010). Polkuriippuvuus eli tietyille sukupolvelle lankeava kaksoisrahoituksen taakka siirryttäessä jakojärjestelmästä rahastoivaan toimi tässä sosiaalidemokraattien puolella. Mutta kun lakisääteisen rahastosäästämissen polku on avattu, tulevaisuudessa sen osuuden kasvattaminen saattaa olla helpompaa.

Kokonaisuudessaan eläke riippuu aiempaa merkittävästi enemmän omasta menestyksestä työ-, sijoitus- ja säästömarkkinoilla. Kokonaisuus noudattaa uusliberaalia sosiaalietiikkaa ”kustannusten yksilöimisestä ja uudelleenjaon rajoittamisesta” (Belfrage & Ryner 2009). Jos suhteuttaa reformin Esping-Andersenin (1990) sosiaalidemokraattisen regiimin ytimenä pitämään dekommodifikaatioon ja sosiaalivakuutuksen antamaan säälliseen, normaaliin toimeentuloon, niin muutos on selvä askel kohti rekommodifikaatiota. Järjestelmä ilmentää makrotalouden ja rahamarkkinoiden muutoksista tuttuja kehityssuuntia ja on paremmin kapitalismiyhteensopiva. Uusliberaalin eläkeortodoksian täydellinen omaksuminen ei ollut mahdollista – jos sitä kukaan on tavoitellutkaan.<sup>24</sup>

---

24 Suomessa Etlan ekonomistit pitivät 1990-luvun murroksessa esillä uusliberalistisia suosikkeja eli ns. Chilen mallia ja kollektiivisen riskivakuutuksen

Maailmanpankki ylisti Ruotsin reformia “kolmantena tienä” riskin yksityistämisen ja järjestelmän vähäisen korjailun välillä. Uudistuksen piti kestää seuraavat 50 vuotta. Ainakin yhdessä suhteessa siihen neuvotellaan jo muutosta, eli eläkeiän nostamista. Varhaisin eläkkeelle siirtymisikä nousisi 61 vuodesta 63:en ja työnantajan velvollisuus pitää työntekijä 67 vuodesta 69:än. Työntantajat eivät kuitenkaan ole innostuneita jälkimmäisestä (Työeläke 5/2016).

### *Työlinja*

Kun palvelureformien oikeutuksena on ollut yksilön valinta, niin toimeentulojärjestelmissä ja työvoimapolitiikassa oikeuttajana on ollut työllisyyden, työvoiman tarjonnan, työkannustimien ja velvollisuuksien vahvistaminen. Argumenttina on, että kallis hyvinvointivaltio voidaan rahoittaa vain korkealla työllisyydellä ja koko aikuiselämän kattavalla työhön osallistumisella.

Käsitettä työlinja (*arbetslinjen*) käytetään niin skandinaavisessa tutkimuksessa (esim. Kvist ym. 2012) kuin politiikassa. Ruotsi on tunnettu aktiivisen työvoimapolitiikan<sup>25</sup> ja täystyöllisyystavoitteen pitkästä perinnöstä. Niinpä myös työlinjalla voi katsoa olevan pitkä historia. Sen sisältö on kuitenkin kokenut muodonmuutoksen. Pekka Kosonen (1998, 346) paikansi 1990-luvun muutoksiksi täystyöllisyydestä tinkimisen (myös Korpi & Palme 2003) sekä työkannustimien, työvelvollisuuksien, sanktioiden ja pakkojen esiinmarssin. Myös työttömyyskorvauksen kompensatioastetta laskettiin (Zettergren 2015). Sosiaalihuollon aktivointi uudistuksessa (1997) myös toimeentulotuen saajat, erityisesti nuoret, veloitettiin aktiiviseen työnhakuun. Laki tosin määritteli aktivoinnin ehdot väljästi, ja toimeenpano jää kunnallisen itsehallinnon varaan (van

---

ideasta irtoavia henkilökohtaisia sosiaalileijä (Julkunen 2001f). Ne eivät kuitenkaan saaneet minkäänlaista kannatusta.

25 Aktiivisen työvoimapolitiikan 1950-luvun suuri innovaatio, ruotsalaisten ay-ekonomistien kehittäämä, ns. Rehnin ja Meidnerin malli, eroaa nykyisestä yksilöihin kohdistuvasta aktivointipolitiikasta. Se oli makrotaloudellinen oppi, joka yhdisti talouden rakennemuutoksen, työvoiman alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden ja solidaarisen palkkapolitiikan (Sihto 1994).

Aerschot 2011). Yksi Ruotsille ominainen – Suomesta erottava piirre – on säilynyt läpi vuosikymmenten. Ruotsin julkisen sektorin työllisyys on edelleen laajaa ja Ruotsi, kuten myös muu Skandinaavia, on yhdistänyt laajan julkisen sektorin ja korkean työllisyyden (Hämäläinen 2013).

Kokoomuspuolueen (*Moderaterna*) johtama allianssi voitti vuoden 2006 vaalit tunnuksenaan työlinja. Vaalikampanjassaan allianssi arvosteli sosiaalidemokraattista hallitusta siitä, ettei se ollut edistänyt riittävästi työvoiman tarjontaa ja torjunut työstä syrjäytymistä (Bengtsson 2015). Allianssin keskeisiä tavoitteita olivat: työnteen kannustimien lisääminen, sosiaalivakuutuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen työmarkkinoille paluuta kannustavaksi ja velvoittavaksi, työntekijöiden palkkaamisen helpottaminen ja halventaminen sekä yritysten perustamisen tekeminen houkuttelevammaksi.

Linjaan kuului myös ammattiyhdistysliikkeen heikentäminen. Hallitus nosti ensi töikseen ammattiliittojen ja työttömyyskassojen jäsenyyden kynnystä poistamalla jäsenmaksun verovähennysoikeuden ja nostamalla työttömyyskassojen jäsenmaksuja (Kangas 2012). Ammatillinen järjestäytyminen oli supistunut jo tätä ennen, erityisesti LO:n kentällä. Mutta hallituksen päätökset antoivat sille lisää vauhtia. Näiden päätösten jälkeen noin 200 000 henkilöä jätti ammattiyhdistyksen ja puoli miljoonaa työttömyyskassan jäsenyyden (Zettergren 2015). Järjestäytyminen ja siten työttömyysvakuutuksen ulkopuolelle jääminen supistui eniten nuorten kohdalla (23 prosenttiyksikköä vuosina 1995–2008, Andersen ym. 2014, 56).

Työllisyystavoitteen nimissä vaakalaudalle joutuivat kaikki sosiaaliturvajärjestelmät, jotka mahdollistivat työikäisten poissaoloja työstä. Työttömyysvakuutusta kiristettiin vuosina 2007–2008 tiukentamalla sisäänpääsyä, lyhentämällä korvauksen kestoja sekä madaltamalla tulokattoja ja kompensatioastetta (de la Porte & Jacobsson 2012; Jäntti 2013; Zettergren 2015: Svenska Dagbladet: ”Sverige faller i trygghetsligan” 21.2.2012, sisältää Joakim Palménin haastattelun). Ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasoa heikennettiin enemmän kuin missään muussa OECD-maassa (Bengtsson 2015). Työttömyysvakuutuksen ohella samantapaiseen leikkuriin joutuivat sairaus- ja työkyvyttömyysvakuutus (myös Sjögren 2013).

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan rooli romahti; vuonna 2010 enää kolmasosa (35 %) työttömistä sai vakuutusperusteista työttömyyskorvausta. Näin työttömiä siirrettiin työttömyysturvalta toimeentulotuen piiriin. Toimeentulotuen saajien, myös kotoutettavien turvapaikanhakijoiden, aktivointia, vastikkeita ja velvoitteita tiukennettiin samalla kun aktivoinnin toimeenpanoa hajautettiin edelleen yksityisille tuottajille (Qvist 2006). Van Aerschot (2011) pitää toimia epäsuorana syrjintänä, sillä etuuksien ulkopuolelle jäävät suhteellisesti useammin nuoret aikuiset ja maahanmuuttajat.

1990-luvulla alkanut siirtymä ”perinteisestä” aktiivisesta työvoimapolitiikasta ”uuteen” aktivointipolitiikkaan on jatkunut 2000-luvulla (Hemerijck 2013a). Aktiivisen työvoimapolitiikan resurssit ja toimenpiteissä olevien määrät ovat vähentyneet. Vanhoista keinoista kuten työvoima- ja uudelleenkoulutuksesta on siirrytty halvempiin kuten neuvontaan, valmentamiseen ja subventoituun työhön (Räsänen 2013; Zettergren 2015). Työttömiin ja heidän kanssaan työskenteleviin kohdistuu entistä tiukempi kontrolli (Erlund 2014). Ainakin budjettivaikutuksiltaan merkittävin reformi on kuitenkin ollut asteittain vuosina 2007–2014 toteutettu *ansiotulovähennys (jobbskatteavdraget)* (Jäntti 2013; Zettergren 2015). Se on siis verotuksella toteutettu *in-work*-etuus, jonka tarkoitus on lisätä työntekijöiden houkuttelevuutta ja kannattavuutta. Vähennys ulottuu myös keskituloihin tulonsaajiin, joten se poikkeaa anglosaksisista matalapalkkatuista.

Oikeistohallituksen työlinja sai Suomessa paljon myönteistä huomiota. Ruotsista Suomeen VATT:n ylijohtajaksi vuosiksi 2012–2015 palannut Juhana Vartiainen ei väsynyt kertomaan, miten Ruotsissa on harjoitettu järjestelmällisesti työvoiman tarjontaa lisäävää politiikkaa ja kyetty toteuttamaan Suomessa vastustusta herättäviä sosiaalipoliittisia uudistuksia. Kuitenkin porvarihallituksen kaudella (2006–2014) Ruotsin työllisyys ja työttömyys eivät kehittyneet Suomea paremmin, eikä politiikalla saavutettu haettuja tuloksia (Jäntti 2013; Kauhanen 2013; Bengtsson 2015). Työllisten määrä kyllä kasvoi, mutta 15-74-vuotiaiden työllisyysaste laski hieman. Työttömyys kasvoi 1,5 %-yksikköä ja pitkäaikaistyöttömyys kolminkertaistui. Ruotsin ja Suomen työttömyysasteet olivat kutakuinkin samat (Ruotsi 8,2 %, Suomi 8,0 % v. 2013). Työllisyysaste oli Ruotsissa korkeampi, mutta niin se on ollut viimeiset kaksikymmen-

täviisi vuotta, ja kokoaikatyöllisyydeksi muutettuna ero hupeni puoleksi prosenttiyksiköksi.

Yksi maiden välisistä eroista on Ruotsin ikääntyneiden korkeampi työllisyys. Sekin on ollut näin vuosikymmeniä; Ruotsissa työttömyyttä ja työn tehostamista ei ole hoidettu ikääntyneiden irtisanomisilla. Toinen pitkäaikainen ero paikantuu äiti-ikäisiin naisiin, joiden työllisyys jää Suomessa matalammaksi. Tavallinen syytetty on Suomen perhevapaajärjestelmä, kotihoidontuki ja vähäinen osa-aikatyö. Työlinjan saavutuksena voinee pitää sitä, että työttömyyden ja työkyvyttömyyden vuoksi työstä poissaolevien osuus työikäisistä väheni Ruotsissa vuosina 2005–2010 viidellä prosenttiyksiköllä (n. 12–13 prosenttiin), mutta Suomessa vain yhdellä prosenttiyksiköllä (18 prosenttiin) (Blomgren & Hytti 2013). Ilmeisesti Ruotsissa on Suomea paremmin pystytty integroimaan myös osatyökykyiset työmarkkinoille.

Työlinjan tulokset näyttivät kuitenkin vaatimattomilta, ja niinpä esimerkiksi HS otsikoi toukokuussa 2014 ”Ruotsin ihailtu työlinja rakoi-lee” (12.5.2014). Vaakakuppia painoi alaspäin myös tuloerojen kasvu ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan roolin romahtaminen. Sittemmin Ruotsin työllisyyden ja työttömyyden luvut ovat kuitenkin kaunistuneet – johtuivatpa sitten työreformista tai muista(kin) tekijöistä ponnistavasta talouden hyvästä kasvuvauhdista. Kesällä 2015 Ruotsin työttömyys oli 7,4 ja Suomen 9,7 prosenttia. Työllisyys oli kohentunut ja etenkin miesten ero Suomeen venähtänyt (v. 2014 15–64 v. miesten työllisyysaste Ruotsissa 76.5 %, Suomessa 69.5 %; Eurostat).

Kvist, Fritzell, Hvinden ja Kangas (2012) liittävät Pohjoismaihin kaksi intohimoa, intohimon työhön ja intohimon tasa-arvoon (myös Kallio, Kangas & Niemelä 2013). Kvist kumppaneineen alleviivaa, että juuri Pohjoismaat ovat äärimmäisen orientoituneita työhön ja työllisyyteen, ja että ne eivät ole mitään työnvieroksujen paratiiseja. Esping-Andersenin sosiaalidemokraattisen regiimin tunnusmerkiksi nostama *dekommodifikaatio* on johtanut ulkopuolisia harhaan. Koulutus, aktiivinen työvoimapolitiikka, terveydenhoito, työsuojelu, päivähoito- ja muut hoivapalvelut, verotus – kaikki pyrkivät mahdollistamaan osallistumisen työmarkkinoille ja sitä kautta yhteiskuntaan ja sosiaaliin siteisiin. Monet sosiaalietuudet, kuten ansioturva, etuuksien katottomuus tai riittävän korkeat katot sekä vähimmäisturvan mataluus, palkitsevat työnteosta ja

(työ)markkinamenestyksestä ja/tai sisältävät tiukkoja aktiivisuusvelvoitteita. Huonommin sen sijaan on käynyt toisen intohimon, taloudellisen tasa-arvon. Sen takapakista viestivät sekä tuloerojen että köyhyysasteen kasvu. Toki ginikertoimella mitattu eriarvoisuus ja suhteellinen köyhyysaste ovat kansainvälisessä vertailussa edelleen kohtuullisella tasolla (Fritzell, Bäckman & Ritakallio 2012).

Pohjoismaissa, missä työssäkäyvien köyhyys on toistaiseksi pysynyt kurissa, köyhyys ja eriarvoisuus liittyvät ennen muuta työmarkkinoilta syrjäytymiseen. Ideaalina on, että kaikilla sukupuolesta, etnisestä taustasta, iästä, avioliittoasemasta, koulutuksesta jne. riippumatta olisi yhtäläiset mahdollisuudet sijoittua työhön, mutta ideaali ei toimi. Tämän ohella verotuksen, sosiaaliturvan ja hyvinvointipalvelujen anteliaisuus ja tasausvaikutus ovat heikentyneet. Yhden esimerkin anteliaisuuden ja tasausten rapautumisesta antaa toimeentulotuki (*socialhjälp*). Kuivalainen ja Nelson (2012) osoittavat, kuinka viimesijaisen tuen taso ja kyky lievittää köyhyyttä ovat laskeneet, samalla kun siihen on liitetty lisää kontrollia ja aktivointia. Köyhyys ei ole ”demokratisoitunut” tilapäisiksi episodeiksi, vaan on keskittynyt pitkäaikaisköyhien vähemmistölle (Mood 2015).

### 8.3. Kapitalistiseen hyvinvointivaltioon?

Ruotsin makrotalous ja hyvinvointivaltio ovat käyneet läpi merkittäviä rakenteellisia ja institutionaalisia muutoksia. Tapahtumaketjua voi kuvata liberalisointialloksi (Streeck 2015), ruotsalaisen kapitalismin uudelleenrakenteistamiseksi (Streeck 2010 käyttää ilmaisua Saksasta), ruotsalaisen sosiaalidemokratian uusliberalisoitumiseksi (Ryner 2004; Ryner & Belfrage 2009) ja siirtymäksi ”DDR-Ruotsista kapitalistiseen hyvinvointivaltioon” (Bergh 2012).<sup>26</sup> Béliandin ym. (2014) artikkelissa vilahtaa ”revisoidun sosiaalidemokraattisen mallin” käsite.

Lundberg ja Åmark (2013) kuvaavat tapahtunutta runollisemmin. He muistuttavat, miten vuosikymmeniä sosiaalidemokraattiset pyhiinvael-

---

26 Ilmaus kapitalistinen hyvinvointivaltio on siis Lundin yliopiston taloustieteen professori Andreas Berghiltä. Häneltä löytyy myös blogi nimellä *The Capitalist Welfare State* ja teos *Sweden and the revival of the capitalist welfare state* (2014). Sitä en ole lukenut.

tajat marssivat Ruotsiin hakemaan tukea ja lohdutusta. Tänään tilanne on toinen. Sosiaalidemokraatit saattavat ajoittain saada riittävän kannatuksen hallituksen muodostamiseen, mutta tunne historiallisesta missiosta on kadonnut ja jäljellä on taistelu väheneviä kannatuslukuja vastaan. Kun sosiaalidemokraatit alun perin asettivat tavoitteekseen käydä työväen taistelua pääomaa vastaan, nyt he käyttävät hyvinvointivaltioita pitääkseen kansallisen talouden kilpailukykyisenä globaalissa maailmassa (Cox 2004). Oikeistopuolue on kokenut merkittävän muodonmuutoksen: se näyttää sosiaalisesti ja ekologisesti vastuullisilta hyvinvointivaltion vartijalta. Sosiaalidemokraatit sen sijaan ovat menettäneet ”maagisen kosketuksensa”, aiemman kykynsä ottaa haltuunsa ajan kysymykset ja muotoilla niihin vastaukset. Hyvinvointivaltiosta, joka oli sosiaalidemokraattien väylä valtaan, on nyt tullut *a source of distress*, huolen aihe.

Andreas Berghin mukaan (2008, 2012; myös Bergh & Erlingsson 2009) Ruotsissa 1980- ja 90-luvuilla toteutettuja markkinaliberaaleja reformeja on vähätelty. Vuonna 1980 Ruotsi oli hyvin säädelty talous. Vajaassa kahdessakymmenessä vuodessa Ruotsista tuli yksi maailman avoimimmista ja vapaimmista talouksista. Merkittävimpiin liberalisointitoimiin Bergh listaa luotto- ja rahamarkkinoiden, telekommunikaation ja taksiliikenteen vapauttamisen, korkosääntelyn lopettamisen, kilpailun lisäämisen rautateillä ja kotimaanlennoilla, verouudistuksen (1987–1989), joka mm. laski ylimmän marginaaliveroasteen 73 prosentista 51 prosenttiin. Edelleen listalle kuuluvat pääomaverotuksen uudistaminen (1991), keskuspankin itsenäisyys, hintavakaus ja valuutan kiinnittäminen eli uusi talouspoliittinen linja, EU-jäsenyys, eläkeuudistus, maatalouden deregulaatio ja koulusetelit. Itse lisäksi tähän ay-jäsenyyden kynnys nostaminen. Tekee kuitenkin mieli muistuttaa, että ruotsalainen elinkeinoelämä ei saanut aivan kaikkea tavoittelemaansa eli ei esimerkiksi EMU-jäsenyyttä. Ruotsalaiseen tapaan perusteellisen selvitystyön (”Sverige och EMU”, SOU 1996) jälkeen päätettiin, ettei Ruotsi hae jäsenyyttä ainakaan ensimmäisessä aallossa. Yhtenä argumenttina oli vastahakoinen kansalaismielipide, joka näki sekä EU:n että EMU:n ”poliittisen ja taloudellisen eliitin tyyppillisenä projektina” (emt, 427).

Berghin (2012) esittelemien neljäntoista vertailumaan joukossa talouskansainvälistyi vuosina 1970–2000 eniten Ruotsissa ja liberalisoitui (vapautui) toiseksi eniten: kärjessä tässä oli Iso-Britannia. Huomautet-



takoon, että Bergh jättää taloudellisen vapauden indeksistä pois julkisen sektorin koon. Jos sitä pitäisi ”vapauden vastaisena”, Ruotsin asema muuttuisi. Julkinen sektori säilyi laajana ja tässä mielessä Ruotsissa toteutettiin liberalisointia ilman merkittävää valtion kutistamista. Bergh katsoo, että ruotsalainen hyvinvointireformi on viety läpi poliittisessa yhteisymmärryksessä. Suurin halkeama on kulkenut sosiaalidemokraattien sisällä, valtiovarainhoitajien ja LO:n välillä. Anna Christensen kirjoitti jo 1990-luvun alussa (1992), miten Ruotsissa ammattiyhdistysliike huutaa apuun sosiaalidemokraattien vanhoja jumalia Oikeudenmukaisuutta, Kollektiivisuutta ja Solidaarisuutta, mutta jumalat eivät enää vastaa.

Taloustieteen – Gunnar Myrdalista Gösta Rehniin ja Rudolf Meidneriin – rooli ruotsalaisen hyvinvointivaltion rakentamisessa oli suuri. Niin myös sen reformointi nojasi taloustieteen siirtymään keynesiläisestä uusklassiseen ajatteluun. Taloustieteen siirtymä oli Pohjoismaista nopein ja kattavin juuri Ruotsissa, ja sitä voi pitää työnantajien keskusjärjestön johtamana, hyvin suunniteltuna ja pohjustettuna projektina Ruotsin mallin muuttamiseksi (Kosonen 1998). Ekonomistit alkoivat samalla panostaa enemmän julkisen sektorin tutkimukseen ja heidän roolinsa vahvistui hallintokoneistossa ja valmisteluelimissä. Ruotsalainen politiikan teko tunnetaankin rationaalisena, pragmaattisena ja tutkimuspohjaisena.

Talouden avaaminen ja Keynesin hylkääminen tekivät makrotaloudellisesta regiimistä vasemmistolle epäsuotuisan (Notermans 1993). Pohjoismaat eivät toki olleet regiimin vaihtamisen kärjessä; siellä olivat FED, Bundesbank ja Thatcher. Vielä 1970- ja 1980-luvuilla, talouselämän muutosoffensiivin jo käynnistyttyä, Ruotsi ui vastavirtaan. Ruotsin inflaatio 1980-luvulla oli kahdeksan prosenttia (Saksan 3 %), mutta työttömyys 1980-luvun lopussa vain kaksi prosenttia. Kansainvälisessä debattissa Ruotsi oli se poikkeus, joka osoitti maailmalle, että uusliberalismille on vaihtoehto, ja että täystyöllisyys voidaan säilyttää, kun siihen vain sitoudutaan riittävästi (Therborn 1986). Ton Notermans (1993) päättlee, että rajoittavalle talouspolitiikalle ei sittenkään ollut vaihtoehtoa edes vahvan sosiaalidemokratian ja ay-liikkeen maissa. Näissäkin maissa kotimainen hintavakaus oli palautettava laman ja työttömyyden kustannuksella.

Myös Magnus Ryner (2004) etsii sosiaalidemokratian (uus)liberalisoitumiselle selityksiä ja formatiivista hetkeä. Washington-konsensuksen

markkinoimaa ideaalista uusliberalismia ei tietenkään ole voinut siirtää ja istuttaa sellaisenaan sosiaalidemokraattiseen regiimiin. Sen sijaan suunta on ollut kiistaton ja liberalisointireformit johdonmukaisia. Sosiaalidemokratian alamäelle ja (uus)liberalisoitumiselle on monia rakenteellisia selityksiä kuten keskiluokkaistuminen, vaurastuminen, kansainvälistyminen, pääoman poikkikansallistuminen, 1990-luvun ”sclerosis” (talouden näivettyminen), vaalitappiot. Mutta rakenteelliset muutokset eivät itsessään muuta ajattelua, tässä tapauksessa nimenomaan sosiaalidemokraattisen johdon ja asiantuntijoiden ajattelumuotoja. Ryner korostaa SNS:n roolia siinä prosessissa, jossa sosiaalidemokraattiset talousasiantuntijat ja talouspoliittinen johto kasvatettiin omaksuma uudet käsitykset siitä, mikä on järkevää ja välttämätöntä Ruotsin menestymiselle globaalissa taloudessa.

Uuden suunnan formatiiviseksi hetkeksi Rynerillä on kaksi ehdokasta. Ajallisesti ensimmäinen on 1970-luvun puoliväli, jolloin valtaresurssit keikahtivat uuteen asentoon. Sen lisäksi, että pääoman kansainvälistyminen lisäsi elinkeinoelämän rakenteellista valtaa, pääoma myös mobiiloitui yhteiskuntapoliittisesti. Palkansaajarahastojen hylkäämisen jälkeen ruotsalainen elinkeinoelämä alkoi määrätietoisesti tavoitella Ruotsin liberalisointia. Toinen ehdokas formatiiviseksi hetkeksi on vuosi 1985, jolloin keskuspankki ja valtiovarainministeriö vapauttivat pääomaliikkeet ja omaksuivat uudet raha- ja valuuttapoliittiset tavoitteet. Näin toimiessaan päättäjät tekivät selväksi, että tarkoitus oli alistaa yhteiskuntapoliittiset toimijat, erityisesti ammattiyhdistysliike ja sosiaaliministeriö markkina-  
kurille.

Sympatisoin näitä paikannuksia. Suomen suunnanmuutosta analysoidessani painotin, että suunta vaihtui ennen 1990-luvun lamaa, ja 1980-luvun puolivälin rahamarkkinoiden vapauttaminen oli se ”kahva”, josta neliportainen reformiprosessi – rahamarkkinat, julkinen sektori, työmarkkinat ja sosiaalipoliittikka – voitiin laittaa liikkeelle (Julkunen 2001f). Suomesta löytyy myös 1970-luvun puolivälistä tapahtuma ns. Korpilammen kokous 1977, jossa taloudellinen ja poliittinen (sosiaalidemokraattinen) eliitti hakivat yhteisymmärrystä tavoitteena elinkeinoelämän kilpailukyky ja hyvä työllisyys (Saari 2010).

## *Hyvinvointivaltio alamässä ja suosionsa huipulla*

Kysymys siitä, onko Ruotsi luopunut hyvinvointimallistaan vai ainoastaan ajanmukaistanut ja sopeuttanut sen globaalin kilpailutalouden oloihin, on kiistanalainen, kuten on ollut viimeiset kaksikymmentäviisi vuotta (Carson 2006). Jos pitää keynesiläisyyttä, aktiivista finanssipoliittikkaa ja täystyöllisyyttä Ruotsin mallin ja hyvinvointivaltion olennaisina piirteinä, mallista luopumista ei voi kiistää.

Lisäksi tietyt liberaalille mallille ominaiset tai rekommodifioivat sosiaalipoliittiset piirteet ovat yleistyneet 1980-luvulta lähtien tähän päivään saakka. Tällaisia ovat ainakin työ- ja sijoitusmarkkinamenestyksestä palkitseva eläkereformi, ansiotyön kanssa kilpailevien työttömyys-, sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksien kiristäminen, yksityisten eläkkeiden ja yksityisen terveystalutuksen yleistyminen, markkinamekanismien ja kilpailun käyttö julkisella sektorilla, palvelujen käytön sosiaalinen eriyttäminen valinnanvapauden nimissä, tarveharkintaisen/viimesijaisen avun roolin kasvu ja sen tason heikentäminen, *workfare*-tyyppinen aktivointi, *in-work*-etuuden laaja käyttö sekä tuloerojen ja köyhyysasteen nousu. Bent Greven (2011b, 111) mukaan Pohjoismaat ovat muuttuneet 2000-luvulla ”dramaattisesti”, ja tämä koskee myös Ruotsia. Fokus ei ole enää sosiaaliturvan anteliaisuudessa, täystyöllisyydessä, sukupuolten tasa-arvossa, laajassa julkisessa kulutuksessa. Työmarkkinat ovat jakautuneet: koulutettujen ja kokeneiden ihmisten työttömyys on vähentynyt viime vuosina hyvää vauhtia, mutta koulutusta ja kielitaitoa vailla olevat eivät työllisty.

Ruotsi ”johtaa”, toisten mielestä kyseenalaisesti, toisten mielestä aiheellisesti, monia hyvinvointivaltion takapakkia koskevia, finanssikriisiä edeltäviä vertailevia tilastoja. Arcanjo (2011) jakaa kymmenen kohdemaataan – Ruotsin, Tanskan, Britannian, Irlannin, Saksan, Ranskan, Italian, Portugalin, Espanjan ja Kreikan – eri tyypeihin käyttäen kriteereinä kokonaissosiaalimenojen, tulonsiirto- ja palvelumenojen sekä vakuutusmaksujen BKT-osuuksia. Merkittävimmän muutoksen vuosina 1990–2006 näissä koki Ruotsi. Kun näiden menojen suhde kansantuotteeseen kasvoi kaikissa muissa esimerkkimaissa, Ruotsissa niiden kaikkien osuus supistui. Näinä finanssikriisiä edeltäneinä aikoina ansiosidonnaista työttömyys- ja sairausturvaa sekä aktiivista työvoimapolitiikkaa leikattiin;

kokonaisveroaste ja sosiaalimenojen kansantuoteosuus supistuivat; köyhyys ja tuloerot kasvoivat. Silti vuonna 2008, finanssikriisin kynnyksellä, Ruotsi oli edelleen OECD-maiden kärjessä kokonaisveroasteen suhteessa BKT:hen. Mutta merkittävää on, että vuosina 2000–2008 kokonaisveroasteen BKT-osuuden supistuminen (5,1 %-yksikköä) oli OECD-maiden mittavin (Hiilamo ym. 2012, 90). Ruotsi on myös Saksan ohella ainoa EU (ml. ETA) -maa, jossa sosiaalimenojen suhde kansantuotteeseen oli vuonna 2012 matalampi kuin vuonna 2004 (Sosiaalimenot 2013, 2015). Suunta oli siis kiistaton.

Joakim Palme katsoo sekä sosiaalisen suojelun että sosiaalisen investoinnin rapautuneen samalla kun Ruotsi vahvasta julkistaloudestaan huolimatta on jatkanut verotuksen keventämistä. Hänen mielestään Ruotsi on suorastaan uhkaamassa hyvinvointimallinsa ydintä, eli kykyä vastata sekä tyväestön että keskiluokan keskeisiin intresseihin (Palme & Cronert 2015; Svenska Dagbladet 21.2.2012). Valtio ei takaa työväenluokalle riittäviä taitoja uudistuville työmarkkinoille, eikä sosiaalivakuutus kompensoi enää keskiluokalle riittävällä tasolla työttömyydestä, sairaudesta tai työkyvyttömyydestä aiheutuvia tulomenetyksiä. Kun vuonna 1990 verotuksen jälkeisissä nettotuloissa työttömyyskorvauksen kompensatioaste oli kahdeksankymmentä (80) prosenttia, vuonna 2012 se oli enää viisikymmentä (50) prosenttia. Tämä ei koske enää vain hyvä-tuloisia vaan myös ”Medelvenssonia”. Mahdollista on, että työeläkkeistä tuttu yksityisin tai työmarkkinajärjestelyihin tapahtuva kattojen puhkaisu yleistyy muissakin riskeissä.

Toisen puolen tarinasta osoittavat globaalit vertailut, jotka aina vain asettavat Pohjoismaat hyvien asioiden kärkeen, maapallon parhaaksi kolmaksi (Kangas 2009ab; Raunio 2013; Raunio & Saari 2013; Julkunen 2010c).<sup>27</sup> Kvist ym. (2012) listaavat laadullisia piirteitä, jotka he laitta-

---

27 ”Julkunen 2010c” viittaa sukupuolten tasa-arvotilastojen kärkisijoihin ja Ruth Listerin (2009) analysoimaan ”pohjoismaiseen nirvanaan”. Mitä tulee köyhyyteen, niin vuonna 2013 Ruotsi oli 33 Euroopan maan joukossa, EU:n määrittelemän köyhyys- ja syrjäytymisriskin vertailussa kuudes. Kärjessä olivat Islanti ja Norja; Suomi oli sijalla seitsemän heti Ruotsin perässä. Sen sijaan Ruotsi piti ykkössijaa, kun tutkittiin kotitalouksien kokemia toimeentulovaikeuksia eli Ruotsissa näitä oli vähiten Euroopassa (Köyhyys- tai syrjäytymisriski sekä kotitalouksien toimeentulo-ongelmat. <http://www.>

vat pohjoismaisen hyvinvointi- ja tasa-arvopolitiikan piikkiin: solidaarisuuden ”vieraita”, siis muitakin kuin omaa perhettä kohtaan, henkilöiden ja ryhmien välisen luottamuksen, yhteistyön, sopimushalukkuuden, sosiaalisen pääoman, osallistumisen vapaaehtoistoimintaan, taloudellisen tehokkuuden sekä vastuun yhteiskunnasta ja yhteisestä hyvästä. Ne kuolostavat kovin ruotsalaisilta.

Minun on mahdoton sanoa, miten pohjoismainen eetos – julkisen vallan vastuu hyvinvoinnista, universalismi, tasa-arvo, sosiaalinen yhtenäisyys, kohtuus ja kohtuullisuus, solidaarisuus, vastuu huono-osaisista – jaksaa 2010-luvulla Ruotsissa. Sosiaalipolitiikan sisällöstä pääteltävissä oleva universalismi on latistunut (Anttonen & Sipilä 2010). Universalismi ei tarkoita enää alkuperäisen idean mukaisesti samoja palveluja ja yhtä suuria tasaetuuksia, vaan julkisen vallan osallistumista sosiaaliturvan ja palvelujen tuottamiseen. Tällainen universalismi sopii sekä taloudellisten eliittien, keskiluokan että oikeistopuolueiden pirtaan. Se on myös nykymaailmassa realistisempaa ja sen tulokset ovat parempia kuin brittiläisen tasaetusuniversalismin. Kuten edellä jo todettiin, myös harjoitetusta politiikasta ja tuloerojen kasvusta päätellen tasa-arvoeetos on heikentynyt. Ruotsalaisen kansalaismielipiteessä ”intohimo tasa-arvoon” eli konkreettisesti tuloerojen tasoittamiseen koki pienen pudotuksen vuosina 2002–2010 (European Social Survey; Kallio ym. 2013). Neljän Pohjoismaan vertailussa ruotsalaiset kuitenkin kannattivat tuloerojen tasoitusta toiseksi eniten suomalaisten jälkeen. Sen sijaan maahanmuuttoasenteiden myönteisyydessä eli solidaarisuudessa vieraita kohtaan ruotsalaiset vuonna 2010 olivat Euroopassa omaa luokkaansa.

Ruotsalaisen hyvinvointivaltion muovaaminen uuteen uskoon ei ole vähentänyt sen suosiota, pikemmin päinvastoin. Näin on käynyt ainakin vuodet 1986–2010 kattavan hyvinvointisurveysvalossa (Svallfors 2011). Hyvinvointivaltion kannatus, luottamus siihen ja valmius sen rahoittamiseen kollektiivisesti ovat pikemmin vahvistuneet. Markkinamyönteiset uudistukset ja markkina- ja vapaushenkinen poliittinen retoriikka näyttävät täydellistäneen aiemmin kriittisen keskiluokan integroinnin hyvinvointivaltioon. Kun myös oikeistopuolue on siirtynyt kohti keskustaa ja siitä on tullut uskottava hyvinvointivaltion soturi, hyvinvointipolitiikka jakaa aikaisempaa vähemmän luokkia ja puolueita. Keskiluokan

ja oikeistopuolueen entiselle vaaliretoriikalle, joka hyökkäsi kollektiivisen hyvinvointivaltion, korkean verotuksen ja suurten menojen kimppuun, ei näytä olevan enää tilaa. Kapitalismiteorian kautta katsoen näyttää siltä, että reformit ovat onnistuneet sekä talouden hallinnan että legitimitietin tuotannon kannalta. Tämä ei tarkoita täyttä yksimielisyyttä ja arvostelun puuttumista tai oikeisto-vasemmistoeron kuroutumista umpeen. Kuten olen todennut, tätä nykyä nimenomaan palvelujen yksityistäminen, kansainvälisten yhtiöiden asema niiden tuotannossa, verovälttely, eriarvoisuuden kasvu ja maahanmuuttopolitiikka jakavat kansalaisia ja puolueita.

### *Kuivin jaloin finanssikriisistä*

Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvoston ehdotus vuoden 2018 teemaksi on ”uudistu tai surkastu” – jossain vaiheessa se oli muotoiltu ”sopeudu tai surkastu”. Jos vaihtoehdot asetetaan näin, Ruotsi on kiistatta uudistunut tai sopeutunut muuttuvaan ”ympäristöön”, kuten tapana on sanoa. Ruotsi on niitä EU-maita, jotka selvisivät vähällä finanssi- ja talouskriisistä. Kansantuote kävi kuopassa vuonna 2009, mutta lähti siitä nopeasti kasvuun, niin että tarvetta laajoihin säästöoperaatioihin ei päässyt syntymään. Toiseen menestyjään, Saksaan verrattuna Ruotsin makrotalouden indikaattorit osoittavat terveempää kehitystä (Zettergren 2015). Talouden elpymistä, erityisesti Suomen pitkittyneeseen taantumaa verrattuna, on selitetty monin tavoin. Esille on otettu monipuolinen tuotantorakenne, 1980- ja 90-luvun suunnanmuutos, vientivetoinen palkkamalli, oma valuutta, kotimainen ostovoima, edellä kuvatut sosiaali- ja työpoliittiset uudistukset, markkinamekanismien laaja käyttöönotto ja pidättäytyminen julkisen talouden leikkauksista kriisivuosina. Vaikka Ruotsi ei kuulu euroalueeseen, sen politiikka on sopusoinnussa EMU:n vaatimusten kanssa. Kaiken tuon voisi kiteyttää lyhyemminkin: Ruotsi oli jo valmiiksi muunnettu yhteensopivaksi globaalikapitalismin kanssa. Suomalaisessa keskustelussa Ruotsin uudistumiskyky on asetettu usein blokkipolitiikan ja erityisesti vuosien 2006–2014 oikeistohallituksen piikkiin. Asian voi nähdä toisinkin. Kun hallitusvalta siirtyilee blokilta toiselle, niin kysymys on pitkäjänteisemmästä uudistumiskyvystä, jolla on perustansa ruotsalaisen yhteiskunnan kyvyssä tuottaa luottamusta.

Ruotsi on pitkään osoittanut solidaarisuutta vieraita kohtaan myös maahanmuuttajien, pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottajana. Toki sen talouskasvu on tarvinnutkin ”toisia”, kuten suomalaisia 1960- ja 70-luvun vaihteessa. Nyt tämä perintö ja vuoden 2015 pakolaiskriisi ovat näyttäneet nurjan puolensa. Maahanmuuttajien integraatiossa on ollut vaikeuksia ja maahanmuuttokriittisten ruotsidemokraattien kannatus on kasvanut. Vuoden 2015 pakolaisvyöryn edessä hallitus ei nähnyt muuta mahdollisuutta kuin ”sulkea rajat” eli ottaa käyttöön maahanpääsyä vaikeuttavat raja- eli henkilöllisyystarkastukset (Tanska ja Ruotsi sulkevat kilvan rajojaan; HS 5.1.2016). Tämä on iso linjanmuutos sekä kaiken kaikkiaan Pohjoismaissa että erityisesti ruotsalaisessa solidaarisuudessa. Pakolaiskriisin kärjistyminen osui sosiaalidemokraattisen hallituksen aikaan, ja päätöksestä tiedottaneen ulkoministerin kerrotaan pidätelleen itkuaan.

Reaalisesti olemassa olevista yhteiskunnista” Ruotsi kuuluu onnistuneimpiin ja sopeutuneimpiin. Silti jokin epämurkavuus kalvaa sielläkin. Peter Santesson (2016) nimeää sen ruotsalaiseksi uuspessimismiksi, joka syventyi mielipidekyselyn kattamien vuosien 2011–2016 ajan. Kysymykseen siitä, menevätkö asiat Ruotsissa parempaan vai huonompaan suuntaan, yhä useampi vastasi ”huonompaan”, niin että balanssimitta kääntyi negatiiviseksi vuonna 2013. ”Huonompaan suuntaan” on tietysti monitulkintainen; eri ryhmille se tarkoittaa eri asioita. Mielipideilmasto on jakautunut, jopa polarisoitunut niin Ruotsissa kuin Suomessakin. Santesson kyselee myös, saavuttiko Ruotsinkin amerikkalaisen keskiluokan putoamisen pelko. Joka tapauksessa Ruotsikaan ei ole välttynyt David Arterin (sit. Pitkänen ja Westinen 2016) *uneasy society*’ksi luonnehtimalta mielialalta.

## 9 Pitkät jäähyväiset Bismarckille

### 9.1. Ulos umpikujasta

*Paikalleen jäänyt sosiaalivakuutusvaltio*

Keski-Euroopassa tyypillistä hyvinvointimallia on kutsuttu bismarckilaiseksi, mannermaiseksi (kontinentaaliseksi) ja konservatiivis-korporatistiseksi. Ranskalainen politiikan tutkija Bruno Palier on toimittanut tuhdin paketin nimeltä *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe* (2010). Palierin toimittamassa kirjassa regiimiin sisällytetään myös Etelä-Eurooppa ja itäinen Keski-Eurooppa, ja näin kirja sisältää tapauskuvaukset myös Espanjasta, Italiasta, Tšekin tasavallasta, Unkarista, Puolasta ja Slovakiasta.<sup>28</sup> Tämän luvun otsikon alku on lainattu kyseisestä teoksesta (myös Julkunen 2012c). Martin Seeleib-Kaiser (2016) väittää, että konservatiivinen hyvinvointimalli on kuopattu ainakin Saksassa.

---

28 Esping-Andersenin julkaistua kolme ideaalityyppiä sisältävän regiiimateoriansa syntyi välitön keskustelu siitä, eikö Etelä-Eurooppa muodostaisi oman tyyppinsä (*rudimentary*). Niin tyyppittelyä on yleensä käytetty. Muistakin kolmijakoon sopimattomista kehittyneistä maista väiteltiin (esimerkiksi Japani, Australia). Vuoden 1999 teoksessaan *Social Foundations of Postindustrial Economies* Esping-Andersen puolusti omaa tyyppittelyään, vaikka katsoikin, että erilaisia kolmen regiiimin hybridejä esiintyy. Käytän tässä kaikkia kolmea käsitettä suppeammassa merkityksessä eli en käsittele eteläeurooppalaisia tai jälkisosialistisia hyvinvointivaltioita.



Bismarckilainen viittaa sosiaalivaltioon; Esping-Andersenin käyttämä konservatiivis-korporatistinen tuo paremmin esiin teollisuus- ja mieskeskeisen työllisyysmallin sekä yhteiskunnallisten suhteiden korporatistisen järjestymisen. Kapitalismin variaatioita teoretisoinut suuntaus on luonnehtinut Manner-Euroopan maita koordinoituiksi markkinatalouksiksi ja vielä erikseen sen Reinin mallilla (Hall 1999; Soskice 1999; Kitschelt ym. 1999). Saksan, Ranskan ja Belgian kaltaisia maita on siis pidetty jonkinlaisena ”ei-liberaalina kapitalismina”. Kysymys on ennen kaikkea liike-elämän tai tuotannon järjestäytymisestä, omistajien ja osapuolten keskinäisestä informaation jakamisesta ja konsensuksen tavoittelusta. Kokonaisuuteen on istunut myös perhekeskeinen konservatismi sekä kohtuullisen antelias vakuutus- ja tulonsiirtovaltio.

Saksalaisen kapitalismin uudelleenjärjestymistä analysoinut Wolfgang Streeck (2010) kyseenalaistaa kuitenkin kahtiajaon liberaaleihin ja koordinoituihin kapitalismeihin/markkinatalouksiin ja löytää pikemmin yhtäläisyyksiä, joita neljännesvuosisadan liberalisointiprosessi on vielä ollut omiaan lisäämään. Streeck painottaa myös systeemistä otetta ja muutosta, jossa sosiaalipolitiikan ohella otetaan huomioon korporatististen osapuolten järjestäytyminen, kollektiivinen sopiminen, yhtiöiden hallinta sekä julkinen talous. Streeckin mukaan saksalaisen kapitalismin reformi on lävistänyt kaikki nämä viisi toisiinsa limittyvää aluetta.

Fokusoin tässä kuitenkin kapeammin sosiaalivaltioon. Mannereurooppalaisen sosiaali(vakuutus)valtion peruspilareita ovat olleet mieselättäjä- ja naishoivaajaperhe, miesten normaalityösuhteet, niissä ansaittu oma ja perheenjäsenten sosiaalivakuutus (ml. terveydenhoito), työnantajien ja palkansaajien vakuutusmaksuun kerätty rahoitus, riittävän korkea korvausaste saavutetun elintason tai statuksen säilyttämiseen sekä hajautunut korporatismi eli eri palkansaajaryhmien omat vakuutusjärjestelmät, kassat tai rahastot, joita työmarkkinaosapuolet hallinnoivat. Sosiaalivakuutuksen ja siihen limittyneiden työelämän suhteiden tavoitteena on miespalkansaajien ja heidän perheidensä suojelu. Viimeinen suuri sosiaalivakuutuksen idealle rakentunut uudistus oli Saksan pakollinen hoito/hoivavakuutus (1994). Sillä lisättiin kollektiivista rahoitusta aikaisemmin oman, omien lasten ja sosiaalihuollon rahoitusvastuun varaan rakentuneeseen vanhojen ihmisten hoivaan. Tässäkin järjestelmässä työnantajat ja palkansaajat maksavat vakuutusmaksut.

Gøsta Esping-Andersen, eurooppalaistunut tanskalainen, pitää mallia ”suboptimaalisena” (esim. 1996, 2009, 2010). Kontinentaalinen sosiaalivaltio ei siis anna niin hyviä tuloksia kuin siltä voisi odottaa etenkin suhteessa siihen käytettyihin voimavaroihin. Turvatessaan vakaisia työsuhteissa olevien palkkatyöläismiesten asemaa malli ei pysty reagoimaan uusiin riskeihin. Se luo halkeamia vakuutettujen ydinjoukon ja lisääntyvän sosiaalihuoltoon turvautuvan väestön välille. Varhaisen työstäpoistumisen järjestelmät yhdessä väestön ikääntymisen kanssa ylikuormittavat systeemiä, ja tätä ovat pahentaneet kotiäitiys ja nuorten korkea työttömyys. Naisten puutteellinen integrointi työmarkkinoille esimerkiksi hoiva- ja lapsipalvelujen puuttumisen vuoksi rajoittaa työvoiman tarjontaa ja kansantuotetta. Suboptimaalisia piirteitä ovat myös puutteellinen investointi inhimilliseen pääomaan ja kognitiivisia eroja tasaavan varhaiskasvatuksen puute. Mahdollisuus rakenne on eriarvoisempi, ja lähtökohdat määrittelevät kohtaloa tiukemmin kuin Pohjoismaissa. Syyttävä sormi kohdistuu ennen muuta traditionaaliseen familismiin ja sen parodisaalisiin seurauksiin. Syntyvyys on Pohjoismaita matalampi ja yllättäen espanjalaiset ja italialaiset käyttävät omista vanhemmistaan huolehtimiseen tanskalaisia ja ruotsalaisia vähemmän aikaa. Jos espanjalaisten naisten työllisyysprofiili olisi samanlainen kuin tanskalaisten naisten (ilman että se vaikuttaisi miesten työllisyyteen), Espanjan kansantuote olisi viisitoista prosenttia korkeampi.

Hemerijck (2013a, 180) tiivistää ”kontinentaalisen syndrooman” – siis sosiaalivakuutusvaltion kriisiytymisen – juuret neljän institutionaalisen peruspiirteen kombinaatioon: ansioihin suhteutettujen sosiaalivakuutusetuuksien pitkä kesto ja anteliaisuus; etuuskien ”passiivinen” ja kompensoiva luonne; työvoiman käyttöön perustuviin sosiaalivakuutusmaksuihin nojaava rahoitus ja korkeat minimipalkat. Näiden analyysien mukaan bismarckilainen hyvinvointivaltion kriisiytymisen siemenet ovat mallissa itsessään. Ulkoiset shokit ovat vain paljastaneet sen.

Vielä 2000-luvulle tultaessa hyvinvointivaltion tutkimuksessa oli tapana väittää, että konservatiivis-korporatistinen regiimi ei ole muuttunut paljonkaan. Se kävi esimerkiksi institutionaalisesta jäykkyydestä ja korporatististen osapuolten pihdeissään pitämästä sosiaalivakuutusvaltiosta. Esping-Andersen luonnehti sitä paikalleen jäätyneeksi. *A Long Goodbye to Bismarck* -teos on yksi niistä puheenvuoroista, jotka väittävät

ja näyttävät, että tuo johtopäätös ei enää päde. 2000-luvulla, jo ennen finanssi- ja eurokriisiä kaikki mannereurooppalaisen regiimin maat ovat toteuttaneet huomattavia reformeja sosiaalivakuutuksen eri alueilla, työvoimapolitiikassa ja sosiaalipalveluissa. Anton Hemerijckin (2013a) sanoin: ei ole liioiteltua väittää, että verrattuna anglosaksisiin, pohjois- tai eteläeurooppalaisiin maihin juuri mannereurooppalaiset maat ovat viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana käyneet läpi dramaattisimmat reformit ja irronneet aikaisemmalta polulta. *Status quon* murtaminen on ollut poliittisesti vaivalloista ja reformi on joutunut puskemaan läpi sen sosiaalipartnereiden vallan, joka niillä on (ollut) sosiaalivakuutuksen rahoittajina, toimeenpanijoina ja etuuksien vastaanottajina. Man-ner-Euroopan maiden välillä on luonnollisesti eroja. Silti niistä löytyy suhteellisen yhtenäisen kehityskulku. Tulosta voi luonnehtia *jälkibis-marckilaiseksi hybridiksi*, jossa on siirtymiä niin pohjoismaisen kuin anglosaksisen regiimin suuntaan.

Esitän seuraavassa ensin reformi- ja ajatteluprosessin yleiskuvauksen ja sen jälkeen yksityiskohtaisemman analyysin kahdesta reformikyvyn esimerkkitapauksena pidetystä maasta, Hollannista ja Saksasta. Bruno Palier on kirjoittanut em. kirjaan sekä kuvauksen Ranskasta että johdannon ja yhteenvedon. Jos en toisin ilmaise, seuraavan yleiskuvauksen lähteinä ovat Palier (2010), Esping-Andersen (2009, 2010), Hemerijck (2013a) ja Hemerijck ja Eichhorst (2010). Maiden välillä on toki eroja, mutta useimpia maita yhdistää seuraavassa esitetty vaiheistus.

### *Asteittainen irtiotto*

Vuodesta 1945 aina 1970-luvun lopulle sosiaalipolitiikka laajeni osana keynesiläistä kompromissia, kysyntävetoista talousoppia ja ”loistokkaita vuosikymmeniä”. Sosiaalipoliittisten tulonsiirtojen ja sosiaalivakuutuksen nähtiin edistävän talouskasvua, työllisyyttä, sosiaalista integraatiota ja sosiaalista rauhaa. Työntajien ja ammattiyhdistysliikkeen tukeen nojaava malli tuotti lyhyen aikavälin voittoja, vahvoja teollisuusvaltioita ja tuki koordinoitun markkinatalouden ”Reinin versiota”.

Pitemmällä aikavälillä ja makrotaloudellisen ympäristön muuttuessa malli tuotti kuitenkin vakavan työllisyyskriisin. 1970-luvulla, taloudel-

lisen kriisiytymisen alkuvaiheessa sosiaali(vakuutus)valtio nähtiin kriisin uhrina. Tässä vaiheessa pyrittiin pelastamaan sekä korkeatuottoisille ja hyvin palkatuille sektoreille perustuva talous että siihen limittyvä sosiaalivaltio. Miestyövoiman teollisuustyöpaikkoja suojeltiin; jälkiteollisen palvelusektorin epävarmemmalle ja feminiiniselle työllisyydelle ei haluttu antaa periksi. Työttömyyttä ja sen sosiaalisia seurauksia hoidettiin rajoittamalla työvoiman tarjontaa. Keinoja olivat varhainen työnteon lopettaminen, työkyvyttömyyseläkkeelle pääsyn helppous, ikääntyvien työntekijöiden työnetsemisveloitteen helpottaminen, pitkäaikaistyöttömien kohenevat etuudet, äitien kannustaminen kotona pysymiseen, pitkät lomat ja lyhenevä työaika. Sosiaaliturvabudjettien tasapainottamiseen pyrittiin nostamalla sosiaalivakuutusmaksuja.

Strategian seurauksena työvoimakustannukset nousivat ja työllisyys laski. Monet Manner-Euroopan maat alkoivat mieltää itsensä ”sairainksi talouksiksi”. Joukkotyöttömyyden ohella oireet vaihtelivat. Esimerkiksi Hollannissa ongelma oli epäaktiivin väestön laajuus, Belgiassa taas julkinen velka. 1990-luvun alun julkisessa keskustelussa työvoiman sivukulut eli sosiaalivakuutusmaksut alettiin nähdä keskeisenä esteenä työllisyyden kasvulle ja kilpailukyvyllä.

Silti reaktiot olivat edelleen varovaisia. Systemi piti pelastaa, ja siihen tarvittiin sosiaalimenojen kasvun jäädyttämistä ja pieniä leikkauksia. Rahoitusongelmiin puututtiin siirtämällä joitain kustannuksia vakuutusmaksuista verotuloihin sekä nirhaamalla erityisesti eläkkeitä ja työttömyysturvaa. Työmarkkinoilla aloitettiin työsuhteiden osittainen deregulaatio ja otettiin ensimmäiset askeleet aktiivoinnin suuntaan. Etuuksien heikkenemisen seurauksena palkansaajien hyväosaiselle huipulle syntyi yksityisiä ja työmarkkinapohjaisia täydentäjiä, sosiaalisen hierarkian alareunaan alettiin luoda verorahoitteisia perus- ja vähimmäisetuuksia. 1980-luvun ja 1990-luvun alun retoriikka oli kuitenkin varovaista ja jyrkässä kontrastissa niihin anglosaksisten maiden ideologisiin ja syyttäviin sävyihin, joilla *retrenchment* niissä oikeutettiin. Silti 1990-luvun alkupuolen leikkausyritykset herättivät tiukkaa vastarintaa; mielenosoitukset ja lakkoallot säästivät niitä erityisesti Ranskassa.

Tämäkään politiikka ei onnistunut ratkaisemaan matalan työllisyyden, korkean työttömyyden ja sosiaalimenojen kasvun pulmia. Poliitiikan epäonnistuminen ja vastarinta sai hallitukset ajattelemaan, että bismarckilai-

nen sosiaaliturva ei ollutkaan kriisin uhri vaan osasyllinen sosiaaliin, taloudellisiin ja poliittisiin vaikeuksiin. Ehdotetut uudistukset politisoituivat alinomaan sekä korporatistisella areenalla että puolueiden välisessä kilpailussa. Reaktiona hallitukset alkoivat ajaa läpi institutionaalisia uudistuksia, kuten siirtymiä vakuutusmaksuista veroihin ja sosiaalipartnereiden (lue: ay-liikkeen) vallan heikentämistä.

Siirtymä verorahoitukseen ja suurempaan valtion vastuuseen sujui ilman suuria yhteenottoja, sillä työvoimakustannusten madaltamisesta oli tullut suhteellisen yhteinen tavoite. Sen sijaan etuuksien leikkauksista ja ay-liikkeen sosiaalipoliittisen vallan vähentämisestä otettiin yhteen massiivisten mielenosoitusten kera. Rahoitusrakenteen muuttamisella oli kuitenkin seurauksensa: jos valtio rahoittaa, se myös päättää. Toisaalta vaikka valtiot ovat lisänneet valtaansa pakollisessa sosiaalivakuutuksessa, ovat työehtosopimuksissa sovitut eläke- ja terveystakuutukset yleistyneet ja palauttaneet sitä kautta valtaa työmarkkinaosapuolille.

### *Paradigmaa muuntavat uudistukset*

Viimeisin vaihe koostuu hyvinvointivaltion paradigmaattisista, muuntavista reformeista. Niiden kontekstina oli globalisaation ja eurooppalaistumisen syveneminen. Markkina- ja instituutiokilpailu kiristyi; ensin EMU:n lähentymiskriteerit ja sitten kasvu- ja vakaussopimuksen kriteerit rajoittivat julkisia alijäämiä. ”Vanhaa Eurooppaa” arvosteltiin huonosta taloudellisesta suorituskyvystä ja kyvyttömyydestä uudistua samaan aikaan, kun Pohjoismaiden saavutukset saivat kasvavaa huomiota. Tietoisuus uusista sosiaalisista riskeistä, joihin kuuluivat väestön ikääntyminen, hoivavajeet, pitkäaikaistyöttömyys, syrjäytyminen, prekaari työllisyys, yksinhuoltajuus, äitien vähäinen ansiotyö ja työ/perhe-ongelmat, vahvistui. Samoin vahvistui käsitys siitä, että traditionaalinen sosiaalipolitiikka oli kyvytön vastaamaan näihin.

1990-luvun alusta levinneet uudet talous- ja sosiaalipoliittiset opit tuntuivat muodostavan uuteen taloudelliseen ympäristöön sopivan vaihtoehdon. Kansainväliset talousjärjestöt olivat lobanneet tarjontakeskeistä, monetaristista talousdoktriinia sekä uutta työmarkkina- ja sosiaalipoliittista ortodoksiaa. OECD:n ja Maailmanpankin esityslistalla olivat jous-

tavuus, aktivointi, monipilariset eläkkeet, eläkkeiden rahastointi, yksityistäminen, terveydenhuollon managerismi sekä äitien ansiotyö. Vaikka ensimmäiset julistukset olivat raa’an uusliberaaleja, vähitellen niistä kehkeytyi eurooppalaisempia versioita. Hollannin eli ensimmäisen kontinentaalisen irtiottajan ja Pohjoismaiden 1990-luvun reformit, brittien ”kolmas tie”, Euroopan työllisyysstrategia ja EU:n avoimen koordinaation metodi antoivat ideoille hyväksyttävämmän kuosin.

Viimeisimpien reformien tavoitteet ja keinot poikkeavat jo melkoisesti bismarckilaisen järjestelmän vakiintuneista piirteistä. Näihin kuuluvat palkkojen ja sosiaalietuuksien jäädyttäminen, eläkkeiden rahastointi, defamilisaatio, epäaktiivin väestön aktivointi, sosiaalietuuksien trimmaaminen aktiivisemmiksi, perus- ja vähimmäisturvan kehittäminen, kilpailun lisääminen terveydenhuollossa sekä yksityistäminen. Työmarkkinoiden sääntelyn purku ja sosiaaliturvauudistukset kulkivat ja kulkevat käsi kädessä. Yhdessä ne merkitsivät irtautumista miespuolisen palkkatyövoiman suojelustrategiasta. Uutta suuntaa on kutsuttu neutraalimmin työllisyysmyönteisen tai aktiivisuusparadigman omaksumiseksi, kriittisemmin palkkatyön halventamiseksi ja joustavoittamiseksi. Siihen väliin voisi laittaa työllistymisen ja työllistämisen kynnyksen madaltamisen. Alituiset eläkereformit ovat kuuluneet kuvaan.

Myös hyvinvointi- ja hoivapalveluja on muokattu uuteen uskoon. Terveydenhuollossa on siirrytty entisestä vakuutuslogiikasta yhtäältä kohti universaalia valtiointerventiota kansalaisen oikeuksineen, toisaalta kohti markkinoita. Familismistaan tunnetut maat ovat edistäneet äitien ansiotyötä sekä lasten ja vanhojen ihmisten hoivapalveluja. Lasten päivähoitoa ja vanhempainvapaita on kehitetty erityisesti 1990-luvun lopulta lähtien.

Reformien katsotaan vieneen sekä sosiaalidemokraattiseen että anglosaksiseen suuntaan. Edellistä edustavat siirtymät työsuhteissa ansaittavasta sosiaalivakuutuksesta kohti verorahoitteista perusturvaa, modernimpaa perhe- ja hoivapolitiikkaa, aktiivista työmarkkinapolitiikkaa sekä kansalaisyhteiskuntaa jaettua terveydenhuoltoa aiempien sosiaalivakuutusklubin jäsenyyteen nojanneiden palvelujen sijaan. Skandinaviaa ihannoivan ja lapsiin investoimista lobbaavan Esping-Andersenin (2010) mielestä perhepoliittiset askeleet pohjoismaiseen suuntaan ovat kuitenkin vielä vaatimattomia.

Anglosaksista suuntaa taas edustavat sosiaalivakuutusetuksien kompensatiotason madaltaminen, siirtymät yksityiseen vakuutus- ja palvelutarjontaan, verorahoitteen, tarveharkintaisen, työ- ja moraalivas- tikkeisiin sidotun vähimmäisturvan luominen sekä köyhyyden kasvu. Useimmat maat ovat ottaneet askelia työmarkkinoiden deregulaatiossa, kohti yksityistä työnvälitystä, määrä- ja osa-aikaisten työsuhteiden sekä vuokratyön sallimista. Nämä askeleet eivät ole uhanneet työmarkkinoiden sisäpiiriin työturvaa kovinkaan radikaalisti. Pikemmin uudet politiikat ovat rakentaneet siltoja työmarkkinoille nuorille, naisille ja muille marginaaleille, tosin myös huonolaatuisiin ja ”köyhyyspalkkaiisiin” töihin.

Ainakin vuoden 2008 finanssi-, talous- ja eurokriisiin saakka näytti siltä, että linja oli tarjonnut tien ulos umpikujasta ja siihen sisältyneestä *welfare(state) without work* -ansasta. Reformiprosessista on maksettu kuitenkin poliittista ja sosiaalista hintaa. Sosiaalisena hintana *A Long Good-bye to Bismarck?* -kirjassa pidetään työmarkkinoiden, sosiaaliturvan ja koko yhteiskunnan dualisoitumista. Sosiaalivakuutus suojaa edelleen kohtuullisesti työmarkkinoiden sisäpiiriä, vaikka ei entisessä määrin enää statuksen säilymistä. Hyvinvointijärjestelmät on sopeutettu uusiin olo- suhteisiin, mutta hintana on ollut kehnöjen työpaikkojen määrän kasvu ja ’toisen jaon’ instituotuminen yhteiskuntaan: normalisoitujen työuo- tojen rinnalle on muodostunut eläminen sosiaalituilla ja epävarmoilla, subventoiduilla töillä.

### *Sama kaava*

Vaikka uudistukset ovat realisoituneet lähinnä 2000-luvulla, ne voi ymmärtää pikemminkin pitemmän reformireitin kulminoitumisena kuin äkillisen kumouksen tuloksena. Tapahtunut ei ole brutaali irtiotto bismarckilaisesta ajattelusta, vaan pikemmin sen edistyvää uudistamista, tulkitsee Bruno Palier. Monet mannereurooppalaiset kirjoittajat kuvaavat sitä, miten sosiaaliturvassa on hellitetty miesten työvoiman suojelusta. Tässä voi nähdä enemmänkin. On ainakin osin annettu periksi miesten korkeatuottoiseen ja hyvin palkattuun työvoimaan nojaavasta yhteiskun- tamallista. Onko seuraukset nähtävä koko yhteiskunnan dualisointina vai eheytymisenä eli aikaisemmin marginaaliin sysättyjen integroimisena

ja osallistamisena yhteiskuntaan – sitä voi arvioida myös seuraavien Hollannin ja Saksan tapausten valossa.

Maavertailut osoittavat, että kontinentaaliset maat eivät ainoastaan ole pystyneet tekemään rakenteellisia reformeja juurtuneisiin sosiaalivakuutusjärjestelmiin, vaan ne on tehty varsin samanlaisen kaavan mukaan. Näin on tapahtunut siitä huolimatta, että maiden bismarckilaisuudessa ja valtiollisissa rakenteissa on huomattavia eroja. Esimerkiksi Saksassa on liittovaltio, osin hyvinkin vahvoine osavaltioineen ja lukuisine veto-oikeuksineen (Schulze & Jochem 2007), Ranskassa taas hyvin keskittynyt valtiollinen ja poliittinen järjestys. Manner-Euroopan maiden tapauskuvaukset osoittavat, että instituutioihinsa liimatut hyvinvointijärjestelmät eivät muutu yhtä nopeasti kuin taloustieteellinen ajattelu. Silti poliittinen talous muuntuu kokonaisuutena ja sosiaalipoliittiset järjestelmät sen mukana (Streeck 2010).

Kiinnostavimpiin tapauksiin lukeutuvat Saksa, AAA-Euroopan kurinpitäjä sekä sen vastapeluri, sosiaalisella solidaarisuudella profiloitunut Ranska. Saksojen yhdistyminen antaa oman leimansa Saksan tariinaan. Hallitukset ovat saaneet vastaanansa kovaa vastarintaa kummassakin maassa. *The Guardianin* jutun ”The Eurozone needs a strong French economy” (8.10.2015) mukaan Ranskan talous on nyt enemmän kuin koskaan globaalin väittelyn keskellä: miten suureksi valtio voi kasvaa ja miten pitkälle kapitalistinen demokratia voi kontrolloida taloutta. Ranskan julkiset menot verrattuna kansantuotteeseen ovat noin 57 prosenttia, kun Saksan ovat 44 prosenttia.<sup>29</sup> Toisille (vasemmalla) vahvat ja militantit ammattiliitot sekä antelias sosiaaliturva tarjoavat inklusiivisen hyvinvointivaltion esikuvan. Toisille (oikealla) Ranskan paisunut ja kaikki-

---

29 Talvella 2014–2015 Suomessa kauhisteltiin Suomen julkisen sektorin ”osuutta” (58 %) kansantuotteesta. Oikeammin luku tarkoittaa julkisten menojen suhdetta kansantuotteeseen. Yksityisistä menoista ei pidetä tilastoa, mutta Tilastokeskuksen Olli Savela laski niiden suuruudeksi liki 500 mrd., 239 prosenttia suhteessa kansantuotteeseen (HS 28.10.2014). Ilman tätä tietoa ja tarkennusta Suomen ja Ranskan liki 60 prosenttia on tietysti tehokas retorinen ase. Veroaste suhteessa kansantuotteeseen on helpommin ymmärrettävä. Vuonna 2014 se oli Ranskassa EU-maiden toiseksi korkein (46 %), kun kärjessä oli Tanska (48%). Suomi jäi hivenen jälkeen (45%) ([https://ek.fi/wp-content/uploads/suomen\\_kokonaisveroaste\\_EUn\\_korkeimpia\\_2014.pdf](https://ek.fi/wp-content/uploads/suomen_kokonaisveroaste_EUn_korkeimpia_2014.pdf)).



alle tunkeutuva julkinen sektori tarjoaa vain käsikirjoituksen jatkuvalla alamäelle. OECD:n maaraportissa todetaan, että sosiaali-indikaattorien valossa ranskalainen elämänlaatu on hyvällä tolalla ja tuloerotkin ovat kohtuulliset. Silti on selvää, että niin EU-komissio kuin OECD ovat vaatineet Ranskaa leikkaamaan julkisia menoja ja uudistamaan ”jäykät” työmarkkinat. Vuoden 2015 maaraportissa OECD (Economic Survey on France 2015, 2.4.2015) perää kunnianhimoista ja uskottavaa rakenteellisten uudistusten ohjelmaa. Ranskan talousvaikeuksien katsotaan painavan koko euroaluetta alaspäin (Financial Times, Fast FT: World News 12.1.2016).

Valaiseva on myös naapureiden eli Hollannin ja Belgian vertaaminen. Hollanti oli reformin ensimmäinen liikkeelle lähtijä, ja tunnettu ”työihmeestään”. Belgiankaan sosiaalivaltio ei ole pysähtynyt paikalleen, mutta monet pyrkimykset ovat kuitenkin kariutuneet; esimerkiksi runsaista varhaiseläkkeistä tai massiivisesta julkisesta velasta ei ole päästy irti.<sup>30</sup> Belgia on varsin jakautunut, lähinnä katolinen liittovaltio hollannin, ranskan ja saksankielisine alueineen ja hallituskriiseineen. Viimeistään Brysselin terrori-iskun (22.3.2016) yhteydessä suurelle eurooppalaiselle yleisöllekin paljastui maan jäykkä ja eriytynyt byrokraattinen hallinto. Alankomaita taas leimaa pitkä historia kansainvälisen kaupan keskuksena ja vauraana varhaisena teollistujana. Alankomaiden kuuluisa suvaitsevaisuus on viime vuosina saanut kolauksia populistisen ja muslimikammoisen Vapauspuoleen kasvusta.

Kerron seuraavassa kaksi esimerkkiä, U-käännöksen ja reformikyvyn ”mannekiineiksi” nousseiden Alankomaiden ja Saksan reformitarinat. Uskon niiden puhuttelevan itseni ohella muitakin suomalaisia lukijoita. Niin samanlaisia kysymyksiä – työmarkkinareformi, työttömien aktivointi ja ”osallistava sosiaaliturva”, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä työhallinnon markkinaistaminen – on Suomenkin poliittisella asialistalla ja niin samanlaisia ilmiöitä – työnantajajärjestöjen rooli reformien pus-kemisessa, sosiaaliturvan dualisoituminen, reformien estyminen ja yritys

---

30 Vuonna 2015 Belgian julkinen velka suhteessa BKT:hen oli EU-maiden korkeimpia (106 %), reippaasti yli EMU-sääntöjen, niin kuin se on ollut koko rahaliiton ajan. Hollannin julkinen velka suhteessa BKT:hen oli EU-maiden keskikastia, 65 % (Eurostat, <https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Tilastot/Julkinen-talous/Julksyhteisöjen-velka/>).

reformisaarron purkuun, intensiivinen poliittinen kilpailu – löytyy Suomenkin reformidynamiikassa.

## 9.2. Alankomaat – edelläkävijä

Hollanti on ollut radikaaliksi luonnehdittu edelläkävijä hyvinvointivaltion reformoinnissa, erityisesti ”passiivisen” hyvinvointivaltion retoriikassa ja tosiasiallisessa ”aktiivinnissa”. Hollannin hyvinvointivaltio on ollut omalaatuinen, eikä sen sijoittaminen tavanomaisiin hyvinvointivaltion regiimeihin ole yksiselitteistä. Sitä on pidetty sosiaalidemokraattisen ja konservatiivisen regiimin hybridinä (van Oorschot 2006), ja sitä on aseteltu niin anteliaaseen pohjoismaiseen malliin, konservatiivis-korporatistiseen regiimiin, paternalistis-kristillisdemokraattiseen kuin perusturvamalliin. Joka tapauksessa Hollannin hyvinvointivaltio on yhdistänyt bismarckilaisen komponentin eli ansiosidonnaisia etuuksia tarjonnan sairaus-, työkyvyttömyys- ja työttömyysvakuutuksen sekä Beveridgeläisen universaalien perusturvan (terveydenhuolto, kansaneläke, viimesijainen toimeentulotuki) (Hemerijck & Marx 2010). Hollantilainen hyvinvointivaltio on (ollut) selvästi sosiaalivakuutusvaltio; hoiva on ollut perheiden (naisten), kirkkojen tai muiden yhteisöjen asia.

Etuuksien anteliaisuus ei kuitenkaan juontunut skandinaavisesta luokkalogiikasta ja työväestön valtaresursseista, väittävät ainakin Jet Bussemaker ja Kees van Kersbergen (1994). Sosiaalivakuutusetuksien anteliaisuuden taustalla olivat pikemmin kristillisdemokraatit, familismi ja miesperheenelättäjän elatuskyvyn suojeleminen. Mieselättäjän sosiaalietuuksien tuli olla niin korkeat, ettei vaimon ansiotyötä tarvittu edes miehen sairauden, työkyvyttömyyden, työttömyyden tai kuoleman vuoksi. Vis ym. (2008) luonnehtivat Hollannin hyvinvointivaltion pohjaa kristillisdemokratiaan nojaavaksi paternalismiksi, jossa sittemmin tapahtui tiettyä sosiaalidemokratisoitumista, ennen kuin 1970-luvun makrotalouden käänne teki hyvinvointivaltiosta loppumattoman päänvaivan – *a never-ending puzzle*.

Jos Hollannin sijoittaa konservatiivis-korporatistiseen regiimiin, irtiotto ja polun vaihtaminen on ollut merkittävää. Jos sen taas sijoittaa Walter Korven ja Joakim Palmén luokittelun mukaisesti perusturva-

malliin, sosiaaliturvaetuuksien heikentäminen on jopa odotettua. Leikkaukset kun yleisesti ovat toteutuneet kovimmin juuri perusturvamaissa ja verorahoitteisissa perusturvajärjestelmissä (van Gerven 2008a). Joka tapauksessa hyvinvointijärjestelmien paternalistis-anteliaasta luonteesta on seurannut, että epäsuosittujen (kutistavien) reformien aikaansaaminen on vaatinut hallituksilta huomattavaa poliittista riskinottoa ja puske- mista läpi vastarinnan.

Hyvinvointivaltion reformointia reunustavat aina institutionaalinen resilienssi ja äänestäjäkunnan vastarinta. Alankomaiden eläkepolitiikan uudistumista analysoiva Karen Anderson (2007) otsikoi artikkelinsa: ”Poliittista kilpailua suhteellisessa järjestelmässä”. Anderson tarkastelemana ajanjaksona puolueita oli kymmenen: kolme kristillistä, kaksi sosiaalidemokraattista tai sosialistista, vihreät, kaksi liberaalia ja kaksi populistista oikeistopuoluetta. Puolueita ja kilpailua siis riitti, ja Andersonin listaamat vuosien 1977–2003 hallitukset ovat olleet suhteellisen niukkaan enemmistöön nojanneita monipuoluehallituksia.<sup>31</sup> Ei siis ihme, että hollantilaiset tutkijat – korporatistisesta perinnöstä huolimatta – nostavat etualalle poliittisen kilpailun ja epäsuosittujen reformien tekemiseen liittyvät poliittisen riskin. Anderson pitää poliittista kilpailua ja poliittista riskiä synnä siihen, että Hollannin eläkepolitiikasta puuttuvat suuren mittakaavan reformit.

Perusteellisesta uudelleenarvioinnista huolimatta – tai sen ansiosta? – Hollanti oli 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä edelleen kohtuullisen antelias tai keskitason valtio sijoittuen Pohjoismaiden taakse kärkijoukkoon monilla sosiaalisen ja taloudellisen menestyksen mittareilla (Vis ym. 2008). Veroaste (41 % BKT:stä v. 2014) on vähän Pohjoismaita matalampi. Hollanti on myös ollut yksi luottoluokittajien kolmen A:n euromaasta (muut Saksa, Suomi, Luxemburg), tosin pudoten siitä välillä kuten Suomikin. Joka tapauksessa se on Saksan ja Suomen ohella maa, johon luottoluokittajilla on talouslukujen viestiä parempi luottamus (HS: ”Velanhoitokykyyn luotetaan” 2.6.2016).

---

31 Wikipediasta löytyvät myös uudemmat hallitukset ja ne näyttävät noudattavan samaa kaavaa. Sen sijaan puolueiden määrä on paisunut. Kevään 2017 parlamenttivaaleihin osallistui 28 puoluetta, joista yhdeksän sai edustajan parlamenttiin.

## ”Hollannin ihme”

1980-luvun alussa Hollantia pidettiin tyypiesimerkkinä maasta, joka on ajautunut matalan työllisyyden ja korkeiden sosiaalimenojen noidankehään eli *welfare without work*-ansaan. Öljykriisit, kasvava työttömyys, stagflaatio ja taantuma lopettivat hyvinvointivaltion kultakauden Hollannissakin (Yerkes & van der Veen 2011). 1970-luvun kriisin puhkeamisen jälkeen työttömyyteen vastattiin vanhoin keinoin rajoittamalla työvoiman tarjontaa mm. kotiäitiydellä ja runsailla varhaiseläkkeillä. Työkyvyttömyysvakuutuksesta tuli keino, jolla pitkäaikaistyöttömyyttä hoidettiin ja jolla yritykset pääsivät eroon ikääntyvästä työvoimasta.

Vuosien 1981–82 taantuma oli erityisen paha. Sen jälkeen, noin vuosikymmenessä tilanne muuttui tavalla, jota luonnehditaan ”Hollannin ihmeeksi”. Kymmenessä vuodessa syntyi miljoona uutta työpaikkaa, työttömyysaste liki puolittui (12 % > 7 %), naisten työvoimaan kuulumuus nousi vuosina 1983–1994 kolmanneksesta (35 %) yli puoleen (55 %) ja julkisen talouden alijäämä laski alle kolmen prosentin eli EMU:n konvergenssiedoissa määritellyn sisäänpääsyrajan. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus laski vuosi vuodelta (C. Pierson 2006). Mutta helppoa ja yksinkertaista U-käännöksen tekeminen ja pelastautuminen umpikujasta ei ollut (Hemerijck & Marx 2010).

”Ihmeen” tärkein palikka oli korporatismiin elvyttäminen eli hallituksen ja työmarkkinaosapuolten välillä (1982) solmittu Wassenaarin ”linnarauha” (*accord*) (Visser & Hemerijck 1997; Haverland 2001; C. Pierson 2006; Marx 2007; Hemerijck & Marx 2010; Yerkes & van der Veen 2011). Sopimus sisälsi maltillisen tuloratkaisun ja lupauksen taata investointien kannattavuus eli yritysten riittävät voitot vastineeksi uusien työpaikkojen luomisesta. Palkkojen hillintää vaihdettiin myös työajan osin subventoituun lyhentämiseen eli työn jakamiseen (myös Julkunen & Nätti 1997). Noiden kymmenen vuoden aikana kokoaikatyön työaika lyheni jossain määrin, mutta ennen kaikkea osa-aikatyöntekijöiden määrä kasvoi nousten vajaasta miljoonasta (0,9 milj.) yli kahteen miljoonaan (2,1 milj.). Prosessia voi kuvata kotiäitiyhteiskunnan puolittaiseksi purkamiseksi. Vaimot ja äidit tulivat työmarkkinoille, mutta heidän työsuhteensa olivat pitkälti osa-aikaisia ja pätkittäisiä (Plantenga 1996). ”Kannustamisen” kohteena olivat erityisesti yksinhuoltajaäidit, joiden

uraksi tähän saakka oli käsitetty sosiaalietuuksilla turvattu lasten hoitaminen. Nyt heille pyrittiin sosiaaliavun sijasta tarjoamaan lasten päivähoitoa. Osa lyhyiden työaikojen ja naisten työllisyyden tilastollisesta kasvusta tosin johtui kausi- ja minitöitä tekevien naisten työn rekisteröinnistä (Walvei & Werner 1996). Samalla (1980- ja 90-luvulla) työttömyys- ja työkyvyttömyysetuuksia sekä lapsilisiä heikennettiin moneen otteeseen; kansaneläkkeiden taso puolestaan hiipi alaspäin epäsuorien vaikutusten kautta (Haverland 2001).

”Hollannin ihme” sai ristiriitaisen arvion. Wim van Oorschot (2002) kysyi kriittisessä arvioissaan, onko Hollannissa saatu aikaan ihme vai painajaisuni. Myönteisesti arvioiden uudistusten katsottiin yhdistäneen työllisyyden ja tasa-arvon. Se oli rohkaiseva esimerkki niille, jotka halusivat uudistaa mannereurooppalaisen hyvinvointivaltion luopumatta sosiaalipartnereiden välisestä sopimisesta ja antamatta periksi tuloerojen massiiviselle kasvulle (Visser & Hemerijck 1997). Kriittisissä arvioissa Hollantia moitittiin pikemmin kestävämmälle osa-aikatyölle ja työn jakamiselle kuin järkevälle talouskasvulle perustuvaksi taloudeksi. Suuri osa uusista työpaikoista oli minitöitä, jopa alle 12 viikkotuntin töitä. Naisten työllisyys ei edelleenkään yltänyt pohjoismaiselle tasolle – saati jos se olisi muutettu kokoaikatyöllisyydeksi – ja pitkäaikaistyöttömyys oli suhteellisen korkea (Visser 2002; C. Pierson 2006). Vaikka työttömyys väheni, työkyvyttömiä määrä pysyi korkeana, eivätkä pitkäaikaisten vakuutusetuuksien saajat siirtyneet työhön. Köyhyys väheni, mutta vain marginaalisesti työllisyyden kasvun ansiosta. Belgiassa, jossa ei koettu vastaavaa ”työihmettä”, mutta toisaalta vähimmäispalkkoja ja vähimmäisetuuksia ei rapautettu Hollannin malliin, köyhyys supistui enemmän (Marx 2007).

Työllisyyssihmeestä huolimatta poliitikot taistelivat sosiaalivakuutusetuuksien saajien määrän paisumisen ja siis edelleen laajan epäaktiivin väestön kanssa. Hollannin järjestelmässä nimenomaan työkyvyttömyysetuudet muodostivat varhaisen työstä poistumisen väylän, ja ilmiötä kutsuttiin WAO (Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering eli työkyvyttömyysvakuutuksen) -kriisiksi.

## *Työ, työ ja työ*

Institutionaalinen rakenne, jonka varassa Hollanti alkoi käydä ongelmien kimppuun, sisälsi monipuoluehallitukset ja suhteellisen keskitetyn korporatistimin. Kaksi- ja kolmikantaisilla elimillä oli keskeinen asema sekä sosiaalivakuutuksen hallinnossa että sosiaalipolitiikan uudistamisessa (Hemerijck & Marx 2010). Edellä mainittu korporatististen osapuolten sopimus käynnisti neuvoteltujen sosiaalipoliittisten uudistusten kauden, joka kesti koko 1980-luvun ja 1990-luvun alkupuolen.

Barbara Vis ym. (2008) ovat käyneet läpi kaikki vuosien 1982–2006 kuusi hallitusta arvioiden sitä, missä määrin ne veivät läpi epäsuosittuja uudistuksia. Tosin jo sitä ennen (1981) menoja oli pyritty hillitsemään kiristämällä työttömyysvakuutusta (van Gerven 2012). Visin ym. mukaan Hollannin tyyppisellä paternalistisella ja samalla anteliaalla hyvinvointivaltiolla on erityisen suuri riski joutua epäsuosittujen, mediaaniäänestäjiin kielteisesti vaikuttavien reformien eteen. Vuosien 1982–2006 hallituksissa on koostumukseltaan erilaisia, esimerkiksi kristillisiä ja sosiaalidemokraattien yhteisiä koalitioita, jopa suomalaisen tapaan ”sateenkaarihallitus”. Epäsuosittujen uudistusten kohteena ovat olleet ennen muuta työkyvyttömyys- (WAO) ja työttömyysvakuutus (WW) (myös van Gerven 2008a, 2008b, 2012; van Oorschot 2006). Toisin kuin Suomessa, työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutus eivät kuulu samaan eläkejärjestelmään. Työkyvyttömyysvakuutus on korporatistisesti hallinnoitu työssäkävien vakuutus, vanhuuseläke taas universaali kansanvakuutus.

Reformissa erottuu useampia vaiheita, ja puoluekoostumuksesta riippuen hallituksilla oli erilaisia painopisteitä. Uudistukset jäädyttivät ja leikkasivat työttömyys- ja työkyvyttömyysturvan tasoa ja kestoa, tiukensivat niiden ehtoja ja muotoilivat järjestelmiä uusiksi. 1980-luvun lopulla WW-järjestelmä uudistettiin myös rakenteellisesti. Työttömyysvakuutuksen rinnalle luotiin erillinen WWV-järjestelmä, joka tarjosi etuuksia vakuuttamattomille työttömille.<sup>32</sup> Vuonna 1994 WW-järjestelmää muokattiin taas. Käyttöön otettiin uusi, ansioihin sitomaton minimi-WW lyhyen työhistorian tehneille.

---

32 Tämä muistuttaa suomalaista työttömyyskorvauksen ja työmarkkinatuen rinnakkaiseloä.

Tätäkin mittavampi kipukohta oli työkyvyttömyyseläkkeen ”väärinkäytön” mahdollistama varhainen työntöön lopettaminen. Samaan tapaan kuin Suomessa varhaiseläkejärjestelmiä käytettiin talouden uudelleenrakenteistamisen ja työvoiman nuorentamisen välineenä (Julkunen & Pärnänen 2005). Reformin läpivienyt kristillisdemokraatti Lubbers päätteli tarvitsevasa WAO-kriisin ratkaisuun myös sosiaalidemokraatteja ja näiden johtajaa Wim Kokia, entistä ay-johtajaa. Kristillis- ja sosiaalidemokraatit muodostivat *Lubbers III:n* (1989–1994) yhdessä. Työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi ja työpaikkojen luomiseksi uudistettiin työvoimapalvelut ja pantiin toimeen nippu aktivointi uudistuksia, mm. nuorisotakuu. Hallitus toki leikkasi ja jäädytti eri etuuksien tasoja, mutta tärkein tavoite oli padota etuudensaajien määrää.

Vuoden 1990 paikkeilla Hollannin työkyvyttömyysetuuksille ”päästettyjä” oli miljoona, eli suhteessa väestöön kaksinkertainen määrä Belgiaan, Tanskaan ja Ruotsiin verrattuna. Hallitus esitti järjestelmän perusteellista remonttia, jolla tukittaisiin *early exit* -väyliä, lisättäisiin etuudensaajien velvollisuuksia (myös työn vastaanottamiseen) ja leikattaisiin alle 50-vuotiaiden etuuksia. Ehdotus synnytti massiivisen vastarinnan ja ammattiyhdistysliike organisoii Haagiin suurimman sodanjälkeisen mielenosoituksen. Ehdotus meni läpi vain siksi, että Wim Kok asetti oman asemansa vaakalaudalle. Vaivalloinen uudistusprosessi vahvisti sitä käsitystä, että alhainen työvoimaan kuuluvuus ja laaja epäaktiivi väestö mukaan lukien kotiäidit oli Hollannin hyvinvointijärjestelmän Akilleen kantapää. Hallitus kutsui erilaisia asiantuntijatahoja selvitys- ja innovointityöhön. Nämä ehdottivat mm. sosiaalivakuutuksen hallinnon perusteellista remonttia: olivathan järjestelmää hallinnoineet sosiaalipartnerit ”väärinkäyttäneet” järjestelmää omiin intresseihinsä (Hemerijck & Marx 2010). Sosiaalivakuutuksen hallinto uudistettiin sitten radikaalisti vähän myöhemmin (1998), kun työmarkkinaosapuolten valtaa sen säätämiseen ja toimeenpanoon vähennettiin ja hallituksen valtaa lisättiin.

Vuoden 1994 vaalit käytiin sosiaaliturvareformien aikaansaaman yleisen tyytymättömyyden varjossa. Sosiaalidemokraatit menettivät reippaasti paikkojaan, mutta säilyivät suurimpana puolueena. *Wim Kokin* (1994–1998) sateenkaarihallitus oli sodan jälkeen ensimmäinen, jossa kristillisdemokraatit eivät olleet mukana. Hallitus omaksui saman työortodoksian kuin muutkin eurooppalaiset sosiaalidemokraattiset johtajat

Tony Blairista Paavo Lipposeen. Hallituksen tunnus oli ”työ, työ ja työ”. Työ oli parasta sosiaaliturvaa, työn piti aina kannattaa ja sen tuli olla etusijalla sosiaalietuuksiin nähden. Hallitus kokeili monia aktiivisen työvoimapolitiikan välineitä, kuten matalapalkkatyön verotukea, työpaikkojen luomista julkiselle sektorille, erityistoimia nuorille, työttömien aktiivisempaa ohjausta ja koulutusta. Työttömyysturvan ehtoja ja tasoa tiukennettiin; vastaanotettavan työn ehtoja väljennettiin. Työnantajien sosiaalivakuutusmaksuja helpotettiin työllisyyden nimissä. Uusi kansallinen toimeentulotuki (ABW) yksilöllistettiin ja sen taso määriteltiin suhteessa vähimmäispalkkaan. Samalla osallistuminen aktivointiohjelmiin tuli pakolliseksi kaikille paitsi alle viisivuotiaiden vanhemmille (lue: äideille). Sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksien käyttöä pyrittiin rajoittamaan myös lisäämällä työnantajien vastuutta niiden rahoituksesta. Ns. joustoturvasopimus solmittiin vuonna 1995. Siinä kohennettiin epätyypillisiä töitä tekevien sosiaaliturvaa samalla kun vakaissa työsuhteissa olevien turvaa hieman joustavoitettiin.

*Kokin ensimmäisen hallituksen* pyrkimykset olivat epäsuosittuja ja olivat siten poliittisesti riskialttiita. Vuoden 1998 vaaleissa äänestäjät palkitsivat Kokin hallinnon kuitenkin hyvästä talouden ja työllisyyden kasvusta ja sosiaalireformin vakaasta jatkamisesta. Vuonna 2001 julkinen talous oli ylijäämäinen ja julkisen velan suhde kansantuotteeseen oli laskenut 80 prosentista (vuonna 1994) 54 prosenttiin. *Wim Kokin toinen hallitus* (1998–2002) ei ryhtynyt erityisiin kutistustoimiin. Sen sijaan se jatkoi työvoiman tarjontaa, liikkuvuutta ja joustavuutta tavoittelevalla linjalla. Työttömien aktivoinnissa siirryttiin julkisesta työvoimahallinnosta markkinamalliin ja yksityisiin tuottajiin. Hallitus myös korvasi aikaisemman joustoturvasopimuksen uudella työaikalailla. Se takasi osaaikaista työtä tekeville kokoaikaisten kanssa yhtäläisen kohtelun kaikissa sosiaalipartnereiden sopimissa työehtoja ja sosiaaliturvaa koskevissa asioissa. Näin uudistus kohensi epätyypillisissä työsuhteissa olevien asemaa, kun se toisaalta heikensi vakinaisissa työsuhteissa olevien irtisanomissuojaa ja helpotti vuokratyön käyttöä. Vuonna 2001 otettiin käyttöön matalapalkkatuki, noin 150 euron verotuki, jota suomalaiset Honkonen ym. (2007) kutsuivat Hollannin perustuloksi.

Kuvatulla tavalla hollantilainen sosiaaliturvareformi on fokusoitunut sairaus-, työkyvyttömyys- ja työttömyysvakuutukseen ja toimeentulotu-



keen. *Vanhuuseläkkeistä* puuttuvat suuren mittakaavan radikaalit muutokset ja yhteenotot (Anderson 2007). 1950-luvulla luotu universaali, tasaetuksille rakentuva kansaneläke on ollut suosittu ja aikanaan anteliaskin. Kuitenkin juuri tasaetusjärjestelmä – toisin kuin esimerkiksi Saksan julkisen eläkkeen ansioetuudet – loi paineen ansioita kompensoiviin ammatillisiin ja yksityisiin eläkkeisiin. Suosituttuun kansaneläkkeeseen ei haluttu puuttua suoraan; silti epäsuorat vaikutukset madalsivat sen suhteellista tasoa pitkin 1980- ja 90-lukua.

Tämä lisäsi ammatillisten (työmarkkina-) ja yksityisten eläkkeiden vetovoimaa. Näin eläkejärjestelmä ilman varsinaisia strategisia päätöksiä hiipi kohti kolmipilarista mallia, jossa työmarkkinoilla sovittujen ammatillisten eläkkeiden ja verosubventioilla tuettujen yksityisten vakuutus-ten merkitys on kasvanut (Haverland 2001; Hemerijck & Marx 2010). Tuloksena oli Hollannin ”toinen ihme”, modernina ja rahoitukseltaan kestäväenä pidetty järjestelmä, jossa epäsuosioon joutuneen PAYG-järjestelmän rinnalla oli jo 2000-luvulle tultaessa vahva rahastointiin perustuva komponentti (Haverland 2001). Siirtymä, samoin kuin kustannuskasvun hillintä, on tapahtunut tasaetusjärjestelmän määrittelemällä polulla. Kuten Green-Pedersen ja Haverland (2006) sanovat, polkuriippuvuus on hillinnyt konflikteja.

*Perhepolitiikassa* Hollanti laahasi jopa Manner-Euroopan, saati Pohjoismaiden perässä. Pitkin 1990-lukua lopulta alettiin kuitenkin tunnistaa kahden ansaitsijan perhemallia tukevan politiikan merkitys naisten työllisyydelle ja työpaikkojen laadulle (van Oorschot 2006). Täydellä palkalla korvattua vanhempainvapaata pidennettiin noin neljään kuukauteen ja vapaan kokonaiskesto noin puoleen vuoteen. Valtio alkoi tukea päivähoitoa tarjoavia kuntia, ja hoitoa tarjottiin erityisesti yksinhuoltajille. Vuonna 2005 lasten päivähoito tai varhaiskasvatus organisoitiin kokonaan uusiksi. Sen seurauksena julkinen päivähoiton tarjonta vaihtui voimakkaasti kasvaneeseen yksityiseen, *for profit-* ja *non profit-*organisaatioiden tuottamaan hoitoon. Perheet ja työnantajat maksavat hoidosta, mutta kummatkin saavat tähän verosubventioita (Plantenga & Remery 2015). 2010-luvun säästöissä verohuojennuksia on leikattu reippaasti, mikä on johtanut formaalin päivähoiton käytön supistumiseen (myös Hemerijck 2013a). Lasten osallistuminen päivähoitoon/varhaiskasvatukseen oli ainakin ennen näitä leikkauksia yleistä (Plantenga & Remery

2009). Hoito- ja koulupäivät ovat kuitenkin lyhyitä, ja niinpä vanhemmat kokoavat hoitopaketin monenlaisista informaaleista järjestelyistä ja omilla työaikajärjestelyillä.

### *Ristiretki sosiaaliturvaa vastaan*

Työkyvyttömyysvakuutuksen syvempää reformia valmistellut komitea jätti mietintönsä toukokuussa 2001. Vaikka uudistustarve oli yleisesti tunnustettu, yleinen mielipide oli suunnitelmaa vastaan. Wim Kokin hallitus piti ehdotusta liian radikaalina, eikä halunnut viedä sitä parlamenttiin. Kajoaminen juuri sairaiden ja työkyvyttömien turvaan oli paternalistis-anteliaan hyvinvointivaltion eetosta vastaan.

Alankomaiden poliittinen maisema ja ilmapiiri muuttuivat kuitenkin 2000-luvun alussa. Finanssikriisin, osakemarkkinoiden romahduksen ja 11.9.2001 iskujen jälkeen anti-islamistisen poliittisen johtajan, Pim Fortuynin, onnistui mobilisoida kansalaisten pelkoja ja pettymyksiä populistiseksi liikkeeksi. Kun radikaali ympäristöaktivisti murhasi Pim Fortuynin yhdeksän päivää ennen vaaleja, seuraavat vaalit saivat hyvin erityisen emotionaalisen luonteen ja populistipuolue (Pim Fortuynin lista, LPF) maanvyöryvoiton (Hemerijck & Marx 2010). Hallituksen muodosti oikeistokoalitio, mukana myös LPF. Hallitus kaatui vain 86 päivän jälkeen, mutta nousi vaalien jälkeen uudestaan valtaan, nyt ilman LPF:ää.

Taloukasvun hidastuminen ja uhkaava lama antoivat kristillisdemokraattien ja liberaalien hallitukselle (2002–2006) painavan argumentin ”jatkaa ristiretkään” sosiaaliturvan kutistamiseksi ja uudelleenmuokkaamiseksi (van Gerven 2012, 138). Pääministeri julisti pian vaalien jälkeen suunnitelman muuttaa sosiaaliturvan ydintä eli varhaiseläke-, työttömyys- ja työkyvyttömyysvakuutuksia sekä toimeentulotukijärjestelmää. Ammattiyhdistysliike protestoi ja järjesti mm. suurmielenosoituksen lokakuussa 2004. Hallitus jatkoi kuitenkin tiellään, jota Anton Hemerijck ja Ive Marx (2010) kutsuivat kur(j)istamispolitiikan paluuksi.

Lupauksensa mukaisesti hallitus kävi *työttömyysturvan* kimppuun. Kahdeksan vuoden oppositiokauden jälkeen kristillisdemokraateilla oli kova halu irrottautua sosiaalidemokraattisesta aktiivisesta työvoimapolitiikasta. Sen sijaan hallitus halusi ”madaltaa työn vastaanottami-

sen kynnystä” leikkaamalla etuuksia ja kiristämällä sanktioita. Etuudet jäädytettiin vuosiksi 2004–05. Työttömyysturvasta poistettiin pitkäaikaistyöttömiä suojellut kahden vuoden ”lisäaika” (jatko-WW), mikä lyhensi turvan maksimikeston viidestä kolmeen vuoteen. Ansioetuuden kesto lyhennettiin kolmeksi kuukaudeksi. Etuuksien työ- ja vakuutus-historiaehto kiristettiin, ja myös ikääntyneiden (57,5 v. täyttäneiden) tuli olla työmarkkinoiden käytettävissä. Kritiikin mukaan hallitus oli tyhjentämässä työttömyysturvajärjestelmän ja siirtämässä työttömyyden riskin ihmisille itselleen, vaikka näillä ei ollut mitään mahdollisuutta vaikuttaa työvoiman kysyntään.

Myös viimesijainen *toimeentulotuki* uudistettiin tavalla, jonka tuli edistää työmarkkinoille sijoittumista. Toimeentulotuen rahoitus siirrettiin kuntien vastuulle, avun saaminen sidottiin työn vastaanottamisen velvollisuuteen ja kuntien toivottiin tuottavan räätälöityjä ratkaisuja sosiaalihuollon asiakkaiden palauttamiseksi työhön. Uuden ”työ ja tuki” -lain (*Wet werk en bijstand*) hengessä sosiaaliapu vastikkeellistettiin ja ehdollistettiin eli sidottiin suorituksiin. Kristillisdemokraatit olivat oppositiovuosinaan kehittäneet myös uutta elämänkaaripolitiikkaa, jossa työntekijöitä kannustettaisiin verosubventioiden säästämään omia rahastojaan, joiden avulla he voisivat rahoittaa tarvitsemiaan vapaita (koulutukseen, lasten ja omaisten hoitoon, varhaiseen työstäpoistumiseen). Verosubventioiden tuetut, kollektiivisen riskivakuutuksen hylkäävät henkilökohdalliset tilit ovat uusliberaalien nuottien mukainen innovaatio. Ammattiyhdistykset vastustivat kuitenkin suunnitelmaa ja mm. järjestivät sodanjälkeisen ajan toiseksi suurimman mielenosoituksensa. Yhteenottojen jälkeisessä sopimuksessa sovittiin paketista, jossa ay-liike sai palkkojen rajoituksen vastineeksi läpi joitain näkökohtiaan varhaisen eläkkeellesiirtymisen ohjelmaan.

Sairaus- ja työkyvyttömyyspolitiikan käänös vietiin loppuun uudella lailla ”työtä ja tuloa työkyvyn mukaan” (WIA, *Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*). Työnantajan maksuvelvoite sairausajalta laajennettiin kahteen ensimmäiseen vuoteen; työkyvyttömyyseläke voi alkaa vasta näiden kahden vuoden jälkeen. Uusi WIA-järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2006. Laki tiukensi huomattavasti työkyvyttömyyden kriteerejä. Se olettaa lähtökohtaisesti hakijoiden pystyvän vielä jonkinlaiseen työhön ja siirtää näin suurimman osan hakijoita (osa)työkykyisiksi ja sen

mukaiselle osatyökyvyttömyysetuudelle. Etuutta maksetaan ansiotulojen täydennykseksi. Järjestelmän lähtökohtana ei ole kuntouttaminen vaan mahdollisimman nopea palaaminen työmarkkinoille. Yerkesin ja van der Veenin (2011) mukaan WIA-lainsäädäntö on hyvä esimerkki nykyholantilaisesta *welfare/workfare* jaosta. Valikoidulle, erityisen ”tarvitsevalle” ryhmälle tarjotaan toimeentulon turvaa (*welfare*). Muille turvaa tarjotaan työhön osallistumisen maksimoivassa ja velvoittavassa muodossa (*workfare*). Tämä turva sisältää väliaikaisen WIA-etuuden ja työhönsijoituspalveluja.

Lopuksi ennen kautensa päättymistä (2006) hallitus toteutti myös radikaalin, markkinamalliin perustuvan *terveysuudistuksen* (*Wet Marktordening Gezondheidszorg*). Niin vanha kuin uusi terveydenhuoltojärjestelmä toimii vakuutusperusteisesti. Vanhassa järjestelmässä noin kaksi kolmasosaa väestöstä oli julkisen sairausvakuutuksen piirissä; hyvätuloisin kolmasosa väestöstä oli sen sijaan velvoitettu ottamaan itselleen yksityinen vakuutus. Pieniä askeleita markkinoiden ja kilpailun suuntaan oli jo otettu. Silti reformi oli radikaali askel kohti markkinoita, kilpailua, valintaa ja omaa vastuuta, Visin ym. (2008) mukaan vuosien 1982–2006 liberaalein askel. Uudistusta motivoivat Suomestakin tutut ongelmat eli kustannusten kasvu, monikanavainen rahoitus, pitkät jonot, jonotuksen aiheuttamat taloudelliset ja inhimilliset kustannukset, valinnanmahdollisuuksien puuttuminen julkisella puolella sekä lääkäreiden ja sairaaloiden riippuvuus julkisesta budjettivallasta.

Uudistuksessa julkinen ja yksityinen järjestelmä integroitiin yhteen pakolliseksi terveysvakuutukseksi (perusvakuutus, *basisverzekering; Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten AWBZ*). Systemi on julkisesti säädelty, mutta markkinaohjautuva ja kilpailullinen. Laki velvoittaa kansalaiset ottamaan itselleen terveysvakuutus jostain kilpailevista vakuutusyhtiöstä (markkinoilla n. 30 yhtiötä). Kansalaiset kilpailuttavat vakuutusyhtiöitä, vakuutusyhtiöt palvelujen tuottajia, kansalaiset ja potilaat valitsevat lääkärinsä ja sairaalansa. Terveysasemat, hoitokeskukset, yleislääkärit, sairaalat jne. ovat vakuutusyhtiöiden eräänlaisia sopimustuottajia. Kansalaisten odotetaan toimivan rationaalisesti ja tekevän viisaita, järjestelmää ohjaavia valintoja. Uusi järjestelmä on ollut asiantuntijoiden lemmikki, mutta sen säätäminen kohtasi laajat protestit. Erityisesti pienituloiset pelkäsivät maksujen nousua.

## *Innovatiivinen sosiaali- ja terveydenhuolto*

Käyttämäni mannereurooppalainen sosiaalipoliittinen kirjallisuus keskittyy siinä määrin sosiaalivakuutusvaltioon, että se ei juurikaan käsittele pohjoismaisille hyvinvointivaltioille tärkeitä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja uuden julkishallinnon, yksityistämisen ja markkinoistamisen kysymyksiä.<sup>33</sup> Hollanti on kuitenkin tunnettu paitsi kahdesta edellä kuvatusta ”ihmeestään” myös innovatiivisesta sosiaali- ja terveydenhuollostaan.

Vuoden 2006 *terveysvakuutus* oli siis iso liberalisointiharppaus. Health Consumer Powerhouse (HCP)<sup>34</sup> luonnehtii Hollannin järjestelmää hallitukseksi ja ohjatuksi (*managed*) kaaokseksi; kaaokseksi sen sisältämän valinnanvapauden vuoksi ja hallitukseksi ja ohjatuksi julkisen sääntelyn ja portinvartijuuden vuoksi. Uudistuksen jälkeen terveys- ja hoivapalvelujen kentällä on kaksi vakuutusjärjestelmää. Toinen, pitkäaikaishoitoa ja -hoivaa sekä mm. psykiatrista hoitoa koskeva, on vuodelta 1968. Siinä valtio vakuuttaa kansalaisensa, se rahoitetaan verotuksesta ja se kattaa reilun neljäsosan kaikista terveydenhoidon kustannuksista. Lyhytaikaisen hoidon perusvakuutuksen täysi-ikäiset kansalaiset (*residents*) siis ottavat itse kilpailevista yhtiöistä. Vakuutusyhtiöt eivät voi torjua uutta asiakasta, vaikka tämä kuuluisi riskiryhmään. Vakuutus kattaa sekä perusterveydenhuollon että erikoissairaanhoidon. Rahoituksesta noin 50 prosenttia tulee työnantajilta, 45 prosenttia vakuutetuilta ja viisi prosenttia valtiolta, joka maksaa lasten ja kaikkein vähävaraisimpien maksut. Uudistuksessa kan-

---

33 Hollantilaisen Anton Hemerijekin massiivisen teoksen *Changing Welfare States* indeksissä on Alankomaiden alla noin 100 hakusanaa, mutta ei lainkaan ’health care’, ’health insurance’ tai ’sickness insurance’ -hakusanoja. Esitykseni perustuu verkkomateriaaliin: Wikipedian (”Healthcare in the Netherlands”, jonka lähteet ulottuvat vuoteen 2015), WHO:n (Jorine Muiser: ”The new Dutch health insurance scheme: challenges and opportunities for better performance in health financing”, 2007), Sitran, Suomen Kuntaliiton (Kati Myllymäki) ja Kelan sivuilta löytyneisiin materiaaleihin sekä julkaisuun Raine Tiessalo: ”Euroopan parhaat reseptit – 14 testattua rakenneuudistusta”, Eva-raportti (2014). Verkkomateriaalit luin 30.6.2016.

34 HCP (Health Consumer Powerhouse) on vuonna 2004 perustettu organisaatio, joka tekee kansainvälisiä terveydenhuollon vertailuja. Se tuottaa mm. Euro Health Consumer -indeksin (EHCI).

salaisten vastuuta kustannuksista lisättiin. Lisävakuutukset ovat mahdollisia. Perusvakuutuksen piiriin kuulumattomista hoidosta vastuu kuuluu kansalaisille itselleen. Suurin osa hollantilaisista hankkiikin lisävakuutuksen esimerkiksi kattavaan aikuisiän hammashoitoon tai esimerkiksi hedelmällisyshoitoon.

Palvelujen tuotanto perustuu pitkälle säädeltyyn yksityisten, enimmäkseen *non profit* -tuottajien järjestelmään. Yleislääkärit (*huisartsen*) muodostavat keskeisen osan. Myös sairaalat ovat enimmäkseen yksityisiä *non profit* -yksiköitä. Yleislääkäri on portinvartijan roolissa sekä erikoislääkäreille että sairaalahoittoon. Poikkeuksena ovat fysioterapeutit, joille potilaat voivat mennä suoraan. Vaikka kansalaisilla on valinnanvapaus, vakuutusyhtiöt ohjaavat käytännössä asiakkaitaan omille sopimustuottajilleen. Järjestelmä on eräänlainen kehys, jonka puitteissa tehdään paikallista kehitystyötä. Kansallinen terveydenhuoltolaitos kilpailuttaa vakuutusyhtiöt sekä arvioi ja valvoo kilpailua ja laatua.

Tilastojen, asiakaskyselyjen, riippumattoman tutkimuksen, HCP:n arviointien ja EHCI-indeksin valossa Hollannin järjestelmä on 2010-luvulla sijoittunut eurooppalaisten vertailujen kärkeen. Hollanti menestyy erityisesti potilaan oikeuksien toteutumisessa, potilaille tarjolla olevassa informaatiossa sekä hoitojen saavuttavuudessa ja laajuudessa. Kun Hollannin noin kolme kertaa Suomen kokoinen väestö asuu Etelä-Suomea vastaavalla alueella, lääkärit ja sairaalat ovat myös konkreettisesti lähellä. Teissalon (2014) mukaan keskimääräinen ajoaika kotoa lähimmän yleislääkärin vastaanotolle tai apteekkiin on 80 sekuntia. Sairaala taas löytyy keskimäärin noin kahdeksan minuutin ajomatkan päästä.

Toisaalta kustannusten hillintä ei ole onnistunut halutulla tavalla.<sup>35</sup> Tästä syytetään erityisesti pitkäaikais- ja psykiatrisen hoidon järjestelmää sekä sairaaloiden ja laitosten pitkiä hoitajaksoja. Ikääntymisen ja pitkäaikashoidon kustannuksista kannetaan kasvavaa huolta. Yerkes ja van der

---

35 Terveydenhuollon menojen kansainvälinen tilastointi ja vertailu on monimutkaista, ja OECD on tehnyt paljon työtä tilastoinnin kehittämiseksi. STM:n sivuilta löytyvässä OECD-maiden vertailussa kustannukset ovat suurimmat tunnetusti Yhdysvalloissa (16 % suhteessa BKT:hen) ja Hollanti on toisena (12 %). Luvut sisältävät niin julkiset kuin yksityiset menot. Suomi on sijalla 22. (8,5 %) (<http://www.slideshare.net/stmslide/stm-yleiskalvot-talouskuviot-27515>).

Veen (2011) arvioivat, että kun terveydenhuollossa on edetty universalismin ja kilpailutuksen suuntaan, pitkäaikaishoidossa ja -hoivassa suunta on toinen eli selektiivisyys, tarve ja oma vastuu. Mutta myös laadusta kannetaan huolta – missäpä ei! Vakuutusperustaisuutta on kuitenkin arvosteltu siitä, etteivät vakuutusyhtiöiden ja palveluntuottajien väliset neuvottelut keskity tarpeeksi laadun parantamiseen, vaan painotus on hinnassa. Hollannin vakuutusmarkkinat ovat myös vähitellen keskittyneet niin, että neljä suurta yhtiötä hallitsee noin 90 prosenttia markkinoista.

Suomalaisessa *sosiaalihuolto- ja sosiaalityön* kirjallisuudessa Hollanti edustaa innovatiivista otetta myös tällä saralla; innovatiivinen ja aktiivinen, seurauksiltaan ambivalentti ote on läpäissyt koko sosiaalipolitiikan (Palola 2011; Sosiaalihuollon uudistamisryhmän väliraportti 2010). Hollanti on kulkenut kärjessä kaikissa niissä uuden, ”aktiivisen” sosiaalipolitiikan kansalaisuuden tuottamisen strategioissa, joita analysoin kirjassani *Kuka vastaa* (2006a): kannustimia, aktivointia, vastikkeellisuutta, vastavuoroistamista, valtaa valita, sopimuksellistamista, vastuuttamista, voimaannuttamista. Samaten se on Britannian ohella kulkenut kärjessä sosiaali- ja työhallinnon uudessa hallinnassa (*new governance*) ja sen tekniikoissa kuten markkinoiden, tilivelvollisuuden ja laadunvarmistuksen käytännöissä.

Tunnetuin keksintö lienee henkilökohtainen budjetti. Yleisin peruste sen saamiseen on fyysinen sairaus tai vammaisuus. Mutta budjetteja on myönnetty myös esimerkiksi työttömille omien työmarkkinavalmiuksien kohentamiseen. Budjettia voi käyttää sekä ammatillisen että omais- ja naapuriavun hankkimiseen. Avun saaja käyttää budjettia itse, mikä antaa oman elämän hallinnan tuntua. Käyttäjältä budjetti vaatii hyvää toimintakykyisyyttä, aktiivisuutta, osaamista lomakkeiden täyttämässä ja raportoinnissa (Rajavaara 2014). Rahoitus tulee vakuutusyhtiöiltä, ja palvelujen hinnat on neuvoteltu valmiiksi. Malli vaatii paljon hallinnointia, vaikka osa byrokratiasta (kustannuksi) siirtyy budjettia käyttävälle itselleen.

Hollannissa aktiivilinja on viety pitkälle. Ajatuksena on, että mikä tahansa toiminta on aina passiivista tuen vastaanottamista parempi vaihtoehto (Hiilamo ym. 2017). Tämä koskee niin työttömiä kuin osatyökykyisiä ja vammaisia. Työtön työnhakija siirtyy sosiaalihuollon ja toimeentulotuen piiriin kolmen vuoden työttömyyden jälkeen. *Toimeentulotukeen*

lisättiin vastikkeet jo kymmenen vuotta sitten. Sosiaaliviranomaiset tekevät pitkäaikaistyöttömälle integrointisuunnitelman, joka tarkoittaa jonkinlaista osallistumista yhteiskunnalliseen toimintaan, esimerkiksi järjestötoimintaan. Ollakseen oikeutettu toimeentulotukeen työttömän tulee ”osallistua” vähintään 20 tuntia viikossa. Vammaisuus tai hoivatyö voi antaa vapautuksen osallistumisesta. Sanktiot eli tuen menetyksen aste vaihtelee rikkeen mukaan, mutta se voi merkitä myös koko tuen tilapäistä menetystä.

Aktivointi- ja *workfare*-linjalla on otettu uusi askel vuoden 2015 alussa voimaan tulleilla osallistamis- (*Participatie*) ja kiintiö- (*Quantum*) laeilla. Tavoite on integroida avoimille työmarkkinoille ”kaukana työmarkkinoista” olevia ryhmiä, erityisesti pitkäaikaistyöttömiä, osatyökykyisiä ja vammaisia. Kuntien, työmarkkinaosapuolten ja valtiovallan sopimuksessa asetetaan kunnianhimoinen tavoite 125 000:n vaikeasti työllistyvän työllistymisestä. Velvoitteita asetetaan sekä kohderyhmään kuuluville, joiden tulee hankkiutua säännölliseen työhön, että yrityksille, joiden tulisi palkata tietty kiintiö kohderyhmiin kuuluvia.<sup>36</sup> Valtio rahoittaa ohjelman, mutta vastuu lakien toimeenpanosta on asetettu kunnille, jotka voivat myös subventoida yrityksiä. Sosiaalietuuksien saajien velvoitteita työn vastaanottamiseen on tiukennettu; työtä on otettava myös kaukaa ja koulutusta vastaamattomilta aloilta. Kunnat voivat määritellä edellytetyn avun vastikkeen ja samoin sen, ketkä voivat saada helpotusta velvoitteista. Kunnilta toimeentulotuen saajien osallistaminen vaatii runsaasti ohjaus- ja neuvotteluresursseja. Kuntien vastuulle asetettu toimeentulotuen saajien aktivointi ”aktivoi” ainakin kuntia.

Uudistuksella on ollut kiinnostava epäsuora vaikutus. Suomalaisessa mediassakin on hehkytetty Hollannin perustulokokeiluista. Kokeilut ovat kuntakohtaisia ja paljolti em. lakien motivoimia (Kangas & Pulkka 2016). Lait ovat asettaneet kunnille lisää tehtäviä ilman vastaavia resursseja. Sosiaaliavun hallinnointi uhkaa kasvaa räjähdysmäisesti ilman, että

---

36 Suomalainen osallistavaa sosiaaliturvaa kaavailnut työryhmä (Hiilamo ym 2017) kuvaa ja vertailee Hollannin, Tanskan ja Saksan työttömien osallistamismalleja. Osatyökykyisten osallistamisesta ja yrityksille velvoitetuista kiintiöistä esim. <https://www.iamsterdam.com/.../changes-dutch-labour-law-2015.pdf>. ja <http://www.europeancleaningjournal.com/magazine/articles/europeanreports/labour-market-participation-in-the-netherlands>.



olisi varsinaista näyttöä lakien toimivuudesta. Siksi monessa kunnassa on innostuttu selvittämään, mitä tapahtuisi, jos perustoimeentulo tarjottaisiin perustulon avulla. Ovatko ihmiset luottamuksen arvoisia, vai pitääkö heitä ohjata velvoitteilla ja sanktioilla? Kun hallitus suhtautuu perustuloon penseästi pitäen sitä vasemmistolaisena rahan jakamisena tyhjästä, kunnatkaan eivät kutsu järjestelyjään perustuloksi tai perustulokokeiluiksi vaan luottamuskokeiksi.

Kaiken kaikkiaan aktiivinen kansalaisuus, osallistuminen ja valinnanvapaus on haluttu Hollannissa ulottaa myös sosiaalihuoltoon. Suunta jakaa mielipiteitä, ja siinä on nähty myös valtion vetäytymistä merkitsevä uusliberaali käänne. Suomen sosiaalihuollon uudistamisryhmä (2010, 37) kuvasi hollantilastyypin moderniksi pyrkivän sosiaalipolitiikan kaksijakoisuutta näin: Uuden julkishallinnon ja markkinoistamisen diskursseissa apua tarvitsevat ihmiset hahmotetaan pätevinä ja autonomisina palvelujen käyttäjinä, jotka tekevät itselleen sopivia valintoja. Avainsanoja ovat henkilökohtainen räätälöinti, valinta ja voimavaraistaminen. Käytännössä (ainakin) työttömät kokevat voimavaraistamisen sijaan pakottamista, vapauden sijaan valvontaa ja oikeuksien sijaan velvollisuuksia.

### *Mitä ja miten on saavutettu*

Alankomaat on siis saanut maineen U-käännöksen tekijänä, umpikujasta pelastautujana ja varhain uuden polun valinneena. Se on kiinnostava tapaus niin tutkijoille kuin muiden maiden esimerkistä mallia hakeville. Reformi on edennyt pisteittäisin radikaalein vastauksin toisiaan seuraneisiin taloudellisiin taantumiin ja ns. epäaktiivisen väestön laajuuteen. Kuten Wim van Oorschot (2006) toteaa, hyvinvointivaltion *retrenchment* – sosiaalisten oikeuksien ja etuuksien kaventaminen – ja *restructuring* eivät todellakaan ole olleet pelkkää retoriikkaa, vaan hyvin todellinen ja fundamentaalinen tapahtumaketju. Pisteittäisyydestä ja inkrementaalisuudesta huolimatta reformi on jatkunut systemaattisesti samaan suuntaan.

Reformi on näkynyt myös sosiaalimenoissa. Vuosina 1980–2005 sosiaalimenojen BKT-suhde nousi keskimäärin OECD-maissa, mutta Hol-

lannissa se laski. Vuonna 1980 julkisten sosiaalimenojen BKT-suhde oli keskimäärin OECD-maissa noin viisitoista prosenttia, mutta Hollannissa noin kaksikymmentäviisi prosenttia (Yerkes & van der Veen 2011). Vuonna 2005 Hollanti oli ”pudonnut” OECD-maiden keskitasolle, joka oli nyt kaksikymmentäyksi prosenttia.<sup>37</sup> Van Oorschotin (2006) esittämien vuosien 1980–2001 tilastojen mukaan ainoa poikkeus sosiaaliturvan eri lohkot kattavassa pudotuksessa oli aktiivinen työvoimapolitiikka ja aktivointi. Hyvinvointivaltion kielteisistä tulostittareista tuloerot, köyhyysaste ja lapsiköyhyys olivat (v. 2007) mannereurooppalaista tasoa, Pohjoismaita korkeammalla, mutta Etelä-Eurooppaa ja anglosaksisia maita matalammalla tasolla (Hemerijck 2013a, 235-237).

Hyvinvointivaltion reformi on merkinnyt liberalisointia, ja sitä voi hyvällä syyllä luonnehtia *rekomodifoinniksi*, kansalaisten markkinoille palautukseksi (Yerkes & van der Veen 2011). Myötäsukaisemmin linjaa voi myös kutsua aktiiviparadigman ja sosiaalisen investoinnin omaksumiseksi. Työllisyyttä on laajennettu joustavoittamalla työmarkkinoita ja tukemalla osa- ja määräaikaisen työllisyyden syntyä. Tanskan ohella Hollanti on toinen *flexicurityn* esimerkkimaa. Työ ei kuitenkaan ole ollut ”parasta sosiaaliturvaa”, kuten eurooppalainen iskulause on väittänyt. Voimakas työpaikkojen kasvu 1980- ja 90-luvulla supisti lievästi ”absoluuttista” köyhyyttä, mutta lisäsi ”suhteellista” köyhyyttä ja tuloeroja (Marx 2007).

Feministisestä näkökulmasta prosessissa näkyy *sukupuolisopimuksen uudelleenneuvottelu* ja kotiäitiyhdistyksen osittainen purkaminen.

---

37 Joissain lähteissä, kuten THL:n ja SVT:n julkaisussa Sosiaalimenot (2015) luku on merkittävästi korkeampi (n. 29 %). Selityksenä on se, että Hollannissa on poikkeuksellisessa määrin siirretty menoja julkisista yksityisiin sosiaalimenoihin, sekä työnantajien että kansalaisten vastuulle ja luku kattaa sekä julkiset että yksityiset sosiaalimenot. Hemerijckin (2013a, 229-230) mukaan Hollannin julkiset sosiaalimenot olivat vuosina 2005–2007 suhteessa BKT:hen 20.4 % ja yksityiset 7.8 %. Tuo 20.4 % on suunnilleen samaa tasoa kuin Kreikassa, Espanjassa, Puolassa ja Unkarissa. Vuoteen 2013 mennessä Hollannin julkisten sosiaalimenojen suhde BKT:hen oli pudonnut edelleen (OECD:n tilasto, Tanninen & Tuomala 2017). Sosiaalimenoja vertailtaessa käytetään tavallisesti julkisia sosiaalimenoja, mutta yksityiset menot ovat erityisen suuret anglosaksissa maissa. Jos vertailussa käytetään julkisia sosiaalimenoja, esimerkiksi Yhdysvallat on OECD-maiden joukossa sijalla 24., jos mukaan otetaan yksityiset menot, sijalla 2.

Vuonna 1985 naisten työllisyysaste oli alle 40 prosenttia; vuonna 2009 se (71.5 %) oli jo ohittanut Ruotsin (70.2 %) – olkoonkin, että katkonais-ten ja lyhyiden työaikojen strategialla. Hollanti toimii ja menestyy poikkeuksellisen lyhyillä työajoilla. Hallituksen visiona oli lyhyt työaika ja riittävästi aikaa koti- ja hoivatyöhön niin naisille kuin miehille (van Oorschot 2006). Vaikka hollantilaiset miehetkin tekevät eurooppalaisittain lyhyttä työaikaa, kehitys on kuitenkin ollut hyvin sukupuolitunutta. Uusimpien Eurostatin tietojen mukaan (2014) 77 prosenttia palkansaajanaisista tekee osa-aikatyötä, mikä on aivan omaa luokkaansa Euroopassa (EU:n keskiarvo noin 33 %).<sup>38</sup> Lisäksi kysymys on usein todella lyhyistä työajoista, sillä osa-aikatyötä tekevien naisten työajan keskiarvo on vain kaksikymmentä viikkotuntia. Yleensä palkkarajoituksella tavoitellaan viennin kilpailukykyä, mutta Hollannissa vakaiden työmarkkinoiden ja julkisen sektorin palkkarajoitus on paradoksaalisesti ruokkinut (naisten) työllisyyttä yksityisellä palvelusektorilla. Epätuoreissa työsuhteissa työskentelevien työ- ja sosiaalisia oikeuksia on samalla kohennettu, viimeksi vuoden 2015 alussa työlainsäädännön uudistuksessa. Anton Hemerijck (2013a, 183) pitää kehitystä onnistuneena esimerkkinä siitä, miten kontinentaalisessa regiimissä on voitu välttää naisten marginalisointi ja työmarkkinoiden dualisoituminen vakaisissa ja epävakaisissa asemassa oleviin. Kriitikkojen (tai suomalaisen) mielestä onnistuminen ei näytä yhtä vakuuttavalta.

Kaiken kaikkiaan sosiaalisista oikeuksista on tullut vähemmän universaaleja, siis ehdollisempia ja kohdennetumpia; aktivoinnin ja sanktioiden painoarvo on kasvanut. Van Oorschot (1998, 2006) luonnehtii linjaa siirtymäksi kollektiivisesta solidaarisuudesta ja universalismista selektiivisyyteen ja omaan vastuuseen. Sosiaalisten oikeuksien kollektivisointiin ja universalismiin kohdistuu edelleen paineita (Yerkes & van der Veen 2011). Uusoikeisto haluaisi korvata universalismin kohdentamisella ”ansaitseviin” saajiin. Toisen reunan uusvasemmisto taas haluaisi rajoittaa työmarkkinoiden sisäpiirin etuoikeutettua asemaa ja tämän vastineeksi kohentaa epävarmoissa työmarkkina-asemissa olevien suojaa.

Sosiaalipoliittisia järjestelmiä kehitetään nyt kahdella toisistaan erkaantuvalla, *welfare*n ja *workfare*n linjalla, päättelevät Yerkes & van der Veen

---

38 ”The current situation of gender equality in the Netherlands”, 2013 (<http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/>).

(2011). *Welfare*, ”passiiviset etuudet” ovat mahdollisia vain silloin, kun saajilla ei ole mitään mahdollisuuksia sijoittua tai palata työmarkkinoille tekemään edes minitöitä tai käyttämään osittaista työkykyä. *Workfarella* em. kirjoittajat eivät tarkoita vain etuuksien vastikkeellistamista, vaan hyvin läpäisevää siirtymää sosiaaliturvasta kohti työmarkkinaosallistumisen, joustavuuden ja aktiivisuuden edistämistä. Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan suunnatut sosiaalimenot yli nelinkertaistuivat kahdessakymmenessä viidessä vuodessa, ja erityisesti kasvoivat työkyvyttömyysetuuksien saajien uudelleensijoittamiseen tähtäävät menot. Hollantilainen erikoisuus on myös jo edellä mainittu sosiaalimenojen yksityisen rahoituksen yleistyminen, ennen muuta terveystakuutuksen ja sairauspäivärahan osittainen yksityistäminen. Työnantajien vastuu ei toteudu nyt vain (julkisiin sosiaalimenoihin laskettavien) sosiaalivakuutusmaksujen vaan myös (yksityisiin sosiaalimenoihin lukeutuvien) oman työvoiman suorien palkkakompensaatioiden ja hoivakulujen maksajana. Samalla kun korporatistista valtaa on purettu, työnantajille on säilytetty sosiaalipoliittista vastuuta ja kustannuksia.

Karen Anderson (2007) pitää poliittista kilpailua ja poliittista riskiä syynä siihen, että Hollannin eläkepolitiikasta puuttuvat suuren mittakaavan reformit. Muuten poliittisesti uskaliaita ja epäsuosittuja reformeja ei ole puuttunut. Vis, van Kersbergen ja Becker (2008) kysyvät, miksi toiset hallitukset rohkenevat ja puskevat läpi epäsuosittuja uudistuksia, toiset eivät. Vis ym. rakentavat oman selityksensä nojaten syyllisyyden välttämiseen ja prospektiteoriaan, taloustieteelliseen ja kognitiivispsykologiseen teoriaan epävarmuuden oloissa tapahtuvasta päätöksenteosta. Tutkijoiden mutkikkaasta päättelystä jää käteen suunnilleen seuraava. Hallitukset ryhtyvät uhkarohkeisiin muutoksiin, jos näyttää siltä, että tekemättömyys ajaa ne poliittisiin tappioihin. Sen sijaan hallitus, jolle asioiden pitäminen entisellään (status quo) lupaa äänestäjien suosiota, tuskin ryhtyy epäsuosituiksi tietämiinsä toimiin.

Ulkopuolinen päättelisi edellisen yhteenvedon nojalla, että myös hallitusten poliittisella värillä on ollut väliä. Sosiaalidemokraatit ovat tavoitelleet korkeaa työllisyyttä modernisoimalla hollantilaista hyvinvointivaltiota pohjoismaiseen suuntaan, panostaneet aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ja kahden elättäjän perheisiin. Ne ovat toimineet EU-politiikassa suosittujen aktiivisuuden ja sosiaalisen investoinnin ideoiden mukaisesti. Lin-

jaus ei kuitenkaan tarkoita makrotaloudellisten prioriteettien sivuuttamista. Wim Kok tuli EU-areenoilla tunnetuksi, kun hänen johdollaan uudelleenarvioitiin Lissabonin strategiaa, reivattiin sitä taloudellisen kilpailukyvyn suuntaan ja työnnettiin sosiaalipolitiikkaa taka-alalle. Kristillisdemokraatit ovat edellisiä enemmän suuntautuneet kuripolitiikkaan. Kumpikin näyttää aikansa kantaneen taloudellista hedelmää, niin myös konservatiivien tiukka politiikka 2002–2006. Ainakin Alankomaiden taloudessa ennen vuoden 2008 kriisiä meni hyvin. Vaikka hallituksilla on ollut erilaisia painotuksia, hyvinvointivaltion reformi on jatkunut. Näyttää siltä kuin yhden hallituksen kaatuessa poliittiseen riskinottoon, toinen jatkaa jotakuinkin samaan suuntaan. Syvällistä reformia on helpotettu poistamalla institutionaalisia esteitä eli vähentämällä ”vanhaa” hyvinvointivaltiota puolustavien tahojen, siis ennen muuta ammattiyhdistysliikkeen vaikutusvaltaa sekä sosiaalivakuutuksen hallinnossa että reformien muotoilussa.

*Welfare without work* -ansasta irrottautunut reformi seisoi silti korporatistisen sovun ja pitkäjänteisen palkkojen rajoittamisen tukijaloilla. Vuoden 2008 jälkeisiin makro- ja julkisen talouden ongelmiin Hollanti reagoi tiukalla säästöpolitiikalla ja kiristämällä rajusti finanssipolitiikkaa. Kuten kuripolitiikan kriitikot ja väljemmän, elvyttävän politiikan puolustajat argumentoivat (Haaparanta 2015), tuloksena ei tässäkään tapauksessa ollut julkisen velkaantumisen taittaminen vaan päinvastoin sen kasvu. Vuonna 2013 julkisen velan suhde BKT:hen oli 73,5 prosenttia, Suomea enemmän. Hollannin talous on sittemmin siirtynyt kasvu-uralle. Julkisen velan suhde kansantuotteeseen on laskusuunnassa, työllisyys ja työttömyys ovat vähän Suomea paremmalla tolalla. Vuonna 2014 työllisyysaste oli n. 74 % ja työttömyys laski kevään 2014 7,8 %:sta kevään 2015 7 %:iin.

Hollantilainen politiikka on pystynyt reagoimaan makro- ja julkisen talouden ongelmiin aina ”ihmeisiin” saakka. Mutta pienen avoimen talouden kohtalona on joutua kerta kerran jälkeen ulkoisten taloudellisten shokkien kohteeksi, ja sitä hyvinvointivaltion uudelleenajattelu, korjailu ja sopeuttaminen eivät ole pystyneet estämään. Eikä Hollantikaan ole välttynyt ”globalisaatiohäviäjien” pettymykseltä ja maahanmuuton herättämiltä peloilta. Maaliskuussa 2017 Eurooppa jännitti, jatkuuko Hollannin parlamenttivaaleissa Brexitin ja Trumpin viitoittama oikeis-

topopulistinen linja ja äärimmäisen muslimivastaisen Geert Wildersin Vapauspuolueen gallup-suosio. Vapauspuolueen paikkamäärä kasvoi, mutta pääministeripuolue, keskustaoikeistolainen kansanpuolue (VVD) säilyi suurimpana. Hollantilaisen hyvinvointivaltion vanhoista tukijaloista kristillisdemokraatit säilyivät keskisuurena puolueena, sen sijaan sosiaalidemokraattinen työväenpuolue kärsi murskatappion ja kutistui ainakin tällä haavaa pieneksi. Kuten jo totesin edellä, parlamenttiin pyrki kaksikymmentäkahdeksan puoluetta. Voi kysyä, pitäisikö sitä lukea hämmennyksen ja pirstoutumisen vai pikemmin poikkeuksellisen kansalaisaktiivisuuden ja vahvan kansalaisyhteiskunnan merkinä.

### 9.3. Saksa – ”teutoninen täyskäännös”<sup>39</sup>

Saksasta ja sen eräänlaisesta kakkosihmeestä on viime aikoina kirjoitettu paljon suomalaisessakin julkisuudessa. Ykkösihmeellä tarkoitan (Länsi-)Saksan nousua hävityn sodan jälkeen vahvaksi teollisuusmaaksi ja sosiaalivakuutusvaltioksi. Toisella ihmeellä viitataan Saksan ”uusnousuun” taloudellisista ja Saksojen (jälleen)yhdistymisen (1990) aiheuttamista vaikeuksista Euroopan taloudelliseksi ja poliittiseksi johtajaksi. Yhtenä juonteena tässä tarinassa on ollut Saksassa läpiviety työmarkkinoiden ja sosiaalivakuutuksen reformi. *Pitkät jäähyväiset* -kirjassa Saksan reformitarinan kokoa Karl Hinrichs otsikoimalla: *Sosiaalivakuutusvaltio kuihtuu pois vai: Yrityksiä tehdä täyskäännös umpikujassa*.

Saksan liittotasavalta on ollut konservatiivis-korporatistisen regiimin arkkityyppinen esimerkki siinä missä Yhdysvallat on ollut liberaalin ja Ruotsi sosiaalidemokraattisen (Esping-Andersen 1990). Saksa on myös ollut vahvan ja tuottavan teollisuusvaltion, teollisuus- ja miesvetoisen työllisyysmallin paradigmaattinen esimerkki. Työmarkkinaorganisaatiot, kollektiivisopiminen ja valtion harjoittama sosiaalipolitiikka muodostivat hyvinvointikorporatistisen kompleksin. Erityisesti kapitalismin variaatiot -teoria on korostanut, että miestyövoiman suojeluun keskittyvät sosiaalivakuutusjärjestelmät olivat myös työnantajien intressi, koska ne tuottivat näiden tarvitsemia spesifejä taitoja ja lojaalisuutta (Thelen

---

39 ”Teutoninen täyskäännös” on lainaus Erkki Laukkaselta (2011).

2004). Bismarckilaiset sosiaalivakuutusjärjestelmät o(li)vat puolijulkisia kokonaisuuksia, joilla oli erilliset budjetit ja pitkälti korporatistinen itsehallinto.

Jälkibismarckilaisen työllisyys- ja perhemyönteisen hyvinvointivaltion rakentamisella on ollut tiettyjä Saksalle ominaisia esteitä eikä hyvinvointivaltion U-käännöksen toteuttaminen ollut helppoa (Hinrichs 2010; Seeleib-Kaiser 2016). Yhtenä syynä reformien viivästymisessä on pidetty monimutkaisesta valtiollista rakennetta, joka koostuu liittovaltiosta, liittovaltion ja valtioiden välisistä suhteista, liittoneuvoston (*Bundesrat*) ja liittopäivien (*Bundestag*) kaksoisrakenteesta sekä vahvasta oikeuslaitoksesta, erityisesti perustuslakituomioistuimesta. Tämä yhdessä sosiaalivakuutuksen korporatistisen hallinnon kanssa loi lukuisia vetopisteitä ja -oikeuksia. Ainutlaatuinen erityispiirre on Saksojen yhdistyminen. Se toi Saksan rajojen sisään mittavan ”itäkysymyksen” kuormittaen saksalaista sosiaalivaltiota ja horjuttaen sen perustaa.

Schulze ja Jochem (2007) päättävät kuitenkin eläkepolitiikan valossa, että radikaalien reformien esteenä toimi lähinnä intensiivinen poliittinen kilpailu. Saksassa on kaksi suurta, keskiviivaa lähellä olevaa *catch all*-puoluetta, joiden kannattajakuntien profiileissa ei ole suurta eroa. Saksan itäiset osat, entisen DDR:n alue, sen sijaan ovat läntisiä osia huomattavasti vasemmistolaisempia. Suuret puolueet ovat joutuneet tasapainoilemaan radikaalien reformien ja itäisten alueiden kansalaisten priorisoiman sosiaalisen turvallisuuden välillä. Radikaalit ja laajaa vastarintaa kohdanneet uudistukset tai harppaukset ovat olleet mahdollisia vain ”suuren koalition” oloissa, siis silloin, kun kaksi suurta, kristillis- ja sosiaalidemokraatit, ovat löytäneet yhteisen sävelen.

Saksan sodanjälkeisessä mallissa koordinoitu talous, tietty yhtiöiden hallintamuoto, suurteollisuuden leimaama tuotantorakenne, työehtosopimukset, keskisuuri julkinen talous ja miestyövoimaa suojeleva sosiaaliturva muodostivat yhteen niveltävän kokonaisuuden. Systeemistä näkökulmaa painottava Wolfgang Streeck (2010) analysoi muutosta kaikkien näiden eli yhtiöiden hallinnan, tuotannon, työmarkkinoiden, julkisen talouden ja sosiaalipolitiikan organisoitumisen kokonaisuutena. Hän erottaa viisi toisiinsa kietoutunutta sektoraalista muutosreittiä ja tiivistää niille ominaisen muutoksen seuraavasti. *Korporatististen eli työmarkkinaosapuolten* järjestäytyminen on vähentynyt ja jännitteet ovat kasvaneet.

Toimialoittainen, yleissitova *työehtosopiminen* on kutistunut koskemaan entistä suppeampaa työvoiman ydintä. *Sosiaalipolitiikan* kohtalona on ollut hyvinvointikorporatismiin tuho, *julkisen talouden* osana puolestaan fiskaalinen kriisi. Viides sektori eli *yhtiöiden hallinta* on kokenut Oy Saksan (Germany INC.) alamäen. Streeckin teesinä tässä, samoin kuin koko hänen institutionaalisessa teoriassaan, on muutoksen vähittäisyys ja asteittaisuus. Olennaista on se, miten viiden eri sektorin muutokset ruokkivat ja mahdollistavat toisiaan. Streeck myös vaatii, kuten jo olen aiemmin huomauttanut, kapitalismiteorian tuomista mukaan ja näkee liberaalisoinnin saksalaisen kapitalismin uudelleenmuotoilun vahvana juonena.

Martin Seeleib-Kaiser (2016) puolestaan korostaa ideoiden ja diskurssien roolia muutoksessa. Vaikka deindustrialisaation, globalisaation, väestön vanhenemisen ja Saksan tapauksessa kahden Saksan yhdentymisen kaltaiset rakenteelliset muutokset horjuttivat ja horjuttavat hyvinvointivaltion vanhaa perustaa, näin aukeavat hetket oli ja on käytettävä hyväksi sekä tuotettava uudet ideat ja diskurssit. Seeleib-Kaiser painottaa työnantajajärjestöjen roolia reformin perustelussa, ideoinnissa ja painostamisessa. Tässä suhteessa Saksan reformitarina muistuttaa aiemmin esiteltyä Ruotsia, missä työnantajien keskusjärjestö oli ratkaiseva muutoksen liikevoima. SAF:n työ Ruotsin liberalisoimiseksi näyttää kuitenkin paljon systemaattisemmalta, pitkäjänteisemmältä ja ideologisemmalta kuin saksalaisten työnantajien pragmaattinen palkan sivukuluihin eli sosiaalivakuutusmaksuihin fokusoitunut painostus.

### *Hidas liikkeellelähtö*

1970-luvun kriisi horjutti myös saksalaista hyvinvointikorporatismia ja sosiaalivakuutusvaltiota. Työttömyys, sosiaalivakuutusmaksujen suhde palkkasummaan ja julkisen velan suhde kansantuotteeseen alkoivat kasvaa. Esimerkiksi julkisen velan suhde kansantuotteeseen kaksinkertaistui vuosina 1974–1982 (Streeck 2010, 69). Tässä vaiheessa sosiaalivakuutusvaltiota yritettiin pelastaa vakiintuneen paradigman puitteissa, myös ”patologiseksi” kuvatulla tavalla (Streeck 2009, 56): työttömyysvakuutusta, varhaiseläkejärjestelmiä, työvoima- ja perhepolitiikkaa käytettiin rajoittamaan työvoiman tarjontaa ja kätkemään työttömyys.



1990-luvun loppupuolta voi pitää siirtymävaiheena, jolloin ”jäätynneiden” rakenteiden sulattaminen alkoi. Paljolti Saksojen yhdentymisen kustannusten seurauksena poliittinen diskurssi muuttui, ja sosiaalivakuutus muuntui tehokkaasta ongelmien ratkaisijasta ongelmaksi itsessään. Uudet iskusanat – palkkojen sivukulut, globalisaatio, kilpailukyky, sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus – ilmestyivät reformi-imperatiivin konstruointiin ja raivasivat tietä ideatason muutokselle, joka materialisoitui rakenteellisina uudistuksina. Streeckin (2010, 93) mukaan valtio joutui viimeistään Metallin legendaarisesta lakosta (1984)<sup>40</sup> saakka kompensoimaan työnantajia osallistumisesta yhä vaivalloisempaan kollektiivisopimiseen. Kun valtion harjoittama dekommodifioiva sosiaalipolitiikka tuli aina vain kalliimmaksi, eikä näyttänyt tuottavan sen enempää yhteiskuntarauhaa kuin pitävän kurissa työttömyyttäkin, valtiovalta eli puolueet alkoivat olla valmiita muuttamaan linjaa. 2010-luvulle tultaessa prosessi oli edelleen keskeneräinen, samalla kun 2008 kriisi oli laitannut prioriteetteja uuteen asentoon. Seuraavassa esittelen ensin länsi- ja sitten yhdistetyn saksalaisen reformin vaiheet Karl Hinrichsiä seuraillen ja hänen antamiaan vaiheiden nimityksiä käyttäen.

*Vaihe I: Pehmeä lujittaminen ja sosiaalivakuutuksen viimeinen voitto (1976–1995).* Reaktiona makrotalouden käänteeseen ja sosiaalivakuutuksen rahoitusongelmiin pantiin toimeen pientä säätöä. Kasvaviin kustannuksiin reagoitiin yhtäältä nostamalla vakuutusmaksuja, toisaalta tiukentamalla työttömyys- ja eläketurvaa. Hoiva- eli pitkäaikaishoidon vakuutus (1994) oli kahden suuren puolueen konsensiaalisena, uusia etuuksia perustavan politiikan viimeinen aikaansaannos sosiaalivakuutusjärjestelmään. Taustalla oli osavaltioiden ja kuntien valitus vanhusten hoidon kustannusten kasvusta. Itse asiassa uusi järjestelmä lähinnä korvasi aikaisemmat tarveharkintaiset hoivaetuudet. Samalla laissa oli uusia piirteitä, kuten maksujen ja maksimietuuksien kiinnittäminen. Myö-

---

40 Kiista 35 tunnin työviikosta johti toisen maailmansodan jälkeen suurimman työtaisteluun Saksassa. Tuloksena oli kompromissi työajan lyhentämisen ja työnantajien tavoitteleman työajan jouston välillä (Julkunen & Nätti 1997, 82-83). Myöhemmin (1995) metallin osapuolet tekevät raamisopimuksen työpaikoilla sovittavasta lyhennetystä työviikosta irtisanomisten vaihtoehtona. Tätä on sittemmin pidetty keskeisenä työttömyyspolitiikan keinona.

hemmin (vuona 2008) hallitus päätti kuitenkin luopua fiksatuista maksuista voidakseen nostaa etuuksia.

Claus Offen (1990) mukaan tämän vaiheen varovaiset leikkaukset ja säästöt toimivat sosiaalivaltion pehmeänä lujittajana. Saksa sai osansa 1980-luvun maailmanlaajuisesta talouden elpymisestä. Tämän seurauksena työllisyys kasvoi, julkinen alijäämä ja sosiaalimenojen kansantuoteosuus supistuivat (1981: 30,4 % > 1990: 26,9 %). Tämä herätti paljon optimismia eikä sosiaalivaltio tuntunut kaipaavan sen perusteellisempaa reformia.

*Vaihe II: Perusteettomaksi osoittautuneesta optimismista reformien estymiseen (1996–2000).* Toista periodia kuvaa kahden poliittisen osapuolen yhteenotot, vastakohtapolitiikka ja leikkauksia koskevat kiistat. Kun sanottavat leikkaukset tai rakenneuudistukset eivät läpäisseet vastakkainasetteluja, tutkijakunnassa yleistyivät luonnehdinnat kuten *paikalleen jäänyt hyvinvointivaltio* tai *reformisaarto*. Optimismi sen suhteen, että sosiaalivakuutusvaltio olisi säilytettävissä pienin korjauksin, oli kuitenkin väistymässä.

Sosiaalipoliittisia reformeja koskeva diskurssi muuttui dramaattisesti vuoden 1995 jälkeen. Ensiksi työntajat, sitten oikeisto eli kristillisdemokraatit ja ennen muuta liberaalit (FDP) omaksuivat uuden tulkin-takehyksen. Oppositio, sosiaalidemokraatit ja kumppanit, eivät niinkään lämmenneet sille. Uudessa diskurssissa palkkojen sivukulut nähtiin uhkana kansainväliselle kilpailukyvyille ja työllisyydelle. Sosiaalivakuutusmaksujen tasoa ei enää pidetty hyväksyttävänä. Työttömyyden syynä ei nähty enää makrotaloudellisia ongelmia tai kokonaiskysynnän puutetta vaan työmarkkinoiden toimimattomuus, johon valtiointerventiot ja kollektiivisopimukset olivat johtaneet. Hollannissa aikaansaatu ”työihme” herätti kiinnostusta myös Saksassa. Vaikka väestön ikärakenne ei ollut muuttunut sitten vuoden 1989, ikääntymistä alettiin pitää uhkana.

Kolmen puolueen yhteisen aloitteen, *työallianssin* (1995–96) ajettua karille siirryttiin liberaalien painostuksesta blokkipolitiikkaan. Kristillisdemokraatit alkoivat irtautua vahvan hyvinvointivaltion ideasta, jonka he tähän asti olivat jakaneet sosiaalidemokraattien kanssa. Sovun tavoittelun ulkopuolelle jätetyt sosiaalidemokraatit estivät liittovaltiopäivillä hallituksen kaavailemat uudistukset. Punavihreän hallituksen päästyä valtaan vuonna 1998 se ei pannut toimeen edeltäjänsä säätämiä yksityistämis-

toimia terveydenhuoltoon. Nyt puolestaan kristillisdemokraatit pyrkivät estämään sosiaalidemokraattien ja vihreiden ajamat uudistukset.

Jotain pientä kuitenkin tapahtui. Eläkereformi oli esityslistoilla koko ajan. Vuoden 1997 eläkeuudistus todisti vakiintuneen päätöksentekotavan, kahden suuren koalition, purkautumisesta sekä opportunistisesta neuvottelukuviosta. Omaksuttu demografiakerroin (leikkuri) merkitsi implisiittistä luopumista saksalaisen eläkepolitiikan vanhasta tavoitteesta, eläkkeiden riittävydestä vanhuuden toimeentuloon (Schulze & Jochem 2007, Seeleib-Kaiser 2016) tai ainakin irtiottoa eläkkeen statusta ylläpitävästä tehtävästä (Hinrichs 2010). Arvonlisäveroa korotettiin ja eläkejärjestelmää alettiin subventoida sillä. Muutenkin maksupaineen helpottamiseksi ja kontribuutioasteen saamiseksi alle 40 prosentin (siis sosiaalivakuutusmaksut suhteessa palkkasummaan) sosiaalivakuutuksen rahoitukseen ohjattiin lisää verotuloja ja uusien verojen, kuten ympäristöveron, tuottoa.

### *Ratkaiseva hetki (2001–)*

Reformisaarrosta päästiin eroon ja ”suma” alkoi purkautua vasta vuoden 2001 jälkeen. Punavihreä koalitio liittokansleri Gerhard Schröderin johdolla pääsi valtaan vuonna 1998 sosiaalidemokraattien reippaan voiton avulla, ja vuoden 2002 vaalien jälkeen se jatkoi pienen enemmistön turvin. Kaksi ensimmäistä vuotta menivät valmistelevan lainsäädännön merkeissä, mutta sitten ”räjähti”. Työnantajat pystyivät puskkemaan läpi uutta tulkin-takehystä, jonka mukaan sosiaalipolitiikan tehtävä ei ollut enää saavutetun statuksen ja elintason turvaaminen mieselättäjille, vaan sosiaalivakuutuksen kustannusten kontrolli ja sen avulla talouden kilpailukyvyyn turvaaminen. Myös sosiaalidemokraattiset modernisoijat ja puoluejohto alkoivat vakuuttua tästä tulkinnasta. Myös *New Labourin* politiikka innosti suunnanmuutosta. Schröder ja muut ”modernisoijat” astuivat osaksi kansainvälistä sosiaalidemokraattista agendaä käyttäen myös vanhan ja uuden politiikan iskulauseita. Samalla Schröderin hallitus liikkui useissa kysymyksissä kohti kristillisdemokraattien näkemyksiä.

Omaksutun uuden poliittisen tyylin mukaan hallitus teki aloitteen ja sivuutti korporatistiset osapuolet. Sosiaalipoliittisessa eliitissä toteutettiin

sukupolven vaihdos. Etuuksien hallinnosta vastannut vanha eliitti vaihdettiin professionaalisiin puoluepoliitikkoihin, jotka olivat vähemmän sitoutuneita traditionaaliseen sosiaalivakuutukseen ja sen arvoihin. Myös politiikan esityslistan valmistelu siirrettiin pois ”vanhan politiikan” tekijöiltä uudistusten suhteen myötäsukaisille eksperteille. ”Uuden hengen” siivittämänä ja puolueiden hiljaisen konsensuksen turvin punavihreä hallitus toteuttikin koko joukon institutionaalisia muutoksia ja rakenteellisia reformeja.

Bismarckilaisessa sosiaalipolitiikassa *terveydenhuolto* perustuu vakuutus pohjaiselle hajautetulle kassa- tai rahastojärjestelmälle. Saksan järjestelmän juuret ovat jo vuonna 1883 säädetyssä sairausvakuutuslaissa. Nykyään Saksassa toimivat rinnan julkinen sairausvakuutus (Krankenkasse), jonka piiriin väestön valtaenemmistö kuuluu ja yksityinen sairausvakuutus (n. kymmenesosa väestöstä). Julkisen vakuutuksen rahoitus tulee työnantajien ja palkansaajavakuutettujen vakuutusmaksuista ja liittovaltiolta. Vuonna 2006 toteutettiin vastustusta herättänyt terveysuudistus. Uudeksi institutionaaliseksi keskuksiksi perustettiin kansallinen Terveysrahasto (Gesundheitsfond), joka kokoaa maksut ja tekee siirrot kassoille niiden riskirakenteen mukaan. Kansalaisia hiersi kassamaksujen nousu ja lääkekorvausten heikennykset, lääkärinkuntaa heidän vapauksiensa rajoittaminen. Uudistuksessa pyrittiin vahvistamaan perusterveydenhuollon asemaa suhteessa erikoislääkäripalveluihin ja luomaan järjestelmä, jossa erikoislääkärille mennään omalääkärin läheteellä. Lääkärinkunta lakkoilikin uudistusta vastaan kuukausikaupalla.<sup>41</sup> Julkisia kassoja tai rahastoja on nykyään 132.<sup>42</sup> Vakuutetut valitsevat lääkärinsä ja palvelunsa lähinnä kassojen akkreditoimista tuottajista.

*Eläkepolitiikassa* toteutettiin kaksi reformia, sosiaaliministerin mukaan nimetty Riester-reformi (2001) ja vaikutusvaltaisen ekonomistin mukaan nimetty Rürup-reformi (2004) (Schulze & Jochem 2007). Karl Hinrichs (2010) katsoo niiden saaneen aikaan eläkepolitiikan paradigmaattisen muutoksen, siirtymän ansioperusteisesta PAYG-järjestelmästä kohti monipilarista järjestelmää ja siirtymän etuusperusteisista eläkkeistä kohti

---

41 <http://www.laakarilehti.fi/ajassa/ajankohtaista/laakarit-kritisoivat-saksan-terveysreformia/26.10.2006>

42 <https://www.thl.fi/fi/web/sote-uudistus/valinnanvapaus/esimerkkeja-valinnanvapaudesta-euroopassa/saksa>

(nimellistä) maksuperusteisuutta. Eläkemaksut kiinnitettiin niin, etteivät ne saaneet ylittää yli kahtakymmentä prosenttia palkasta (vuoteen 2020 saakka) ja sen jälkeen, vuoteen 2030 saakka kahtakymmentäkahta prosenttia. Tämä tarkoitti kompensatioasteen laskemista siihenastisesta 70 prosentista tulevaisuudessa 52 prosenttiin (Seeleib-Kaiser 2016). Vuoden 2001 eläkemenoa ja väestökehitystä koskevat laskelmat osoittautuivat nopeasti liian optimistisiksi, ja niinpä eläkkeen laskentaa korjattiin taas. Aikaisemmin omaksutun väestökertoimen rinnalle omaksuttiin uusi ”kestävyystekijä”, jonka muutos vaikuttaa automaattisesti kompensatioasteeseen. Lakisääteinen eläke ei enää riitä saavutetun elintason tai statuksen säilyttämiseen, mikä loi impulssin täydentäville ammatillisille ja yksityisille järjestelyille. Myös pienituloisten tarveharkintaisen eläkkeen toteuttaminen lisäsi järjestelmään yhden pilarin. Pienituloisten vanhus-ten toimeentulo ei tullut enää sosiaalihuollosta, jos kohta uusi perusturvan kaltainen tulo ei ollut aiempaa sosiaaliavustusta korkeampi.

Sosiaalidemokraatit myöntivät vuoden 2001 uudistukseen katsoen sen lisäävän yksilöllistä vastuuta ja stabilisoivan eläkemaksun. Lisäksi uusi tarveharkintainen eläke ehkäisisi köyhyyttä ja turvaisi vanhojen naisten toimeentuloa (Seeleib-Kaiser 2016). Toisaalta on katsottu, että sosiaalidemokraattien vanhakantaiselle siivelle ja ay-liikkeelle tehtiin vain symbolisia myönnytyksiä. Vanhuuseläkeiän nostaminen kohtasi enemmän vastarintaa. Punavihreä hallitus ei ryhtynyt siihen, mutta kärsi silti seuraavissa valtiopäivävaaleissa murskaavan tappion. Angela Merkelin johtama kristillis- ja sosiaalidemokraattien yhteinen ”suuri koalitionhallitus” päätti (2007) nostaa vanhuuseläkeiän 65 vuodesta 67 vuoteen vuosien 2012–2029 aikana. Kaiken kaikkiaan eläkkeissä laitettiin liikkeelle paradigmaattinen muutos tai polkua vaihtava dynamiikka. Yksityinen vakuuttaminen on sulautettu osaksi julkista eläkejärjestelmää ja sen laajeneminen on julkisen pilarin laajenemista voimakkaampaa. Saavutetun statuksen turvaavan eläkkeen (entisen 70 %:n kompensatioasteen) voi saada vain hankkimalla lakisääteisen eläkkeen täydennykseksi yksityisen ja/tai ammatillisen lisäeläkkeen.

*Perhepolitiikka* on kokenut enemmän tai vähemmän jatkuvan ekspansion sitten 1980-luvun. Saksassa(kin) on ollut käynnissä jonkinasteinen sosiaalipoliittisen familismin ja kotiäitiyhteiskunnan purku. 1980- ja 90-luvun suhteellisen vaatimattomat uudistukset eivät vielä horjuttaneet

*female homemaker* -perhemuotoa, mutta ne loivat perustan 2000-luvulla toteutuneelle radikaalimmalle irtautumiselle siitä. Uudistusten esikuvana ja visiona oli skandinaavinen kombinaatio: äitien korkeampi työllisyys, korkeampi syntyvyys ja matalampi lapsiköyhyys. Liikevoimana tässä ovat olleet sosiaalidemokraatit, mutta kestävän eli syntyvyyttä, sukupuolten tasa-arvoa ja huono-osaisten lasten mahdollisuuksia edistävän perhepolitiikan tavoite on sittemmin hyväksytty laajasti. Myös työnantajat ovat tajunneet naistyövoiman muodostaman potentiaalinen jälkieteellisessä taloudessa (Seeleib-Kaiser 2016). Silti vuosien 2007–2012 koalitionhallituksen muodostaneet kristillis- ja sosiaalidemokraatit erosivat siinä, miten työkeskeistä perhepolitiikkaa tulisi olla (Hinrichs 2010). Konservatiivinen osapuoli – kovin suomalaisen tapaan – painotti perheiden oikeutta valita kotihoito, punavihreät puolueet yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa priorisoivat *adult worker*- eli kaikkien aikuisten työsäkäyntiin perustuvaa mallia, kuten Claire Annesley (2007) on tämän EU:ssa omaksutun tavoitteen nimennyt.

Kahtalainen siirtymä kohti kahden elättäjän käytäntöä on koostunut (mies)perheenelättäjän sosiaali- ja työturvan heikentämisestä sekä vaimojen/äitien ansiotyöhön kannustamisesta. Jälkimmäisen osalta käytetään EU-tyyppistä työn ja perheen yhteensovittamisen retoriikkaa.<sup>43</sup> Tähän on tähdätty sekä asteittaisilla vanhempainvapaaudistuksilla että päivähoitomahdollisuuksien laajentamisella (Hinrichs 2010; Seeleib-Kaiser 2016). Entinen tasasuuruinen kasvatusraha (*Erziehungsgeld*) korvattiin ansioihin sidotulla, sukupuolineutraalilla vanhempainrahalla (*Elterngeld*), joka hyödyttää erityisesti keskiluokkaa (2007). Järjestelmään luotiin myös isäbonus. Vanhempainvapaan kesto on nyt 12-14 kk, ja sen jälkeen tarjolla on lapsen kolmanteen ikävuoteen saakka kestävä hoitovapaa. Tätä ei kuitenkaan kompensoida sen enempää palkalla kuin sosiaalietuuksiin. Päivähoidon tarjoaminen aloitettiin 3-6-vuotiaille lapsille. Sittemmin vuoden 2007 suuressa paketissa laajennettiin merkittävästi 1-3-vuotiaiden päivähoitoa. Vuodesta 2013 alkaen jokaiselle vuoden täyttäneelle lapselle on pyritty takaamaan oikeus julkiseen tai julkisesti rahoitettuun päivähoitoon/ varhaiskasvatukseen.

---

43 ”The Policy of Gender Equality in Germany”, 2015 (<http://www.europarl.europa.eu/>).

Vaikka sukupuolijakoista familismia on purettu, aikuisten lasten velvollisuus elättää vanhempansa ja vastata näiden hoitokuluista on säilytetty. Hoivavakuutus korvaa vain matalan perustason, jonka jälkeen edullisissakin hoitokodeissa jää hoitomaksuista huomattava omavastuu<sup>44</sup>. Pienet eläkkeet eivät riitä erotuksen kattamiseen, vaan kustannus jää lasten vastuulle. Vaihtoehtona on ryhtyä itse hoitamaan vanhempansa. Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan halvempaa hoitoa vanhemmille etsitään myös itäisemmästä Euroopasta, esimerkiksi Puolasta ja Slovakiasta. Perheenjäsenten kuten omien vanhempien hoitoon on mahdollista saada myös hoito- tai saattovapaata.

### *Työmarkkinat ja Hartz-lait*

Saksan reformiproessin tunnetuin ja kiistellyin pilari on työmarkkina-reformi, erityisesti ns. Hartz lait (vuosina 2002–2005). Niiden merkityksestä Saksan viimeaikaiselle taloudelliselle menestykselle, työllisyyden kasvulle ja matalaksi painuneelle työttömyydelle (n. 4 %) kiistellään. Kahta menestyjää ja finanssikriisin selviytyjää, Ruotsia ja Saksaa, vertailut Göran Zettergren (2015) pitää suurimpana erona Saksan palkkojen jäädytystä. Se on yhdessä euron kanssa pönkittänyt Saksan vientiä, ylijäämäistä taloutta ja ongelmien siirtämistä muille euromaille.

Korporatistisilla osapuolilla eli sosiaalipartnereilla on ollut tärkeä asema saksalaisen talouden koordinaatiossa, patriarkalisessa hallinnassa ja sosiaalipolitiikassa. Osapuolten järjestäytyminen ei kuitenkaan ole skandinaavista tasoa. Palkansaajien järjestäytymisaste liikkui aikaisemmin noin kolmasosan paikkeilla, mutta 1990-luvulla se supistui ja laski 2000-luvun alussa noin viidesosaan (Streeck 2009). Työehtosopimusten solmiminen riippuu kuitenkin työnantajien järjestäytymisestä, joka sekin on laskenut. Työnantajat ovat lisääntyvästi vetäytyneet liittokohtaisista työehtosopimuksista (Streeck 2010; Jonker-Hoffren 2016).

Näin saksalaisten yhteiskunta- ja työelämysuhteiden peruspilarit koskevat entistä suppeammaksi käynyttä ydintä. Työehtosopimukset ovat

---

44 Tämä tieto perustuu sekä suomalaisiin mediatietoihin että Aila-Leena Matthiesin sähköpostivastaukseen (29.7.2014) kysyessäni häneltä asiasta. Saksassa asunut, sosiaalityön professori Matthies tuntee asian hyvin.

kuitenkin menettäneet merkitystään myös miesvaltaisessa teollisuudessa ulkoistamisen, alihankkijoiden ja vuokratyövoiman käytön tai ”jousto- ja marginaalisektorin” muodostaman uhan seurauksena (Eichhorst & Marx 2011). Vuonna 1998 palkansaajista 73 prosenttia eli kolme neljänestä oli liittokohtaisten työehtosopimusten piirissä, vuonna 2009 enää 61 prosenttia (Kauhanen 2012). Vaikka se on eurooppalaisittain matala luku, työehtosopimusten roolia ei voi kuitenkaan vähätellä. Työehtosopimusten rinnalla Saksassa on yrityskohtainen osallistumisjärjestelmä (yritysneuvostot, *Betriebsrat*): tosin niidenkin merkitys on heikentynyt. Neuvostot ovat tavallisia suurilla työpaikoilla, pienillä niitä ei juuri ole.<sup>45</sup> Peruspilarien rapautuminen kertoo talous- ja työelämän disorganisoitumisesta ja markkinaehtoistumisesta.

Ammattiyhdistysliikkeen heikkeneminen ja työehtosopimusten kriisitilanteisiin sisältämät avauslausekkeet selittävät pitkälti kaksikymmenvuotista palkkojen jäädytystä. Finanssikriisin puhjettua yritykset käyttivät laajamittaisesti avauslausekkeitä ja mahdollisuutta yrityskohtaiseen työajan lyhentämiseen tai työn jakamiseen. Keskimääräinen työntekijää kohti laskettu reaali-palkka pysyi vuodet 1995–2013 suunnilleen muuttumattomana kasvaen vain kahdella prosentilla (Zettergren 2015, 11). Palkkahillinnällä on tosin pitemmät juuret: palkkakuri on ollut osa saksalaista inflaation vastaista politiikkaa. Myös Hartz-reformilla on osansa tässä politiikassa. Se on kasvattanut jo ennestään laajaa matalapalkkasektoria.

Kuuluisat *Hartz-lait* saivat nimensä Volkswagenin henkilöstöjohtaja Peter Hartzilta (Hemerijck 2013a). Vuosi 2002 käynnistyi poliittisella skandaalilla, kun Liittovaltion työhallinnon osoitettiin vääristelleen työttömyys- ja työhönsijoittumislukuja. Liittokansleri Gerhard Schröderin punavihreä hallitus käytti avautuneen tilaisuuden hyväkseen ja nimitti Hartzin johtaman asiantuntijakomission uudistamaan työttömyysturvaa ja työvoimapolitiikkaa. Loppumietinnössään komissio esitti sosiaalivakuutuksen peruskorjausta, työvoimapalvelujen uudelleenjärjestämistä, työmarkkinoiden sääntelyn purkua edelleen, aktivointitoimien radikaalia lisäämistä erityisesti työmarkkinoilta syrjäytyneille sekä yhtä yhtenäistä ”porttikäytävää” kaikille työttömille ja työnhakijoille. Vuosina 2002–2005 neljässä vaiheessa toimeenpannut Hartz-reformit merkitsivät radi-

---

45 ETUI 2014, <http://www.worker-participation.eu/>. Luettu 17.5.2016.



kaalia katkosta suhteessa vakiintuneeseen kontinentaaliseen matalaan työllisyyteen, passiiviseen vakuutusturvaan, vastahakoiseen aktivointiin ja padottuun joustavoittamiseen, sanoo Hemerijck (2013a, 185).

Kokonaisuudessaan laeilla tehostettiin aktiivista työvoimapolitiikkaa, heikennettiin työttömyysturvaa, kiristettiin työttömien velvoitteita, purettiin työmarkkinoiden sääntelyä sekä luotiin lähinnä lyhyiden työaikojen matalapalkkasektori käyttämällä erilaisia matalapalkkatukia (Hinrichs 2010; Streeck 2010; Kauhanen 2012; Kauhanen & Saukko-nen 2011; Hemerijck 2013a; Laukkanen 2011; Schmöller 2013; Zettergren 2015). Työmarkkinasääntelyä koskeneet muutokset väljensivät irti-sanomissuojan, vuokratyön ja määräaikaisten työsopimusten ehtoja.

Ensimmäiset uudistukset, Hartz I-III, koskivat ensinnäkin liittovaltion työhallintoa ja työvoimapalveluja. Asiakaspalvelua pyrittiin tehostamaan eli etsimään uusia työhön sijoittamisen keinoja ja tiukempaa aktivointia. Enemmän väittelyä synnytti sosiaalivakuutusmaksun poistoilla ja helpoituksilla subventoitu matalapalkkatyön laajentaminen. Tuettuja töitä on kahta kategoriata. Minitöissä voi ansaita korkeintaan 450 ja miditöissä korkeintaan 800 euroa kuukaudessa.<sup>46</sup> Uusi suoraviivainen matalapalkkatöiden ohjelma, euron työt, tarjoaa työtilaisuuksia julkisella sektorilla ja järjestöissä. Näissä maksetaan työttömyysrahan lisäksi euro tai kaksi euroa tunnilta ja töitä voi tehdä korkeintaan 15 tuntia viikossa. Rönkkö (2012) kuvaa euron töitä, joissa pitkäaikaistyöttömät on velvoitettu yleis-hyödyllisiksi katsottujen kuntien ja järjestöjen palvelukseen, esimerkiksi puistotöihin, kirjastoihin, muuttomiehiksi virastoihin, hanslankareiksi kunnallisille rakennustyömaille, lasten pukijoiksi päiväkoteihin, koulu-avustajiksi ja vammaisten auttajiksi. Heikki Hiilamo ym. (2017) esittelevät euron työt ”osallistavan sosiaaliturvan” saksalaisena mallina.

Euron työt, mini- ja midityöt, osa-aikainen palvelutyö ja subventoidut uusyrietykset ovat luoneet uusia matalapalkkaisia palvelusektorin töitä ja kaunistaneet työttömyys- ja työllisyystilastoja. Verkosta löytyy tarinoita siitä, miten yritykset (esimerkiksi kaupassa) ovat käyttäneet mini- ja miditöitä hyväkseen sanomalla irti normaalisuhteissa olleita ja palk-

---

46 <https://www.pamlehti.fi/uutiset/uutinen-pam-lehti/2016/03/saksan-tyo-markkinamallilla-on-nurja-puolensa-tyottomyys-vahenee-koyhyys-kasvaa.html>

kaamalla tilalle mini- ja midityösuhteisia.<sup>47</sup> Hemerijck (2013a, 186; myös Zettergren 2015) kuitenkin toteaa, etteivät kouluttamattomat pitkäaikaistyöttömät ole hyötyneet uudesta matalapalkkaisesta palvelusektorista, vaan se on täyttynyt työmarkkinoille tulevilla nuorilla, naisilla ja opiskelijoilla.

Suurin yhteenotto syntyi *Hartz IV-laista*, joka heikensi monin tavoin *työttömyysturvaa*. Ennen tuota uudistusta Saksan työttömyysturva oli kolmijakoinen. Vakuutetut olivat voineet saada työttömyyspäivärahaa 32 kuukautta. Pitkäaikaistyöttömät, joilla oli työhistoriaa, olivat verorahoitteen, tarveharkintaisen ja silti ansiosidonnaisen (statuksen säilyttävän) työttömyyskorvauksen piirissä. Työhistoriaa vaille olevat olivat paikallisen sosiaalihuollon varassa. Hartz IV sulautti toisiinsa pitkäaikaistyöttömien korvauksen ja sosiaalihuollon maksaman avustuksen. Samalla vakuutusetuuden kesto lyhennettiin aiemmasta 32 kuukaudesta 12 kuukauteen ja ikääntyneille (yli 55 v.) 18 kuukauteen. Sen sijaan etuuden taso säilyi kohtuullisena, niin että vakuutetut lyhytaikaistyöttömät saavat perheellisyydestä riippuen 60–67 prosentin korvauksen suhteessa ansioihin (Seeleib-Kaiser 2016). Ay-liike (keskusjärjestö DGB, *Deutsche Gewerkschaftsbund*) vastusti vakuutusetuuden keston lyhentämistä vedoten työttömyysturvan perinteiseen rooliin yritysten tarvitseman ammattiosaamisen takaajana. Etuuden kestokaan ei ollut pitkä eurooppalaisessa vertailussa. Se jyrättiin kuitenkin läpi, kuten koko järjestelmän uudistus. Ehtojen kiristymisen ja keston lyhenemisen myötä työttömyysvakuutuksen kattavuus supistui niin, että vuonna 2010 enää kolmannes työttömistä kuului sen piiriin (Seeleib-Kaiser 2016). Hartz IV:n yhteydessä padottiin varhaista työnjättämistä myös nostamalla kaikkien kolmen suuren varhaiseläkejärjestelmän ikärajaa 60 vuodesta 63 vuoteen.

*Työttömyysturva* on nyt kaksinapainen. Vakuutusetuutta ALG-1:tä (*Arbeitslosengeld*) täydentää uusi etuustyyppi ALG-2. ALG-2 on vakuutuksen ulkopuolella oleville työkäisille, työkykyisille, osatyökykyisille

---

47 Esimeriksi Tapani Lausti: ”Saksan hyvinvointivaltion alasajo”, 1.7. 2008 <http://www.lausti.com/articles/EU/saksa.html>. luettu 17.5.2012. Heikki Hiilamo ym. (2017) korostavat, että euron töissä syrjäyttämisaikutusta eli normaalin palkkatyön korvaamista euron työntekijöillä on pyritty kontrolloimaan. Uusien työmahdollisuuksien tulisi olla pääasiassa ”yleishyödyllistä työtä”.

ja työnhakuvelvollisille suunnattu tarveharkintainen tasaetus. Näin se muistuttaa suomalaista työmarkkinatukea ollen jonkinlainen suomalaisen työmarkkina- ja toimeentulotuen sekamuoto. Tammikuussa 2017 tuen suuruus vaihteli iän ja huoltajuuksaseman mukaan 327-409 euron välillä; se on siis Suomen työmarkkina- ja toimeentulotukea matalampi.<sup>48</sup> Verrattuna aikaisempaan pitkäaikaistyöttömien tukeen, yksinäisen henkilön nettokorvausaste laski 54 prosentista 17 prosenttiin. Tuen ehdot ovat tiukat ja tuen saamiseksi omat säästöt on käytettävä ensin. Etuus toimii myös matalapalkkatukena; sen voi yhdistää ”euron töihin” tai muihin ansioihin jyrkällä leikkurilla. On myös arvioitu, että matalapalkkatukena toimiminen onkin työttömyysraha 2:n pääfunktio – eli tiukkojen ehtojen, omavastuun ja työn vastaanottamisvelvoitteen tavoite on nimenomaan työllistää työttömät ”hintaan kuin hintaan” ja työntää työmarkkinoille halpaa työvoimaa.

Myötäsukaisemmin sanottuna tavoitteena kahden tukimuodon integroinnissa oli yhtäältä madaltaa pitkäaikaistyöttömien kohtuullisen hyvää turvan tasoa ja toisaalta tuoda toimeentulotuen saajat työvoimapaalvelujen ja aktivoinnin piiriin, siis yhtäläistä näiden kahden ryhmän asema. Työkeskusten asiakkaiksi ohjatut ALG-2:n saajat ovat työttömien enemmistö. Hartz-lakien myötä työttömyysturvan rahoituksessa tapahtui siirtymä työmarkkinaosapuolilta kohti liittovaltion verorahoitusta; liittovaltio näet kattaa ALG-2:n koko kulut. Kunnille on kuitenkin rakennettu insenttiivi työttömien sijoittamiseen työhön. Myös työttömyysvakuutuksen maksurasitus on keventynyt, kun etuuskautta on lyhennetty ja arvonlisäverotusta käytetään järjestelmän subventointiin.

Työnhakijoiden aktivointi oli Hartz-reformin keskeinen osa. Siihen pyrittiin edellä kuvatuin keinoin. Yhtäältä kiristettiin oikeutta työttömyyskorvaukseen, lisättiin työnhakijan vastuuta työn etsinnästä, vähennettiin mahdollisuuksia hylätä työtarjoja sekä leikattiin työttömyysturvan tasoa ja kestoja. Toiseksi luotiin edellä kuvattu euron, mini- ja miditöiden sektori sekä purettiin määrä- ja osa-aikaisten käyttöä sekä vuokratyötä rajoittavia sääntöjä. Kolmanneksi organisoitiin paljon arvos- telua saaneet työvoimapaalvelut uuden julkishallinnon johtamisoppien

---

48 <https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/Arbeitslosigkeit/Arbeitslosengeld/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI485758>

mukaisesti ja uudella nimellä (*Bundesagentur für Arbeit*). Näin tavoiteltiin yhtenäisempää hallintarakennetta kattamaan sosiaalietuuksien maksu, aktivointi ja työvoimapolitiikka, siis passiivisen ja aktiivisen työvoimapolitiikan kokonaisuus. Työnvälityksen julkinen monopoli purettiin. Samalla (2002) sosiaalipartnerit työnnettiin ulos työvoimapolitiikan toimeenpanosta.

Työvoimaan ja työllisiin kuuluvien osuus työikäisistä on noussut samalla kun työllisten rakenne on muuttunut; itsensä työllistäjien, osa-aikaisten ja marginaalityöntekijöiden osuus on kasvanut (Hinrichs 2010; Kauhanen 2012; Schmöller 2013; Zettergren 2015). Vuosina 1993–2008 toistaiseksi voimassa olevassa kokoaikaisessa työsuhteessa olevien osuus työllisistä laski 60 prosentista hieman yli 50 prosenttiin. Pakollisesti vakuutettujen osuus työllisistä on pudonnut, minkä seurauksena sosiaalivakuutusmaksajien määrä ja maksujen kokonaissumma supistui.

Työllisyys kääntyi Saksassa kasvuun vuonna 2005 Hartz- reformin jälkeen, jonka ansioksi työllisyyden kasvu usein laitetaan. Makrotaloudellisen analyysinsa valossa Zettergren (2005) painottaa kuitenkin työajan lyhenemistä tai työn jakamista. Niin tehdyt kokonaistyötunnit kuin keskimääräinen vuosityöaika supistuivat vuosina 1995–2013, samalla kun työllisten määrä kasvoi. Tätä voi pitää myös työn jakamisena. Ruotsissa sen sijaan vuosina 1995–2013 kasvoivat niin tehtyjen työtuntien kokonaismäärä kuin työllistä kohti tehdyt tunnitkin. Työttömyyden vähenevän Saksassa Zettergren selittää työikäisen väestön supistumisella.

Radikaalin muutosryöpyn jälkeen, kun työllisyyden ja työttömyyden käyrät osoittivat haluttuun suuntaan, turvan ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset saivat enemmän sijaa poliittisessa diskurssissa. Työttömyysturvan vähimmäisetuuksia kohennettiin hieman. Sosiaalidemokraattien ja ay-liikkeen vaatima vähimmäispalkka nousi ensimmäistä kertaa vakavasti Saksan poliittiselle asialistalle, mutta ei realisoitunut tavoitellussa laajuudessa (Eichhorst & Marx 2011). Sitten laajennettua vähimmäispalkkaa (1.1.2017 alkaen 8,84 e tunnilta) on saatellut odotettu ekonomisten ja intressiryhmien riita. Elinkeinomaailman edustajat ja oikeistolaiset ekonomistit katsovat sen lisäävän työvoimakustannuksia ja vähentävän työllisyyttä. Sosiaalisemmin ajattelevat ja vasemmistoeconomistit katsovat minimipalkan tekevän työstä houkuttelevampaa ja turval-

lisempää ja näin lisäävän työllisyyttä. Työpaikkamäärä lähtikin kasvuun ja minitöitä on vaihdettu tavallisiin osa-aikatoihin esimerkiksi kaupan alalla. Vähimmäispalkka ei kuitenkaan koske pitkäaikaistyöttömiä, harjoittelijoita eikä järjestötyötä, ja se voidaan myös ohittaa uuden työsuhteen kuuden ensimmäisen kuukauden aikana (Hiilamo ym. 2017). Näin se ei estä työttömien sijoittamista euron töihin.

### *Reformi ja sen hinta*

Wolfgang Streeck (2010) siis katsoo Saksan muutosta poliittisen talouden kokonaisuutena, politiikan tutkimus puolestaan poliittisen järjestelmän kannalta (Hinrichs 2010). Jälkimmäisestä kulmasta Saksan poliittinen systeemi on ollut altis pitkäaikaiselle jumiutumislle ja nopeille harppauksille. Makroinstituutiot eli poliittinen rakenne, poliittinen kilpailu ja liittoutuminen ovat reformiprosessin kannalta merkittävämpi ehto kuin mikroinstituutiot eli sosiaalivakuutusjärjestelmien institutionaaliset säännöt, päättää Karl Hinrichs. Poliittiset yhteenotot eivät ole rajoittuneet kristillis- ja sosiaalidemokraattien (tai ammattiyhdistysliikkeen) välille. Vasemmalla sosiaalidemokraatteja alkoi haastaa monesta juuresta (ml. DDR:n aikaisesta kommunistipuolueesta) koottu *Die Linke*. Kristillidemokraatteja taas haastavat tiukempaa, uusliberaalia sosiaalipoliittista linjaa vetävät liberaalit (FPD). Nimenomaan liberaalit ovat työkannustimien nimissä vaatineet työttömyysetuuksien kutistamista ja näin palkkojen ja sosiaalietuuksien välisen kuilun leventämistä (Clasen & Goerne 2011). Sen sijaan sosiaali- ja kristillidemokraatit ovat poikkeavista retoriikoista huolimatta toteuttaneet työelämäreformin suhteen hämmästyttävän samanlaista linjaa (Eichhorst & Marx 2011). Ylipäänsä merkittävät virstanpylväät ovat olleet mahdollisia vain, kun poliittinen kilpailu kahden suuren puoleen välillä on väistynyt taka-alalle ja on saavutettu hiljainen yhteisymmärrys.

Kiihtynyt reformiprosessi on tuottanut merkittäviä institutionaalisia muutoksia, jotka vastaavat pääasiassa Streeckin ja Thelenin (2005) konversioksi nimeämää siirtymää: tietyille instituutiolle osoitetaan uusi missio tai tehtävä. Selvimmin tämä on tapahtunut perhepolitiikassa, työttömyysturvassa ja eläkkeissä. Perhepolitiikan konversio tarkoittaa siirtymää

mieselättäjäperheen tukemisesta kahden elättäjän mallin edistämiseen, työttömyysturvassa työvoiman suojelusta sen aktivointiin, eläkkeissä statuksen turvaamisesta minimin turvaamiseen. Sosiaaliturvan rahoituksessa reformiprosessi näkyy siirtymänä vakuutusmaksuista veroihin. Maksuja korvattiin arvonlisä-, ympäristö- ja tupakkaverolla. Korkeimmillaan sosiaalivakuutusmaksujen suhde palkkasummaan oli 2000-alussa (n. 42 %), mistä se kääntyi laskuun (n. 38 % v. 2010). Lisäksi luovuttiin maksun tasajaosta työnantajien ja työntekijöiden kesken ja työnantajien maksurasitetta siirrettiin työntekijöille.

Hartz-reformit mullistivat monin tavoin työmarkkina- ja sosiaalipolitiikkaa. Ne vahvistivat normaalityösuhteisen ja vakuutuksin turvattun työvoiman sisäpiirin rinnalla toisia, epätyypillisiä työmarkkinoita. Työttömyys- ja aktivointipolitiikkaa kannattelee ajatus, että mikä ja millainen tahansa työ on sosiaaliturvalla elämistä parempi vaihtoehto. Useimmat kirjoittajat korostavat reformiprosessien aikaansaamaa työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan jakoa sisä- ja ulkopiiiriin. Työttömyysvakuutuksen piiriin kuuluvat lyhytaikaistyöttömät saavat edelleen kohtuullisen korvauksen, sen sijaan pitkäaikaistyöttömät ja muut vakuutuksen piiriin kuulumattomat kokivat dramaattisen tuen heikkenemisen. Eichhorn ja Marx (2011) kuitenkin painottavat, että ei-tyypillisen ja matalapalkkaisen sektorin laajeneminen on kasvattanut myös sisäpiiriläisiin kohdistuvaa painetta. Ammattiyhdistysliike ei pystynyt enää suojelemaan sisäpiirinkään työehtoja ja palkkakehitystä. Paine on kanavoitunut yrityskohtaisiin palkka- ja työaikajoustoihin. Yrityksillä on ollut käytössään sekä sisäinen (ydintyövoiman) että ulkoinen (marginaalisektorin) ”joustavuus”.

Reformin ansiosta – tai siitä huolimatta ja rinnan sen kanssa? – työllisyys- ja työttömyysluvut ovat 2000-luvulla kehittyneet eurooppalaisittain suotuisasti. Saksa on noussut työllisyystilaston toiseksi Ruotsin jälkeen (v. 2014 liki 75 %). Yli puolet (2,2 milj.) vuosien 2003–2013 työllisten (4,1 milj.) kasvusta oli kuitenkin marginaalista työllisyyttä, mini- ja miditöitä (Zettergren 2015). Saksassa on nyt Euroopan laajimpia matalapalkkasektoreita (Krings 2015) ja kahden työn tekeminen on yleistynyt räjähdysmäisesti (Schmölter 2013). Työttömyys on ennätysalhainen (tammikuussa 2016 Eurostatin mukaan 4,3 %; Saksan työvoimaviranomaisten mukaan 6.2 %; YLE-uutiset 1.3.2016). Tästä huolimatta pitkäaikaistyöttömyys on kasvava ongelma.

”Saksan mallia”, niin kuin sitä Suomen mediassa kutsutaan, voi arvi-

oida eri tavoin. Yhtäältä sitä voi pitää onnistuneena sopeutumisenä jälkitekollisen, epävarmemman, mieselättäjyyden jälkeiseen ja feminisoituneen työn maailmaan, sosiaalivaltion välttämättömänä aktivointina ja ulospääsynä *welfare without work* -umpikujasta. Siinä on otettu askelia kohti pohjoismaista sukupuolten tasa-arvolle, universalismille ja verorahoitukselle perustuvaa hyvinvointivaltiota. Naisten työllisyys on noussut sekä perhepolitiikan että työmarkkinareformin seurauksena.

Toisaalta kriittisistä ja syyttävistä arvioista ei ole puutetta. Reformiprosessia ja erityisesti Harz-lakeja on pidetty saksalaisen sosiaalivaltion alajakona, tekona, jolla on luotu prekaaria työllisyyttä ja köyhyyttä, kaadettu työttömyysongelma muiden eurooppalaisten syyliin ja pakotettu muitakin maita hyvinvointivaltion saavutuksista luopumisen polulle. Hartz-reformi oli äärimmäisen epäsuosittu erityisesti sosiaalidemokraattien perinteisen kannattajakunnan keskuudessa. Se sai vastaansa laajat mielenosoitukset ja syytöksen saksalaisen sosiaalivaltion alajakosta. *Die Linke* hyötyi ja ammattiyhdistysliike etäännytti edelleen sosiaalidemokraateista. Tyytymättömyys johti punavihreän hallituskoalition raskaaseen tappioon vuoden 2005 vaaleissa. Suurin tyytymättömyys on koskenut työttömyysavustuksen (ALG 2:n) mataluutta. Työttömien köyhyys on moninkertainen koko väestöön verrattuna ja korkein EU-maissa (v. 2012; Seeleib-Kaiser 2016). Avustusta on pidetty niin riittämättömänä, että myös perustuslakituomioistuin (Bundesverfassungsgericht) osallistui debattiin ja vaati ALG 2:n laskentakaavan muuttamista etuuden kohentamiseksi. Hallitus otti hieman takaisin (2007–2008) pidentäen mm. ikääntyneiden korvausaikaa.

Seeleib-Kaiser (2016) sanoo poliittisen diskurssin kertovan, että saksalaiset työntantajat ovat oivaltaneet osaavan naistyövoiman potentiaalilin taloudellisen menestyksen edistämiseksi. Näin ammattitaitoisen mies työvoiman entisenlaiseen suojeluun ja sitouttamiseen julkisen sosiaaliturvan keinoin ei ole enää intressiä. Naisten työllisyys on noussut reippaasti (69,5 % vuonna 2014). Silti työllisyyden, työmarkkina-aseman ja työaikojen sukupuolikuilu on edelleen leveä. Miesten työllisyysaste samana vuonna 2014 oli 78,1 prosenttia. Lyhyiden työaikojen matalapalkkasektorin laajeneminen on ollut sukupuolittunut prosessi ja puolet palkansaajanaistista tekee osa-aikatyötä.<sup>49</sup> Mini- ja midityöt ovat hyvin naisvaltai-

---

49 The Policy of Gender Equality in Germany, 2015 (<http://www.europarl>).

sia, eivätkä kyseiset työt ole osoittautuneet väyliksi parempiin töihin vaan työmarkkinoille tulleiden naisten pussinperiksi (Schmöller 2013). Entisen DDR:n alueilla molemmat vanhemmat tekevät usein kokoaikatyötä, sen sijaan läntisillä alueilla on yleistynyt eräänlainen puolimodernisoitu perhemalli, jossa miehet tekevät kokoaikaista, naiset osa-aikatyötä. Itäisillä alueilla myös päivähoitoa on runsaammin tarjolla, läntisillä alueilla pulaa on erityisesti pienempien lasten hoitopaikoista. Hallitusten asettamia päivähoitotavoitteita ei ole saavutettu.

Reformien sosiaalisena hintana *A Long Goodbye to Bismarck* -kirjassa pidetään työmarkkinoiden, sosiaaliturvan ja koko yhteiskunnan kahtiajakautumista. Saksan ”vanhaa” sosiaalivaltiota voi luonnehtia näennäisuniversaaliksi. Miesten korkea työllisyys, normalisoidut työsuhteet ja työsuhteissa ansaittu vakuutus turva tuottivat varsin kattavan perhekohtaisen sosiaali- ja terveysturvan. Seeleib-Kaiserin (2016) sanoin 2000-luvun alun eläke- ja työmarkkinareformit käänsivät näennäisuniversalismin tien ja vahvistivat – jälleen kerran – institutionaalista dualismia, erotellen sosiaalisen suojelun sisä- ja ulkopiirin. Sosiaaliturva on karkeasti ottaen haljennut kahtia, lähinnä normaalityösuhteissa työskentelevien palkansaajien sisäpiiriin ja epävarmoissa työmarkkina-asemissa olevien ulkopiiriin. Sisäpiirissä tavoitteena on saavutetun ansiotason kompensointi, tosin heikennetyin etuuksin. Ammatilliset tai yksityiset etuudet täydentävät kuitenkin julkista sosiaaliturvaa niin, että elintaso tulee ylläpidetyksi myös riskitilanteissa. Ulkopiiriläiset ovat niukan, usein tarveharkintaisen perus- ja vähimmäisturvan varassa, aktiivoinnin ja moraalikontrollin kohteena. Turvan tavoitteena on elintason ylläpidon sijaan köyhyyden torjunta. Tulojen eriarvoisuus on kasvanut selvästi, köyhyys on yleistynyt ja työssäkäyvien köyhyys on pesiytynyt myös Saksaan (Schmöller 2013; Seeleib-Kaiser 2016).

### *Jälkibismarckilainen sosiaalivakuutusvaltio*

Saksassa on tapahtunut tiettyä siirtymää ansiosta ja vakuutusmaksuista tarpeen ja kansalaisuuden suuntaan eli siirtymää Bismarckista Beverid-



geen. Sosiaalivakuutusmaksujen suhde palkkasummaan oli korkeimmillaan 2000-luvun alussa (n. 42 %), mistä se laski 38 prosenttiin (v.2010). Sosiaalivakuutusjärjestelmien korporatistinen itsehallinto on menettänyt merkitystään. Yksityiskohtaisempi lainsäädäntö määrittelee nyt etuuksia ja niiden ehtoja, hallinto on managerisoitu ja osapuolten edustajat on pakotettu hallintoneuvostoihin pörssiyritysten mallin mukaisesti. Statuksen mukaan eriytyneitä järjestelmiä ja kassoja on sulautettu yhteen ja sosiaalivaltio on tässä mielessä sodanjälkeistä yhtenäisempi. Streeckin (2010, 64) sanoin sosiaalipolitiikan uudelleenorganisointi heikensi pääoman ja työn julkista (valtiollista) asemaa ja osaltaan vauhditti niiden alamäkeä.

Saksalainen sosiaalivaltio on siis ottanut askelia sekä liberaaliin anglosaksiseen että sosiaalidemokraattiseen suuntaan. Edellistä edustaa ennen muuta tiukka *workfare*-linja ja etuuksien heikentäminen, jälkimmäistä kahden elättäjän perhepolitiikka ja verorahoitteinen perusturva. Martin Seeleib-Kaiser (2016) miettii, mihin klusteriin Saksa nyt kuuluu, kun sitä ei voi enää pitää konservatiivis-korporatistisena. Hänen argumenttinsa on, ettei päätelmiä voi tehdä vain institutionaalisen rakenteen perusteella, vaan huomioon tulee ottaa myös järjestelmien tulokset. Nekin jakautuvat. Äitien työllisyyden kasvu viittaa Pohjoismaihin, mutta eriarvoisuuden ja köyhyden samoin kuin kahden työn tekemisen ja työssäkäyvien köyhien ryhmän kasvu viittaavat vahvasti anglosaksiseen malliin. Niinpä hän katsoo Saksan hakeutuneen ja ajautuneen kohti anglosaksisten maiden klusteria. Tätä tulkintaa tukee myös kapitalismin variaatioihin suuntautuvan teoretisoinnin tulkinat. Parin vuosikymmenen prosessissa entinen erottelu liberaalien ja koordinoitujen kapitalismien tai markkinatalouksien välillä on kyseenalaistunut (Streeck 2010; Krings 2015). Kathleen Thelenin mukaan (ref. Krings 2015) Saksa ja Alankomaat näyttävät kulkeneen ”dualisoivan liberalisoinnin” reittiä ja samalla entinen liitto talouden ja kohtuullisen tasaisen tulonjaon välillä on kadonnut.

Eurooppalaisittain merkittävää on Saksan nousu Euroopan vahvaksi mieheksi (tai ”naiseksi”, vrt. Merkelin asema), palkkamaltin ja kilpailukyvyyn esikuvaksi, samalla kun Saksa on vyöryttänyt työllisyyskriisiä ja talousongelmiaan muihin euromaihin. Talouden vahvistumiselle on haettu selityksiä sekä hyvinvointi- ja työmarkkinareformista että eurosta,

palkkojen jäädyttämisestä ja Saksan perinteisesti vankasta ja monipuolisesta teollisesta ja teknologisesta perustasta ja liiketoimintamalleista, joilla vientivetoinen kasvu seisoo (Schulten 2015). Aivan viime aikoina ay-liike on alkanut vaatia palkankorotuksia. Tämä on koettu helpotukseksi Suomen kaltaisissa EU-maissa, joiden kilpailukykyä koko ajan verataan Saksaan.

Taloudellisesta menestyksestä huolimatta Saksakaan ei ole välttynyt pettyneiden ilmiöltä. Vuoden 2015 pakolaisvyöry ruokki sitä osaltaan. Saksan seuraavat liittovaltiopäivät järjestetään syyskuussa 2017. Eurooppa odottaa niitäkin. Onko oikeistopopulistien suosio jo tahtunut vai onnistuuko Vaihtoehto Saksalle (AfD) pääsemään liittopäiville? Puolueen perustivat euroa arvostelevat professorit (2013), mutta se on sittemmin profiloitunut islam- ja maahanmuuttovastaisena protestipuolueena. Saako Angela Merkel neljännen kautensa liittokanslerina, vai pystyvätkö sosiaalidemokraatit ja kansleriehdokas, europarlamentin entinen puhemies Martin Schulz syrjäyttämään kristillisdemokraatit? Mediajulkisuudessa puidaan lähinnä Merkelin ja Schulzin Eurooppa-linjauksia, joissa ei liene merkittävää eroa. Sitä en osaa arvela, tuottaisiko vallan vaihtuminen minkäänlaista käännettä sosiaalipolitiikkaan. Se on kuitenkin muotoutunut saksalaisen sosiaalivaltion kahden tukipilarin, kristillisen ja sosiaalidemokraattien sovun tuloksena.

Kun oikoluen kirjaa syyskuun 2017 lopulla, nyt jo tiedetään, miten liittopäivävaaleissa kävi. Sekä kristilliset- että sosiaalidemokraatit kärsivät tuntevan tappion niin, että kristillisdemokraatit säilyttivät kuitenkin suurimman puolueen ja Merkel täten liittokanslerin paikan. Sosiaalidemokraatit eivät kärsineet täydellistä romahdusta, mutta liittyivät kuitenkin yleiseurooppalaiseen sosiaalidemokratian alamäkeen. Suurin, jopa dramaattinen muutos oli AfD:n äänisaalis (liki 13 %) ja puolueen nousu liittopäiville. Tämä on ensimmäinen kerta Saksassa sodan jälkeen, kun äärioikeistolainen tai oikeistopopulistinen puolue yltää liittopäiville. Vaalitulokset tietäneet hankalampia aikoja niin Eurooppa-, sosiaali- kuin maahanmuuttopolitiikalle.

## 10. Hyvinvointivaltion muodonmuutos

### 10.1 Suunnanmuutoksesta muodonmuutokseen ja reformiin

#### *Muodonmuutos*

Tämä kirja sisältää aikalaisdiagnooseja hyvinvointivaltion menossa olevasta muutoksesta. Monet niistä ovat neljännesvuosisadan takaa tai kauempaakin, ajankohdasta, jolloin tässä kirjassa analysoitu reformiprosessi oli alkuvaiheessa. Tuolloin neljännesvuosisata sitten luonnehdin ajankuvaa seuraavasti. Läntisen talouden epävakaistuminen 1970-luvulla oli tuottanut puheen sekä ”hyvinvointivaltion kriisistä että laajemmin modernin yhteiskunnan rakennekriisistä, epookkisesta käännteestä, käännekohdasta, katkoksesta, murroksesta, suurten projektien (kuten hyvinvointivaltioprojektin) päättymisestä, aikakauden vaihtumisesta, post-tiloista, restrukturaatiosta, siirtymävaiheesta jne. Puhe sisältää ajatuksen, että tähän saakka hyvinvointivaltio on kehkeytynyt jokseenkin tiettyä latua, johon nyt on tullut katkos: hyvinvointivaltioprojekti on päättynyt modernin projektin mukana tai hyvinvointivaltio hajoaa fordristisen kapitalismin mukana.” (Julkunen 1993, 128). Samoihin aikoihin ilmestyneessä kirjassani *Hyvinvointivaltio käännekohdassa* (1992) saatoin jo nojata laajaan kansainväliseen tutkimuskeskusteluun hyvinvointivaltion käynnissä olleesta murroksesta.

Poimin tähän vain yhden, tässä kirjassa jo mainitun Bob Jessopin klassikkoartikkelissa (1993) esittämän diagnoosin. Käännös fordismista jälkifordismiin oli analyysin keskeinen osa. Se ei kuitenkaan näy otsikkotasolla, johon tiivistyi siirtymä *from Keynesian Welfare National State to Schumpeterian Workfare Post-National State* – siis siirtymä keynesiläisestä kansallisesta hyvinvointivaltiosta schumpeterilaiseen jälkikansalliseen työnjousto- ja työvelvollisuusvaltioon. Nimeäminen viittaa hyvinvointivaltioon, mutta itse asiassa KWNS ja SWPNS ovat pääoman ja työn välisen suhteen sääntelyrakenteita. Jälkimmäinen esiintyykin Jessopilla myöhemmin osuvammassa muodossa SWPR, jossa valtio on korvautunut *regiimillä* (Jessop 2000). Hankalasti suomentuva *workfare* on korvattu suomeksi myös kilpailuvaltion käsitteellä.

Jessop painottaa orientaatiomuutosta uudelleenjakavasta ja laajenevien sosiaalisten oikeuksien politiikasta kohti produktivismia, työn teon kannustimia ja velvollisuutta, menojen hillintää ja toimeentuloturvan residualisointia. Karkeasti dikotomisoiden keynesiläisen kansallisen valtion sosiaalipoliittisia rakenteita olivat täystyöllisyys sekä kulutuskysyntää ja fordismia hyvää kehää ylläpitäneet työehtosopimukset, tulonsiirrot ja laajeneva sosiaaliturva. Schumpeterilaista jälkitekollista kilpailukykyä edistetään innovatiivisuudella, joustavuudella sekä sosiaalimenojen hillinnällä. Yleisen siirtymän ohella Jessop otti huomioon myös sen mahdollisuuden, että schumpeterilaisia kilpailu/työvaltiota voi olla erilaisia. Näin on ollutkin: kapitalismin eri variaatiot ja hyvinvointivaltion eri regiimit ovat säilyneet ainakin jossain määrin, vaikka Jessopin kuvaama suunta on ollut yhteinen.

Voi tietysti kysyä, että jos hyvinvointivaltion muodonmuutos oli nähtävissä jo 1970- ja 1980-luvulla<sup>1</sup>, mihin on tarvittu sen jälkeen paisunut hyvinvointivaltion reformin tutkimusta ja tätä kirjaa? Ainakin reformitutkimus näyttää, miten ja millaisin tuloksin yhteisiä tendenssejä on laitettu toimeen eri regiimeissä ja kansallisissa konteksteissa, mitkä ovat olleet muutoksen dynaamiset voimat ja toimijat, miten vastarinta on ylitetty ja mihin on tultu.

---

1 1980-luvulla kapitalismin restrukturaatio (uudelleenrakenteistuminen) sai paljon teoreettista huomiota. Myös näissä teorioissa piirrettiin kuva siitä, millainen hyvinvointivaltio olisi yhteensopiva kriisin jälkeen uudelleenrakentuneen kapitalismin kanssa (Julkunen 1987). Sellaiseen suuntaan on menty.

## *Katkos ja käänne*

Aloitin tämän kirjan kertomalla siitä, mitä olen tehnyt hyvinvointivaltion tutkimuksen alueella ja miten nuo vaiheet ovat johtaneet tämän kirjan kirjoittamiseen. Vaikka olen lähestynyt hyvinvointivaltiota monien tieteellisten keskustelujen kautta, tässä kirjassa jatkan, syvennän ja ajantasaistan ennen muuta *Suunnanmuutoksen* (2001) teemaa ja otetta. Tuossa kirjassa aloin lähestyä reformiteoriaa ja institutionalismia ja analysoin niiden avulla Suomen 1990-luvun käännekohtaa. Tämä kirja jättää Suomen alaviitteeksi ja kohdistaa katseen yleisesti kehittyneisiin (länsi) eurooppalaisiin hyvinvointivaltioihin ja hyvinvointiregiimien ”lippulavoihin”. Kirja analysoi niitä kypsän hyvinvointivaltion reformin näkökulmasta.

Hyvinvointivaltiotutkimuksen kentällä on yleisesti omaksuttu ajatus *post war-* eli toisen maailmansodan jälkeisestä hyvinvointivaltion idean läpimurrosta ja kiihtyneestä rakennuskaudesta. Idea ja käsite otettiin niin poliittiseen kuin tieteelliseen käyttöön, tosin kritiikin saattelemana. Sodan jälkeen kuitenkin syntyi kansallisia luokkakompromisseja ja ylikansalliset talouden pelisäännöt, joiden varassa sosiaaliturva, kansanterveys, työehtosopiminen ja täystyöllisyys etenivät. Hyvinvointivaltio voitiin käsittää sosiaalisen ja inhimillisen edistyksen mittapuuksi. Hyvinvointivaltio sai kansallisesti erilaisia muotoja, jotka kuitenkin voi niputtaa kolmeksi-neljäksi hyvinvointiregiimiksi.

Näitä vuosia on eurooppalaisissa keskusteluissa kuvattu kultaisiksi (golden years) tai loistokkaiksi (les trente glorieuses). Se ei tietenkään tarkoita, että kaikki olisi ollut hyvin tai että hyvinvointivaltiota olisi rakennettu ilman taistelua ja ristiriitoja. Monissa maissa, kuten Suomessa, sodan jälkeisten vuosikymmenten hyvinvointivaltio oli niukka, aukollinen ja köyhille tyly. Sen sijaan yhteinen hyvinvointieetos oli virinnyt, suuntana olivat ”edistys”, sosiaalisten oikeuksien laajeneminen ja elintason nousu. Kapitalismin elinvoimaisuus, yksilöllinen ja kollektiivinen eteenpäinmeno leimasivat kokemusmaailmaa.

Yhtä yleisesti on omaksuttu ajatus suuresta 1970-luvulla virinneestä *poliittisen talouden ja hyvinvointivaltion katkoksesta*. Hyvinvointivaltion formatiivinen tai rakentamis- ja laajenemisvaihe törmäsi 1970-luvun – Britanniaassa ja Yhdysvalloissa jo 1960-luvun lopun – makrotalouden

epävakaistumiseen. Talous alkoi rakenteistua uudelleen monetaristiseksi ja uusliberaaleiksi<sup>2</sup> kutsuttujen suuntaviivojen mukaisesti. Hyvinvointivaltion politiikassa kehityskulut erosivat regiimistä ja maasta toiseen. Yhtäällä hyvinvointivaltiota yritettiin pelastaa entisiin opein elvyttämällä taloutta, ottamalla julkista velkaa ja tekemällä välttämättömiä julkisen talouden sopeutuksia. Toisaalla monetaristinen taloususko ja uusliberaalit suuntaviivat työntyivät ohjaamaan myös hyvinvointivaltion politiikkaa. Ensimmäiseksi tämä tapahtui liberaalissa regiimissä eli Yhdysvalloissa ja Britanniassa. Vähän eri aikatauluissa eurooppalaiset yhteiskunnat siirtyivät vaiheeseen, mitä luonnehtii hyvinvointivaltion ekspansion pysäyttäminen ja kertaalleen rakennettujen instituutioiden reformointi tavoitteena mukautuminen uusiin taloudellisiin ja sosiaalisiin ehtoihin.

Kvantitatiivista, julkisissa tai sosiaalimenoissa näkyvää käännettä eli menokasvun pysäyttämistä on vaikea saada aikaan sosiaaliturvatuuksiin ja palveluihin tehdyistä leikkauksista huolimatta. Sosiaalimenojen pysyvyyteen tai kasvuun vedoten katkos tai käänne on myös kiistetty. Nansoidummat mittarit näyttävät kuitenkin kehittyneissä maissa tapahtuneen määrällisen käänteen ja paikantavat sen keskimäärin vuosiin 1987–89. Tätä kuitenkin edelsi jo hyvinvointivaltion poliittinen uudelleenajattelu. Sosiaalimenojen säilymisestä, jopa kasvusta huolimatta tutkimus on kohtalaisen yksimielinen katkoksesta ja ajan vaihtumisesta. Sen syistä tai selittäjistä on karkeasti ottaen kaksi koulukuntaa. Toinen vetoaa hyvinvointivaltion oman kypsymisen, demografisen muutoksen ja jälkitekollisen talouden – hidastuneen talouskasvun, Baumolin taudin, palvelusektorin epävarmemman ja feminisoituneen työn – yhteisvaikutukseen. Toinen taas painottaa globalisaatiota, talouden integraatiota, uus- ja markkinaliberalismia. Jälkimmäistä lähellä on Wolfgang Streeckin näkemys pääoman vetäytymisestä sodanjälkeisen kauden demokraattisista ja hyvinvointivaltiollisista sitoumuksista. En halua sulkea mitään näistä pois ja etsiä yhtä perimmäistä syytä. Ajattelen kaikkien kolmen tekijänpun vaikuttaneen, regiimistä ja maasta toiseen vaihtelevalla painolla.

---

2 Suomessa ja suomen kielellä uusliberalismilla kuten kapitalismillakin on poleeminen kaiku. Käytän niitä samoin kuin englanninkielisessä tutkimuskirjallisuudessa käytetään täysin vakiintuneina yhteiskuntatieteen käsitteinä. Jos uus-, siis uudelleenvirinnyt liberalismi kovin häiritsee, sen tilalle voi ajatella usklassisen talusopin ja markkinaliberalismin.

## *Yksi vai useita periodeja*

Katkoksen jälkeisen ajan vaihteistumisesta on erilaisia näkemyksiä. Sen voi käsittää dynamiikaltaan yhtenäisenä *hyvinvointivaltion uuden politiikan* aikana, kuten teen tässä kirjassa. Kysymyksessä on kuitenkin neljäkymmenen vuoden ajanjakso, ja siinä on myös erotettu kolme lyhyempää periodia. Näin ajattelee esimerkiksi brittiläisen sosiaalipolitiikan guru Peter Taylor-Gooby (2008). *Ensimmäinen* periodeista oli katkosta seurannut *hämmennys, epätietoisuus ja uusliberaalien ajatusten vyörytys*. Taylor-Gooby (2008, 4) sanoin sijaa sai ”viettelevä monetaristinen johtopäätös, jonka mukaan hyvinvointivaltio on parhaimmillaan yhdentekevä ja pahimmillaan kontraproduktiivinen”, siis haitallinen ja vahingollinen. Hyvinvointivaltion kritiikki yltyi, leikkauksia ja yksityistämistä laitettiin toimeen ja hyvinvointivaltion tutkimuksen avainsanaksi ilmestyi *retrenchment*, kirjaimellisesti suomennettuna uudelleentiukentaminen.

*Toisena* mikroperiodina olisi *uusliberaalin ideologian valtakauden päättyminen*. Näkemyksen mukaan hyvinvointivaltion ideologiassa uusliberaalin ja monetaristisen hyökkäyksen oli korvannut taas usko siihen, että hyvinvointivaltio voi saada aikaan hyvää taloudelle, ihmisille ja sosiaaliselle eheydelle – kunhan siitä vain muovataan uusi hyvinvointivaltio, tuottava ja sosiaalisiin investointeihin suuntautuva. Taylor-Gooby artikkelel päättyy tähän, mutta vuoden 2008 finanssi-, euro- ja talouskriisi tuotti kiistatta uuden periodin, *eurooppalaisen talouskurin ja sosiaalipolitiikan ankaran ajan*. Lyhyen keynesiläisen hetken jälkeen kriisiin alettiin vastata uusliberaalein reseptein. Julkiset taloudet joutuivat kantamaan kriisin kustannuksia, minkä seurauksena oli julkinen velkaantuminen sekä hyvinvointikulutuksen ja -investointien karsiminen. Sosiaalisen investoinnin idea ei kantanut kriisin läpi, vaan talous- ja työkuri valtasiivat alaa.

Tässä kolmevaiheisessa periodisoinnissa on varmasti perää. Se kuvaa kuitenkin paremmin hyvinvointivaltioon liitettyjä ideoita ja asiantuntijakeskustelua kuin faktuaalisia prosesseja. Jälkimmäisiä luonnehtii uusliberalismin leviäminen, sen sisäistyminen uuteen poliittiseen talouteen ja muuntuminen uudeksi normaaliksi, arkijärjeksi (Humage 2016; Löppönen 2017). Paavo Löppönen (2017) jopa pitää finanssikriisiä edeltäneitä vuosikymmeniä (1990–2008) uusliberalismin kultakautena. Ide-

ologia levisi ja sai vahvan otteen ennen muuta jälkisosialistisessa Itä-Euroopassa ja latinalaisessa Amerikassa. Taloudellisen uusliberalismin perusopit – pääoman vapaa liikkuvuus, julkisten toimintojen yksityistäminen, sääntelyn purku, rajoittamaton kilpailu, NAIRU-oppi, täystyöllisyyden hylkääminen muiden talouspoliittisten hyvien hyväksi, markkina- ja budjettikuri, tuloerojen hyväksyminen tai sietäminen – on sisäistetty uuteen poliittiseen talouteen samoin kuin politiikan tekoa ohjaaviksi periaatteiksi. Ajatus tällaisen liberalismien jättämisestä taakse on ristiriidassa 2010-luvun puolivälin kokemuksen ja keskustelujen kanssa. Yritettäessä ymmärtää ajan ilmiöitä kepin nokkaan on nostettu globalisaatio. Vaikka globalisaatio ja uusliberalismi ovat analyttisesti eri asioita, ne ovat kasvaneet yhteen, ja globalisaatio on usein häveliäämpi ja neutraalimpi ilmaus jälkimmäiselle.

Jos uusliberalismin mieltää hyvinvointivaltion takaisinvyöryttämisenä, sille on esteitä. Hyvinvointivaltion avoin ja ideologinen hylkääminen on vaikeaa. Hyvinvointivaltion ydin on kansalaisten suosiossa ja suojeluksessa. Kuten Louise Humage huomauttaa, liberaalissakin regimissä eli Britanniassa poliitikot pyrkivät “välttämään syyllisyyttä” hyvinvointivaltion alasajosta. Sen sijaan hyvinvointivaltiota sopeutetaan ja mukautetaan uuteen poliittiseen tai globaaliin talouteen, ja arkijärjeksi piiloutunut uusliberalismi – tai usklassinen tarjonnan talous – ohjaa sosiaaliturvan ja palvelujen uudelleenmuotoilua: miten palveluja tehostetaan ja hallinnoidaan, kenen etuuksia leikataan, miten etuuksia muotoillaan työhön kannustaviksi. Finanssikriisin, joka itsessään oli uusliberalismin seuraus, tuottama taloudellinen ahtaute on yhä enemmän tehnyt ideologisten argumenttien työn. Sosiaaliriippuvuusdiskurssi ja kansallismielinen hyvinvointisovinismi mahdollistavat ennen muuta työttömien, maahanmuuttajien ja muiden marginalisoitujen ja leimattujen ryhmien turvan kiristämisen.

Mitä tulee Pohjoismaihin, väitän, että noiden periodien erottaminen ei ole mielekästä. Diskurssit ja ideat eivät heilahtele niin jyrkästi kuin anglosaksisissa kulttuureissa; hyvinvointivaltioon on sitouduttu. Sen sijaan hyvinvointivaltion ja talouspolitiikan (kuten verotuksen) sopeuttaminen uuteen poliittiseen ja globaaliin talouteen on ollut käynnissä 1980-luvulta saakka. 1980- (Tanska) ja 90-luvun (Ruotsi, Suomi) talouslamat antoivat sille vauhtia ja oikeutusta. Tämän kirjan pohjoismaisessa esimerkkita-



uksessa eli Ruotsissa näen pikemmin yhden uuteen poliittisen talouteen sopeutuvan, jälkisosiaalidemokraattisen suunnan kuin kolme toisistaan poikkeavaa vaihetta. Samoin ajattelen Suomesta: 1980-luvulla viritetty suunnanmuutos on jatkunut samoilla urilla tähän päivään saakka ja on viime vuosina ottanut uusia kierroksia.

### *Miksi reformi*

Tässä kirjassa on esiintynyt kaksi toisiaan muistuttavaa ilmausta. Paul Piersonin lanseeraama hyvinvointivaltion uusi politiikka (*new politics of the welfare state*) ja uuden hyvinvointivaltion politiikka (*politics of the new welfare state*) ovat kaksi osin erilaista, osin toisiaan leikkaavaa konseptiota ja keskustelua. Näistä ensimmäinen eli tutkijayhteisön ryminällä läpäisyt hyvinvointivaltion uusi politiikka on puhtaasti analyttis-kuvaileva kehys tai teoria. Toinen eli uuden hyvinvointivaltion konseptio sen sijaan on toiminut sekä analyttisenä että normatiivisena kehyksenä. Itse asiassa siinä on vahva visio siitä, miksi Eurooppa tarvitsee ”uuden hyvinvointivaltion” ja millaisen sen tulisi olla. Olkoon esimerkkinä Gösta Esping-Andersenin ja kumppaneiden EU-areenalle tekemä teos *Why we need a New Welfare State* (2002). Kumpikaan näistä tematiikoista ei vältty tässä kirjassa käsitellyltä reformoinnin problematiikalta.

Miksi *reformi*, eikä suomeksi uudistaminen? Aukiluettuna *re-form* – samoin kuin *re-structuring*, *re-construction*, *re-calibration*, *re-design*, *re-vision*, *re-thinking* – kertoo tämän kirjan keskeisen ajatuksen. *Re-form* kertoo, että jotakin jo rakennettua, instituoitunutta ja juurtunutta asetetaan kyseenalaiseksi, puretaan auki, muotoillaan ja rakennetaan uusiksi. Tämän pitkään vireillä olleen kirjan viime metreillä reformin käsite ilmestyi myös suomalaisen poliittiseen kieleen ja mediajulkisuuteen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitokseen (THL) on muodostettu reformit-yksikkö, Juha Sipilän hallituksen kunta- ja uudistusministeriä kutsutaan myös reformiministeriksi ja käsite vilahtelee eduskunnan (televisioituilla) kyselytunneilla. Reformin ilmestyminen poliittista ja hallinnollista kieltä dominoineen kehittämisen rinnalle on kiinnostava kielellinen siirtymä. Minulle se viestii siitä, kuin poliittinen järjestelmä tunnistaisi, että nyt menossa on jotain laadullisesti erilaista kuin vuosikymmenten ”kehittämisessä”.

Reformitutkimuksen otetta voi luonnehtia ”mustan laatikon” avaamiseksi. Avatessaan mustan laatikon tutkimus paljastaa poliittisten toimijoiden, argumenttien, kiistojen, vastarinnan, kompromissien ja ideoiden läpimenoa maailman. Siksi sellaiset yhteiskuntatieteen peruskategoriat kuin valta, konflikti ja toimijuus ovat siinä läsnä ainakin implisiittisesti eli rivien väleissä. Tämän kirjan riveillä olen toki kirjoittanut enemmän institutionalistisen lähestymistavan peruskategorioista eli instituutioista ja ideoista. On kuitenkin huomattava, että instituutiot ovat eräänlaisia vallan säiliöitä. Myös ideoiden tuottaminen, levittäminen ja lobbaaminen edellyttävät asiantuntija-, vaikutus- ja mediavaltaa. Hyvinvointivaltion muutos tapahtuu jo luotujen instituutioiden ja niitä haastavien ideoiden ja paradigmojen vuorovaikutuksessa. Ideat ja politiikkaparadigmat vaihtuvat instituutioita nopeammin, alkavat hallita julkista keskustelua ja muuttaa mieliä. Tähän kirjaan kootut kansalliset muutostarinat demonstroivat sitä, miten yleiseurooppalaiset virtaukset ovat realisoituneet erilaisissa institutionaalisissa rakenteissa. Olemassa olevien hyvinvointijärjestelmien ongelmat, tarjolla oleva idearepertuaari, taloudelliset olosuhteet ja valtarakenteet ovat kuitenkin siinä määrin yhteisiä, että myös kypsien hyvinvointivaltioiden suunnat ovat samanlaisia.

Keskeinen intressi tässä kirjassa on sen näyttäminen, millainen *tila tai maisema* kypsän hyvinvointivaltion jälkiekspansiivinen reformointi on. Sosiaaliturvasta on taisteltu aina, myös hyvinvointivaltion rakennuskaudella. Silti teesini on, että jälkiekspansiivisella ajalla on oma dynamiikkansa, mielialansa ja tunnetaloutensa. Kertaalleen rakennettu tai kypsä hyvinvointivaltio ei pysy paikallaan, vaan on loppumaton päänvaiva, *a never-ending puzzle*, kuten hollantilaiset Barbara Vis ym. (2008) sanovat.

Hyvinvointivaltion reformitutkimus on *monenlaisten tieteellisten otteiden* leikkauskohdassa. Niihin kuuluvat itsessään monitieteinen institutionalismi, taloustieteen eri suuntauksat, teoria kapitalismista, sen kriiseistä ja uudelleenrakenteistumisesta, politiikan ja sosiaalipolitiikan tutkimus. Väitän, että hyvinvointivaltio ja sen politiikka on taloudellistunut (ekonomisoitunut) ja niin on myös relevantti tutkimus. Edes sosiaalieteilijä ei voi välttää taloustiedettä ja sitä, miten taloustieteelliset opit ja ekonomistien asiantuntijavalta ohjaavat reformia.

## 10.2 Suunnat ja prioriteetit

### *Uuden politiikan vakiintuminen*

Jos lukija on aloittanut kirjan alusta eikä lopusta, hän tietää hyvin, että Paul Piersonin lanseeraus *the new politics of the welfare state* on ollut tämän kirjan alkuperäinen inspiroija. Kuten jo totesin, kyseisessä ajatuskehyksessä ei ole normatiivista tavoitteellisuutta. Se on politiikan ja poliittisen talouden tutkijoiden analyttinen diagnoosi 1980-luvun jälkeisen hyvinvointivaltion tilasta. Kun Piersonin ”uusi politiikka” reilut viisitoista vuotta sitten kolahti minuun, se tuntui pukevan eleganteiksi sanoiksi sen, mitä 1990-luvun Suomessa oli tapahtunut. Nyt vuonna 2017 se sanoittaa (minulle) edelleen eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden runsaan neljännesvuosisadan mittaisen reformin; ”uusi politiikka” on siis jo vakiintunutta politiikkaa.

Piersonille uutta politiikkaa taustoittaa sekä talouskasvun hidastuminen että yhteiskunnallisten valta- ja voimasuhteiden muutos. Keskeinen mekanismi on kypsän hyvinvointivaltion, demografisen muutoksen ja jälkieteellisen talouden määrittämä pysyvä ahtausta tai tiukkuus (*permanent austerity*). Pysyvä tiukkuus viittaa hyvinvointivaltion kasvukauden ja sille ominaisen poliittisen dynamiikan taantumiseen, mutta ei välttämättä hyvinvointivaltion alasajoon tai takaisinpainamiseen. Pierson päinvas-toin ihmetteli hyvinvointivaltion sitkeyttä uusissa olosuhteissa. Sitten-*min austerity* on saanut uutta, ahtaampaa ja tiukempaa sisältöä vuoden 2008 jälkeisenä eurooppalaisena talouskurina, joka – maasta toiseen vaihdellen – on merkinnyt myös julkisen työllisyyden, sosiaalipoliittisten etuuksien ja palvelujen karsintaa sekä inhimillisiä tragedioita.

Paul Piersonin erittelemät hyvinvointivaltion uuden politiikan prioriteetit – *cost containment, recommodification, recalibration* – sanoittavat siis uuden poliittisen talouden ajan suuntaviivat. Hyvinvointimenojen kasvua pyritään *hillitsemään* ja *patoamaan* (*cost containment*) monenlaisin keinoin. Kysymys ei ole vain jo sovittujen etuuksien leikkauksista. Uusiin menoihin suhtaudutaan nihkeästi ja uudistuksilta vaaditaan kustannus-tehokkuutta ja kustannusneutraliteettia. Sosiaalipoliittisiin järjestelmiin pyritään rakentamaan mekanismeja, jotka rajoittavat tulevaa menojen

kasvua. Tyypillisiä ovat mekanismit, jotka sopeuttavat eläkkeitä eliniän kasvuun ja talouden vaihteluihin.

Joskus muut tavoitteet voivat ohittaa menokontrollin. Ruotsin, Britannian ja Hollannin kaltaisissa julkis palveluvaltioissa yksityistäminen, markkinoistaminen, kilpailu ja valinnanvapaus ovat ohjanneet palvelureformeja. Niiden taustalla on taloustieteen lupaus kilpailun ja markkinoiden tehokkuudesta ja kustannusten kontrollista. Käytännössä seuraukset ovat monimutkaisemmat. Markkinoistetut palvelut ja valinnanvapaus synnyttävät lukuisia uusia transaktiokustannuksia; ne vaativat kilpailutuksen toimeenpanoa, laadun valvontaa ja varmennusta, tietojärjestelmiä, informaatiokanavia ja palveluohjausta. Voi siis väittää, että julkisen sektorin kaventaminen ja yksityisen tuotannon katalysointi voi olla kustannuskontrollia tärkeämpi tavoite.

*Recommodification*, suoraan suomennettuna ”uudelleentavaroistaminen” (markkinoille palauttaminen) on vastinpari Esping-Andersenin kiitellylle käsitteelle *decommodification* (markkinapakoista vapauttaminen). Paul Pierson tarkastelee sitä ansiotyön ulkopuolella olevien siirtämisenä työhön. Itse haluan nähdä rekommodifikaation edellistä laajempana ja sisällyttää siihen myös markkinaideologian omaksumisen julkisissa palveluissa ja hallinnossa. Myös eläkejärjestelmiä työnnetään finanssimarkkinoille. Taustalta löytyy yleistynyt markkinausko ja liberalisointi sekä aktiivisen ja vastuullisen kansalaisen ideat ja retoriikat.

*Recalibration* (uudelleentarkkuuttaminen) on edellisiä epämääräisempi sisällöltään. Se viittaa modernisointiin, ajanmukaistamiseen, rationalisointiin, prosessien parempaan hallintaan ja koko siihen puuhaan, jota suomalainen hallinto on kutsunut kehittämiseksi. Monet järjestelmät ovat alituisen debatin, hiomisen ja hienosäädön kohteena. Yksi syy siihen on ollut EU-säätely ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. *Recalibration* ei tähtää suoraan sosiaalimenojen hillintään, mutta kustannustietoisuus reunustaa ja ohjaa myös järjestelmien korjailua.

Anton Hemerijck siis katsoo, ettei näitä kolmea prioriteettia voi erottaa toisistaan ja hän kutsuukin koko reformipuhaa käsitteellä *welfare recalibration* tarkoittaen tällä ”jälkiformatiivisen” vaiheen yhteiskuntapolitiittista muutosta, kaikkia niitä aloitteita, joilla hyvinvointivaltiosta pyritään muovaamaan uusi, vanhan ytimen eli sosiaalivakuutuksen ylittävä muodostelma, tavoitteena mukautua kiristyneen kansainvälisen kilpai-

lun, suhteellisen niukkuuden, väestön ikääntymisen sekä työmarkkinoiden ja perherakenteiden muutoksen muodostamiin olosuhteisiin, uusiin taloudellisiin ja sosiaalisiin realiteetteihin.

Monet uudistukset palvelevat kaikkia kolmea prioriteettia. Ottaakseni taas esimerkiksi eläkeuudistukset – yhtä hyvin Ruotsin suuren remontin kuin Suomen vuosien 2005 ja 2017 pienemmät – ne palvelevat menokasvun patoamista, työvoiman tarjonnan lisäämistä työuria pidentämällä, järjestelmien ajanmukaistamista ja rationalisointia. Silti pidän niiden kolmen prioriteetin analyttistä erottamista hyödyllisenä. On myös syytä muistuttaa jälleen kerran, että ”vanhan ytimen” sosiaalivakuutusellisuus ja sen ylittäminen luonnehtivat erityisesti bismarckilaista sosiaalivaltiota; sen sijaan Britannian ja Pohjoismaiden hyvinvointivaltiot ovat olleet palveluvaltaisempia. Uusia sosiaalisia ja taloudellisia realiteetteja ei silti ole puuttunut niistäkään.

Niinpä *cost containment*, *recommmodification* ja *recalibration* sanoittavat kiistatta kolmisenkymmentä vuotta käynnissä ollutta hyvinvointivaltion reformia. Ehkä niillä ei enää ole samaa käsitteellistä iskuvoimaa kuin viisitoista vuotta sitten, jolloin ne tulivat tutkimusjulkisuuteen. Niissä ei myöskään ole reformin koko kuva. Giuliano Bonoli on jatkanut keskustelua lanseeraamalla *valikoivan ekspansion* ja *modernisoivien kompromissien* käsitteet. Voi tietysti ajatella, että ne ovat Piersonin tarkoittamaa rekaliibraatiota. Ne muistuttavat kuitenkin siitä, ettei kypsän hyvinvointivaltion reformointi ole pelkkää poisottamista, vaan myös sosiaalipolitiikan suuntaamista uusiin kohteisiin ja uusiin riskeihin. Vakuuttavimmat manereurooppalaiset esimerkit koskevat sosiaalimenojen uusia panostuksia päivähoidon/varhaiskasvatukseen, vanhempainetuuksiin, työvoimapolitiikkaan ja aktivointiin samalla kun eläke-, sairaus-, työkyvyttömyys- ja työttömyysturvaa sekä toimeentulotukea on leikattu. Työvoimapolitiikan sisäisenä modernisoivana kompromissina voi pitää ”passiivisten” työttömyysetuuksien heikentämistä ja aktiivisen työvoimapolitiikan resurssien lisäämistä. Eläketurvassa sellaista on edustanut yhtäältä työsuhteissa ansaitun lakisääteisen turvan heikentäminen ja toisaalta perusturvaetuuksien sekä yksityisten eläkkeiden subventioiden luominen rinnalle.

Piersonin teesit koskevat myös hyvinvointivaltion uuden politiikan poliittisen logiikan, *valtasuhteiden ja valtaistuneiden toimijoiden* poikkeamista ekspansiokaudesta. Kun ekspansiokaudella (vasemmisto)puo-

luella ja ammattiyhdistysliikkeillä oli valtaa puskea hyvinvointivaltiota eteenpäin, niin uudessa politiikassa valta on enemmän hyvinvointivaltiota puolustavaa, ja tätä valtaa on myös järjestelmien käyttäjillä ja etuuskien saajilla. Vaikka tässä näkemyksessä on yhdysvaltalainen painotus, niin ei voi kiistää sen enempää vasemmiston ja ammattiyhdistysliikkeen asemien heikkenemistä kuin etuuskohtaisten – eläkkeiden, terveyskeskusten, päivähoiton – ”asiakkaiden” roolia sosiaalietuuksien ja palvelujen puolustamisessa.

Poliittinen kilpailu yhdessä hyvinvointijärjestelmien puolustamisen kanssa rajoittaa äkillisiä radikaaleja uudistuksia. Niinpä reformi noudattaa pääasiassa asteittaisen tai hiipivän muutoksen logiikkaa. Suhteellisen vähäiset kertamuutokset voivat kuitenkin kasautuessaan luoda perustavasti toisenlaisen hyvinvointimaailman ja -valtion. Joissakin olosuhteissa, kun kilpailevat puolueet hakeutuvat yhteistyöhön tai kun valtiollinen valta on brittiläiseen tapaan yhden puolueen käsissä ja patoutunut muutospaine purkautuu, tuloksena voi olla suuria, tosin vuosikausia neuvoteltuja ja toimeenpantuja, kertaharppauksia. Esimerkkinä olkoot Ruotsin eläkeuudistus ja Saksan Hartz-lait.

Jos Suomen sote-uudistus toteutuu Juha Sipilän hallituksen suunnitelmalla tavalla, se asettuu samaan suurten – tällä kertaa myös vaikutuksiltaan tuntemattomien – kertareformien luokkaan. Sen tavoitteissa yhdistyvät kaikki kolme Piersonin erottamaa prioriteettia: ajanmukaistaminen, markkinoiden ja yksityisten yritysten aseman vahvistaminen (valinnanvapauden nimellä) ja kustannuskasvun hillintä. Tämänkin reformin historia on vähintään vuosikymmenen mittainen; niin kauan on erilaisia kunta- ja palvelu-uudistuksia yritetty ajaa läpi. Nyt se sai vauhtia erikoisesta hallituspuolueiden kompromissista: toinen sai maakuntahallinnon, toinen ”valinnanvapauden” eli yksityisen terveysbisneksen vahvistamisen julkisissa palveluissa. On ilmeistä, ettei uudistus onnistu kerralla, vaan se tulee vaatimaan lukuisia korjausliikkeitä.

### *Taloudellistuminen*

Yksi teesini koskee hyvinvointivaltion taloudellistumista (ekonomisaa-tiota). Tämä vaatii perusteluja, sillä hyvinvointivaltio on aina ollut talouden rakenne. Sodan jälkeisen hyvinvointivaltion materiaalisena perustana

oli kasvuvoimainen *fordismi*, jonka hyvään kehään työehtosopimukset ja laajeneva sosiaaliturva asettuivat. Merkitystä oli myös *kansallisesti eriytyneillä talous-, tuotanto- ja työmarkkinaregiimeillä*, joita koordinoitun ja koordinoimattoman kapitalismin käsitteet kiteyttävät. Koordinoituun kapitalismiin on istunut korporatistisille osapuolille rakentuva hyvinvointivaltio, markkinavetoisempaan tai koordinoimattomaan kapitalismiin taas kansalaisuuteen nojaava hyvinvointivaltio. Omanlaistaan versioita koordinoitusta taloudesta edustaneisiin Pohjoismaihin on puolestaan muodostunut korporatismia ja kansalaisuutta yhdistävä hyvinvointivaltio.

Sosiaalipolitiikan teoriassa on kuitenkin kiinnitetty enemmän huomiota *talouskasvuun* kuin talousregiimin ja hyvinvointivaltioregiimin keskinäiseen suhteeseen. Talouskasvun ja demokratian yhdistelmä on ollut kiistatta vaikuttava voima, vaikka yksin talouskasvu ja sen hyittyminen eivät selitä sen enempää hyvinvointivaltioiden ekspansiota ja kuin ekspansion taantumistakaan. Hyvinvointivaltion kohtalo on sidoksissa myös *taloustieteelliseen ajatteluun ja oppeihin*. Sodanjälkeistä hyvinvointivaltiota voi pitää keynesiläisenä. Valtiolle annettu interventionistinen rooli ja Bretton Woods -järjestelmä tukivat valtion uudelleenjakavaa tehtävää ja hyvinvointivaltion rakentamista. Näissä puitteissa pienet avoimet kansantaloudet kehittivät vahvimmat hyvinvointivaltiot talouksiensa ja kansalaistensa suojaksi.

Christopher Pierson laittoi jo kaksikymmentäviisi vuotta sitten (1991) kirjansa *Beyond the Welfare State* alaotsikoksi *The New Political Economy of The Welfare*. ”Uusi poliittinen talous” viittaa sekä uudelleenjärjestyvään globaaliin talouteen että taloustieteen uudelleenorientaatioon. Käännös oli tuolloin lähtenyt liikkeelle, sen opillinen perusta oli muotoiltu ja globaalit talousorganisaatiot syöttivät uusia ideoita hallituksille ja muille vaikuttajille. Taloustieteen valtavirta hylkäsi Keynesin ja kääntyi monetarismin suuntaan. Uusliberaalien suuntaviivojen sekä OECD:n, Maailmanpankin ja IMF:n, koko Washington-konsensuksen nuotittama makro- ja julkisten talouksien sekä hyvinvointivaltioiden rakenteellinen sopeuttaminen oli käynnistetty. Vaatimuksiin kuuluivat finanssimarkkinoiden vapauttaminen, vapaakaupan edistäminen, ulkomaisten suorien sijoitusten esteiden purkaminen, yksityistäminen, kilpailua rajoittavien esteiden purku, omistajuuden suoja, julkisten investointien vähentäminen, bud-

jettikuri, verouudistukset ja eläkkeiden siirtäminen finanssimarkkinoille. Listaan kuului myös NAIRU-oppi ja kokonaiskysynnän vakauttamiseen perustuvan täystyöllisyyden (*full employment*) korvaaminen ihmisten vastuuttamisella omasta työllistettävyydestään (*full employability*). Sosiaalipolitiikalle tarjoillut reseptit suosivat tarveharkintaa, kohdentamista ja hyväntekeväisyyttä.

Taloustieteilijöiden ja ylikansallisten toimijoiden lobbaaman ideavarraston hyväksyttävyyks ja läpäisy vaihtelivat regiimeittäin ja maittain. Suuret muutokset tapahtuivat ja tapahtuvat anglosaksiset maat ja nimenomaan Yhdysvallat edellä. Mutta pienellä viiveellä myös ”elefantit läksivät marssimaan” eli mannereurooppalaiset maat reformoimaan paitsi talouksiaan myös sosiaalivakuutusvaltioitaan. Paljon on tapahtunut sen jälkeenkin. Euroopan integraatio on laajentunut ja syventynyt, finanssi- ja pakolaiskriisit ovat järkyttäneet myös Eurooppaa. Olen käsitellyt näitä prosesseja, makrotalouden uutta paradigmat ja sen sosiaalipoliittisia implikaatioita pitkin kirjaa.

Jos hyvinvointivaltio on koko historiansa ajan ollut osa talouden rakenteita, mitä uutta taloudellistuminen sitten on? Väitän, että se on paljaampaa, avoimempaa ja diskursiivisempaa; *talouden hallinta ja hyvinvointivaltion rahoitettavuus* dominoivat hyvinvointivaltion politiikan asialistaa. Yhteiskuntapoliittinen *asiantuntemus ja argumentaatio* taloudellistuvat. Taloustieteellisen asiantuntemuksen kasvanut merkitys juontuu osin asioiden luonteesta itsestään, osin taloustieteen kyvystä tehdä itsestään eksklusiivista, osin instituotumisesta valtiovarainministeriöiden, keskuspankkien, tutkimuslaitosten, EU-elinten ja kansainvälisten talousjärjestöjen kaltaisiin valtakeskuksiin. Paradoksaalista on, että taloustieteilijät ovat keskenään erimielisiä viisaasta politiikasta, ja oma kysymyksensä olisi, miksi jokin tietty taloustieteellinen linja ja ymmärrys valikoituu dominoivaksi. Sanoisin, että 1980-luvulta lähtien dominoinut uusklassinen talousoppi on kutoutunut uuteen poliittiseen talouteen, perustellut sen, informoinut sen ja ollut sen seuraus.

Muut taloustieteen suuntaukset ovat jääneet haastajiksi. Ne ovat kuitenkin saaneet lisää pontta ja näkyvyyttä finanssi-, euro-, talous- ja ekologisista kriiseistä, talouden heikentyneestä kasvuvoimasta ja kansalaisten kapinamielestä. Niinpä uusliberalismilla ja eurooppalaisella talouskuripolitiikalla on ollut varsin näkyviä, Nobel-palkittuja kriitikoita. Merkit-



tävimmät (Krugman, Stigliz) ovat tosin Yhdysvalloista. Myös eurooppalaista vaihtoehtoa hakeva, Kreikan entinen valtiovarainministeri Yanis Varoufakis on taloustieteen professori. Eriävien näkemysten kirjo on hyvin näkyvillä nimenomaan euroa, eurosta eroamista ja EU:n mandaattia – vaatiiko euron kestävyys finanssipoliittisen ja budjettivallan keskittymistä EU:lle – koskevissa keskusteluissa. Samalla euron nousu etualalle demonstroii yhteiskuntapolitiikan *rahapolitisoitumista* ja rahateorian nousua taloustieteen ytimeen.

Globaalissa eurotaloudessakaan menojen kontrolli ei koske nimenomaisesti hyvinvointivaltion menoja. Sosiaalimenoille tai sosiaalivakuutusmaksuille ei ole asetettu institutionaalisia kattoja tai menosääntöjä. Sen sijaan julkiset menot kokonaisuudessaan, niiden alijäämät ja velka, ovat kansallisen, EU:n, globaalien talousorganisaatioiden, markkinoiden ja luottoluokittajien tarkkailun, valvonnan ja sanktioiden alaisia. Julkisten menojen suhde kansantuotteeseen ja bruttoveroaste ovat globaalien vertailujen kohteena, eikä näiden tilastojen kärkipaikkoja katsota enää hyvällä. Hyvinvointivaltio on *julkisen talouden vanki*. Suomalaisen realiteettien keskellä on tehnyt mieli kysyä, onko sosiaalipoliittikka vain kestävyysvajeen ja kilpailukyyn alaviite.

Hyvinvointivaltio joutuu myös *kansainvälisen instituutiokilpailun* kohteeksi: millaiset instituutiot, ennen kaikkea työmarkkina- ja sosiaaliturvainstituutiot, ovat kilpailukykyisiä eli edistävät kansallista kilpailu- ja sopeutumiskykyä sekä julkisten menojen hallintaa. Poliittisessa diskursissa rakenteellisilla uudistuksilla tarkoitetaan instituutioiden uudelleenmuotoilua. Tyypillinen esimerkki on eläkkeisiin vuosikymmeniä kohdistunut muutospaine: yksityisen pilarin vahvistaminen, siirtymät maksuperusteiseen suuntaan ja integrointi finanssimarkkinoille. Toinen, 2010-luvun puolivälin Suomessa vielä ajankohtaisempi koskee työmarkkinoiden pelisääntöjä, työehtosopimisen paikkaa (keskitetty, liitot, paikallinen) ja sitovuutta.

Taloudellistuminen merkitsee myös sitä, että niin hyvinvointivaltion puolustajat kuin kriitikot *argumentoivat talouden kannalta*. Kriittiset argumentit vetoavat hyvinvointivaltion kielteisiin vaikutuksiin talouskasvulle, kansalliselle kilpailukyvyille, taloudenpidon uskottavuudelle, valuutalle ja työkannustimille. Puolustajat joutuvat vetoamaan hyvinvointivaltion merkitykseen investointina inhimilliseen pääomaan, toi-

minta- ja riskinotto-kykyyn, sosiaaliseen kestävyYTEEN, kansalaisten osto-voimaan ja kansalliseen eheyteen. Talouden ja hyvinvointivaltion suhde on kääntynyt nurin. Lainaan uudestaan Kirsi Erärannan (2013, 53) tiivistystä: ”Hyvinvointivaltioille aiemmin keskeinen kysymys siitä, miten taloudellisen kasvun avulla voidaan parantaa ihmisten hyvinvointia, terveyttä ja tasa-arvoa on siis eurooppalaisessa sosiaalipoliittisessa ajattelussa korvautunut kysymyksellä siitä, mitä hyvinvointi, terveys ja tasa-arvo voivat tehdä talouden hyväksi.”

Viimeiseksi mutta ei vähimpänä on vielä otettava esille *talouskriisit*. Hyvinvointivaltion historia ja tutkimus kertovat vakuuttavaa kieltään niiden merkityksestä. Kriisit kanavoituvat hyvinvointivaltioon, kuten Chris Pierson kaksikymmentäviisi vuotta sitten painotti.

Kanavoituminen näkyy sekä akuuttina, sinänsä ymmärrettävänä menojen leikkauspaineena että pitkäkestoisina seurauksina. Talouden kriisit käännetään ja tulkitaan hyvinvointivaltion viaksi, ja kriisien vaikutusta voimistetaan luomalla kriisitietoisuutta. Talous- ja työllisyyskriisit toimivat formatiivisina hetkinä, jolloin omaksutaan uudet ideat, muotoillaan politiikka uudestaan ja ohitetaan kansalaismielipide, sanovat Anu Kantola ja Johannes Kananen (2013) analysoidessaan Suomen 1990-kuvun lamaa. Vielä 1930-luvun lamalla oli kansallisesti eriytyneitä sosiaalipoliittisia seurauksia; se katalysoi myös kansalaisten toimeentuloa ja taloudellista turvaa vahvistavia keksintöjä. Sen sijaan kypsien hyvinvointivaltioiden oloissa kriisit ovat avanneet ovet hyvinvointivaltioiden syyllistämiseksi talousvaikeuksista sekä karsivalle ja markkinaehtoistavalle sopeuttamiselle. Vuoden 2008 kriisissä tarjolla ei ollut uusia, riittävän uskottavia sosiaalipoliittikkaa vahvistavia ideoita, vaan jäljelle jäi julkisen talouden kurin ja työmarkkinareformien linja.

*Diskursiivinen taloudellistuminen* saattaa olla erityisen ominaista Pohjoismaille, joissa sosiaaliriippuvuuteen ja vapaamatkustamiseen vetoava moraalidiskurssi ei ole yhtä päällekkäystä kuin anglosaksisissa maissa, ja joissa tiukan linjan perustelu talousargumentein voi olla moraalidiskurssia tehokkaampaa. Tämä vastaa myös kansainvälisen tutkimuksen Pohjoismaista piirtämään kuvaa. Yleistä on näet väittää, että Pohjoismaissa hyvinvointivaltiota kutistavat toimet on laitettu toimeen pakottavista valtiontaloudellisista syistä, ei uusliberaalin ideologian innoittamina. Tämä voi päteä julkistalouden ja sosiaalietuuksien suoriin leikkauksiin, mutta

laajemmin taloudellinen ja ideologinen eivät ole noin toisiaan poissulke-  
vina. Ideologiaa ja taloutta ei voi erottaa toisistaan esimerkiksi tähän kir-  
jaan kirjoittamassani Ruotsin tarinassa eli pyrkimyksessä jättää jäähyväi-  
set sosiaalidemokraattiselle Ruotsille.

Taloudestumisella viitataan myös siihen, että 2000-luvulla kiinnos-  
tavat ja potentiaalisesti mobilisoivat *aloitteet* ja ilmiöt koskevat pikem-  
min talouden ja työn uusia muotoja kuin sosiaalipoliittisia järjestelmiä.  
En osaa kuvitella hyvinvointivaltioon merkittäviä käännteitä ilman, että  
ne tapahtuisivat talouden ja ekonomistisen ajattelun alueella. Ilman niitä  
hyvinvointivaltion reformointi on pientä nirhaamista ja korjailua. Tosin  
tämä pientenkin korjailujen näköala edellyttää, että vältetään suurilta  
globaaleilta talous- ja ekologisilta kriiseiltä.

### *Työ, työ ja työ*

Työ – tässä ansiotyö – on kiistämätön moraalinen ja taloudellinen  
hyvä. Se on yksilön elämän luuranko ja samalla sosiaalisen osallisuuden,  
inkluusion ja keskinäisen luottamuksen mekanismi. Silloin kun Pohjois-  
maat olivat poikkeuksellisia työyhteiskuntia, oli tapana sanoa, että Poh-  
joismaissa kaikki maksavat ja kaikki saavat eli vapaamatkustamisesta ei  
tullut suurta moraalista ja poliittista kysymystä.

Palkkatyö on instituutio, joka jakaa yhteisesti tuotettua vaurautta koh-  
tuullisen vakaalla ja reilulla tavalla ja turvaa ansioiden verotuksen kautta  
myös julkisen talouden rahoittamisen. Sodanjälkeisessä Euroopassa  
aina 1970- ja 80-luvulle saakka oli erilaisia työllisyysmalleja. Manner-  
Euroopan maat ja osin anglosaksisetkin olivat *male breadwinning/female  
homemaking* -yhteiskuntia. Esimerkiksi Länsi-Saksassa vaimot pysyi-  
vät kotityössä samalla kun Turkista tuotiin vierastyövoimaa teollisuus-  
tarpeisiin. Työttömyyden alkaessa kasvaa ongelmaa hoidettiin työ-  
voiman tarjontaa rajoittamalla, ennen muuta varhaisen työnjätön (*early  
exit*) politiikalla. Uudessa poliittisessa taloudessa ja taloustieteessä tämä  
ei enää toiminut. Työvoiman rajoittamisen sijaan astui työvoiman tar-  
jonnan kaikinpuolinen lisääminen. Manner-Euroopan reformiprosessin  
merkittävin saavutus tutkimuskirjallisuuden kertomana on ollut ponnis-  
tautuminen *welfare without work* -ansasta. Olen kuvannut tätä Saksan ja

Hollannin, näiden kahden ”työihmeen” avulla.

Täystyöllisyydestä luopuminen tai sen menettäminen globaalissa työpaikkakilpailussa oli ”sodanjälkeisen järjestyksen” rikkoutumisen merkittävimpiä piirteitä. Toki uusi NAIRU-ortodoksia tavoittelee korkeaa työllisyyttä ja työvoiman tarjontaa, mutta se hyväksyy myös ei-inflatorisen, palkkoja hillitsevän työttömyyden talouden tasapainotusmekanismina. Talouden riittävän, ehkä inflatorisenkin kokonaiskysynnän turvaaman täystyöllisyyden sijaan 1970- ja 80-luvuilla alettiin omaksua tarjontave托inen työllisyys. Se nojaa yritysten ja työvoiman kilpailukykyyn, osamiseen, innovatiivisuuteen ja joustavuuteen. Kilpailullisessa taloudessa ja erityisesti talouskriisin oloissa työllisyys pyritään palauttamaan vielä suppeammin hintakilpailukykyyn ja nimenomaan palkkojen ”kilpailukykyyn” ja palkkahillintään. Yhdessä NAIRU-opin kanssa konstruointiin myös vaikeasti työllistyvän ja työllistettävän kategoria. Heidän integrointiinsa työmarkkinoille on luotu selektiivistä ja kohdentavaa politiikkaa, aktivointikeino toisensa jälkeen.

Kroonistuneen työttömyyden kanssa yhtä merkittävä 2000-luvun kysymys on työn ja toimeentulon epävarmistuminen tai prekarisaatio. Sen mittakaavasta, jopa itse trendin olemassaolosta, käydään tosin tutkijoiden kesken väittelyä. Kiistatonta on, että vuoden 2008 kriisi hävitti työpaikkoja sekä lisäsi (erityisesti nuorten) työttömyyttä, naisten pätkätöitä, uusia työnteon muotoja ja taloudellista eriarvoisuutta. ILO huomauttaa sosiaali- ja työllisyyskatsauksissaan työvoiman aseman huonontumisesta ja palkkatyöntekijöiden suojelun purkamisesta myös Euroopassa.

Jaakko Kiander (2014) on todennut, että hyvinvointivaltiot voisivat periaatteessa olla taloudellisesti kestäviä, mutta nykyisessä poliittisessa taloudessa on vaikea pitää yllä riittävän korkeaa työllisyyttä. Olipa selityksenä uuden poliittisen talouden logiikka, hyvinvointivaltion rahoittaminen tai työttömyyden aiheuttaman syrjäyttämisen torjunta, työstä ja työllisyydestä on tullut yhteiskuntapoliittinen kysymys numero yksi. *Työ- tai työmarkkinareformit* ovat kuuluneet kaikkien hyvinvointiregimien asialistaan. Uskallan väittää, että niistä on tullut hyvinvointireformin keskus.

Työ- ja työmarkkinareformilla on monia nimiä, ohjelmallisista teoreettisiin ja kriittisiin: *flexicurity*, *aktiiviparadigma*, *työlinja*, *workfare*, *rekomodifikaatio*. Aktiiviparadigmalla viitataan koko hyvinvointival-

tioajattelun paradigmaattiseen muutokseen. Joustoturva on lanseerattu EU-elimissä. Rekommodifikaatio on teoreettinen, dekommodifikaatiolle käänteinen käsite. Työlinja kantaa ruotsalaista mainetta ja *workfare* puolestaan on kriittisen tutkimuksen käsite. Reformin luonne vaihtelee regiimistä toiseen, mutta sen kohteena on koko ansiotyön ulkopuolinen (*workless*) väestö. Se, missä määrin politiikka kohdistuu työttömiin, missä määrin työvoiman ulkopuolella oleviin, missä määrin tarveharkintaisen sosiaaliavun saajiin, vaihtelee regiimistä toiseen.

Työllisyyden edistämisen keinot vaihtelevat makrotaloudellisista työvoima- ja sosiaalipoliittisiin. Eivät välttämättä, mutta usein ne puuttuvat verotuksen, sosiaaliturvan ja työmarkkinoiden vakiintuneisiin järjestelmiin tavoilla, jotka herättävät vastarintaa ja nakertavat (aiemmin) hyväksytyjä tavoitteita. Näillä tarkoitan esimerkiksi kohtuullisia tuloeroja, elämiseen riittäviä työaikoja ja palkkoja, turvallisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tunteita. Niinpä olen itsekin kysellyt, ovatko työllisyystavoitteella perustellut reformit ”Molokin kita”, johon on syötettävä aina lisää lapsia: palkkojen rajoitus ja palkkahillintä; funktionaalisen tulonjaon muutos; verotuksen, erityisesti yhtiö- ja marginaaliverotuksen keventäminen; työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen siirtäminen palkansaajille tai valtiolle; tuloerojen kasvattaminen; työmarkkinoiden joustavoittaminen eli palkansaajien työsuhde- ja irtisanomissuojan kaventaminen; palkanmuodostuksen markkinaehtoistaminen ja paikallistaminen, elämiseen riittämättömien työaikojen ja palkkojen hyväksyminen, kaikenlaisten työsuhteisiin liitettyjen turvamekanismien heikentäminen; eläkeiän myöhentäminen; sosiaaliturvan muotoilu ”työystävälliseksi” ja kannustavaksi, siirtymä *out-of-work*-etuuksista *in-work*-etuuksiin ja matalapalkkatukiin, työn kanssa kilpailevan sosiaaliturvan heikentäminen, työstä poissaolon mahdollistavien vapaiden ja työtulojen menetystä kompensoivien etuuksien rajoittaminen, työttömien oikeuksien kaventaminen, sanktiointi ja kontrollin tiukentaminen, aktivointiuudistusten ja työllistämisideoiden jatkuva virta; työhallinnon ja työnvälityksen yksityistäminen ja kilpailuttaminen.

Voi epäillä, tulevatko vaatimukset globaalissa työpaikka- ja verokilpailussa koskaan tyydytetyiksi.

Sosiaaliturvauudistusten logiikka on kääntynyt vinoon, ja suomalainen saa tästä hyvän käsityksen katsomalla ympärilleen. Sosiaaliturva

antaa toki ideansa mukaisesti toimeentuloa: ansioetuuksien saajille kohdalaista, perus- ja vähimmäisetuuksien saajille niukkaa ja aukollista. Mutta kun sosiaalietuuksia korjailaan, tavoitteena ei ole saajien toimeentulon kohentaminen, vaan etuuksien käyttäytymisvaikutukset. Kun työttömyysetuuksia reivataan, tavoitteena on työttömien aktivointi työnhaakuun ja työn vastaanottamiseen. Asumistuen muutoksin halutaan siirtää tuen saajat halvempiin asuntoihin tai jarruttaa vuokrien nousua, ja lääkekorvauksien muutoksin hillitään lääkemenojen kasvua. Opintotuen uudistuksilla tähdätään nopeampaan valmistumiseen, vanhempainraha- ja eläkeuudistuksilla yritetään saada isät hoitamaan lapsia ja eläkeuudistuksilla pitää ikääntyvät pitempään työssä.

Korjailut nojaavat yksinkertaiseen kannustavuusoppiin, jonka tukena ei välttämättä ole tutkimusnäyttöä ja joka rikkoo sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, solidaarisuuden ja huono-osaisten puolelle asettumisen etiikkaa ja tunteita. Kannustavuus- ja tarjontaoppiin nojaten esimerkiksi työttömyysturvan kesto on lyhennetty, tasoa leikattu ja porrastettu keston mukaan laskevaksi. Tanninen ja Tuomala (2017) muistuttavat, että toisinkin voi ajatella. Kun työttömyyden pitkittyessä kulutusmahdollisuudet vähenevät ja köyhyysriski nousee, etuuden tasoa tulisi päinvastoin nostaa. Laman aikana työttömyysturvaa tulisi parantaa eikä leikata. Näin otettaisiin huomioon suurtyöttömyyden aikainen uudelleentyöllistymisen vaikeus ja vakautettaisiin kulutuskysyntää.

Työ on jo vuosikymmeniä ollut loputtoman tutkimuksen, julkisen keskustelun ja politiikkatoimien kohteena. Olen vältellyt teemaa tässä kirjassa, koska omistin sille trilogian ensimmäisen kirjan. Toistettakoon kuitenkin Robert Castelin (2007) diagnoosi, jonka mukaan 1970-luvulta lähtien<sup>3</sup> on todistettu turvamekanismien, niin valtioiden kuin ammattiliittojen antaman suojan heikkenemistä. Elämme edelleen turvamekanismien ympäröimässä ja läpäisemässä yhteiskunnassa; työntekeä on säilyttänyt ratkaisevan asemansa ihmisten elämän ja yhteiskunnan organisoitumisessa. Ero aiempaan on kuitenkin siinä, että vaikka työ ei ole menettänyt merkitystään, se on menettänyt osan siitä vakaudesta, johon

---

3 Suomessa ja muissakin Pohjoismaissa käänne tulee myöhemmin. Talouselämä iski ensimmäisenä Tanskaan 1980-luvulla ja ns. ”perunakuurissa” alkoi työttömyys- ja työsuhdeturvan uudelleenajattelu tuloksena maine joustoturvan esimerkkimaana.

sen kyky suojella ja antaa elämän perspektiivi perustui.

Väitän, että päinvastaisista odotuksista huolimatta työn ja työmarkkina-aseman merkitys elämälle on intensivoitunut. Rekommodifikaatio on sitäkin, että työmarkkina-asema on valtiota tärkeämpi turvan lähde. Tämän ajan paradokseihin kuuluu työn ja sosiaaliturvan outo kehä. Työn epävarmistuminen kasvattaa sosiaaliturvan tarvetta, mutta samalla sosiaalista turvaa nakerretaan työllisyystavoitteen oikeuttamana. Työmarkkinareformien ja aktiivitoimien avulla mahdollisesti aikaansaatu työllisyys koostuu kuitenkin usein huonolaatuisista työpaikoista, jotka ylläpitävät sosiaaliturvan tarvetta tai joihin on jo sisäänrakennettu julkinen subventio mukaan. Saksan ja Hollannin ”työihmeet” ovat kiistattomia mutta kiisteltäviä. Niiden avulla on nostettu yleistä työllisyysastetta sekä integroitu naisia ja vaikeasti työllistyviä työmarkkinoille. Samalla on juurrutettu yhteiskuntaan työssäkäyvien köyhyys ja uudenlainen dualisointi, ja eurosta hyötyneen Saksan tapauksessa siirretty työttömyyden taakkaa muille euromaille.

Politiikan edessä on sosiaalista oikeudenmukaisuutta koskeva kysymys. Kumpi valinta on eettisesti, sosiaalisesti, ekologisesti ja taloudellisesti kestävämpi: sietää tilanne, jossa osa työikäisistä jää työelämän ulkopuolelle ja tarjota heille säällinen toimeentulo ja kunniallinen identiteetti vai yrittää kohentaa työllisyyttä ja inklusiota työmarkkinoille kaikin keinoin. Samaan aikaan kun mannereurooppalaisia hyvinvointivaltioita vielä syytettiin paikalleen jäätyneiksi, poliittisessa debatissa esitettiin kaksi mahdollista valintaa. Eurooppa oli ”valinnut” tasa-arvon (kohtuullisen tasaisen tulonjaon), laadukkaat työpaikat ja korkean työttömyyden, Yhdysvallat liberaalin tien eli kehnot työpaikat ja suuret tuloerot, mutta matalan työttömyyden. Toki Pohjoismaat tässäkin dilemmassa edustivat jonkinlaista kolmatta tietä: korkean työllisyyden, työelämän laadun ja kohtuullisten tuloerojen mutta korkeiden verojen kombinaatiota. Neljännesvuosisadan reformikauden jälkeen maisema on sotkuisempi. Työetiikan ja työlinjan entistä voimaperäisempi viljely on politiikan tavoitteena selättänyt tulojen ja toimeentulon tasa-arvon.

Claus Offe (1980-luvulla) kiteytti hyvinvointivaltion tragedian siihen, ettei valtio voi jakaa työpaikkoja sosiaalisena oikeutena. Ajattelen samoin, kunnes osoitetaan käytännössä – ei vain vaihtoehtoisen ajattelun kirjoituspöydillä – että itse asiassa valtio voi jakaa työpaikkoja (taata työtä-

kuun) tai kunnes syntyy sosiaalinen järjestys, jossa ansiotyötä vailla eläminen ei ole traagista, köyhyyteen, tarpeettomuuteen, ulkopuolisuuteen ja näköalattomuuteen tuomitsevaa.

### *Kapitalismin ja hyvinvointivaltion paradoksi*

Ajatus kapitalismin, demokratian ja hyvinvointivaltion yhteensovittamisen vaikeudesta löytyy tänään ja on löytynyt vuosikymmeniä niin vasemmistolaisesta kuin konservatiivisesta ajattelusta – seurauksia on kutsuttu niin hyvinvointivaltion kriisiksi, tragediaksi kuin murhenäytelmäksi. Tässä suuressa kuviossa sosiaalidemokratia edustaa kapitalismin ja hyvinvointivaltion yhteensovittavuuden ja yhdessäolon ideologiaa (C. Pierson 1991, 2006).

1970-luvun marxistiset kriisiteoriat konstruoivat ristiriidan valtion kahden tehtävän välille. Valtion tuli turvata sekä pääoman kasautuminen että systeemin legitimitetti eli kansalaisten (tai palkkatyön) suostumus ja lojaalisuus kapitalistiselle järjestykselle. Hyvinvointivaltio käsitettiin nimenomaan jälkimmäisen takeena. Legitimitetin lähteen voi muotoilla vähän avaramminkin (Streeck 2014). Sen perustan ovat muodostaneet vakaa talouskasvu, terve raha ja vaurautta kohtuullisen oikeudenmukaisesti jakaneet instituutiot kuten palkkatyö, verotus ja hyvinvointivaltio. Kapitalistista järjestystä on pitänyt koossa lupaus jatkuvasta kollektiivisesta edistyksestä ja paremmasta elämästä. Arkipuheessa tuo edistys on mieltynyt ”hyvinvointivaltioksi”.

Wolfgang Streeck (2015) on palannut 1970-luvun kriisiteorioihin omalla tulkinnallaan. Sen mukaan kannatustaan, luottamustaan ja veronmaksuhalukkuuttaan voivat vetää pois sekä ”pääoma” (sijoittajat, talouselämä, talouseliitit, työnantajat) että ”työ” (palkkatyöväestö, kansalaiset). Hänen mukaansa hyvinvointivaltiota ei kyseenalaistanut se, että palkkatyöstä riippuvat olisivat vetäneet suostumuksensa pois, vaan se, että pääoma irtisanoi suostumuksensa sodanjälkeiseen kompromissiin ja aloitti uusliberaalin kumouksen. Streekin (2014) sanoin, niin tavalliset kansalaiset kuin talouseliitit ovat menettäneet uskoaan demokratiiaan, tosin päinvastaisista syistä: kansalaiset, erityisesti huono-osaiset tai entisistä asemistaan pudonneet eivät usko demokratian kykyyn vastata



heidän tarpeisiinsa, eliitit eivät sen kykyyn muovata yhteiskunnista riittävästi markkinaimperatiivien mukaisia.

Nyt 2010-luvulla tavallisten kansalaisten usko sekä demokratiaan että jatkuvan edistyksen ja eteenpäinmenon lupaukseen näyttää horjuvan; pettynöitä löytyy Yhdysvaltojen ruostevelyhykkeiden lisäksi myös vau-raista Euroopan maista. Siitä, miksi kapitalismi olisi menettänyt kykyään kollektiiviseen edistykseen, ei ole yhteisymmärrystä, vaan pikemmin kaksi vastakkaista tulkintaa. Talouseliittien kannattaman näkemyksen mukaan yhteiskunnat ja demokratiat ovat kyvyttömiä uudistumaan, eikä taloutta, työmarkkinoita ja hyvinvointivaltioita ole reformoitu riittävän markkinamyönteisiksi. Kriittisen näkemyksen mukaan niitä on reformoitu liiankin pitkälle markkinaimperatiivien suuntaan. Uusliberalismin fataalit virheet ovat syynä niin finanssikapitalismin epävakauteen, talouden kasvuvoiman heikkenemiseen kuin tyytymättömyydestä kummuneeseen populismiin.

James Montier ja Philip Pilkington (2017), kaksi GMO-varainhoitoyhtiön strategia nostavat esiin uusliberalismin neljä fataalia virhettä.<sup>4</sup> Ensinnäkin talouspolitiikka on luopunut täystyöllisyydestä ja hyväksynyt työttömyyden joustovarana ja talouden inflaatiopuskurina. Toiseksi globalisaation huumassa ei ole kannettu riittävää huolta talouksien tasapaino-ongelmista, työpaikkojen ja teollisuustuotannon siirtymisestä halpa-tuotantomaihin tai hyötyjen ja haittojen epätasaisesta jaosta. Kolmanneksi yritysten voittoja ja omistaja-arvoa on maksimoitu välittämättä tulo- ja varallisuuserojen kasvusta, investointien supistumisesta ja tuottavuuden laskusta. Neljänneksi on lisätty työmarkkinoiden joustavuutta piittaamatta heikoimmista, heidän työpaikoistaan ja toimeentulostaan. Näkemykset uusliberalismin aikaansaamasta kärsimyksestä ovat tuttuja vasemmistolaisesta kritiikistä; erikoista on, että nämä kirjoittajat tulevat finanssimaail-

---

4 Löysin tämän lähteen Jan Hurrin kirjoituksesta: ”Ranskan vaalit vain väli-vaihe kiukkuisen kansan kapinassa”, Taloussanommat/Iltasanomat verkkosivut 7.5.2017 eli samana päivänä Ranskan presidentinvaalien toisen kierroksen kanssa. Vaalit päättyivät avointa, kansainvälistä ja EU-myönteistä sekä taloudellisia ja sosiaalisia uudistuksia liputtaneen Emmanuel Macronin voittoon. Oikeistopopulistisen puoleen, Kansallisen rintaman ehdokkaan äänimäärä osoitti kuitenkin puolueen asettuneen lujasti Ranskan poliittiselle kartalle.

masta. Pohjoismaissa voimme toki puolustautua sillä, että kuvatut ilmiöt eivät ole menneet äärimmäisyyksiin kuten anglosaksisissa maissa.

Niin Claus Offe kuin Jürgen Habermas muotoilivat kapitalismin ja hyvinvointivaltion paradoksin: kapitalismi ei tullut toimeen ilman hyvinvointivaltiota, mutta ei myöskään sen kanssa. Käännän tämän paradoksin myös toiseen asentoon: hyvinvointivaltio ei tule toimeen ilman kapitalismia eikä sen kanssa. Katsoipa kummasta suunnasta tahansa, jännitteet ja vastakohtat ilmenevät Offen erittelemällä tavalla hyvinvointivaltion rahoitusongelmina, hallinta- ja toimeenpanovaikeuksina sekä legitimitietin horjumisena. Näistä ristiriidoista huolimatta Offe ainakin 1980-luvulla ajatteli hyvinvointivaltion peruuttamattomaksi – tai ainakin hyvinvointivaltio voitiin peruuttaa vain peruuttamalla sen kaksi kivi-jalkaa, demokratia ja ammattiyhdistysliike. Sen enempää ammattiyhdistysliikettä kuin demokratiaakaan ei ole peruutettu, vaikka kumpikin huojuu.

Sodan jälkeisten ”kultaisten vuosien” aikana näytti kuin keynesiläinen taloudenpito ja hyvinvointivaltion rakentaminen olisivat onnistuneet kesyttämään kapitalismin. Euroopassa oli rauha, taloudessa oli kasvuvoimaa, talouslamat oletettiin voitetuiksi ja sosiaalinen edistys tuntui kansalaisten elämässä. Kolmekymmentä vuotta sitten, keskellä katkosta, Habermas arveli, ettei hyvinvointivaltio ollut sittenkään kyennyt kesyttämään kapitalismia. Tänä päivänä, 2010-luvulla tuo tunne on entistä vahvempi. Makrotaloudellisen ja ideologisen katkoksen jälkeen hyvinvointivaltioita on reivattu nimenomaan ”kapitalismiyhteensopivaan”, markkinaimperatiivien tai uusliberaalien reseptien suuntaan. Tämä ei kuitenkaan ole pelastanut kapitalismia kriisialttiudelta, ei taloudellisilta eikä sosiaalisilta kriiseiltä eikä legitimitietin repeilyltä.<sup>5</sup>

Itse asiassa erilaisia kriisejä on ollut niin paljon, että 1970- ja 80-luvuilla pohdittu kapitalismin lopun näköala on taas ollut esillä (esim. Wallerstein ym. 2014; Streeck 2014).<sup>6</sup> Slavoj Žižek on lohkaissut, että meidän on helpompi uskoa maailman kuin kapitalismin loppuun. Kapitalisti-

---

5 En yritä väittää, mitään ”jos-historiasta” eli miten olisi käynyt, jos hyvinvointivaltioita ei olisi raivattu ja reivattu.

6 Pohtiessaan kapitalismin lopun näköalaa Streeck (2014) huomauttaa olevansa hyvässä seurassa. Kapitalismin ovat käsitäneet väliaikaiseksi ainakin sellaiset klassikot kuin Marx, Polanyi, Weber, Schumpeter ja Keynes.

selle modernille ei hevin näy uskottavaa vaihtoehtoa eikä oppositiota. Kapitalismin loppua tutkaileva Streeck katsoo, että odotettavissa ei olisi kapitalismin tuonpuoleiseen paratiisiin johtava kumous, vaan pikemmin tuskallinen lahoaminen, kasvavat jännitteet ja epävarmuus. Tällainen skenaario laittaa meidät toivomaan kapitalismille pitkää ikää, elinvoimaa, hallittavuutta – ja edes kohtuullista sosiaalista oikeudenmukaisuutta sekä näköalattomaksi ja mahoksi käyneen uusliberalismin korjausliikkeitä.

En siis osaa kuvitella, että hyvinvointivaltio voisi tulla toimeen ilman elinvoimaista kapitalismia. Mutta voisiko moderni kapitalismi sittenkin tulla toimeen ilman hyvinvointivaltioita, runkoon omistusoikeus- oikeuksia ja yksilönvapauksia suojaava oikeusvaltio? Talous ja koko kapitalistinen järjestys tarvitsevat sellaisia hyviä, mitä hyvinvointivaltiot ovat taanneet, tervettä, kvalifioitua ja motivoitunutta työvoimaa – digikumoukseen uskovien mukaan tosin entistä vähemmän – ostovoimaa, ihmisen elämän reproduktiota, lapsia eli uusia kansalaisia, kansalaisten lojaliteettia ja systeemin ennustettavuutta. Mutta voisiko kaiken tämän tuottaa koulutus-, terveys-, hoiva-, sosiaali- ja vakuutusbisnes, täydennettynä kontrollipolitiikalla, joka varastoi ongelmalliset ihmiset vankilaan sekä vapaaehtoisuudella ja köyhäinhoidolla, joka estää muita osattomia kuolemasta nälkään ja kylmään?

Tähän tapaan toimii yhdysvaltalainen yhteiskunta, ja siihen suuntaan on liu'uttu Euroopassakin. Julkisessa omistuksessa, kontrollissa ja tuotannossa olleita toimintoja, palveluja ja varallisuutta on ”vapautettu”, yksityistetty ja siirretty finanssimarkkinoille. Hyvinvointipalvelut ovat yhä useammin julkisen sijaan julkisrahoitteisia. Tässä törmäämme taas hyvinvointivaltion käsitteen epämääräisyyteen. Onko kysymyksessä ”hyvinvointivaltio”, jos verotuksella tai muilla lakisäätelisillä maksuilla kootut varat ohjataan yhtiöiden käyttöön, pääoman kiertokulkuun ja voiton tuotannon materiaaliseksi pohjaksi? Eurooppaan istutettuna se tarkoittaisi mallia, jossa valtiot keräisivät varat, säätelisivät varojen käyttöä, valvoisivat palvelujen ja vakuutusten saatavuutta, laatua ja tuottajaja kuluttajahintoja. Siinä mielessä kysymyksessä olisi valtio, toki entistä kapitalistisempi. Jos tämä prosessi etenee, luovummeko vähitellen koko hyvinvointivaltion käsitteestä?

### 10.3. Uuteen hyvinvointivaltioon ja hyvinvointivaltion taakse

#### *Uusi arkkitehtuuri?*

Kun 1990-luvulla *retrenchment* nousi tutkimuksen avainsanaksi, manner-eurooppalainen keskustelu alkoi tuottaa rinnalle ”lohduttavaa sanastoa” puhumalla uudesta hyvinvointivaltiosta, hyvinvointivaltion uudesta arkkitehtuurista, uusista politiikoista ja uusista funktioista. *Uusi hyvinvointivaltio* tai *hyvinvointivaltion uusi arkkitehtuuri* sisältävät ohjelmallisen ja normatiivisen näkemyksen siitä, millainen 2000-luvun hyvinvointivaltion tulisi olla. Tässäkin kirjassa paljon esillä olleet uudet riskit, sosiaalinen investointi ja tuottava hyvinvointivaltio ovat keskustelun avainsanoja. Belgialaiset Frank Vandenbroucke ja Koen Vleminckx (2011) kiteyttävät uuden arkkitehtuurin kolmeen tavoitteeseen: hyvinvointivaltion on vastattava uusiin riskeihin; sen on pikemmin investoitava inhimilliseen pääomaan kuin kulutettava passiivisiin rahaetuksiin; sen tulee seurata skandinaavista esimerkkiä ja ottaa askel tulonsiirtovaltiosta kohti palveluvaltiota.

Tärkeimpiä dokumentteja on Gøsta Esping-Andersenin yhdessä Anton Hemerijekin, Duncan Gallien ja John Mylesin kanssa tekemä hahmotelma Euroopan sosiaalisiksi malliksi (*Why We Need a New Welfare State*, 2002). Keskeisiä ehdotuksia olivat lapsikeskeinen sosiaalinen investointi, naisten työllisyyttä edistävä sukupuolisopimus, työuria pidentävä ikäsopimus ja panostus työelämän laatuun pelkän työpaikkojen lisäämisen sijaan (myös Esping-Andersen 2009). Uuden arkkitehtuurin taustalla pilkkotti Esping-Andersenille ominainen skandinaavisen mallin ihailu. Marion Ellison ja Menno Fenger (2013) katsovatkin, että Esping-Andersen on eksplikoanut produktiivisen ja investoivan hyvinvointivaltion idean kuvauksessaan sosiaalidemokraattisesta regiimistä.

Inspiraatiota haettiin myös anglosaksisesta suunnasta eli *Anthony Giddensin* repertuaarista: kolmannesta tiestä, sosiaalisesta investointivaltiosta, mahdollistavasta valtiosta ja ”positiivisen hyvinvoinnin” konseptiosta. Tällä Giddens tarkoittaa Beveridgen viiden vitsauksen (puute, sairaus, tietämättömyys, joutilaisuus, siivottomuus) korvaamista positiivisin tavoittein kuten aktiivinen terveys, elinikäinen koulutus, auto-

nomia ja hyvä olo (*wellbeing*). Minun on vaikea nähdä näissä mitään uutuutta suhteessa siihen, mitä suomalainenkin yhteiskuntapolitiikka on pitkään ohjelmallisesti ja retorisesti tavoitellut. Merkittävämpi oli Giddensin ajatus siitä, että kansalaisten tulee itse kantaa vastuuta omista riskeistään. Epäselväksi jäi ja jää, missä määrin vaatimus viittasi vain moraalieetokseen, missä määrin hyvin konkreettiseen yhteisvastuun purkuun ja sosiaalivakuutuksen yksilöllistämiseen. Giddensin repertuaariin kuului myös vetovoimainen ajatus ”toisista mahdollisuuksista”.

Keskusteluissa tietty syytös ja tietty idea ovat toistuneet toistumistaan. ”Vanha” hyvinvointivaltio kompensoi jo toteutuneita riskejä ja tulonmenetyksiä, suojelee mieselättäjien asemaa, statusta ja tuloja. Se jumiuttaa tai loukuttaa ihmiset etuuksien saajiksi eikä aktivoi ja lennätä trampoliinin lailla uusiin alkuihin. Joskus implisiittisesti, joskus ääneen sanoen, kysymys on myös riskien hallinnan politiikasta. Uudet riskit – puutteellinen koulutus, yksinhuoltajuus, epäterveellinen ruokavalio, ylipaino – on vanhoja riskejä helpompi ajatella yksilön omien valintojen ja käyttäytymisen seuraukseksi. Näin ne avaavat oven vastuutetun ja aktiivisen kansalaisuuden diskurssille ja foucaultlaisittain sanoen käyttäytymisen politiikalle (*politics of conduct*) (Julkunen 2006a).

Vaikka kyseinen keskustelu on kovin mannereurooppalaista, ovat sitä käyneet suomalaisetkin sosiaalipolitiikan tutkijat. Heikki Hiilamo ja Juho Saari (2010) pyrkivät *sosiaalisten mahdollisuuksien* konseptiolla kehystämään sosiaalipolitiikan uudestaan. He huomauttavat ”sosiaaliturvan” käsitteellisestä staattisuudesta toivoen, että uusi kehystys ja sanoitus saa myös toimimaan toisin ja dynaamisemmin. Samalla se tunnistivat sen vaaran, että sosiaalisten mahdollisuuksien korostaminen voi jäädä ”kielelliseksi tempuksi” tai ”uudeksi pääotsikoksi vanhoille keinoille”.

Heikki Hiilamo on myös kirjoittanut suoraan uuden hyvinvointivaltion käsitteellä samoin nimetyssä kirjassaan (Hiilamo 2011). Hiilamo kirjoittaa sellaisten ”vanhojen” ideaalien kuin universalismin, ihmisarvon ja huolenpidon puolesta. Samalla hän esittää, että sosiaalisten riskien kompensoinnin rinnalle tulisi tuoda sosiaalisten mahdollisuuksien ja uusiin alkuihin tuuppaamisen politiikat. Nykyisen hyvinvointivaltion ongelmana on, että se kahlitsee yksilön oma-aloitteisuudesta ponnistavia myönteisiä muutoksia. Vaikka pohjoismaiseen malliin on sisäänrakennettu monia sosiaalisten mahdollisuuksien elementtejä universaalista päi-

vähoidosta sukupuolten tasa-arvoon ja hyvätasoiseen ansioturvaan, sosiaaliturvan säännöissä on ihmisten mahdollisuuksia tukkivia ongelmia. Erityisen ongelmallisia ovat tarveharkintaiset etuudet ja niiden luomat byrokratialoukut (Hiilamo 2010, 2011). Samalla Hiilamon tarkastelu (2010) osoittaa, miten (tuskastuttavan) paljon pieniä sosiaalipoliittisen koneiston läpäiseviä korjauksia ideoiden realisointiin tarvittaisiin.

Toisena esimerkkinä voi käyttää Markkua Lehtoa, sosiaali- ja terveysministeriön entistä kansliapäällikköä ja Sata-komitean (2007–2008) puheenjohtajaa. Hän painotti, että sosiaalipoliitikassa tulisi siirtyä sosiaalisten riskien kompensoinnista riskien hallintaan. Komitealle yhdessä Katri Hellstenin kanssa kirjoitetussa historiikissa todetaan aktiivilinjan tarkoittavan siirtymää toteutuneiden riskien kompensoinnista mahdollisuuksien luomiseen sekä sellaisten taitojen ja voimavarojen vahvistamiseen, jotka lisäävät valmiuksia hallita monimutkaisia tilanteita, selviytyä riskeistä ja huolehtia aktiivisesti omasta turvallisuudesta (Hellsten & Lehto 2009, 33). Esitellessään komitean linjauksia julkisuuteen Lehto käytti vähän lennokkaampaa ilmaisuja: sosiaalipoliitiikan tehtävä on ”parantaa edellytyksiä pysyä pelikentällä ja auttaa vetäytymisen sijasta palaamaan työn ääreen sekä hallittujen riskien ottamiseen”.<sup>7</sup> Tällaiseen politiikkaan ei tietenkään riitä sosiaaliturvan uudelleenmuotoilu, vaan tarvitaan sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikan laajaa arsenaalia, koulutusta, uudelleen koulutusta, terveyden ja mielenterveyden edistämistä, kuntoutusta, aikuisten ja erityisryhmien sosiaalityötä, asumisen politiikkaa. Kaikki tämä on vakiintunut hyvinvointivaltion sektoroituneisiin käytäntöihin, mutta näitä käytäntöjä voisi tehostaa, ajanmukaistaa ja resursoida paremmin.

Sosiaalinen investointi on ”uuden hyvinvointivaltion” avain siinä määrin, että siihen on asetettu toivo uusliberaalin paradigman ylittämiseksi, uudesta taloudellisesta mallista ja poliittisesta mobilisaatiosta (Morel ym. 2012). Se on ollut myös Euroopan sosiaalisen mallin avain. Itse asiassa on aika epäselvää, mitä tuo ”sosiaalinen” investointi oikein on (Sipilä 2011). Laadukas, julkinen päivähoito on tosin hyvä esimerkki, eräänlainen kolmoisinvestointi. Se on investointi lasten, siis tulevien aikuisten ja työntekijöiden, kognitiivisiin ja emotionaalisiin taitoihin. Samalla se

---

7 Olen laittanut tämän muistiin, mutta en osaa sanoa, mistä Lehdon esiintymisestä se on.

mahdollistaa äitien työssäkäynnin, työssä mahdollisen itsen kehittämisen ja kolmanneksi perheiden paremmat tulot. Mutta voisiko arvostelun kohteeksi otettu toimeentulon turvaaminen – tulomenetyksen kompensointi – olla sosiaalinen investointi?

”Uusi hyvinvointivaltio” kuulostaa retorisesti hyvältä ja positiiviselta asialta, sellaiselta, jota ei voi vastustaa. Väitän edelleen, että sosiaalisen investoinnin idealla on ollut vähän annettavaa Pohjoismaille, enkä muutenkaan voi nähdä, että idea olisi 2010-luvun Euroopassa kriisin jälkeisissä realiteeteissa toiminut kaavailtuna pelastusoppina.

### *Rinnakkaisia ja ylittäviä avauksia*

Jos ”uuden hyvinvointivaltion” diskurssi ei ole tuottanut pelastusta kansalaisten kokemaan ahdinkoon, mitä muita avauksia esillä on? Ajankohdittainen eurooppalainen keskustelu koskee paljolti EU:ta. Mitä EU:n päätöksentekosäännöille, finanssipoliittiselle kontrollille, talous-, puolustus-, sosiaali- ja maahanmuuttopolitiikalle tulisi tehdä, että se voisi toimia vastavoimana markkinavoimille ja globalisaatiolle? En puutu tähän riitasointuiseen debattiin; sen sijaan listaan muita ilmassa liikkuneita avauksia.

Christopher Piersonin teoksen nimi *Beyond the Welfare State* (1991) sisältää idean hyvinvointivaltion ”positiivisesta” ylittämisestä. Ajatus hyvinvointivaltion tuolle puolen ulottuvasta kehityksestä on sitäkin vanhempi. Gunnar Myrdal<sup>8</sup> julkaisi vuonna 1960 samannimisen teoksen, jossa hän maalailee hyvinvointivaltion jälkeistä aikaa (Kokkonen 2016, 75-76; Kettunen 2015). Hyvinvointivaltion Myrdal näkee säädeltyinä, ylhäältä alas ohjattuna ja suunniteltuna yhteiskuntana. Tie hyvinvointivaltion tuolle puolen voisi kulkea vapaiden, valistuneiden kansalaisten paikallisen itsehallinnon sekä ryhmätujen organisoidun ajamisen tietä. Tällainen visio voisi tyydyttää sekä klassisen liberalismiin että hyvinvoin-

---

8 Gunnar Myrdal (1898–1987) on Nobel-palkittu taloustieteilijä. Yhdessä Nobelin rauhanpalkinnolla palkitun vaimonsa Alva Myrdalin (1902–1986) kanssa he muodostivat ruotsalaisen sosiaalidemokratian voimakaksikon. Myrdalin ajatteluun kuului mm. yhteiskunnan suunnitelmallinen kehittäminen ja esimerkiksi Pekka Kuusta inspiroinut taloudellisen ja sosiaalisen hyvän kehän idea.

tivaltion kannattajia. Kuten Pauli Kettunen sanoo, sen voi nähdä valistuksen perintöä vaalivana vastauksena jo 1950-luvulla esitettyyn hyvinvointivaltion kritiikkiin, jossa holhous ja byrokratia olivat pääteemoja.

Myrdalia muutama vuosikymmen myöhemmin, nyt jo kypsän hyvinvointivaltion oloissa, C. Pierson esitteli kolme hyvinvointivaltion ylittävää ideaa: *sosiaalisen investointivaltion, peruspääoman ja perustulon*. Sosiaalisen investoinnin näkeminen hyvinvointivaltion ”tuolle puolen kurkottavana” viestii anglosaksisesta (amerikkalaisesta) ymmärryksestä, jossa hyvinvointivaltio nähdään kapeasti tulonsiirto- ja uudelleenjakovaltiona. Mutta kuten edelläkin totesin, myös eurooppalaiset sosiaalipoliitikot ovat nähneet siinä mobilisoivan mahdollisuuden hyvinvointivaltion uudistamiseen tai ylittämiseen. Peruspääoma (*basic capital*)<sup>9</sup> on anglosaksinen idea, jos kohta Libera ja Elina Lepomäki ovat promonneet sitä suomalaisellekin esityslistalle. Perustulo sen sijaan, pysytelyään politiikan marginaaleissa vuosikymmeniä, on 2010-luvun puolivälissä saanut uutta potkua ja näkyvyyttä, ja kommentoin sitä kohta.

Myös ”oikeuksissa” – ihmis-, perus- ja sosiaalisissa – on ollut ja saattaa olla edelleenkin mobilisoivaa voimaa. Oikeuksiin ja niitä tukeviin kansainvälisiin sopimuksiin vedoten voidaan sekä vastustaa sosiaaliturvan heikennyksiä että vaatia uusia etuuksia ja palveluja. Tuomo Kokkonen (2016) katsoo, että sosiaalisilla oikeuksilla voidaan erityisesti puolustaa huono-osaisia ja vähemmistöjä. Hän myös katsoo, että sosiaaliliberalismiin ja T. H. Marshallin ajatteluun kiinnittyvät kansalaisuuden ja sosiaalisten oikeuksien konseptit tarjoavat vision (kansallisen) hyvinvointivaltion ylittämiseen. Oikeus- ja syrjimättömyysdiskurssi on kiistatta toiminut vähemmistöjen, esimerkiksi seksuaalivähemmistöjen ja myös naisten poliittisena välineenä. Suomessa Sosiaalioikeudellinen seura on

---

9 *Basic capital* tarkoittaa jokaiselle lapselle syntymän yhteydessä perustettua pankkitiliä. Summasta ja sen käytöstä elämänkaaren mittaan on erilaisia visioita. Idea elää erityisesti Yhdysvalloissa, missä ei ole eurooppalaista lapsipoliitikkaa, universaalia neuvola, lapsilisää tai päivähoitoa. Joka tapauksessa se edustaa anglosaksista vapautta ja omaa vastuuta tilin käytössä. Anthony Atkinsonin minimiperintö on hyvin samantyyppinen idea. Pohjoismaissa on helppo argumentoida, että ilmainen äitiyshuolto, lastenneuvola, liki ilmainen päivähoito/varhaiskasvatus ja terveydenhoito sekä ilmainen koulutus muodostavat jo melkoisen pääoman tai perinnön.



tehnyt Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle kantelut vähimmäis- turvan ja työntekijöiden irtisanomissuojan riittämättömyydestä. Vaikka komitea on nähnyt näissä puutteita, muutosten aikaansaaminen kantelu- tietä on vaikeaa. Oikeusdiskurssi onkin itsessään ristiriitainen. Sen avulla voi kyllä puolustaa heikossa asemassa olevia, mutta samalla se solahtaa osaksi yksilöllistyvää aikaa, vahvojen yksilöiden ja toimijoiden työkaluksi.

*Makrotaloudelliset* ideat eivät kyseenalaista kapitalismia, mutta ne kyseenalaistavat hallitsevan uusklassisen tarjonnan talouden, sen mark- kinafundamentalistiset/uusliberaalit versiot ja erityisesti joko euron tai EU:n kuripolitiikan. Tällaisia ideoita ovat ainakin rahareformi, globaali-, jälki- ja vihreä keynesiläisyys, globaali hallinta, eurooppalainen Bretton Woods, euroero, kasvu- ja vakaussopimuksen rikkominen, eurooppalai- nen tulopolitiikka, helikopteriraha, veroreformit, veronkierron suitsimi- nen ja reilu ensijako.<sup>10</sup> Nämä kuuluvat kaikki mahdolliseen maailmaan edellyttäen, että niiden tueksi muodostuu riittävä poliittinen voima. Silti ne kuuluvat asiantuntijoiden reviirille, eivätkä talouden asiantuntijat pääse sopuun niiden realistisuudesta ja seurauksista. On vaikea kuvitella niiden tueksi laajaa kansalaisten mobilisaatiota.

Nostan vellovista ideoista esille talouskurin vastaista vaihtoehtoaan tar- jonheet *jälkikenesiläiset* ekonomistit. En malta olla mainitsematta suo- malaisia Lauri Holappaa ja Jussi Ahokasta (Holappa ja Ahokas 2014ab). Ahokkaan ja Holapan Voima-lehdessä (2/2014) esittämä ”Kapitalis- min 10 käskyä” ei visioi kapitalismin ylittäviä tai kumoavia talouksia ja elämänmuotoja, vaan käskyjä kapitalismin oloihin. Käskyjen punai- nen lanka on täystyöllisyys, joka tulisi asettaa talouspolitiikan päämää- räksi. Kuten kirjoittajat toteavat, edes korkea investointiaste ja aktiivinen finanssipolitiikka eivät välttämättä takaa täystyöllisyyttä. Niinpä täystyöl- lisyyys tulisi aina taata julkisella työllistämisellä ja työtakuujärjestelmällä.

---

10 ”Reilu ensijakokin” kuuluu sellaiseen anglosaksiseen tulojaon ja omis- tuksen oikeudenmukaisuutta koskevaan moraalifilosofiseen keskuste- luun (Launonen 2013), jossa hyvinvointivaltio mielletään uudelleenjaoksi (*redistribution*). Jos markkinoilla syntyvä ”ensijako” tuottaisi kohtuulliset varallisuus- ja tuloerot sekä elämiseen riittävät palkat, ei valtion toimeenpa- nemaa uudelleenjakoa eli *welfare statea* tarvittaisi samassa määrin.

Rahareforminkin<sup>11</sup> eli raha- ja rahoitusjärjestelmän uudistamisen voi tulkita jälkikeynesiläiseksi.

En tiedä, pitikö *Anthony B. Atkinson*,<sup>12</sup> Oxfordin ja LSE:n taloustieteen professori, itseään jälkikeynesiläisenä. Hän suuntautui koko uransa köyhyyden ja eriarvoisuuden tutkimukseen. Kirjassaan *Inequality. What Can Be Done* (2015) Atkinson vaatii painokkaasti poliittista ja julkisen vallan interventiota eriarvoisuuden ja köyhyyden nitistämiseksi. Atkinsonin viisitoista ideaa sisältävät esimerkiksi rikkaiden kovemman verottamisen, ay-liikkeen vaikutusvallan palauttamisen, minimipalkan, sosiaalietuuksien kohentamisen, tarveharkinnan lieventämisen ja osallistumistulon. Muita ovat mm. julkinen investointirahasto, pääomaverotuksen progressio ja jokaiselle aikuisikään tulevalle maksettava minimiperintö. Atkinson pohtii myös joitakin toimia EU- ja globaalille tasolle, kuten globaalia varallisuusveroa. Atkinson torjuu tavalliset vastaväitteet siitä, että globalisaatio tekee tällaisen, vasemmistoradikaalilta näyttävän politiikan mahdolltomaksi, että tällainen politiikka tuhoaisi talouden ja ettei siihen ole varaa.

Makrotaloudellisiin voi lukea myös *helikopterirahan*. Sillä on tarkoitettu talouden elvyttämistä jakamalla tietty kertaluontoinen, esimerkiksi 1000 euron raha kaikille EU-kansalaisille. Kun se ilmestyi mediaan, se

---

11 Rahareformin ydin on rahan luomisen siirtäminen liikepankeilta keskuspankeille. Kun valtio loisi rahan ja raha leviäisi talouteen valtion toimien kautta, valtio päättäisi, miten raha suunnataan. Talous vakautuisi ja valtiolla olisi riittävästi rahaa. Sen ei tarvitsisi velkaantua ja se voisi esimerkiksi pitää yllä täystyöllisyyttä. Kuulostaa yksinkertaiselta ja samalla utopistiselta. Vakavimmin ajatus on otettu Islannissa; myös Sveitsissä kaavaillaan kansanäänestystä. Suomessa rahareformia pitää esillä Talousdemokratia-yhdistys, jonka suunnitelmissa on ollut kansalaisaloite (”Rahareformi syöksisi rahaa Islannin valtiolle”, KU Viikkolehti 16.9.2016 & Talousdemokratian verkkosivut).

12 Atkinson (1944–2017) menehtyi tammikuussa 2017. Muistokirjoitusten mukaan *his decency, humanity and integrity were profound and extraordinary*. Atkinsonin mielestä taloustieteen tehtävä oli parantaa ihmisten elämää. *Inequality*-kirjan osalta nojaan kustantajan (Harvard University Press) verkkosivuihin, niiden linkkeihin (mm. Atkinsonin haastatteluja), The Guardianin arvioon (26.6.2015) ja Jouko Kajanojan kirjoitukseen ”15 keinoa vähentää eriarvoisuutta” (KU Viikkolehti 9.9.2016).

tuntui jännältä uudelta idealta. Paremmin tutustuttaessa se vähän latis-  
tui (esim. Taimio 2016). Kysymyksessä olisi lähinnä rahapolitiittinen vaih-  
toehto sille, että EKP suoltaa likviditeettiä pankeille ja yrityksille. Tämän  
elvyttävät vaikutukset olivat ainakin aluksi vähäiset.<sup>13</sup> Mahdollisesti  
saman rahan jakaminen suoraan EU-kansalaisille tuottaisi sekä kansa-  
laisten sitoutumista EU:hun että tehokkaamman kysyntäruiskeen. Raha  
voisi myös lämmittää ainakin hetkellisesti köyhimpiä eurooppalaisia tai  
sysätä heitä johonkin uuteen alkuun.

Esillä on myös runsaasti *vaihtoehtoisen talouden ja työn* visioita. Kirjo  
on laaja, ja olen ”törmännyt” ainakin seuraaviin: kohtuu-, hyvinvointi-,  
alusta-, jakamis-, kierto-, yhteisö-, solidaarisuus-, osuuskunta-, osalli-  
suus-, omatunto-, onnellisuus- ja yhteishyvän talous. Samaan listaan  
voisi lisätä yhteisvaurauden, *post-growthin*, *degrowthin*, *downshiftauksen*,  
aikapankit, hidastamisen, kaupunkiviljelyn ja ruokapiirit. Jotkut ideoista  
ovat arvostettujen taloustieteilijöiden esittämiä, jotkut median suosik-  
keja, jotkut yksityisajattelua. Useat ovat vastauksia palkkatyöpaikkojen  
puutteeseen ja prekarisaatioon, monia motivoi ekologinen ja sosiaalinen  
kestävyys, jotkut ovat virinneet nykyisen digitalisaatioharpauksen kyl-  
jessä. Ne ovat marginaalisia, mutta ne innostavat ja mobilisoivat useita.  
Säilyvätkö ne marginaalissa, hiipuvatko pois ja korvautuvatko uusilla vai  
muuttavatko maailmaa, sitä en tiedä. Ne ovat jonkinlaisia piikkejä hyvin-  
vointivaltiollisen kapitalismin lihassa. Kapitalismi sallii vaihtoehtoisten  
talouksien ja elämänmuotojen saarekkeita, mutta niiden laaja realisoitu-  
minen merkitsisi sekä kapitalismin että hyvinvointivaltion tuolle puolen  
kurkottamista.

Ehkä vakavin haastaja hyvinvointivaltiolle on *ekologinen ja ympäris-  
tön kestävyys*. Olen välttänyt tässä kirjassa kestävyysdiskurssia. Jos haluaa  
käyttää kestävyyskäsitettä, niin kriisien, kritiikin ja rahoituson-  
gelmien ympäröimä hyvinvointivaltio ei ole näyttänyt kovinkaan kestä-  
vältä. Tämä ”vanha” kestävyysdiskurssi on 2000-luvulla saanut rinnal-  
leen uuden ekologisesti motivoituneen (Julkunen 2012ad). Ekologisen  
diskurssin näkökulmasta kestävä hyvinvointivaltio vaatisi ajattelun, käy-  
täntöjen, politiikan ja politiikkojen revision, jonka rinnalla tähänasti-  
nen reformi on näpräämistä. On siis syytä avata tätäkin, eko/hyvinvoin-

---

13 Tosin nyt keväällä 2017 näyttää siltä, että EKP:n rahapolitiikka olisi vetänyt  
Eurooppaa, euroaluetta ja sen mukana Suomea talouskasvuun.

tivaltion dilemmaa. Sitä ennen kommentoin kuitenkin perustuloa, joka on useiden ekologiseen ja sosiaaliseen kestävyysnäkökulmien visioiden peruspilareja. Molemmat, ekologinen kestävyys ja perustulo ovat jo vuosikymmeniä vanhoja ideoita, mutta 2000-luvulla ne ovat vahvemmin esillä kuin koskaan ennen, ympäristöliike myös kansainvälisiin ohjelmiin ja sopimuksiin, EU-direktiiveihin ja kansallisiin lakeihin ja ympäristöhallintoon jo juurrutettuna.

### *Perustulo*

Oltuaan vuosikymmeniä marginaalissa, vaikkakin laajan moraalifilosofien ja innovoivan keskustelun kohteena, *perustulo* on 2010-luvulla nousut suorastaan rakettimaisesti esille (de Wispeleare 2015). Chris Pierson sanoi, että kannattajien mielestä perustulo voisi säilyttää sosiaalidemokraattisen hyvinvointivaltion ydinarvot, kuten sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, ja silti, paradoksaalisesti, se olisi mahdollinen vain hylkäämällä monet sosiaalidemokraattiset instituutiot. Näin minäkin olen arvioinut (Julkunen 2009b). Tästä vihjaa myös se, että perustulo ei ole herättänyt kiinnostusta sosialidemokraattisissa Ruotsissa. Niin tai näin, olisipa perustulo (sosiaalidemokraattisen) hyvinvointivaltion korkein aste tai sen tuolla puolen, vastaus tämän ajan sosiaalisiin kysymyksiin tai mahdoton utopia, siinä on lupausta ja se onnistuu mobilisoimaan liikettä, puolestapuhujia ja vastustajia.

Perustulo – tai kansalaispalkka, kuten sitä ennen kutsuttiin – on ideologinen ja pragmaattinen hybridi. Perustulo kokoaa eri tavoin ajattelevia jossain määrin yhteiseen rintamaan: punavihreitä, ekososiaalisia aktivisteja, liberaaleja, oikeisto- ja vasemmistolibertaristeja, anarkisteja, prekaareja, pienyrittäjiä, köyhyysaktivisteja, kansalaisyhteiskunnan vahvistajia, sosiaalipolitiikan rationalisioijia, työmarkkinareformisteja, futurologeja. Monet edellä listatuista vaihtoehtoisista talouksista sisältävät perustulon kansalaisten toimeentulojen perustana. Toisille perustulo sovitetaan osaksi jo rakennettua hyvinvointivaltiota rationalisoiden ja ajanmukaistaen sitä, toisille se on hyvinvointivaltion tuolla puolen oleva kansalaisen oikeus. Kun perustulo tuodaan poliittiselle asialistalle, se joudutaan sosiaalipolitisoimaan ja suhteuttamaan kypsän hyvinvointivaltion rakenteisiin.

Pragmaattisesti perustulo on nähty ratkaisuksi jälkifordistisen tai prekaarin työelämän ongelmiin, toimeentulolähteiden pettämiseen, sosiaaliturvan monimutkaisuuteen ja köyhyyteen. Aito perustulo on vastikkeeton, mutta esillä on myös erilaisia vastikkeeseen sidotun osallistumistulon muotoja. Nykyisessä työllisyyttä ja työkannustimia janoavassa ilmapiirissä poliittisesti läpäisykykyisin argumentti koskee perustulon aktivointi- ja työllisyysvaikutuksia. Perustulo ei tarveharkintaisten etuuksien tavoin leikkaudu pois pienten tulojen myötä, joten sen avulla toivotaan voitavan selättää tarveharkintaisten etuuksien synnyttämät kannustin-, byrokraatia- ja köyhyysloukut. Sen odotetaan mahdollistavan ja tekevän säällisiksi matalapalkkaiset työt, lyhyet työajat ja työpätkät. Perustulo muodostaisi tuloperustan myös itsensä työllistäjille, taiteilijoille, kansalaisaktiiveille, osuustoiminnalle ja pienyrityksille. Se tukisi palkkatyön ulkopuolisia, uusia ja autonomisia työn ja tuotannon muotoja. Se palkitsisi yhteiskunnallisesti välttämättömästä informaalista koti-, hoiva- ja vapaaehtoistyöstä sekä antaisi toimeentuloa siirtymätyömarkkinoiden katkoksiin ja kategoriasta (työllinen, työtön, opiskelija, lapsia hoitava, sairas) toiseen siirryttäessä. Perustulo yksinkertaistaisi sosiaaliturvaa ja vähentäisi vähimmäistoimeentuloa tarvitsevien ”luukuttamista”, nöyryyttämistä ja kuittisotaa; joidenkin toiveissa se myös lievittäisi köyhyyttä.

Näitä argumentteja vastassa on joukko vastaväitteitä ja kysymysmerkkejä (Julkunen 2009b; Kangas & Pulkka 2016). Työllisyyden kasvusta on tullut perustulon keskeinen poliittinen tavoite, mutta potentiaalisista työllisyysvaikutuksista ei päästä sopuun. Synnyttääkö perustulo syrjäytymis- ja työmarkkinoilta vetäytymisansan vai rohkaiseeko ja mahdollistaako se päinvastoin työntekoa edellä esiteltyjen toiveiden mukaan? Miten se vaikuttaa työmarkkinoihin, ja ruokkiiko se epävertettä yritystointimintaa ja harmaata taloutta? Kansalaispalkka, perustulo tai negatiivinen tulovero on monimukainen sovellettava. Siitä ja sen käyttäytymisvaikutuksista on vähän empiiristä tietoa. Jurgen de Wispelaere (2015) sanoo, että suurin osa filosofisista ideoista on kadotettu, kun ideaa on yritetty siirtää laeiksi (*lost in legislation*) ja että yksikään toteutunut malli ei muistuta edes etäisesti filosofien päiväunia.

Suomessa valtioneuvostolle tehdyssä esiselvityksessä referoidaan kymmenkunta perustulon tai negatiivisen tuloveron kokeilua (Kangas & Pulkka 2016). Useimmat on toteutettu Euroopasta ja sen kypsisistä hyvin-

vointivaltioista suuresti poikkeavissa oloissa. Ensimmäiset neljä ovat Yhdysvalloissa vuosina 1968–1980 toteutetut negatiivisen tuloveron kenttäkokeet. Mukana ovat myös Kanada, Intia, Kenia, Uganda ja Meksiko. 2010-luvun puolivälissä asia on ollut ajankohtainen ainakin Sveitsissä, Kanadassa, Hollannissa ja Suomessa. Uutisten mukaan Kanadassa pilotoidaan kansalaispalkkaa Ontarion osavaltiossa. Sveitsiläiset puolestaan hylkäsivät perustulon kansanäänestyksessä, jossa 77 prosenttia äänesti sitä vastaan (YLE-uutiset 6.6.2016). Äänestystä ei ollut sidottu mihinkään summaan, mutta kampanjoinnissa oli esillä varsin korkea tulo, täysi-ikäiselle 2 260 euron vastikkeeton kuukausitulo. Hollannissa perustulo on ollut keskusteluissa 1970-luvulta lähtien. 2010-luvun puolivälissä vallassa oleva hallitus suhtautuu perustuloon penseästi. Ideaa pidetään vasemmistolaisena ilmaisen rahan jakamisena. Sen sijaan monet kunnat kaavailevat kokeilua tosin välttämättä perustulon käsitettä (Kangas & Pulkka 2016).

Suomessa Sipilän hallitus (2015–2019) otti perustulokokeilun ohjelmaansa. Kokeilua valmisteltiin kireässä aikataulussa (esiselvitys 30.3.2016, Kangas & Pulkka 2016). Selvitys antoi esimakua siitä, miten kompleksinen asia jo pelkän kokeilun suunnittelu on. Oli ratkaistava perustulon malli, suuruus, suhde muihin sosiaalietuuksiin ja verotukseen ja kokeilun kesto. Oli päätettävä kokeiluun tulevien valinta, selätettävä perustuslain yhdenvertaisuusvaatimus ja suunniteltava kokeilun seuranta. Oli otettava huomioon viranomaisten ja kuntien tehtävät, samoin EU-lainsäädäntö. Kaiken monimutkaisuuden keskeltä kuitenkin puristettiin esiin aika yksinkertainen kokeilu, joka käynnistyi vuoden 2017 alussa. Perustuloa saa 2000 satunnaisesta valittua työtöntä. Tulo vastaa peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea, mutta ei siis leikkaudu pois, vaikka työtön saisi tuloja. Julkisuudessa kiiteltiin, että kokeilu saatiin aikaan, mutta kokeilun sisältö herätti arvostelua. Kokeiluryhmää on pidetty kapeana ja mallia epärealistisena, koska kokeiluun ei voitu ottaa mukaan perustulon vaatimaa verouudistusta, joka leikkaisi tulon pois riittävästi ansaitsevilta. Itse ajatellen kokeilussa olevan niin paljon kysymysmerkkejä, että olivatpa tulokset mitkä tahansa, ne voidaan taktisista syistä kiistää. Kokeilu herätti kuitenkin kansainvälisen median kiinnostusta. Ilmaisen rahan jakaminen on nyt osa Suomi-brändiä.

Perustulo on siis esitetty hyvinvointivaltion tuolle puolen kurrottavana ratkaisuna. Ainakaan se ei ole ”valtion tuolla puolen”. Se vaatii lain pakottavaa ja hallintokoneiston toimeenpanevaa voimaa, valtion kykyä koota veroja ja suunnata ne uudella tavalla. EU-maailmassa se edellyttää myös valtioiden välisiä sopimuksia, ja vapaan liikkuvuuden oloissa se saattaa vaatia myös ylikansallista toteutusta.

### *Hyvinvointivaltiosta ekohyvinvointivaltioon*

Maapallon voimavarojen, ympäristön ja talouskasvun välinen ristiriita tematisoitiin viimeistään 40-50 vuotta sitten. Arvioiden mukaan ihmiskunnan ekologinen jalanjälki ylitti kestäväen rajan 1980-luvulla. Saman 1980-luvun lopulla tiede pääsi kohtuulliseen yksimielisyyteen kasvihuoneilmiön tuhoisuudesta, kestäväen kehityksen käsite omaksuttiin poliittiseen käyttöön ja YK:n johdolla lanseerattiin kestäväen kehityksen globaalit ja kansalliset politiikat (Rouhinen 2006). Ilmastonmuutoksen kiihtyminen ja sen aiempaa laajempi tunnustaminen 2000-luvulla on nostanut ekologisen kysymyksen ja hiilipäästöjen rajoittamisen entistä vahvemmin esiin. Vaikka hyvinvointivaltion tutkimus on käsitelty implisiittisesti rahoituksen ja sosiaalista kestävyyttä, käsitteen ilmaantuminen alan tutkimukseen on uudehko ilmiö (Taylor-Gooby 2011).

Maapallon pelastamisvisioita ja -skenaarioita on monenlaisia. Toiset ovat markkinamyönteisiä luottaen ”vihreään kapitalismiin” ja teknologiaan, toiset luottavat ruohonjuuritasolta nousevien liikkeiden ja valintojen voimaan, kolmannet painottavat valtioiden ja niiden välisten sopimusten merkitystä. Vihreän kapitalismin skenaariossa uskotaan, että liike-elämän omien intressien, vihreän teknologian ja ”lempeän” ohjauksen avulla voidaan samanaikaisesti vähentää ympäristökuormitusta ja säilyttää kapitalistinen kasvu- ja kulutusdynamikka. Tällainen skenaario ei aseta hyvinvointivaltiolle uutta uhkaa jo ennestään kertyneisiin verrattuna, vaan maapallon pelastamisesta nouseva kasvudynamikka voisi tukea hyvinvointivaltioidenkin rahoitus pohjaa.

Kriittisessä katsannossa tämä ei kuitenkaan riitä planeetan pelastamiseen. Monet skenaariot ja liikkeet, kuten *degrowth*- ja *post-growth*-liikkeet ja ideat ovat fundamentaalisesti kasvu- tai jopa kapitalismikriitti-

siä. Esimerkiksi *degrowth*-idean keskeinen guru, Serge Latouche (2010) kuvaa ajatteluaan ja ohjelmaansa antikapitalistiseksi.<sup>14</sup> Näiden liikkeiden implikaatiot ovat radikaaleja paitsi kapitalismille myös hyvinvointivaltiolle. Vanha resepti hyvinvointivaltion ylläpitämiseksi, siis enemmän kasvua, työtä ja verotuloja, ei tämän näkemyksen mukaan ole enää mahdollinen.

2000-luvulla esille nousseet talouslaskun, kasvuttomuuden ja kohtuutalouden ideat vaativat eräänlaista ”vähemmän-yhteiskuntaa”, siis vähemmän luonnonvarojen käyttöä, vähemmän hiilipäästöjä, vähemmän ympäristö- ja ilmastokuormaa ja tämän saavuttamiseksi vähemmän kulutusta, vähemmän (ansio/palkka)työtä, vähemmän työaika – toki enemmän aitoa hyvinvointia ja onnellisuutta. Argumenttiin kuuluu, ettei kasvutalous lisää enää hyvinvointia, eivätkä kansantuote ja sen kasvu ilmaise ja mittaa aitoa hyvinvointia. Kasvuriippuvuudesta irrottautunut, kohtuullisuuteen perustuva elämänmuoto tuottaisi itse asiassa enemmän hyvinvointia.

(Puna)vihreä ajattelu ja jotkut feministiset suuntauksukset ovat pitäneet näitä ideoita esillä jo vuosikymmeniä, mutta ilmastonmuutos on antanut niille uutta pontta.<sup>15</sup> Skenaarion mukaan omavaraisempi, yhteisöllisempi ja paikallisempi vähemmän-elämä olisi myös tyydyttävämpää ja mielekkäämpää. Tällainen elämänmuoto ehkäisisi syrjäytymistä ja sosiaalisia ongelmia. Työajan lyhentäminen tekisi tilaa arkista apua tarvitsevien lasten, vanhojen ihmisten, vammaisten ja mielenterveysongelmaisten hoivalle ja auttamiselle. Näin vähennettäisiin hyvinvointivaltion tarvetta.

Hyvinvointivaltion ekologinen ja fiskaalinen ulottuvuus eivät hevin kohtaa toisiaan. Daniel Bailey (2015) puhuu hyvinvointivaltion ympä-

---

14 Radikaaleimmat tai kumouksellisimmat ajattelevat amerikkalaisen aktivistin Bill Ayersin lailla, että ”voimme joko pelastaa kapitalismin ja lopettaa koko planeetan tai lopettaa kapitalismin ja pelastaa planeetan” (KU Viikko-lehti 26.5.2017).

15 Ranskalaisen André Gorzin *Ecologie et politique* ilmestyi jo 1975, ja hänen poliittinen ekologiansa tuli tutuksi suomeksikin ilmestyneessä kirjassa *Eläköön työttömyys!* (1982). Tämän päivän vaatimukset lyhyemmästä työajasta, työn jakamisesta ja yhteisöissä tuotettavasta toimeentulosta olivat siinä jo hyvin esillä. Maailma vain ei ole mennyt 30-40 vuoden ikäisen ekososiaalisen vaihtoehdokenaarion suuntaan.



ristöparadoksista. Hyvinvointivaltion rahoituksen perustuminen ekologisesti kestävämmälle kasvulle on kyseenalaista, mutta hyvinvointivaltion tuhoaminen olisi kontraproduktiivista myös ympäristön kannalta. (Hyvinvointi)valtiot voivat näet edistää vähähiilisiä toimintoja ja yhteisen/julkisen hyvän ideaa samoin kuin tuottaa rahoituksellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti tehokkaita hyvinvointipalveluja ja sosiaaliturvajärjestelmiä. Ratkaisuna ei voi olla yksinkertainen hyvinvointivaltion lakkauttaminen tai rapautumaan päästäminen.

Bailey miettii, että suppeampi, menoiltaan ja rahoitustarpeeltaan pienempi hyvinvointivaltio saattaisi olla normatiivisesti ja funktionaalisesti hyväksyttävä, jos talous, työmarkkinat, yhteiskunnat ja yhteisöt tuottaisivat kohtuullisen tasa-arvoisia tuloksia ja minimoisivat sosiaaliset riskit ja ongelmat. Tähän kaivattaisiin oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa tuottavaa ”ensijakoa” (*predistribution*), säällisen toimeentulon lähteitä sekä tulojen ja varallisuuden tiukemmin progressiivista verotusta. Tasainen ensijako olisi kuitenkin vasta ensimmäinen askel. Tarvitaan rakenteita, jotka pystyvät pitämään yllä hyvinvointivaltion funktioita, eli rajoittamaan eriarvoisuutta, vakuuttamaan kollektiivisia riskejä, tuottamaan sosiaalista turvaa sekä ehkäisemään ja korjaamaan sosiaalisia ongelmia.

Tämän päivän kasvu-, kapitalismi- ja hyvinvointikriitikot pyrkivät toki yhdistämään maapallon säilymisen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, integroimaan ne samaan transformatiiviseen politiikkaan. Löysin äsken vähän sattumoisin Ian Goughin otsikoltaan lupaavan artikkelin *Welfare States and Environmental States: a framework for comparative analysis* (2014).<sup>16</sup> Gough kirjoittaa samassa poliittisen talouden kehityksessä, jossa tämänkin kirja on kirjoitettu. Hän tarkastelee myös kiinnostavasti hyvinvointivaltion ja ympäristövaltion toisiinsa rinnastuvia, mutta kovin eriaikaisia liikkeellelähtö- ja ekspansioprosesseja. Goughin mukaan ympäristövaltion rakentaminen on 2000-luvulla siirtymässä erillisestä politiikka-alueesta vaiheeseen, jossa sen linkit koko yhteiskuntapoliti-

---

16 Ian Gough on merkittävä brittiläinen sosiaalipoliitikko, LSE:n professori. Satuini menemään hänen kotisivuilleen tämän kirjan loppumetreillä siksi, että hän tulee puhumaan syksyllä 2017 Jyväskylään sosiaalipolitiikan päiville. Viime vuosina hän näyttää suuntautuneen sosiaalisen ja ekologisen kestävyuden kysymyksiin. Kyseinen artikkeli löytyy hänen LSE:n kotisivuiltaan.

kan kenttään vahvistuvat ja defensiivinen ote on vaihtumassa radikaalien muutosten vaatimiseen. Ympäristöpolitiikkaa ei voi enää eristää myöskään hyvinvointivaltiosta, vaan on alettava ratkoa *eco-welfare staten* – suomeksi ehkä ekososiaalisen valtion – mahdollisuutta ja kysymyksiä.

Gough listaa kasvun jälkeisen ajan ja politiikan vaatimuksia suomalaisestakin keskustelussa tutulla tavalla. Ekososiaalisen kulutuspolitiikan tulisi priorisoida kollektiivisia investointeja ja kollektiivista kulutusta, edistää paikallista, yhteisöpohjaista kulutusta, rajoittaa yllellisyyskulutusta sekä edistää luontoa säästävää ruokavaliota, palvelujen yhteistuotantoa ja vähäpäästöisiä vapaa-ajan käyttötapoja. Sosiaalipoliittisten interventioiden tulisi ehkäistä sosiaalisia ongelmia. Ekososiaalisen työpolitiikan pitäisi vähentää palkkatyöhön käytettyä aikaa, luoda vaihtoehtoisia työnteon muotoja ja paikallistaa tuotantoa. Eriarvoiseen tulonjakoon tulisi puuttua julkisen palvelutuotannon, veroprogression, minimi- ja maksimipalkkojen sekä ammattiyhdistysliikkeen oikeuksien avulla.

Jotta vähemmän-yhteiskunta vastaisi ympäristöliikkeiden ihanteita ja yhdistäisi ekologisen ja sosiaalisen kestävyuden, vaadittaisiin siis globaalin talouden sääntelyä, radikaalia globaalia ja kansallista uusjakoa, tasaisempaa työn, työajan, tulojen ja kulutuksen jakamista, maksimikulutusnormeja sekä paikallis-yhteisöllistä elämänmuotoa, hoivan ja avun tuotantoa. Kaikki tämä merkitsisi jyrkkää irtiottoa markkinaliberaalista suunnasta. Vaatimusten toteuttaminen vaatisi laajan poliittisen yhteisymmärryksen, jonka turvin markkinoiden, kuluttajien ja työntajien vapautta voidaan rajoittaa.

Gough tietää hyvin, että radikaali ympäristövaltio on epätodennäköisempi kuin varovaisemmat vihreän kapitalismin tyyppiset tavat vastata ilmastonmuutokseen. Hän asettaa kuitenkin jotain toivoa ei-anglosaksiseen Eurooppaan ja EU:hun, esimerkiksi sosiaalidemokraattiseen hyvinvointimalliin. Pohjoismaat ovat toki kärjessä kestäväen yhteiskunnan mittareilla, kuten useimmilla muillakin globaalien vertailujen ulottuvuuksilla (Saari 2011). Silti niidenkin ekologinen jalanjälki on suuri ja niiden elämänmuotoa voi hyvin perustein pitää ekologisesti kestäättömänä (Helne ym. 2011). Suomessa kaikkein köyhimpienkin kuten toimeentulotuen saajien kulutus ylittää ekologisen kestävyuden rajat (Hirvilampi 2015). Sellainen elämänmuodon kumous, jonka radikaali ympäristöliike argumentoi välttättömäksi planeetan säilyttämisen kannalta, näyttää

Don Quijoten yritykseltä pohjoismaisessakin kontekstissa.

Goughin esittämä eko-hyvinvointipolitiikan hahmotelma listaa laajasti (yhteiskunta)politiikan alueita, mutta se ei juuri puutu tässä kirjassa käsiteltyihin hyvinvointivaltion rakenteisiin, kuten sosiaalivakuutukseen. Minun on vaikea nähdä, miten pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden rakenteet – ansioista palkitsevat eläkkeet ja muu ansioturva sekä professionaaliset palvelut – sovitettaisiin yhteen vähemmän-yhteiskunnan kanssa. Juuri ansioetuudet, kuten työeläkkeet ja vanhempainrahat, sekä pitkälle ammatillistuneet terveys-, sosiaali-, koulutus- ja kasvatustalvet ovat taanneet keskiluokan kannatuksen hyvinvointivaltiolle. Nämä suunnat pitäisi siis kääntää. Eriarvoistavat ansioetuudet tulisi korvata minimin tarjoavalla perustulolla, ja ainakin osa professionaalista tiedeperusteisista palveluista tulisi korvata yhteisöissä tehtävällä epävirallisella, amatöörien antamalla avulla ja hoivalla.

Edelleen minun on vaikea uskoa, että tällaisen politiikan vaatima ekosolidaarinen ja ekososiaalinen tietoisuus syntyisi pohjalta ylöspäin, sosiaalisen liikkeen ja valistuksen voimasta.<sup>17</sup> Jos taas tällaista politiikkaa alettaisiin toteuttaa ylhäältä alaspäin, se koettaisiin ennenkuulumattomana hyvinvointivaltion ja yksilönvapauksien alasajona. Jos yksityistä kulutusta ei samanaikaisesti suitsittaisi progressiivisella verotuksella tai poliisimaisella valvonnalla, portit yksityisille vakuutus-, terveys- ja hoivamarkkinoille avautuisivat selkoselälleen. Baileyn (2015) argumentin mukaisesti tätä olisin luultavasti ympäristön kannalta kontraproduktiivista, sillä yksityinen tuotanto tuskin olisi julkista hiilineutraalimpaa.

Viisi vuotta sitten (Julkunen 2012a, 108-109), jolloin yritin paneutua kestävyuden teemaan, katsoin, että niin hyvinvointi- kuin kilpailuvaltiokin joutuvat tekemään tilaa seuraavalle projektille eli *ympäristövaltiolle*, siis valtioiden toimintojen tietylle väistämättömälle siirtymälle kohti ekologista kestävyttä. Jos uusliberalismi merkitsi valtioiden työntämistä taaksepäin, ekologinen kestävyys vaatii valtioiden panosta. Nyt keväällä 2017 voi myös toivoa, että – paradoksaalisesti ja vastoin degrowth-

---

17 Tällaisesta heräämisestä – kansalaisten ympäristötietoisista valinnoista, planeettaa pelastavista startup-yrityksistä jne. – on toki paljon esimerkkejä. Yhteinen tietoisuus voi myös nousta uudelle tasolle, jos ja kun ilmastonmuutoksen aiheuttamat tuhot ovat riittävän kouriintuntuvat myös maapallon ylikuluttavien luokkien elämässä.

logiikkaa – näköpiirissä oleva (eurooppalaisen) talouskasvun viriäminen ja kriisitunnelmien väistyminen helpottavat etenemistä ympäristöinvestointeihin, teknologisiin innovaatioihin ja kansainvälisiin sopimuksiin (Trumpista huolimatta)<sup>18</sup> nojaavalla ympäristötiellä.

## 10.4. Paradoksaalinen hyvinvointivaltio

### *Menetetty ja lujasti paikoillaan*

2000-luvun hyvinvointivaltio on paradoksaalinen. Hyvinvointivaltio näyttää samanaikaisesti menetetyltä – murskatulta, alasajetulta – ja peruuttamattomalta, resilientiltä ja vahvasti läsnäolevalta. Kehittyneet maat käyttävät hyvinvointivaltion menoihin enemmän kansantalouden resursseja kuin koskaan ja hyvinvointivaltion sateenvarjon alle luetut järjestelmät terveydenhuollosta lapsilisiin ja eläkkeistä päivähoitoon ovat pystyssä. Silti meillä voi olla tunne, että jäljellä ovat vain rippeet. Miten ihmeessä?

Menetetyt hyvinvointivaltion kokemukset eivät ole uusia. Kansainvälinen kriisikeskustelu alkoi viimeistään 1970-luvulta, kun ”sodanjälkeinen” yhteiskuntajärjestys alkoi mennä rikki ja muuntua toiseksi. Anglosaksisessa maailmassa Thatcherin offensiivi 1980-luvulla järjestytti ja katalysoi keskustelua hyvinvointivaltion peruutettavuudesta ja peruuttamattomuudesta (esim. Mishra 1990). Peruuttamattomuus-teesi nojasi niin neljännesvuosisata sitten kuten tänäänkin paljolti julkisten ja sosiaalimenojen kansantuoteosuuksien säilymiseen. Niiden supistaminen on osoittautunut vaikeaksi. Sellaiset rakenteelliset tekijät kuin väestöjen ikääntyminen, matalampi talouskasvu, kroonistunut työttömyys ja lääketieteen edistyminen synnyttävät absoluuttisten ja suhteellisten menojen kasvupaineen. Kolmekymmentä vuotta sitten saattoi sanoa, että 1980-luku oli liian lyhyt aikaväli hyvinvointivaltion peruuttamiseen.

---

18 Pariisin ilmasopimus hyväksyttiin joulukuussa 2015 ja toukokuussa 2017 sen ulkopuolella oli kaksi YK:n jäsenmaata, Syyria ja Nicaragua. Presidentti Trump on uhonnut irrottavansa Yhdysvallat sopimuksesta.

Hyvinvointivaltio on juurtunut niin syvälle talouden rakenteisiin, ihmisten arkielämään, demokratian ja poliittisen kilpailun suojeluun, että sosiaaliturvan ja palvelujen laajamittainen poisottaminen vuosikymmenessä oli mahdotonta – ilman jotain todella järjestyttävää laajan sodan, kapitalismin romahtamisen tai ilmastokatastrofin kaltaista kriisiä ja katastrofia. Mutta olisiko kolmekymmentä vuotta lisää riittänyt peruuttamiseen?

Politiikkaa ohjaavat paradigmat ja mentaaliset mallit ovat kiistatta vaihtuneet; institutionaalinen reformi ja pyrkimys hillitä hyvinvointivaltion kustannuksia on ulottunut kaikkiin kehittyneisiin maihin. Paul Pierson (2011) kirjoitti jokunen vuosi sitten, kolmisenkymmentä vuotta reformia ja sen seurauksia koskeva kansainvälinen tutkimusaineisto edessä, että hyvinvointivaltiolliset järjestelmät ovat olleet kolmenkymmenen vuoden ajan ”institutionaalisen näpertelyn” kohteena. Vaikka sosiaaliturvajärjestelmiä oli nirhattu ja hyvinvointivaltioita oli sopeutettu globaaliin talouteen ja pysyvään tiukkuuteen, harvat maat olivat joutuneet kohtaamaan todellisen tiukkuuden (*real austerity*), sellaisen joka oikeuttaisi kokemuksen hyvinvointivaltion alasajosta. Pierson toki ennakoiki tuolloin, että tiukemmat ajat voivat olla edessä, niin kuin ovat olleetkin finanssi-, euro- ja talouskriisistä pahimmin kärsineissä maissa.

Näpertelyä tai dramaattisia ja fundamentaalisia muutoksia – hyvinvointivaltio näyttää edelleen *resilientiltä*, sitkeältä. Hyvinvointivaltioidet tai ainakin ne järjestelmät ja politiikat, jotka luetaan hyvinvointivaltion sateenvarjon alle, seisovat paikallaan, ovat olemassa ja vahvasti läsnä niin poliittisilla asialistoilla kuin kansalaisten elämässä. Suomalaisia järjestelmiä ja sanastoja käyttäakseni: sairaalat, terveyskeskukset, lääkehuolto, neuvolat, eläkkeet, työttömyys-, sairaus- ja vanhempainpäivärahat, toimeentulotuki, hoivakodit ja kotipalvelu, päiväkodit, lapsilisät ja kotihoidontuki, lastensuojelu, sosiaalityö, asumisen tukijärjestelmät, alkoholin sääntely, päihdehoito, vammaisten ja kehitysvammaisten asuminen, työvoimapalvelut ja työttömien työllistäminen, eivät ole kadonneet, eivätkä ole katoamassa näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa.

Mutta kyselen, ovatko listatut pirstaleiset ja vaikeasti hallittavat järjestelmät yhdessä hyvinvointivaltio, onko niissä jokin yhteinen idea, normatiivinen perusta ja koetaanko ne hyvinvointivaltioksi. Väitän, että kokemuksellisesti hyvinvointivaltio on jotain enemmän kuin noiden järjestelmien ja politiikkojen summa. Se on jaettua hyvinvoinnin eetosta, se

on tunne- ja affektiivinen rakenne, eksistentiaalisen turvan lähde, ja juuri näitä ominaisuuksiaan hyvinvointivaltio tuntuu menettäneen. Instituutionaalinen korjailu, säästöt ja tehostaminen eivät ole sanottavasti vaikuttaneet työmarkkinoilla turvatussa asemassa olevan enemmistön elinoloihin ja toimeentuloon. Viime vuosina on tosin diagnosoitu keskiluokan alamäki, joka on kiistattomien Yhdysvalloissa. Keskiluokan alamäki, pettymykset ja putoamisen pelko juontuvat kuitenkin pikemmin työelämän kuin hyvinvointivaltion huonontumisesta (Siltala 2004, 2017).<sup>19</sup> Sen sijaan säästöt ja tehostaminen ovat suoraan kiristäneet sosiaalietuuksista riippuvien elämää ja sosiaalialan ammattilaisten työtä. Ne vaikuttavat myös laajemmin yhteiseen kokemusmaailmaan ja yhteiskunnalliseen ilmapiiriin. Ne ilmaisevat eetoksen vaihtumista, muuttavat hyvinvointivaltion luonnetta ja kasvoja, luovat epävarmuuden tunnetta ja varjostavat odotushorisonttia.

Aivan ilmeisesti hyvinvointivaltiot eivät toimi riittävänä vastavoimana tämän ajan epävarmuudelle ja vääryyksille. Vaikka valtio antaisi kansalaisille kouluja, terveystieteitä, eläkkeitä, päivähoitoa, työttömyys-, sairaus- ja vanhempainetuksia, se ei välttämättä anna sitä, mitä kaivataan: eksistentiaalista turvallisuutta, oikeudenmukaisuuden tunnetta ja paremman elämän odotushorisonttia. Valtio ei myöskään anna ”työpaikkoja” tai kaikkea sitä, mitä ”työpaikat” parhaimmillaan tarjoavat, eli ennustettavaa toimeentuloa, elämän sisältöä ja kiinnitystä yhteiskuntaan sen merkityksellisenä jäsenenä.

Jotain apeaa 2000-luvun hyvinvointivaltiossa on. Christopher Pierson kysyi jo neljännesvuosisata sitten (1991), onko jäljellä vain surullinen näky, jossa sosiaalidemokraatit aina vain kapeammassa raossa puolustavat aikansa elänyttä hyvinvointivaltiota. Risto Eräsaari ja Keijo Rahkonen antoivat eurooppalaisia analyysejä sisältävälle kirjalleen nimen *Hyvinvointivaltion tragedia* (1995). Habermas kirjoitti (alun perin 1985) hyvinvointivaltiosta, joka oli menettänyt utooppiset energiansa ja innostavuutensa. Hyvinvointivaltio ei enää viitoittanut tulevaisuutta, vaikka

---

19 Suomalainen tilastotyyppinen aineisto ei tue teesiä työn prekarisaatiosta ja keskiluokan työelämän huonontumisesta (Pyöriä & Ojala 2017). Ristiriita heijastaa kvantitatiivisesti mitattavan tiedon ja jaetun kokemuksen tai tunnetalouden välistä jännitettä (Jokinen ym. 2015). Sen pohdinta ei mahdu tähän kirjaan (vrt. Julkunen 2008h).

puolustimmekin sellaista, joka oli osoittanut välttämättömyytensä. Surumielisiä kommentteja löytyy lähempääkin. Ruotsalaisten Urban Lundbergin ja Klas Åmarkin (2013) sanoin (sosiaalidemokraattisesta) hyvinvointivaltiosta on tullut *a source of distress*, huolen ja ahdingon aihe. Sosiaaliturva ja palvelut, joiden tuli varmistaa ja vakuuttaa ihmisten elämää, ovat itsessään epävarmoja ja aukollisia ja niiden rahoituksesta on tullut ”ympyrän neliöntiä”.

Menetyksen tunteen ohella julkisuudessa elää vanhanaikaisen, aikansa eläneen ja pölyttyneen hyvinvointivaltion tunne. Paradoksaalisesti tämä tunne on liimautunut eurooppalaiseen sosiaalidemokratiaan ja sosiaalidemokraattiseen hyvinvointivaltioon. Anu Kantola sanoi eletävän aikaa, jona ”aatteet kääntävät nurjan puolensa” (HS kolumni 11.8.2015). Sosiaalidemokratiasta, hyvinvointivaltion ja erityisesti sen skandinaavisen version ideologiasta, tulee ”voimatonta huolestuneisuutta”; siltä puuttuvat uudet ideat. Sanoin paradoksaalisesti, sillä mannereurooppalaisessa diskurssissa juuri sosiaalidemokraattinen regiimi on edustanut tuottavaa, palveluihin ja sosiaali-investointeihin suuntautuvaa uutta valtiota. Lisäksi 1990-luvun sosiaalidemokraattisten johtajien sukupolvi – Tony Blair, Gerhard Schröder, Paavo Lipponen, Wim Kok – lähti reippaasti tielle, jota he itse mielellään kutsuivat modernisoinniksi, mutta kriitikot uusliberalismiksi.

Nyt 2010-luvulla eteen on auennut sosiaalidemokratian ja hyvinvointivaltioaatteen toisiinsa limittyvä alamäki. Rajuimmat tuoreet esimerkit tulevat Hollannin ja Ranskan vaaleista. Hollannissa perinteikäs sosiaalidemokraattinen puolue koki täydellisen romahduksen kevään 2017 parlamenttivaaleissa. Yhtenä syynä pidettiin osallistumista leikkauspolitiikkaan; kolme punavihreää puoluetta meni vasemmalta ohi. Ranskan presidentinvaaleissa sosialistit vajosivat niin ikään maan rakoon ja kaksi vasemmistolaisempaa vaihtoehtoa saivat laajemman kannatuksen. Sosiaalidemokratia tuntuu olevan puun ja kuoren välissä. Yhdestä kulmasta katsoen se on jumittunut vanhanaikaiseksi käyneeseen hyvinvointivaltioon; se on kyvytön uudistumaan ja uudistamaan. Toisesta kulmasta se taas on livennyt uusliberaalille tielle, osallistuu leikkaus- ja säästöpolitiikkaan ja on kyvytön puolustamaan hyvinvointivaltiota.

Otaksun, että hyvinvointivaltio sosiaaliturvan ja hyvinvointipalvelujen mielessä ei kuitenkaan ole sosiaalidemokratian Akilleen kantapää. Sosi-

aalidemokratialla on näet toiset, vielä pölyttyneempää leimaa kantavat kasvot: liittoutuminen korporatismiin, ammattiyhdistysliikkeen ja ”saa-  
vutettujen etujen” puolustuksen kanssa. Pyrkinessään modernisoimaan  
sosiaalidemokratian Tony Blairin *New Labour* teki pesäeron *Old Labour*-  
iin eli nimenomaan ammattiyhdistysliikkeeseen. Suomalaisen yrittäjäyys-  
myönteisen ilmapiirin valossa tuntuu, että tämä anglosaksinen dilemma  
on levinnyt myös Pohjoismaihin, ja suurin kipukohta koskee työmark-  
kinareformeja. Käsitys siitä, että hyvinvointivaltion ja työmarkkinoiden  
kombinaatio vaatii uudelleenajattelua, jaetaan yleisesti. Samalla ideat tör-  
määvät herkästi vastarintaan ja epäilyksiin.

### *Hyvinvointivaltion saartaminen*

Neljänkymmentä vuotta ”suuren katkoksen” jälkeen voi jo sanoa, että  
kysymys hyvinvointivaltion peruuttamisesta ja peruuttamattomuudesta,  
menettämisestä ja säilymisestä on liian kaksijakoinen. Sen sijaan voi kysyä,  
millaisen tai miten fundamentaalisen muodonmuutoksen eurooppalaiset  
hyvinvointivaltioidet ovat kokeneet. Jos Paul Pierson puhui institutionaali-  
sista näpértelystä, niin huomattavasti laajempaa hyvinvointivaltion kon-  
septiota edustava Anton Hemerijck (2013a) painottaa hyvinvointivaltion  
systemaattista muutosta kaikilla sen politiikka-alueilla: talous- ja vero-  
politiikassa, palkanmuodostuksessa, työelämän suhteissa, sosiaalivakuu-  
tuksessa, sosiaalihuollossa ja palveluissa. Instituutionaalista näpértelyä vai  
perustavaa muodonmuutosta? Missä mittatikki?

Tästä kirjasta voi saada kuvan, että hyvinvointivaltion reformointi on  
uhkaavaa ja kielteistä. Päinvastoin, hyvinvointijärjestelmien korjailu ja  
ajanmukaistaminen on välttämätöntä. Kielteinen ja uhkaava sävy kertoo  
siitä, että yhteiskunnallisiin suhteisiin, asiantuntijuuteen ja kansalais-  
ten arkeen juurtuneiden hyvinvointijärjestelmien korjailu ei ole yksin-  
kertaista, vaikka järjestelmien ongelmat tunnustettaisiin. Kiteytetysti  
tämä juontuu kahdesta asiasta. Institutionaalinen muutos synnyttää  
aina kitkaa ja vastarintaa; kutsuttakoon sitä vaikka polkuriippuvuudeksi.  
Lisäksi ”uudet realiteetit”, kolmenkymmenen viime vuoden taloudelliset,  
sosiaaliset ja demografiset olot ovat olleet sellaiset, että muutos on usein  
merkinnyt jo rakennetun sosiaalisen turvan ja suojan heikentämistä. Sitä



vastustetaan poliittisiin ja sosiaalipoliittisiin järjestelmiin sisäänrakennetuissa veto-asemissa. Kansalaisilla on eräänlainen yleistynyt veto silloin, kun jotain omalle elämälle tai omille moraalisisille tunteille ja vakaumukselle olennaista uhataan pyyhkäistä pois – vaikkapa lähineuvola, synnytyssairaala tai kotihoidon tuki.

Olen edellä painottanut eetoksen ja poliittisten paradigmojen vaihtumista. Mutta toki instituutiotkin ovat olleet liikkeessä ja reformoinnin kohteena. Institutionaalinen muutos on harvoin äkillistä ja radikaalia. Yleensä se on vähittäistä, asteittaista, kätkeytä, hiipivää ja ryömivää. Tässä kirjassa kuvattu hyvinvointivaltion muutos sisältää varmasti kaikkia mm. Kathleen Thelenin ja Wolfgang Streeckin erottamia tyyppisiä. Karkeasti ajatellen tuntuu, että kerrostuminen (*layering*) on keskeinen muutosmekanismi. Olemassa olevaan instituutioon alkaa rakentua uusia järjestelyjen kerroksia. Vanhoja instituutioita myös hylätään (*abolition*) ja ne tulevat uusien syrjäyttämäksi (*displacement*). Olemassa olevia instituutioita varustetaan uusien merkityksin ja tehtävin (muuntuminen, *conversion*). Instituutiot, joiden tuli tuottaa turvallisuutta ja hyvinvointia, onkin retorisesti ja idealtaan käännetty kilpailukyvyyn tai hallinnan palvelukseen. Juuri tällainen konversio selittää osaltaan menetetyt hyvinvointivaltion kokemukset.

Tässä yhteydessä nostan vielä erityisesti esille yhden institutionaalisen muutoksen tyyppin eli *ajautumisen* (*drift*). Kuten olen todennut, minusta näyttää perustellulta erottaa kaksi eri vivahdetta: ajautumisen uusiin hyvinvointijärjestelyihin ilman demokraattisesti harkittua suuntaa ja päätöksiä sekä toiseksi hyvinvointivaltion ajautumisen nurkkaan ja joutumisen saartetuksi sen tavoitteille vastakkaisten kehityssuuntien jyrätessä. Paul Pieresonin (2011) mukaan Yhdysvaltojen hyvinvointivaltio on erityisen altis tällaiselle kehityskululle. Samalla kun sen ydininstituutiot (*Social Security, Medicare*) seisovat paikallaan ilman sanottavia muutoksia, tapahtui ajautuminen äärimmäisen eriarvoiseen, ”voittaja ottaa kaiken” -yhteiskuntaan. Muut voimat ja kehityssuunnat saartoivat hyvinvointi-instituutiot.

Eurooppalaiset poliittiset laitokset, työmarkkinat ja hyvinvointivaltiot poikkeavat yhdysvaltalaisista, eivätkä eriarvoisuus tai keskiluokan alamäki ole paisuneet Yhdysvaltojen mittoihin. Sen sijaan eurooppalaisessa tutkimuskirjallisuudessa on loputtomasti pohdintaa uusista sosiaalisista riskeistä ja niihin vastaamisesta. Perustellusti voi väittää, että myös

Euroopassa on tapahtunut hyvinvointivaltioiden ajautumista nurkkaan, kun politiikka ja politiikat eivät pysty vastaamaan uusiin riskeihin eivätkä hallitsemaan työn, tulojen ja asumisen markkinoita.

Useimpien Euroopan maiden keskiluokat ovat säilyttäneet kohtuullisesti sosiaaliset oikeutensa. Sen sijaan eurooppalaisetkaan hyvinvointivaltiot eivät ole pystyneet torjumaan köyhyyttä ja eriarvoisuutta. Samalla kun globaalissa köyhyydessä on helpottamisen merkkejä, EU:n Eurooppa 2020 -strategiassa (2009) asettama tavoite köyhyyden vähentämisestä – vähintään 20 miljoonan ihmisen nostaminen pois köyhyydestä – ei näytä toteutuvan. Noin neljäsosa EU-maiden asukkaista elää EU:n määritelmän mukaisessa ”köyhyys- ja syrjäytymisriskissä”, ja näin määriteltä köyhyys on yleistynyt vuoden 2009 jälkeen niin EU28-maissa kuin euroalueella.<sup>20</sup> Huono-osaisten sosiaaliturvan heikentäminen ja kontrollin kiristäminen eivät ole tuottaneet köyhyyden vähenemistä. Sarkastisesti voi sanoa, että köyhyyden poistaminen olisikin kovin helppoa, jos se kävisi näin!

Eriarvoisuuden kasvu on saanut köyhyyttä enemmän huomiota. Uusliberalismin muovattua maailmaa ja mieliämme kolmenkymmenen vuoden ajan, tuloerot kehittyneiden maiden sisällä ovat tänään suuremmat kuin koskaan kolmenkymmenen vuoden mittaushistorian aikana. Suunta on ilmeisesti mennyt liiallisuuksiin myös talouden kannalta, sillä kansainväliset talousjärjestöt (OECD ja IMF) ovat alkaneet varoittaa eriarvoisuuden vaaroista yhteiskuntien vakaudelle ja talouskasvulle. Talousjärjestöissä tapahtuneen uudelleenajattelun ohella monet vahvat yhteiskuntatieteelliset puheenvuorot ovat ruotineet eriarvoistumista ja esitteleet keinoja, joilla siihen voisi puuttua (esim. Wilkinson & Pickett 2011; Stiglitz 2012; Therborn 2014; Piketty 2014; Atkinson 2015). Ehdotukset, esimerkiksi vaatimukset varallisuuden progressiivisesta verotuksesta, huippujohtajien palkkojen kohtuullistamisesta tai veroparatiisien suitsimisesta, aivan samoin kuin aiemmin esittelemäni Atkinsonin ehdotukset ovat kapitalismin ja demokratian puitteissa mahdollisia poliittisia valintoja. Ne ovat kuitenkin siinä määrin vasemmistoradikaaleja, että niiden läpimenoa ei uskalla povata.

Köyhyyden ja eriarvoisuuden kasvu ovat tilastoin osoitettavia kehitys-

---

20 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe\\_2020\\_indicators\\_-\\_poverty\\_and\\_social\\_exclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_poverty_and_social_exclusion)

suuntia. Ne kertovat hyvinvointivaltion ajautumisesta sivuraiteelle, kun instituutiot ja politiikka eivät pysty torjumaan uhkien ja näköalattomuuden kasvua. Kevät ja kesä 2016 antoivat kaksi kouriintuntuvaa opetusta siitä, mitä tästä voi seurata: Donald Trumpin valinta Yhdysvaltojen presidentiksi ja Britannian Brexit (äänestys 23.6.2016). Globalisaatiosta, uusliberalismista, työpaikkakadosta, talouskriisistä ja sosiaaliturvan leikkauksista kärsineet tuntevat menettäneensä arvonsa, arvokkuutensa ja kontrollin omaan elämäänsä. Poliitikot ja media ovat ruokkineet sitä laittamalla ihmisten vaikeudet maahanmuuttajien ja Brexitin tapauksessa EU:n syyksi. Ilmiölle on haettu oikeistopopulismin sekä valkoisen tai työväenluokan raivon kaltaisia nimiä. KYLLÄ Trumpille ja EI EU:lle on myös tulkittu protesteiksi eliittejä kohtaan. Hyvinvointivaltioita sopeuttavat eliitit ja puolueet eivät näytä tunnustavan tavallisten ihmisten ahdinkoa ja tyytymättömyyttä.

Julkisesta keskustelusta, joka on tutkimusta herkempää vainuamaan tunteet ja mielialat, saa vaikutelman, että nyt puuttuu toivo paremmasta elämästä ja tulevaisuudesta. Hyvinvointivaltiot eivät anna sitä maailmassa, jota vaivaavat ja uhkaavat ilmastonmuutos, työpaikkakato, elintason lasku tai sen nousun pysähtyminen, digikumous, terrorismi, muukalaiset. Silti globaalin maailman murhenäytelmät ovat jossain muualla kuin Euroopassa tai ainakaan ne eivät ole Pohjoismaissa. Globalisaatio jakaa kansalaisia tunnetulla tavalla. Toisissa se herättää edellä mainitun nationalistisen, hyvinvointisovinistisen puolustusreaktion, toiset tunnistavat millainen ”lintukoto” esimerkiksi Suomi sittenkin on. Oman maan hyvinvointivaltion puolustaminen voi näyttää pieneltä näpertelyltä suhteessa globaalien kysymysten mittakaavaan ja globaalin hallinnan tarpeeseen. Suomalainen media puhuu ”kuplista” tarkoittaen koettujen todellisuuksien erkaantumista ja puuttuvaa keskusteluyhteyttä.

### *Entä Suomi*

Tämä kirja jatkaa viidentoista vuoden takaista *Suunnanmuutos*-kirjaa sillä erotuksella, että olen sulkenut Suomen ja suomalaisen tutkimuksen koko lailla ulos. Olen kuitenkin ajatellut, että niin yleiset katsaukset kuin maa-

kohtaiset tarinat valottavat myös oman hyvinvointivaltiomme kysymyksiä. *Suunnanmuutoksessa* kerroin, miten käänne pantiin toimeen toisiaan seuranneilla rahamarkkinoiden vapauttamisen, julkisen sektorin, työmarkkinoiden ja sosiaalipolitiikan reformeilla, ja miten 1990-lama laittoi niihin vauhtia ja oikeutti niitä. Sosiaalipolitiikan reformin kaksi kivijalkaa olivat menojen ja etuuksien leikkaukset ja niitä seurannut pysyvä tiukkuus (budjettikuri) sekä kannustavuus- ja aktivointidiskurssien läpimurto. Sen jälkeen suomalaiset hyvinvointijärjestelmät ovat olleet loputoman kehittämiseksi tai sopeuttamiseksi kutsutun korjailun kohteena.

2000-luvulla suomalainen hyvinvointivaltio on hengittänyt makrotalouden rytmissä. EU:n talouskuri ja EMU:n vakaussäännöt ovat reunustaneet myös Suomen talous- ja hyvinvointipolitiikkaa. Juuttuminen pitkäaikaiseen talouslamaan (2008–2016) korosti hyvinvointivaltion muuntumista niin kansalaisten kuin päättäjien huoleksi. Kun Jyrki Kataisen hallitus julkisti vaivoin kokoontursitun ”rakennepaketinsä”, Heikki Hiilamo (Iltalehti 30.11.2013) kirjoitti näin: ”Säätyalon väsyneille ministereille hyvinvointivaltio ei ole tulevaisuuden mahdollisuus, vaan taakka jonka kantaminen tuntuu joka kerta vaikeammalta.” Hyvinvointivaltio ei kuitenkaan romahtanut ja työttömyyskin pysyi kohtuullisena 1990-luvun lamaan verrattuna. Julkinen velkaantuminen korvasi verotulojen näivettymistä. Silti velkaantuminenkin pysyi kohtuullisena, vaikka EMU-sääntöjen rajoja onkin koetultu. Juuri nyt näyttää siltä, että talouskasvu viriää ja että joko vuonna 2018 tai 2019 Suomessa saavutetaan uudestaan vuoden 2008 kokonaistuotannon taso.

Poliittisella esityslistalla ovat 2000-luvulla olleet sekä mannereuroopalaisen sosiaalivaltion suuret korporatismia, eläke- ja työmarkkinareformeja ja sisäistä devalvaatiota (kilpailukykysovimusta) koskevat kiistat että sosiaalidemokraattiselle ja brittiläiselle hyvinvointivaltiolle tyyppillisen verorahoitteen palvelusektorin hallinnon ja hallinnan uudelleenmuotoilu. *Suunnanmuutoksen* ilmestymisen jälkeen Suomessa on toteutettu kaksi suurempaa (2005, 2017) ja muita pienempiä eläkeuudistuksia. Työllisyys, aktivointi ja kannustinloukkujen purku ovat olleet esillä koko ajan ja kymmenien pienten näpräilyjen kohteena. Köyhyys, perus- ja vähimmäisturva nousevat esiin ainakin eduskuntavaalien alla, voimakkaimmin vuonna 2007. Sen jälkeen huomio on vaimentunut, vaikka köyhyys ei ole helpottanut. Perhevapaat ja päivähoito/varhaiskasvatus ovat pysyviä

kysymyksiä, ja perhevapaista on reivattu ajanmukaisemmiksi pienin askelein. Päivähoitolaki korvattiin varhaiskasvatuslailla (2015). Keväällä 2017 niin perhevapaat kuin varhaiskasvatus ovat kuuluneet kuumimpiin sosiaalipoliittisiin kysymyksiin.

Sosiaalihuoltoa modernisoitiin pitkän valmistelun jälkeen lailla (2015), jonka vaikutuksia on vaikea nähdä. Lastensuojelulaki puolestaan uusittiin vuonna 2007. Lastensuojelulla on taipumus nousta julkisuuteen suurten tragedioiden ja skandaalien myötä ja niin kävi myös tämän vuosikymmenen alkupuolella, juuri kun sosiaalihuoltolakia oltiin ajantasaistamassa.<sup>21</sup> Vanhuspalveluja on pyritty ajanmukaistamaan esimerkiksi Suomen ensimmäisellä omaishoitolailla (2005) ja erillisellä vanhuspalvelulla (2013). Teppo Krögeriä (2014, 38) lainatakseni ne olivat näennäisreformia, ”joiden kukaan ei olettanutkaan tuovan näkyvää kohennusta palvelujärjestelmään tai palvelujen käyttäjien asemaan”. Ainoita todellisia muutoksia ovat olleet yksityisten yritysten ja omaisten kasvanut rooli ja vastuu. Julkisia vanhuspalveluja on ”kehitetty” tiukassa kustannusraamissa. Kunta- ja palvelurakennemuutostusta on yritetty tehdä koko 2000-luku, kunnes yritys huipentui monivaiheiseen ja kiisteltyyn soteen eli sosiaali- ja terveystieteiden uudistukseen. Uudistukseen sisäänrakennetut maakuntahallinto ja valinnanvapaus kaappasivat ainakin julkisen huomion niin, että uudistuksen alkuperäiset ja varsinaiset tavoitteet jäivät pimentoon. Kansalaismielipide ja järjestöt ovat pitäneet esillä lukuisia sosiaalipoliittisia epäkohtia, joista pysyvimpä ovat olleet vanhusten laitos- ja kotihoitoa koskevat.

2000-luvun kunnianhimoisimman yrityksen sosiaaliturvan uudistamiseksi teki vuosien 2007–2011 hallitus perustamalla *Sata-komitean* (2007–2009). Sosiaaliturvan aukot ja loukut sekä vähimmäisetuuksien mataluus herättivät paljon tyytymättömyyttä. Komiteaa edelsi kansalaisyhteiskunnan, järjestöjen ja kirkon voimakas painostus köyhyyden

---

21 Tällainen oli ennen muuta ”tapaus Eerika”. Kahdeksanvuotias Eerika kuoli tukehtumalla isän naisystävän harjoittaman pitkäaikaisen kaltoinkohtelun seurauksena toukokuussa 2012. Tuolloin tekeillä ollut sosiaalihuoltolaki tuotiin julkisuuteen kärkenään lapsiperheiden matalan kynnyksen avopalvelut. Lastensuojelun tilanne vaihtelee kunnasta toiseen, mutta uskallan väittää sen olevan jonkinasteisessa ahdingossa lasten ongelmien luonteen, niukan resursoinnin ja työntekijöiden vaihtuvuuden vuoksi.

lievittämiseksi. Komitean nimellä viitattiin siihen, että satavuotias sosiaaliturva kaipasi perusteellisen remontin. Tehtäväksiinto puolestaan sisälsi perusturvan riittävyuden, köyhyyden lievittämisen ja kannustinloukkujen poistamisen, kuitenkin niin, että sosiaalimenoja ei saanut kasvattaa! Vastaava ministeri evästi komiteaa, ettei ”kiveä tullut jättää kiven päälle”. Heikki Hiilamon sanoin ”uljaat odotukset päättyivät kirpeään pettymykseen” ja syytös kohdistui lähinnä ammattiyhdistysliikkeeseen.<sup>22</sup> Kattavassa analyysissään Juho Saari (2011) sanoi komiteassa kamppailun sosiaalipolitiikan omistajuudesta (hallitus ja ministeriöt vs työmarkkinaosapuolet), ja työmarkkinaosapuolten vieneen voiton keskinäisellä kompromissillaan.

Suomessa siis tehdään päättymätöntä sopeuttavaa reformia, jonka prioriteetteja Paul Piersonin erittelemät *cost containment*, *recommodification* ja *recalibration* osuvasti kuvaavat. Nykyisen eli Sipilän hallituksen (2015–2019) aikana on se myös sanallistettu: reformi on ilmestynyt poliittiseen kieleen ja ministerien toimenkuvaan. Sen sijaan Suomea ei voi pitää reformien edelläkävijänä tai innovatiivisuuden esimerkkimaana. Jos kokeiltavana oleva perustulo realisoituu, se tekee poikkeuksen. Sipilän hallituksen ohjelma, ministerivalinnat ja liikkeelle laitettut uudistukset virittivät sen sijaan odotuksen – toiveen tai pelon – liberalisointi- ja yksityistämisharppauksesta, joka koskee sekä hyvinvointijärjestelmiä eli sosiaali-, terveys- ja työvoimapalveluja että muita politiikka-alueita, kuten liikennettä ja alkoholipolitiikkaa. Monia vuosia talouspoliittista retoriikkaa hallinnut kestävyysvaje vaihtui kilpailukykyyn ja kilpailukykyloikan vaatimukseen. Olemme saaneet seurata hallituksen (parlamentaarisen vallan) ja korporatismiin (ns. sopimusyhteiskunnan tai ammattiyhdistysliikkeen) välistä yhteenottoa. Kilpailukyky sopimuksen aiheuttama törmäys on tätä kirjoitettaessa rauhoittunut, mutta kiista sotesta, sosiaali- ja terveydenhuollon radikaalista uudistuksesta on käynyt sitäkin kiivaampana.

Suomen pitkän ajan poliittiselle ja sosiaaliselle historialle on ollut omi-

---

22 Suomessa työttömän perus- ja ansioturvan taso on kytketty toisiinsa; jos perusturvaa korotetaan, nousee myös ansioetus. Ammattiyhdistysliike ei suostunut kytköksen purkamiseen. Näin katsottiin, ettei peruspäivärahaa eikä työmarkkinatukea ollut mahdollista korottaa, sillä hintalappu olisi noussut liian suureksi. Seuraava hallitus (2011–2015) korotti sitten peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea ja sen seurauksena myös ansioetuutta.

naista viivästyneisyys, muutosten patoutuminen ja sitten nopeat harppaukset. Klassinen esimerkki on pyöreästi 110 vuoden takainen vanhanaikaisten säätyvaltiopäivien vaihtuminen yhdellä iskulla uudenaikaisiin, yleiseen äänioikeuteen perustuviin valtiopäiviin. Toisena voisi esittää Suomen siirtymän Neuvostoliiton kyljestä (Länsi-)Euroopan ytimiin, ja miksei myös hyvinvointivaltion ripeän rakentamisen nihkeän alun jälkeen. Nyt 2010-luvulla talouselämän ja muutkin eliitit ovat synkistelleet Suomen kyvyttömyydellä uudistua ja verranneet Suomen tilannetta Ruotsin uudistumiskykyyn. Sipilän hallitus viritti hallituskeskeisen harppauksen tai loikan, mutta sen läpivienti on hapanoinut.

Vielä vuonna 2008, kun kirjoitin pohjoismaisen hyvinvointivaltion tulevaisuudesta, pidin *pohjoismaisen* mallin tai hyvinvointivaltion käsitettä vähintään moraalisena resurssina, jonka avulla ja johon vedoten sosiaaliturvan ja hyvinvointipalvelujen heikentämistä ja muita eetoksen vastaisia muutoksia voi vastustaa. Nyt on epäselvempää, onko ”pohjoismaisella hyvinvointimallilla” enää samanlaista moraalista ja poliittista potentiaalia. Tätä nakertaa jo sekin, että hyvinvointipalvelujen yksityistämistä tai työmarkkinoiden pelisääntöjen muutosta ajavat voivat vedota Ruotsin esimerkkiin. Käsitellessäni Ruotsia totesin, että sen sopeutumista globaaliin talouteen voi pitää monin tavoin onnistuneena. Sen sijaan on epäselvää, miten pohjoismaisen eetoksen ja mentaliteetin on käynyt. Vieläkö sen tunnuksat – universalismi, tasa-arvo, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, solidaarisuus, yhtenäisyys, kohtuus ja kohtuullisuus – leimaavat ajattelua ja poliittisia valintoja? Vieläkö kansalaiset voivat syyttää ahdingostaan yhteiskunnan rakenteellisia epäoikeudenmukaisuuksia vai amerikkalaiseen tapaan ainoastaan itseään? Vieläkö he voivat odottaa poliitikalta vääryyksien korjaamista? Saman kysymyksen voi esittää Suomesta.

Eetoksen haalistumisesta kielii sekin, että pohjoismaisen hyvinvointivaltion tai hyvinvointimallin käsite on jätetty pois kahden viimeisimmän eli Alexander Stubb (2014–2015) ja Juha Sipilän (2015–2019) hallituksen ohjelmista. Idea ilmestyi ohjelmiin 1950-luvulla ja säilyi siellä noin 60 vuotta. Nyt tuohon tärkeään, joidenkin mielestä liki pyhään ja tabumaiseen symboliin ei enää viitata. Niin hallitusohjelma kuin tulossa oleva sote-ratkaisu kääntyvät uusliberaalin eli yksilöiden valintojen kautta toteutuvan hallinnan puoleen. Hallitusohjelmia läpikäyneet tutkijat tai heidän tutkimustiedotettaan referoineet lehtijutut kuvaavat tätä

”täysin uudeksi suunnaksi” tai ”hurjaksi suunnanmuutokseksi”.<sup>23</sup> Itse en osaa ajatella sitä näin, vaan pikemminkin 1980-luvulta lähtien kehkeytyneen suunnan jatkumoksi.

Kun vuosi sitten laitoin ensimmäistä kertaa pistettä tälle kirjalle, uutisvirrasta erottui ajatuspaja e2:n julkaisu *Kenen mitta on täysi* (Pitkänen & Vestinen 2016). Se kertoi epäoikeudenmukaisuuden tunteiden yleisyydestä. Kirjoittajat siteeraavat Suomessa työskentelevää ja Suomen poliittiseen järjestelmään erikoistunutta brittitutkijaa David Arteria. Pohjoismaita pidetään oikeutetusti reaalisesti olemassa olevista yhteiskunnista onnistuneimpina avoimen markkinatalouden, työyhteiskunnan ja hyvinvointivaltion kombinaatioina, jonkinlaisina onnellisten ihmisten ideaaliyhteiskuntina. Arterin mukaan Pohjoismaita nykyisin kuitenkin kuvaa paremmin termi *uneasy society*.

*Uneasy* on ilmaisuvoimainen adjektiivi, jota on vaikea tavoittaa yhdellä suomenkielisellä vastineella: levoton, ahdistunut, rauhaton, kiusaantunut, kärsimätön, vaivautunut, epä mukava. Pohjoismaissakin on vaikeuksia taata ansiotyötä ja säällistä hyvinvointia kaikille, pitää huolta sosiaalisesta tasa-arvosta ja oikeudenmukaisuudesta sekä hallita maahanmuuton ja turvallisuusuhkien aiheuttamia vastakkainasetteluja tai puskuroida globaalien uhkien ja kärsimysten vaikutusta mielialoihimme. Kun Wolfgang Streeck (2014) käyttää samaa ilmaisua *uneasy* kapitalismin nykyisestä tilasta, voi ajatella, että nämä ideaaliyhteiskunnatkaan eivät pysty välttämään yhteistä kohtaloa.

Taloukasvun merkityksestä modernille tunnetaloudelle kertoo se, että taloukasvun viriäminen niin euroalueella kuin Suomessakin on kääntänyt barometreissa ja mediassa välittyviä mielialoja optimistisemmiksi. Monet prosessit ovat kuitenkin niin hauraita, että en käy ennustamaan, miltä taas vuoden kuluttua tuntuu.

---

23 Kysymyksessä on Matilda Hellmanin, Marjukka Monnin ja Anna Alangon artikkeli ”Declaring, shepherding, managing: The Finnish welfare state ethos in Finnish government programmes 1950–2015”, joka julkaistaan *Research on Finnish Society* -lehdessä. Tutkimustiedotetta referoitiin 15.5.2017 Ilta-sanomien/Taloussanomien, Demokraatin ja Kansan Uutisten verkkosivuilla. En ole varma, mitkä ilmaisut ovat tutkijoiden, mitkä lehtien.



## Omat julkaisut

- Julkunen, Raija (1987) Työprosessi ja pitkät aallot. Työn uusien organisatiomuotojen synty ja yleistyminen. Vastapaino, Tampere.
- Julkunen, Raija (1990a) Naispulasta hoivakriisiin. Sosiaaliviesti 2, 8-12.
- Julkunen, Raija (1990b) Suomalainen hyvinvointivaltio – naisten liittolainen? Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksen työpapereita Nro 58. Englanninkielinen versio: Women in the Welfare State. Teoksessa Merja Manninen & Päivi Setälä (eds.) The Lady with the Bow. The Story of Finnish Women. Otava, Helsinki, 140-160.
- Julkunen, Raija (1990c) Ylikypsyä vai keskeneräinen hyvinvointivaltio. Tiede & edistys 15:2, 89-97.
- Julkunen Raija (1991a) Hyvinvointivaltiollinen eheytys – ohitettu eheys. TTT Katsaus 19:4, 3-11.
- Julkunen, Raija (1991b) Hyvinvointivaltion ja hyvinvointipluralismin ristiriidat. Teoksessa Aila-Leena Matthies (toim.) Valtion varjossa. Katsaus epävirallisen sektorin tutkimukseen. Sosiaaliturvan keskusliitto, Helsinki, 51-68.
- Julkunen, Raija (1992a) Hyvinvointivaltio käännekohtassa. Vastapaino, Tampere.
- Julkunen, Raija (1992b) Julkisten palvelujen ja markkinoiden järki. Dialogi 4, 10-13.
- Julkunen, Raija (1993a) Hyvinvointivaltion ajatusmuoto ja sosiologiset kehykset. Teoksessa Päivi Korvajärvi, Ritva Nätkin & Antti Saloniemi (toim.) Tieteen huolet, arjen ihmeet. Vastapaino, Tampere, 256-268.
- Julkunen, Raija (1993b) Naisetko kotiin? Oikeus 22:4, 363-376.
- Julkunen, Raija (1993c) Onko se ohi nyt? Teoksessa Pertti Haapala (toim.) Hyvinvointivaltio ja historian oikut. Työväen historian ja tutkimuksen

- perinteen tutkimuksen seura, Tampere, 128-153.
- Julkunen, Raija (1993d) Palveluvaltio ja sosiaaliset oikeudet. Julkaisussa Veli Pelkonen (toim.) Hyvinvointioikeus. Suomen Kaupunkiliitto & Suomen Kunnallislitto, Helsinki, 163-192.
- Julkunen, Raija (1993d) Suomalainen sukupuoli – esimoderni, moderni, toisenlainen moderni vai liian moderni. Teoksessa Kaj Ilmonen (toim.) Kestävyyskoe. (kirjoituksia 90-luvun Suomesta). Vastapaino, Tampere, 281-304.
- Julkunen, Raija (1994a) Hyvinvointivaltio moraaliyhteisönä. Teoksessa Juha Virkki (toim.) Ydinperheestä yksilöllistyyviin perheisiin. WSOY, Porvoo, 104-125.
- Julkunen, Raija (1994b) Hyvinvointivaltiollisen professioprojektin katkos. *Tiede & edistys* 19:3, 200-213.
- Julkunen, Raija (1994c) Perhe ja hyvinvointivaltio – yksityinen ja julkinen perhe. Julkaisussa Pirkko Linna (toim.) Perhe. Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisuja, Tampere, 37-49.
- Julkunen, Raija (1994d) Subsidiariteetti – sosiaaliturvamme suoja vai uhka? Teoksessa Arja Jokinen-Virta & Mari Korhonen (toim.) Subsidiariteettiperiaate suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki, 36-44.
- Julkunen, Raija (1994d) Suomalainen sukupuolimalli – 1960-luku käänteenä. Teoksessa Anneli Anttonen, Lea Henriksson & Ritva Nätkin (toim.) Naisten hyvinvointivaltio. Vastapaino, Tampere, 178-202.
- Julkunen, Raija (1995a) Feministiseen analyysiin & Julkinen ja yksityinen hyvinvointivaltiossa. Teoksessa Leena Eräsaari, Raija Julkunen & Harriet Silius (toim.) Naiset yksityisen ja julkisen rajalla. Vastapaino, Tampere, 15-28, 203-213.
- Julkunen, Raija (1995b) Gøsta ja naiset eli hyvinvointivaltion sukupuolis-taminen. *Janus* 3:3, 274-284.
- Julkunen, Raija (1995c) Hyvinvointivaltioon kanavoitu kriisi. Teoksessa Murroksia. Historian ja yhteiskuntaopin opettajien vuosikirja XXIII. HYOL. Helsinki, 165-189.
- Julkunen, Raija (1997a) Epätietoisien ajan elämänpolitiikka, Teoksessa Kimmo Kajaste (toim.) Suomalainen mahdollisuus. Näkökohtia hyvinvointimme tulevaisuuteen. Edita, Helsinki, 52-63.
- Julkunen, Raija (1997b) Minun Marxini kohtaa feminismin. *Naistutkimus* 10:1, 40-54.

- Julkunen, Raija (1997c) Naisruumiin oikeudet. Teoksessa Eeva Jokinen (toim.) Ruumiin siteet. Tekstejä eroista, järjestyksistä ja sukupuolesta. Vastapaino, Tampere, 65-84.
- Julkunen, Raija (1997d) Suomalainen sosiaalipolitiikka Euroopan talous- ja rahaliitossa ja matkalla sinne. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/19.
- Julkunen, Raija (1997e) Työyhteiskunnan tulevaisuus – tosiasiat, projektit ja optiot. Teoksessa Kuusi esseitä työn ja työyhteiskunnan tulevaisuudesta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/5.
- Julkunen, Raija (1998) Hyvinvointivaltion käsite ja historia. Teoksessa Elina Saksala (toim.) Muutoksen sosiologia. YLE-opetuspalvelut, Helsinki, 6-17.
- Julkunen, Raija (1999a) Aktivoivan sosiaalipolitiikan hämmennykset. Yhteiskuntapolitiikka 63:2, 188-189.
- Julkunen, Raija (1999b) Hoiva – yksityinen asia ja osa kansalaisuutta. Hyvinvointikatsaus 4, 2-6.
- Julkunen, Raija (1999c) Hyvinvointivaltion uudelleenjärjestäminen. Teoksessa Liisa Hokkanen, Petri Kinnunen & Martti Siisiäinen (toim.) Haastava kolmas sektori. Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki, 310-334.
- Julkunen, Raija (2000a) Social Background of the Rise of the Third Sector – The Finnish Welfare Reform in the 1990s. Teoksessa Martti Siisiäinen, Petri Kinnunen & Elina Hietanen (eds.) The Third Sector in Finland: Review to Research of the Finnish Third Sector. The Finnish Federation for Social Welfare and Health, Helsinki, 52-69.
- Julkunen, Raija (2000b) Työelämänpolitiikka. Teoksessa Tommi Hoikkala & J.P.Roos (toim.) 2000-luvun elämä. Sosiologisia teorioita vuosituhannen vaihteesta. Gaudeamus, Helsinki, 218-237.
- Julkunen, Raija (2001a) Ett laboratorium för neds.ärningar – 90-talets finländska socialpolitik. Nordisk Socialt Arbeid 21:1, 45-58.
- Julkunen, Raija (2001b) Hyvinvointivaltion hienosäätöäkö? Kun Suomi liittyi globaalitalouteen. Hyvinvointikatsaus 3, 53-57.
- Julkunen, Raija (2001c) Hyvinvointivaltion uusi politiikka. Yhteiskuntapolitiikka 66:4, 366-372.
- Julkunen, Raija (2001d) Hyvinvointiyhteiskunta – mikä se on ja mihin se kannustaa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 97:2, 200-205.

- Julkunen, Raija (2001e) Jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio. *Janus* 9:4, 277-292.
- Julkunen, Raija (2001f) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino, Tampere.
- Julkunen, Raija (2001g) 1990-luvun kertomisesta. *Tiedotustutkimus* 24:4, 13-15.
- Julkunen, Raija (2001h) Vieläkö valtio? Julkaisussa *Holhousta vai heitteillejättöä*. Kansalaisten, yritysten ja hyvinvointivaltion vastuunjako Suomessa 25 vuoden kuluttua. EVA-päivän seminaari, EVA-kirje 2001/3.
- Julkunen, Raija (2002a) Myyttinen ja todellinen pohjoismainen malli. Teoksessa *Omalla pohjalla Euroopassa*. Kari Hokkasen juhlaKirja. Etelä-Pohjanmaan Lehtiseura, Vaasa, 155-168.
- Julkunen, Raija (2002b) Sosiaalipoliittikan linjanmuutokset. Teoksessa *Tuula Immonen & Juha Ahonen (toim.) Hyvinvoinnin haasteet ja työelämä*. STM selvityksiä 2002.14, 26-38.
- Julkunen, Raija (2002c) Työtä vastaan? *Yhteiskuntapolitiikka* 67:4, 315-323.
- Julkunen, Raija (2003a) Hiipivä ja ryömivä – pääoma valtaamassa hyvinvointivaltiota? Teoksessa *Harri Melin & Jouko Nikula (toim.) Yhteiskunnallinen muutos*. Vastapaino, Tampere, 181-192.
- Julkunen, Raija (2003b) Hyvinvointistrategisen ajattelun muutos. Teoksessa *Petri Kinnunen & Kaisa Kostamo-Pääkkö (toim.) Alueelliset hyvinvointistrategiat*. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja, Oulu, 16-37.
- Julkunen, Raija (2003c) Iät ja ajat. Teoksessa *Tuula Helne ym. Sosiaalinen politiikka*. WSOY, Helsinki, 389-412.
- Julkunen, Raija (2003d) Kuusikymmentä ja työssä. *SoPhi*, Jyväskylä.
- Julkunen, Raija (2003e) Suunnanmuutosta lukemassa. Teoksessa *Juho Saari (toim.) Instituutiot ja sosiaalipoliittikka*. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki, 71-92.
- Julkunen, Raija (2003f) Uusinstitutionalismen jäljillä. Teoksessa *Juho Saari (toim.) Instituutiot ja sosiaalipoliittikka*. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki, 19-40.
- Julkunen, Raija (2004a) Hullua rakkautta ja sopimustohtoreita. *SoPhi*, Jyväskylä.

- Julkunen, Raija (2004b) Hyvinvointipalvelujen uusi politiikka. Teoksessa Henriksson & Sirpa Wrede (toim.) Hyvinvointityön ammatit. Gaudeamus, Helsinki, 168-186.
- Julkunen, Raija (2004c) Hyvinvointiyhteiskunnan ihme. Teoksessa Pertti Jokivuori & Petri Ruuskanen (toim.) Arjen talous. Talous, tunteet ja yhteiskunta. SoPhi, Jyväskylä, 223-241.
- Julkunen, Raija (2004d) Sosiaalipolitiikan ruumis. Teoksessa Eeva Jokinen, Marja Kaskisaari & Marita Husso (toim.) Ruumis töihin. Käsite ja käytäntö. Vastapaino, Tampere, 17-40.
- Julkunen, Raija (2004e) Suunnanmuutoksen moraalitalous. Teoksessa Ilkka Kauppinen (toim.) Moraalitalous. Vastapaino, Tampere, 235-253.
- Julkunen, Raija (2004f) Yhteiskunta vakuutuksena, vakuutus yhteiskuntana. Teoksessa Tuuka Helne, Sakari Hänninen & Jouko Karjalainen (toim.) Seis yhteiskunta – tahdon sisään. SoPhi, Jyväskylä, 249-267.
- Julkunen, Raija (2005a) Hyvinvointivaltion uusi politiikka – Paul Pieresonin historiallinen institutionalismi. Teoksessa Juho Saari (toim.) Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa. Yliopistopaino, Helsinki, 332-369.
- Julkunen, Raija (2005b) ”Suurten ikäluokkien sankariteko”. Teoksessa Antti Karisto (toim.) Suuret ikäluokat. Vastapaino, Tampere, 273-297.
- Julkunen, Raija (2005c) Työelämän pitkä ja lyhyt historia. Yhteiskuntapolitiikka 70:1, 82-88.
- Julkunen, Raija (2005d) Vastamyrkkyä pelon kulttuurille – Ulrich Beck ja riskiyhteiskunnan diagnoosi. Teoksessa Juho Saari (toim.) Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa. Yliopistopaino, Helsinki, 228-254.
- Julkunen, Raija (2005e) Yhteiskunnan yhdistämät. Teoksessa Tero Halonen & Lauro Aro (toim.) Suomalaisten symbolit. Atena, Jyväskylä, 155-161.
- Julkunen, Raija (2006a) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Stakes, Helsinki.
- Julkunen, Raija (2006b) Kätkeyty hyvinvointivaltio vai pohjoismainen malli. Yhteiskuntapolitiikka 71:2, 179-185.
- Julkunen, Raija (2006c) Universalismista köyhyyspolitiikkaan? Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.) Vääryyskirja. Kelan tutkimusosasto, Helsinki, 43-60.

- Julkunen, Raija (2006d) Vastuupuheen esiinmarssi. Yhteiskuntapolitiikka 71:5, 533-540.
- Julkunen, Raija (2007) Työ – talouden ja minän välissä. Teoksessa Anneli Eteläpelto, Kaija Collin & Jaana Saarinen (toim.) Työ, identiteetti ja oppiminen. WSOY, Helsinki, 18-48.
- Julkunen, Raija (2008a) Hyvinvointia menestymällä. Teoksessa Marjatta Lairio, Hannu L.T. Heikkinen & Minna Penttilä (toim.) Koulutuksen kulttuurit ja hyvinvoinnin politiikat. Suomen kasvatustieteellinen seura, Turku, 11-42.
- Julkunen, Raija (2008c) Luvut: Ikä ideana ja tutkimuskohteena; Ihmisen mittainen työ; Eläkepolitiikka ja eläkkeiden antama toimeentulo. Teoksessa Asta Suomi & Sinikka Hakonen (toim.) Kuluerästä voimavaraksi. PS-kustannus, Jyväskylä, 15-30, 55-82, 86-92.
- Julkunen, Raija (2008c) Kaikista huolta. Teoksessa Pentti Arajärvi & Riitta Särkelä (toim.) Leipää ja lämpöä. Näkökulmia sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja trveysturvan keskusliitto, Helsinki, 46-56.
- Julkunen, Raija (2008d) Kuka vastaa läheisistämme? Teoksessa Päivi Lipponen (toim.) Rakas velvollisuus. Omaishoitajan arjen haasteet. Kirjapaja, Helsinki, 214-242.
- Julkunen, Raija (2008e) Onko pohjoismaisella mallilla tulevaisuutta? Teoksessa Suomen ja kansanvallan haasteet. Edita, Helsinki, 170-199.
- Julkunen, Raija (2008f) Sosiaalipolitiikan kansalainen: aktivoitu, valtaistettu, vastuutettu, hylätty. Teoksessa Petteri Niemi & Tuija Kotiranta (toim.) Sosiaalialan normatiivinen perusta. Helsinki University Press, Helsinki, 183-220.
- Julkunen, Raija (2008g) Uuden työn ja liikkeen äärellä. Yhteiskuntapolitiikka 73:3, 319-325.
- Julkunen, Raija (2008h) Uuden työn paradoksit. Keskusteluja 2000-luvun työprosess(e))ista. Vastapaino Tampere.
- Julkunen, Raija (2008i) Yhteisvastuusta julkisen vastuun prioriteetteihin. Teoksessa Petteri Niemi & Tuija Kotiranta (toim.) Sosiaalialan normatiivinen perusta. Helsinki University Press, Helsinki, 146-182.
- Julkunen, Raija (2009a) Ikäpolitiikka – Kuinka työurien pidentämisestä tuli keskeinen sosiaalipoliittinen tavoite? Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.) Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Minerva, Jyväskylä, 221-259.

- Julkunen, Raija (2009b) Perustulo – Kuinka sama idea toistuvasti kohtaa sosiaalidemokraattisen ajattelun? Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.) Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Minerva, Jyväskylä, 261-295.
- Julkunen, Raija (2009c) Suomalainen palkkatyön yhteiskunta. Teoksessa Anna Pärnänen & Kaisa-Mari Okkonen (toim.) Työelämän suuren muutosten vuosikymmenet. Tilastokeskus, Helsinki, 15-40.
- Julkunen, Raija (2009d) Työelämän tasa-arvopolitiikka. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä, Helsinki.
- Julkunen, Raija (2010a) Kosto ja puhdistus. Arvio teoksesta Meghnad Desai: Marxin kosto. Kapitalismin uusi nousu ja valtiokeskeisen sosialismin kuolema. Yhteiskuntapolitiikka 75:2, 215-222.
- Julkunen, Raija (2010b) Sosiaalista turvaa sovitusti. Teoksessa Anu Suoranta & Anu-Hanna Anttila (toim.) Yksin sovittu. Osapuolet, luottamus ja työmarkkinalogiikka. Vastapaino, Tampere, 65-76.
- Julkunen, Raija (2010c) Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit. Vastapaino, Tampere.
- Julkunen, Raija (2012a) Kestävä vai kestämatön hyvinvointivaltio? Teoksessa Anneli Pohjola & Riitta Särkelä (toim.) Sosiaalisesti kestävä kehitys. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki, 96-111.
- Julkunen, Raija (2012b) Mieskysymys suomalaisen tasa-arvopolitiikan asialistalla. Teoksessa Arto Jokinen (toim.) Mieskysymys. Miesliike, -työ, -tutkimus ja tasa-arvopolitiikka. Tampere University Press, Tampere, 30-43.
- Julkunen, Raija (2012c) Pitkät ja keskeneräiset jäähyväiset. Kirja-arvio teoksesta Bruno Palier (toim.) A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe. Yhteiskuntapolitiikka 77:5, 581-583.
- Julkunen, Raija (2012d) Työ – kestävyyskierroksen leikkauskohdassa. Teoksessa Anneli Pohjola & Riitta Särkelä (toim.) Sosiaalisesti kestävä kehitys. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki, 61-76.
- Julkunen, Raija (2013a) Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle. Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa. THL. Helsinki, 21-44.

- Julkunen, Raija (2013b) Ensimmäisestä toiseen moderniin – Ulrich Beckin aikala diagnosti modernin muutoksesta. Teoksessa Juho Saari, Sakari Taipale & Sakari Kainulainen (toim.) Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita. Diak, Helsinki, 199-217.
- Julkunen, Raija (2013c) Hyvien kehien jäljitys. Arvio teoksesta Antti Alaja (toim.) Kriisikierteestä hyvään kehään. Yhteiskuntapolitiikka 78:2, 223-226.
- Julkunen, Raija (2013d) Markkinaratkaisut ja sosiaaliala. Katsaus Kunnat ja kilpailu-hankkeen tuloksiin. Janus 21:4, 366-375.
- Julkunen, Raija (2013e) Suuria roskia vai tyytyväisiä miehiä? Eläkkeelle jääminen miehen elämän murroskohtana. Teoksessa Hanna Ojala & Ilkka Pietilä (toim.) Miehistä puhetta. Miehet, ikääntyminen ja vanhenemisen kulttuuriset mallit. Tampere University Press, Tampere, 58-88.
- Julkunen, Raija (2013f) Yhteiskuntasopimuksella kohti tulevaa. Arvio teoksesta Pekka Himanen: Sininen kirja. Suomen kestävän kasvun malli. Yhteiskuntapolitiikka 78:1, 111-114.
- Julkunen, Raija (2016) Sukupuoli valtiollisen politiikan kohteena. Teoksessa Marita Husso & Risto Heiskala (toim.) Sukupuolikysymys. Gaudeamus, Helsinki, 231-259.
- Julkunen, Raija (2017) Epäoikeudenmukaisuuden tunteet hyvinvointivaltion muuttuessa. Teoksessa Matti Häyry, Tuija Takala & Johanna Ahola-Launonen (toim.) Oikeudenmukaisuus ja sen vaihtoehdot muuttuvassa maailmassa. Gaudeamus, Helsinki. Ilmestyy.
- Ilmakunnas, Seija & Julkunen, Raija (1997a) Euroopan talous- ja rahaliitto – Sukupuolten tasa-arvon näkökulma. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/1997.
- Ilmakunnas, Seija & Julkunen, Raija (1997b) Euroopan talous- ja rahaliitto – sukupuolten tasa-arvon näkökulma. Kansantaloudellinen aikakauskirja 93:2, 247-261.
- Julkunen, Raija & Kaskisaari, Marja & Rikala, Sanna & Virkki, Tuija (2006) Valta ja haavoittuvuus työelämän luottamusrakenteissa. Teoksessa Pertti Jokivuori, Raija Latva-Karjanmaa & Arja Ropo (toim.) Työelämän taitekohtia. Työministeriö, Helsinki, 95-116.
- Julkunen, Raija & Niemi, Riikka (2002) Mihin luotamme kun luotamme hyvinvointivaltioon. Teoksessa Petri Ruuskanen (toim.) Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. PS-kustannus, Keuruu, 161-180.



- Julkunen, Raija, Niemi, Riikka & Virkki, Tuija (2004) Vakuutus, luottamus, vääryys. Teoksessa Katri Hellsten & Tuula Helne (toim.) Vakuuttava sosiaalivakuutus. Kelan tutkimusosasto, Helsinki, 242-270.
- Julkunen, Raija & Nätti, Jouko (1997) Työn jakaminen - moraalit, talous, politiikka. Vastapaino, Tampere.
- Julkunen, Raija & Nätti, Jouko (1998) Työn jakaminen – kuolleena syntynyt ajatus? *Talous & yhteiskunta* 26:1. 9-20.
- Julkunen, Raija & Nätti, Jouko (1999) The Modernization of Working Times. Flexibility and Work Sharing in Finland. SoPhi, Jyväskylä.
- Julkunen, Raija, & Nätti, Jouko (2002) Reforming Working Times in Finland During the 1990s. Teoksessa Pertti Koistinen & Werner Sengenberger (eds.) *Labour Flexibility. A Factor of the Economic and Social Performance of Finland in the 1990s*. Tampere University Press, Tampere, 123-152.
- Julkunen, Raija, Nätti, Jouko & Anttila Timo (2004) Aikanyrjähdys. Keskiluokka tietotyön puristuksessa. Vastapaino, Tampere.
- Julkunen, Raija & Pärnänen, Anna (2005) Uusi ikäsopimus. SoPhi, Jyväskylä.
- Julkunen, Raija & Rantalaiho, Liisa (1989) Hyvinvointivaltion sukupuolijärjestelmä. Tutkimussuunnitelma. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksen työpapereita Nro 56.
- Julkunen, Raija & Rantalaiho, Liisa (1991) Crisis of Caring: towards new solutions of welfare services. Julkaisussa Antti Kasvio, Csaba Mako & Michael McDaid (eds.) *Work and Social Innovations. Proceedings of a Finnish-Hungarian Seminar in Helsinki. September 11<sup>th</sup>-13<sup>th</sup> 1990*. Tampereen yliopisto, Työelämän tutkimuskeskus, 293-320.
- Julkunen, Raija & Saari, Juho (2013) Hyvinvointivaltion reformointi – Paul Piersonin institutionalismi. Teoksessa Juho Saari, Sakari Taipale & Sakari Kainulainen (toim.) *Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita*. Diak, Helsinki, 307-326.
- Julkunen, Raija & Vauhkonen, Jussi (2006) Suomalainen ihme – työeläkejärjestelmän synty. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Historiallinen käänne*. Gaudeamus, Helsinki, 289-319.

## Kirjallisuus

- Abrahamson, Peter (2010) European Welfare States Beyond Neoliberalism: Toward the Social Investment State. *Development and Society* 39:1, 61-95.
- Ahokas, Jussi (2014) Takaisin investointiajatteluun. Teoksessa Riitta Särkelä, Aki Siltaniemi, Päivi Rouvinen-Wilenius, Heikki Parviainen & Eija Ahola (toim.) *Hyvinvointitalous. SOSTE*, Helsinki, 192-199.
- Ahokas, Jussi & Holappa Lauri (2014a) Rahatalous haltuun – irti kurjistavasta talouspolitiikasta. Like, Helsinki.
- Ahokas, Jussi & Holappa Lauri (2014b) Kymmenen käskyä kapitalismille. *Voima* 2, 27-28.
- Alaja, Antti (2012) Sosiaalisten investointien kolmas tie. Teoksessa Antti Alaja (toim.) *Kriisikierteestä hyvään kehään. Kalevi Sorsa Säätiön julkaisuja*, Helsinki, 67-94.
- Alber, Jens (2006) The European Social Model and the United States. *European Union Politics* 7:3, 393-419.
- Alber, Jens (2010) What the European and American welfare states have in common and where they differ: facts and fictions in comparisons of the European Social Model and the United States. *Journal of European Social Policy* 20:2, 102-125.
- Andersen, John & Larsen, Elm Jørgen (1993) *Towards a New Welfare Model*. Förlaget Sociologi, Copenhagen.
- Andersen, Søren Kaj, Dølvik, Jon Erik and Ibsen, Christian Lyhne (2014) *Nordic labour market models in open markets. NordMod 2020 & ETUI*, Stockholm 2014.

- Anderson, Karen M. (2001) The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State. Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance. *Comparative Political Studies* 34:9, 1063-1091.
- Anderson, Karen M. (2004) Pension Politics in Three Small States: Denmark, Sweden and the Netherlands. *Canadian Journal of Sociology* 29:2, 289-312.
- Anderson, Karen M. (2005) Pension reform in Sweden: Radical reform in a mature pension system. Teoksessa Giuliano Bonoli & Toshimitsu Shinkawa (eds.) *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*. Edward Elgar, Cheltenham, 94-115.
- Anderson, Karen M. (2007) The Netherlands: political competition in an proportional system. Teoksessa Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson & Isabelle Schulze (eds.) *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford University Press, Oxford, 713-748.
- Anderson, Karen M. & Immergut, Ellen M. (2007) Sweden: After Social Democratic Hegemony. Teoksessa Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson & Isabelle Schulze (eds.) *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford University Press, Oxford, 349-395.
- Anderson, Torben, Holmström, Bengt, Honkapohja, Seppo, Korkman Sixten, Söderström Hans Tson & Vartiainen, Juhana (2007) *The Nordic model: Embracing globalization and sharing risks*. ETLA, Helsinki.
- Annesley, Claire (2007) Lisbon and social Europe: towards a European 'adult worker model' welfare system. *Journal of European Social Policy* 17:3, 191-205.
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2010) Universalismi Britannian ja Pohjoismaiden sosiaalipolitiikassa. *Janus* 18:2, 104-120.
- Anttonen, Anneli & Sointu, Liisa (2006) Hoivapolitiikka muutoksessa. Julkinen vastuu pienten lasten ja ikääntyneiden hoivasta 12:ssa Euroopan maassa. Stakes, Helsinki.
- Arcanjo, Manuela (2011) *Welfare State Regimes and Reforms: A Classification of Ten European Countries between 1990 and 2006*. *Social Policy and Society* 10:2; 139-150.
- Armingeon, Klaus (2012) *The Politics of Austerity: What political parties can do and what markets want*. August 2012, University of Bern, Switzerland. Klaus.armingeon@ipw.unibe.ch. <https://www.researchgate.net/profile/>

- Armingeon, Klaus (2013) Breaking with the past? Why the Global Financial crisis led to austerity policies but not to modernization of the welfare state. Teoksessa Christopher Pierson & Frances Castles (eds.) *The Welfare State Reader*, 3rd ed. Blackwell, Oxford, 214-226.
- Armingeon, Klaus & Bonoli, Giuliano (eds.) (2006) *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. Routledge, London.
- Arnkil, Robert (2017) Työvoimapalveluissa ei ole patenttiratkaisuja. *Vieraskynä*, Helsingin Sanomat 15.3.2017.
- Bailey, Daniel (2015) The Environmental Paradox of the Welfare State: The Dynamics of Sustainability. *New Political Economy* 20:6, 793-811.
- Bannik, Duco & Hoogenboom, Marcel (2007) Hidden change: disaggregation of welfare state regimes for greater insight into welfare state change. *Journal of European Social Policy* 17:1, 19-32.
- Bauman, Zygmunt (1998) *Work, Consumerism and The New Poor*. Open University Press, Buckingham.
- Beck, Ulrich (1998) *Democracy without Enemies*. Polity Press, Cambridge.
- Beck, Ulrich (1999a) Mitä globalisaatio on? Virhekäsityksiä ja poliittisia vastauksia. *Vastapaino*, Tampere. (Alkuteos *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus - Antworten auf Globalisierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag 1997.)
- Beck, Ulrich (2005) *Power in the Global Age. A new global political economy*. Cambridge: Polity Press. (Alkuteos *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie*. Suhrkamp Verlag, 2002)
- Beck, Ulrich (2006) *The Cosmopolitan Vision*. Polity Press, Cambridge.
- Beck, Ulrich & Grande, Edgar (2007) *Cosmopolitan Europe*. Polity Press, Cambridge.
- Beck, Ulrich & Sznaidar, Nathan (2006) Unpacking cosmopolitanism for the social science: a research agenda. *The British Journal of Sociology* 57:1, 1-23.
- Béland, Daniel (2005) Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. *Social Policy & Administration* 39:1, 1-18.

- Béland, Daniel (2011) *The Politics of Social Policy Language*. *Social Policy & Administration* 45:1, 1–18.
- Béland, Daniel (2016) *Ideas and Institutions in Social Policy Research*. *Social Policy & Administration* 50:6, 734–750.
- Béland, Daniel, Blomqvist, Paula, Goul Andersen, Jørgen, Palme, Joakim & Waddan, Alex (2014) *The Universal Decline of Universality? Social Policy Change in Canada, Denmark, Sweden and the UK*. *Social Policy & Administration* 48:7, 739–736.
- Belfrage, Claes & Ryner, Magnus (2009) *Renegotiating the Swedish Social Democratic Settlement: From Pension Fund Socialism to Neoliberalization*. *Politics and Society* 37:2, 257–288.
- Bengtsson, Jasper (2015) *Anders Borg ja Ruotsin porvariallianssin politiikan työllisyysvaikutukset*. *Impulseja huhtikuun 2015*. Sorsasäätiö. <http://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/2015/09/>
- Bengtsson, Mattias, de la Porte, Caroline & Jacobsson, Kerstin (2017) *Labour Market Policy under Conditions of Permanent Austerity: Any Sign of Social Investment*. *Social Policy & Administration* 51:2, 367–388.
- Bergh, Andreas (2012) *Från DDR-Sverige till den kapitalistiska välfärdstaten 2030*. Wibbleföreläsning den 30 maj 2012. [www.ohlininstitutet.se](http://www.ohlininstitutet.se)
- Bergh, Andreas & Erlingsson, Gissur Ó. (2009) *Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms*. *Scandinavian Political Studies* 32:71–94.
- Bergholm, Tapio (2012) *Kohti tasa-arvoa. Tulopolitiikan aika I. Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö 1969–1977*. Otava, Helsinki.
- Bergholm, Tapio (2015) *Kaksoissidoksen synty. Suomen työmarkkinasuhteiden toimintatavan muotoutuminen 1944–1969. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura*, Helsinki.
- Blomqvist, Paula (2004) *The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s*. *Social Policy & Administration* 38:2, 139–155.
- Blomgren, Jenni & Hytti, Helka (2013) *Työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä aiheutuva työelämästä poissaolo sekä aktiivitoimenpiteille osallistuminen Pohjoismaissa 2005 ja 2010*. Kela, Työpapereita 48.
- Blyth, Mark (2013) *Austerity. The History of a Dangerous Idea*. Oxford University Press, Oxford.

- Bonoli, Giuliano (2001) Political institutions, veto points and the process of welfare state adaptation. Teoksessa Paul Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford, 238-264.
- Bonoli, Giuliano (2013a) Blame Avoidance and Credit Claiming Revisited. Teoksessa Giuliano Bonoli & David Natali (eds.) *The Politics of the New Welfare State. Analysing Reforms in Western Europe*. Oxford University Press, Oxford, 92-110.
- Bonoli, Giuliano (2013b) *The Origins of Active Social Policy. Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford University Press, Oxford.
- Bonoli, Giuliano, George, Vic & Taylor-Gooby, Peter (2000) *European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment*. Polity Press, Cambridge.
- Bonoli, Giuliano & Natali, David (2013) Introduction: The Politics of the 'New Welfare State' & Conclusion: Multidimensional Transformations in the Early 21st Century Welfare States. Teoksessa Giuliano Bonoli & David Natali (eds.) *The Politics of the New Welfare State. Analysing Reforms in Western Europe*. Oxford University Press, Oxford, 3-17, 287-305.
- Brady David & Lee, Hang Young (2014) The rise and fall of government spending in affluent democracies, 1971–2008. *Journal of European Social Policy* 24:1, 56–79.
- Brooks, C. and Manza, J. (2006a) Why do welfare states persist? *The Journal of Politics* 68:4, 816–27.
- Bureau, Viola, Zechner, Minna, Dahl, Hanne Marlene & Contano, Ranzi (2016) The political construction of elderly care markets: comparing Denmark, Finland and Italy. *Ilmestyy Social Policy & Administration (ennakkojulkaisu saatu kirjoittajalta)*.
- Burhardt, Tania & Huerta, Carmen M. (2008) Introduction: Resilience and Social Exclusion. *Social Policy & Society* 8:1, 63-71.
- Bussemaker, Jet & van Kersbergen, Kees (1994) Gender and Welfare States. Some Theoretical Reflections. Teoksessa Diane Sainsbury (ed.) *Gendering Welfare States*. Sage, London.
- Bönker, Frank (2005) Changing Ideas on Pensions: Accounting on Differences in the Spread of the Multipillar Paradigm in Five EU Social Insurance Countries. Teoksessa Peter Taylor-Gooby (ed.) *Ideas and*

- Welfare State Reform in Western Europe. Palgrave Macmillan, Houndmills & New York, 81-99.
- Campbell, John L. (2001) Institutional analysis and the role of ideas in political economy. Teoksessa John L. Campbell & Ove L. Pedersen (eds.) *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton University Press, Princeton, 159-189.
- Cantillon, Bea (2011) The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy* 21:5, 432-449.
- Carson, Marcus (2005) Paradigm drift in the Swedish welfare state. Teoksessa Nanna Kildal & Stein Kuhnle (eds.) *Normative Foundations of the Welfare State. The Nordic Experience*. Routledge, New York, 191-213.
- Castel, Robert (2007) *Sosiaalinen turvattomuus. Mitä on olla suojattu? Kelan tutkimusosasto*, Helsinki.
- Castles, Francis. G. (2004) *The Future of the Welfare State: Crisis, Myths and Crisis Realities*. Oxford, Oxford University Press.
- Christensen, Anna (1992) *Social rättvisa i en modern marknadsekonomi. Samtal om rättvisa 2*. LO, Stockholm.
- Clarke, John (2004) *Changing welfare, changing states. New directions in social policy*. Sage, London.
- Clarke, John (2005) New Labour's citizens: activated, empowered, responsabilized, abandoned? *Critical Social Policy* 25:4, 447-463.
- Clarke, John (2007b) Subordinating the social? Neoliberalism and remaking of welfare capitalism. *Cultural Studies* 21:6, 974-987.
- Clarke, John & Newman, Janet (1997) *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. Sage, London.
- Clarke, John & Newman, Janet (2012) The alchemy of austerity. *Critical Social Policy* 32:3, 299-319.
- Clasen, Jochen & Goerne, Alexander (2011) Exit Bismarck, Enter Dualism? Assessing Contemporary German Labour Policy. *Journal of Social Policy* 40:4, 795-810.
- Clasen, Jochen & Siegel, Nico (eds.) (2007) *Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Edward Elgar, London.

- Clayton, Richard & Pontusson, Jonas (1998) Welfare State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies. *World Politics* 51:1, 67-98.
- Corbett, Steve & Walker, Alan (2013) The big society: Rediscovery of 'the social' or rhetorical fig-leaf for neo-liberalism? *Critical Social Policy* 33:3, 451-472.
- Cox, Robert Henry (1997) The Consequences of Welfare Retrenchment in Denmark. *Politics and Society* 25:3, 303-327.
- Cox, Robert Henry (1998) The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights Are Changing. *Journal of Social Policy* 27:1, 1-16.
- Cox, Robert Henry (2001) The social construction of an imperative: why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany. *World Politics* 53, (April), 463-498.
- Cox, Robert Henry (2004) The path dependence of an idea. Why Scandinavian welfare states remain distinct. *Social Policy & Administration* 38:1, 204-219.
- Crouch, Colin (2004) *Post-Democracy*. Polity Press, Cambridge.
- Crouch, Colin (2014) Introduction: labour markets and social policy after the crisis. *Transfer* 20:1, 7-22.
- Crouch, Colin (2015) Redefining a crisis: Austerity and 'the European social model'. *Juncture Online* 6.2.2015.
- Dahlström, Carl (2006) *Big Cuts, Little Time*. Welfare State Retrenchment in Sweden. Center for European Studies, Working paper Series 128, Göteborg University.
- Daly, Mary (2010) Shifts in Family Policy in the UK under New Labour. *Journal of European Social Policy* 20:5, 433-443.
- Daly, Mary (2003) Governance and Social Policy. *Journal of Social Policy* 32:1, 113-128.
- Dawson, Matt (2013) Against the Big Society: A Durkheimian socialist critique. *Critical Social Policy* 33:1, 78-96.
- Deacon, Bob with Hulse, Michelle & Stubbs, Paul (1997) *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*. Online Pub. Date: May 31, 2012 | DOI: <http://dx.doi.org.ezproxy.jyu.fi/10.4135/9781446250624>.



- Defty, Andrew (2014) Can You Tell What It Is Yet? Public Attitudes Towards 'the Big Society'. *Social Policy and Society* 13:1, 13-24.
- de la Porte, Caroline & Jacobsson, Kerstin (2012) Social Investment or Recommodification? Assessing the employment policies of the EU member states. Teoksessa Nathalie Morel, Bruno Palier & Joakim, Palme (eds.) *Towards a Social Investment Welfare State. Ideas, policies, challenges.* The Policy Press, Bristol, 117-149.
- Desai, Meghnad (2008) *Marxin kosto. Kapitalismin uusi nousu ja valtiokeskeisen sosialismin kuolema.* Gaudeamus, Helsinki. (Alkuteos *Marx's Revenge. The Resurgence of Capitalism and the Death of Statist Socialism*, 2002).
- de Wispeleare, Jurgen (2015) *Basic Income in Our Time: Improving Political Prospects Through Policy Learning?* Tampere University Press, Tampere.
- Dowler, Elizabeth & Lambie-Mumford, Hannah (2015a) Introduction. *Hunger, Food and Social Policy in Austerity.* *Social Policy and Society* 14:3, 411-415.
- Dowler, Elizabeth & Lambie-Mumford, Hannah (2015b) How Can Households Eat in Austerity? *Social Policy and Society* 14:3, 417-428.
- Durose, Catherine & Rummery, Kirstein (2006) Governance and Collaboration. Review Article. *Social Policy and Society* 5:2, 315-321.
- Ebbinghaus, Bernhard (2010) Reforming Bismarckian Corporatism: The Changing Role of Social Partnership in Continental Europe. Teoksessa Bruno Palier (ed.) *A Long Goodbye to Bismarck: The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe.* Amsterdam University Press, Amsterdam, 255-278.
- Edenheim, Sara & Rönnblom, Malin (2012) Tracking Down Politics and Power in Neo-liberal Society. *NORA—Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 20:4, 227–229.
- Eichhorst, Werner & Marx, Paul (2011) Reforming German labour market institutions. A dual path to flexibility. *Journal of European Social Policy* 21:1, 73-87.
- Ellison, Marion & Fenger, Menno (2013) Introduction: 'New' Welfare in Practice: Trends, Challenges and Dilemmas. *Social Policy and Society* 12:4, 547–551.

- Emmenegger, Patrik, Kvist, Jon, Marx, Paul & Petersen, Klaus (2015) Three Worlds of Welfare Capitalism: The making of a classic. *Journal of European Social Policy* 25:1, 1-13.
- Erlund, Marissa (2014) Den arbetslösa medborgaren i den svenska välfärdsstaten. Working paper/ Social Work | 2014:2 . [www.kau.se/](http://www.kau.se/)
- Eränta, Kirsi (2013) Taloudellinen, sukupuolittunut ja transnationaali sosiaalinen. Hyvinvointihallinnan muutos ja kysymys työn ja perheen yhteensovittamisesta. *Sosiaalitieteen laitoksen julkaisuja*, Helsingin yliopisto.
- Eräsaari, Risto (1984) Sosiaalivaltio ja sosiaalipolitiikan itseymmärrys. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia, Helsinki.
- Eräsaari, Risto (1995) Hyvinvointivaltion muodonmuutos. Teoksessa Risto Eräsaari & Keijo Rahkonen (toim.) *Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta*. Gaudeamus, Helsinki, 167-188.
- Eräsaari, Risto (1998) Näkökulmia hyvinvointivaltion muutokseen. Teoksessa Elina Saksala (toim.) *Muutoksen sosiologia*. YLE, opetuspalvelut, Helsinki, 28-33.
- Eräsaari, Risto & Rahkonen, Keijo (toim.) (1995) *Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta*. Gaudeamus, Helsinki.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996) *Welfare States without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy*. Teoksessa Gøsta Esping-Andersen (ed.) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Sage, London, 66-87.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999) *The Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen, Gøsta (2009) *The Incomplete Revolution. Adapting to Women's New Roles*. Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen, Gøsta (2010) *Prologue: What does it Mean to Break with Bismarck*. Teoksessa Bruno Palier (ed.) *A Long Goodbye to Bismarck: The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 11-18.

- Esping-Andersen, Gøsta with Duncan Gallie, Anton Hemerijck & John Myles (2003) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press, Oxford.
- Ewald, Francois (1995) Vakuutusyhteiskunta. Teoksessa Risto Eräsaari & Keijo Rahkonen (toim.) *Hyvinvointivaltion tragedia*. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. *Gaudeamus*, Helsinki, 73-86.
- Ewald, Francois (2004) Vakuutusyhteiskunnan synty. Teoksessa Katri Hellsten & Tuula Helne (toim.) *Vakuuttava sosiaalivakuutus*, Kelan tutkimusosasto, Helsinki, 44-66.
- Fagerland Kroknes, Veronica, Jakobsen, Tor & Grønning, Lisa-Marie (2015) Economic Performance and Political Trust: The impact of the financial crisis on European citizens. *European Societies* 17:5, 700-723.
- Feldt, Kjell-Olof (1994) *Rädda välfärdsstaten*. Norstedts, Stockholm.
- Finch, David (2016) *Universal Challenge*. Making a succes of Universal Credit. RF, Resolution Foundation org. <http://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2016/05/Universal-Challenge-%E2%80%93-making-a-success-of-Universal-Credit-.pdf>
- Forma, Pauli (1999) *Interests, Institutions and the Welfare State*. Studies on Public Opinion Towards the Welfare State. Stakes, Helsinki.
- Forma, Pauli, Niemelä, Mikko & Saarinen, Arttu (2006) Julkisen sektorin uudistus ja hyvinvointipalvelujen muutos muissa Pohjoismaissa. Teoksessa Sami Fredriksson & Tuomo Martikainen (toim.) *Kilpailuttamisen kokemukset*. KAKS, Kunnallisan kehittämissäätö, Helsinki, 39-51.
- Forma, Pauli & Vaalavuo, Maria (2008) Miksi ja minkälaisen prosessin kautta kunnat päätyvät kilpailullisiin toimintatapoihin hyvinvointipalvelujen järjestämisessä? Teoksessa Pauli Forma, Mikko Niemelä & Arttu Saarinen (toim.) *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. KAKS, Kunnallisan kehittämissäätö, Helsinki.
- Foucault, Michel (1995) Rajallinen järjestelmä kohtaa rajattoman vaatimuksen. Teoksessa Risto Eräsaari & Keijo Rahkonen (toim.) *Hyvinvointivaltion tragedia*. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. *Gaudeamus*, Helsinki, 87-106. (alkuperäinen 1983).
- Fraser, Nancy & Gordon, Linda (1994) *Civil Citizenship against Social Citizenship? On the Ideology of Contract-versus-Charity*. Teoksessa Bart van Steenbergen (ed.) *The Condition of Citizenship*. Sage, London.

- Fredriksson, Mio, Blomqvist, Paula & Winblad, Ulrika (2012) The trade-off between choice and equity: Swedish policymakers' arguments when introducing patient choice. *Journal of European Social Policy* 23:2; 192–209.
- Fritzell, Johan, Bäckman, Olof & Ritakallio, Veli-Matti (2012) Income inequality and poverty: do the Nordic countries still constitute a family of their own. Teoksessa Jon Kvist, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden & Olli Kangas (eds.) *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21<sup>st</sup> century*. The Policy Press, Bristol, 201–206.
- Geldof, Dirk (1999) New activation policies: promises and risks. Teoksessa *Linking Welfare and Work*. European Foundation, Dublin, 13–26.
- Gibson-Graham, J.K (1996) *The End of Capitalism (as we knew it). A Feminist Critique on Political Economy*. Blackwell, Cambridge, Mass.
- Giddens, Anthony (1998) *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Polity Press, Cambridge.
- Giddens, Anthony & Diamond, Patrick (eds.) (2005) *The New Egalitarianism*. Polity, Cambridge.
- Gilbert, Neil (2004) *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford University Press, New York & Oxford.
- Ginsburg, Norman, Jeffers, Syd & Mooney, Gerry (2012) Editorial introduction. *Critical Social Policy* 32:3, 297–298.
- Glyn, Andrew (2001) Aspirations, Constraints, and Outcomes. Teoksessa Andrew Glyn (ed.) *Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980*. Oxford University Press, Oxford, 1–20.
- Gough, Ian (1979) *The Political Economy of the Welfare State*. Macmillan Press, London.
- Gough, Ian (2014) *Welfare States and Environmental States. A framework for comparative analysis*. <http://personal.lse.ac.uk/goughi/>
- Goul Andersen, Jørgen (2007) *Conceptualizing Welfare State Change*. CCWS, Aalborg University June 2007. <http://www.socialpolicy.ed.akc.uk/>
- Gray, Anne (1998) New Labour – New Labour Discipline. *Capital & Class* 22: 2, 1–8.

- Green-Pedersen, Christoffer (2001) Welfare State Retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982-1998: The Role of Party Competition and Party Consensus. *Comparative Political Studies* 34:9, 963-985.
- Green-Pedersen, Christoffer & Haverland, Markus (2002) The New Politics and Scholarship of the Welfare State. *Journal of European Social Policy* 12:1, 43-51.
- Greve, Bent (2011a) Editorial Introduction: Overview and Conclusion. *Social Policy & Administration* 45:4, 333-337.
- Greve, Bent (2011b) Editorial Introduction: The Nordic Welfare States – Revisited. *Social Policy & Administration* 45:2, 111-113.
- Greve, Bent (2013) Is the welfare state dying out. <http://sciencenordic.com/> June 10, 2013; 06:11
- Greve, Bent (2014) Introduction: Europeanization of Welfare. *Social Policy & Administration* 49:4, 423-426.
- Haaparanta, Pertti (2015) Hollannin yskä Suomeen? Akateeminen talousblogi. <http://blog.hse-econ.fi/?p=6519>
- Haatanen, Pekka (1992) Suomalaisen hyvinvointivaltion kehitys. Teoksessa Olavi Riihinen (1992) *Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuuteen ja kehitykseen*. Sitra & WSOY, Helsinki, 31-69.
- Haatanen, Jaana (2006) Kansainvälisiä kokemuksia kilpailuttamisen henkilöstövaikutuksista. Teoksessa Timo Martikainen & Sami Fredriksson (toim.) *Kilpailuttamisen kokemukset*. KAKS, Kunnallissalan kehittämisyhtiö, Helsinki, 19-38.
- Habermas, Jürgen (1995) Uusi yleiskatsauksettomuus. Teoksessa Risto Eräsaari & Keijo Rahkonen (toim.) *Hyvinvointivaltion tragedia*. Gaudeamus, Helsinki, 122-143. (alkuperäinen 1985).
- Hacker, Jacob (2004) Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States”. *American Political Science Review* 98:2, 243-60.
- Hakovirta, Mia (2006) *Yksinhuoltajaäitien työllisyys, toimeentulo ja työmarkkinavalinnat*. Väestöliitto, Helsinki.
- Hall, Peter (1993) Policy paradigm, social learning and the state: The case of economic policy in Britain. *Comparative Politics* 3 (April), 275-293.

- Hall, Peter (1999) The political economy of Europe in an era of interdependence. Teoksessa Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks & John D. Stephens (eds.) *Continuity and Change in Modern Capitalism*. Cambridge University Press, Cambridge, 135-163.
- Hall, Stuart (1992) Kulttuurin ja politiikan murroksia. Vastapaino, Tampere.
- Harakka, Timo (2014) Suuri kiristys: tie ulos eurokriisistä. Schildts & Söderströms, Helsinki.
- Harrinvirta, Markku Olavi (2000) *Strategies of Public Sector Reform in the OECD Countries. A Comparison*. Suomen Tiedeseura, Helsinki.
- Harvey, David (1989) *The Condition of Postmodernity*. Basil Blackwell, Oxford.
- Harvey, David (2008) *Uusliberalismin lyhyt historia*. Vastapaino, Tampere.
- Harvey, David (2011) Antikapitalistisen siirtymän organisoimisesta. Teoksessa Yrjö Kallinen, Juha Koivisto, Lauri Lahikainen & Antti Ronkainen (toim.) *Kurssi kohti konkurssia. Talouskriisin syyt ja seuraukset*. Vastapaino, Tampere, 233-262.
- Haux, Tina (2012) Activating Lone Parents: An Evidence-Based Policy Appraisal of Welfare-To-Work Reform in Britain. *Social Policy and Society* 11:1, 1-14.
- Haverland, Markus (2006) Another Dutch miracle? Explaining Dutch and German pension trajectories. *Journal of European Social Policy* 11:4, 308-323.
- Haynes, Philip (2014) The European Single Currency Project and the Concept of Convergence for European Welfare States – The Ideal and the Reality. *Social Policy & Administration* 49:4, 466-489.
- Hecló, Hugh (1981) *Toward a New Welfare State*. Teoksessa Peter Flora & A.J.Heidenheimer (eds.) *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction Books, New Brunswick.
- Heimonen, Kari (2014) Talouspolitiikka euroalueella – huomioita koko euroajasta. *Talous & Yhteiskunta* 42:2, 22-27.
- Heinonen, Jari (1990) *Pienviljelijäprojektista sosiaalivaltioon*. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 302, Tampere.
- Heins, Elke & Bennett, Haley (2016) Best of Both Worlds? A Comparison of Third Sector Providers in Health Care and Welfare-to-Work Markets in Britain. *Social Policy & Administration* 50:1, 39–58

- Heiskala, Risto (2006) Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta. Gaudeamus, Helsinki, 14-42.
- Heiskala, Risto & Kantola, Anu (2010) Vallan uudet ideat: hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan. Teoksessa Petteri Pietikäinen (toim.) Valta Suomessa. Gaudeamus, Helsinki, 124-148.
- HEJA, SVERIGE! Mitä Suomi voisi oppia Ruotsilta politiikassa ja taloudessa (ja urheilussa)? (2011) EVA, Helsinki.
- Helén, Ilpo (2010) Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka, Foucault'lainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Gaudeamus. Helsinki, 27-48.
- Hellberg, Inga (1991) Professionalisering och modernisering. Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Hellsten, Katri & Lehto, Markku (2009) Sosiaaliturvan kehityspiirteistä. Liite Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitykseen sosiaaliturvan uudistamisen keskeisistä linjauksista. STM:n selvityksiä 2009:10
- Held, David (2008) Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus. Polity, Cambridge.
- Helne, Tuula, Hirvilampi, Tuuli & Laatu, Markku (2011) Sosiaalipolitiikka – altavastajasta planeetan pelastajaksi. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä. THL, Helsinki, 310–332.
- Hemerijck, Anton (2003) The Self-Transformation of the European Social Model(s). Teoksessa Esping-Andersen, Gøsta with Duncan Gallie, Anton Hemerijck & John Myles (2003) Why We Need a New Welfare State. Oxford University Press, Oxford, 173-213.
- Hemerijck, Anton (2012) Two or three waves of welfare state transformation? Teoksessa Nathalie Morel, Bruno Palier & Joakim Palme (eds.) Towards a Social Investment Welfare State. Ideas. policies, challenges. The Policy Press, Bristol, 33-60.
- Hemerijck, Anton (2013a) Changing Welfare States. Oxford University Press, Oxford.
- Hemerijck, Anton (2013b) Stress-testing the New Welfare State. Teoksessa Giuliano Bonoli & David Natali (eds.) The Politics of the New Welfare

- State. *Analysing Reforms in Western Europe*. Oxford University Press, Oxford, 69-91.
- Hemerijck, Anton & Eichhorst, Werner (2010) Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labour Shedding to Employment-Friendly Reforms. Teoksessa Bruno Palier (ed.) *A Long Goodbye to Bismarck: The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 301-332.
- Hemerijck, Anton & Marx, Ive (2010) Continental Welfare at a Crossroads. The Choice between Activation and Minimum Income Protection in Belgium and Netherlands. Teoksessa Bruno Palier (ed.) *A Long Goodbye to Bismarck: The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 129-156.
- Hiilamo, Heikki (2010) Sosiaaliset mahdollisuudet. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu, 211-236.
- Hiilamo, Heikki (2011) *Uusi hyvinvointivaltio*. Into, Helsinki.
- Hiilamo, Heikki & Saari, Juho (2010) Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka. Teoksessa Heikki Hiilamo & Juho Saari (toim) *Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaaliin mahdollisuuksiin*. Diak, Helsinki, 13-36.
- Hiilamo, Heikki, Niemelä, Heikki, Pykälä, Pertti, Riihelä, Marjo & Vanne, Reijo (2012) *Sosiaaliturva ja elämänvaiheet*. Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa. Kelan tutkimusosasto, Helsinki.
- Hinrichs, Karl (2010) *Social Insurance State Withers Away. Welfare State Reforms in Germany – Or: Attempts to Turn Around in a Cul-de-Sac*. Teoksessa Bruno Palier (ed.) *A Long Goodbye to Bismarck: The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 45-72.
- Hinrichs, Karl & Kangas, Olli (2003) When Is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small System-shifting Changes in German and Finnish Pension Policies. *Social Policy & Administration* 37: 6, 573-591.
- Hirdman, Yvonne (1989) *Att lägga livet tillrättä - studier i svensk folkhemspolitik*. Carlssons, Stockholm.
- Hirvilampi, Tuuli (2015) *Kestävän hyvinvoinnin jäljillä*. Ekologisten kysymysten integroiminen hyvinvointitutkimukseen. Kela, Helsinki.



- Hobsbawm, Eric (1999) Äärimmäisyyksien aika. Lyhyt 1900-luku (1914-1991). Vastapaino, Tampere.
- Huber, Evelyn & Stephens, John (2001a) The Social Democratic Welfare State. Teoksessa Andrew Glyn (ed.) Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980. Oxford, Oxford University Press, 276-311.
- Huber, Evelyn & Stephens, John (2001b) Welfare States and Production Regimes in the Era of Retrenchment. Teoksessa Paul Pierson (ed.) The New Politics of the Welfare State. Oxford University Press, Oxford, 107-145.
- Hudson, John & Kühner, Stefan (2009) Towards a productive welfare? A comparative analysis of 23 OECD countries. *Journal of European Social Policy* 19:1, 34-46.
- Hudson, John & Kühner, Stefan (2010) Beyond the Dependent Variable Problem: the Methodological Challenges of Capturing Productive and Protective Dimension of Social Policy. *Social Policy & Society* 9:2, 167-179.
- Humage, Louise (2016) Common Sense of the Times? Neo-liberalism and Changing Public Opinion in New Zealand and the UK. *Social Policy & Administration* 50:1, 76-98.
- Hvinden, Bjørn (1999) Activation: a Nordic Perspective. Teoksessa Matti Heikkilä (ed.) Linking Welfare and Work. European Foundation, Dublin, 27-42.
- Hyvärinen, Olli & Lith, Pekka (2008) Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa, KAKS, Kunnallissalan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Hämäläinen, Kari (2012) Näkökulmia Suomen ja Ruotsin työmarkkinoihin. Teoksessa Kilpailukyky ja työn tarjonta – oppia Ruotsin kokemuksista. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki, 57-71.
- Hämäläinen, Kari (2013) Aktivointipolitiikan talouspoliittiset tavoitteet, tulokset ja merkitys yhteiskunnassa. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa. THL, Helsinki, 173-189.
- Hänninen, Sakari (1998) Is Finland Going beyond the Age of Entitlement. Teoksessa Sakari Hänninen (ed.) Displacement of Social Policies. SoPhi, Jyväskylä.

- Immergut, Ellen (1998) The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society* 26: 1, 5-34.
- Immergut, Ellen M. & Anderson, Karen M. (2007) Editors' introduction: the dynamics of pension politics. Teoksessa Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson & Isabelle Schulze (eds.) *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford University Press, Oxford, 1-48.
- Israel, Joachim (1994) Klappjakt på välfärden. Ordfronts förlag, Stockholm.
- Iversen, Torben (2001) The Choices for Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective. Teoksessa Anrew Glyn (ed.) *Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980*. Oxford, Oxford University Press, 253-275.
- Iversen, Torben and Wren, Anne (1998), Equality, employment, and budgetary restraint: The trilemma of the service sector economy. *World Politics* 50:3, 507-46.
- Jaumotte, Florence & Osorine Buitron, Caroline (2015) Power from the People. *Finance & Developmen* 52:1. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/jaumotte.htm>
- Jensen, Carsten (2009) Institutions and the politics of childcare services. *Journal of European Social Policy* 19:1, 1-18.
- Jenson, Jane (2010) Diffusing ideas after neoliberalism. The social investment perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy* 10:1, 59-84.
- Jenson, Jane (2012) Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: moving towards social investment. Teoksessa Nathalie Morel, Bruno Palier & Joakim Palme (eds.) *Towards Social Investment Welfare State. Ideas, policies and challenges*. The Policy Press, Bristol, 61-90.
- Jenson, Jane (2017) Modernising the European Social Paradigm: Social Investments and Social Entrepreneurs. *Journal of Social Policy* 46:1, 31-47
- Jessop, Bob (1993) Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary remarks on post-Fordist political economy'. *Studies in Political Economy* 40:7-39. reprinted <https://bobjessop.org/2014/05/06/towards-a-schumpeterian-workfare-state-preliminary-remarks-on-post-fordist-political-economy/>
- Jessop, Bob (2000) From KWNS to the SWPR. Teoksessa Gail Lewis,

- Sharon Gewirtz & John Clarke (eds.) *Rethinking Social Policy*. Sage, London, 171-184.
- Jessop, Bob (2002) *The Future of Capitalist State*. Polity Press, Cambridge.
- Jokinen, Eeva & Venäläinen, Juhana (toim.) *Prekarisaatio ja affekti*. Nykyy-kulttuurin tutkimuskeskus, Jyväskylä.
- Joncker-Hoffren, Paul (2016) Yleissitovuuden monet muodot Euroopassa. *Talous & Yhteiskunta* 44:2, 20-25.
- Jones, Andrew (2012) Welfare reform and labour market activation. *Local economy* 27:5-6, 431-448.
- Jordan, Bill (1998) *The New Politics of Welfare*. Sage, London.
- Jordan, Bill (2012) The Low Road to Basic Income? Tax-Benefit Integration in the UK. *Journal of Social Policy* 41: 1, 1-17.
- Jørgensen, Henning & Schulze, Michaela (2012) A double farewell to a former model? Danish unions and activation policy. *Local Economy* 27: 5-6, 637-644.
- Judt, Tony (2011) Huonosti käy maan. Like, Helsinki.
- Jäntti, Markus (2013) Työn tarjonta ja työlinja Ruotsissa. *Talous & Yhteis-kunta* 41:2, 2-8.
- Kaitila, Joel (2015) Kriisi, palkkakilpailu ja kysymys eurooppalaisesta tulo-politiikasta. Teoksessa Mikko Jakonen & Tiina Silvasti (toim.) *Talou-den uudet muodot*. Into, Helsinki, 66-91.
- Kaitila, Joel & Ronkainen, Antti (2015) *Talousskurista autonomiaan*. Vasemmistofoorumi, Helsinki.
- Kallinen, Yrjö, Koivisto, Juha & Ronkainen, Lauri (2011) Ankarat ajat. Kovenevan uusliberalismin kiihtyvä kriisiytyminen. Teoksessa Yrjö Kallinen, Juha Koivisto, Lauri Lahikainen & Lauri Ronkainen (toim.) *Kurssi kohti konkurssia*. Talouskriisin syyt ja seuraukset. Vastapaino, Tampere, 7-33.
- Kallio, Johanna, Kangas, Olli & Niemelä, Mikko (2013) Intohimo tasa-arvoon: Tuloero- ja maahanmuuttoasenteet erottavat suomalaiset muista pohjoismaalaisista. Julkaisussa Matti Apunen ym. *Politiikan sekahaku*. Eva-raportti, Helsinki, 47-67.
- Kananen, Johannes (2011) *Modern Societal Impulses and their Nordic Manifestations: On Emancipation and Constraint in Societal Development*. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201102091225>.
- Kananen, Johannes (2012) *Nordic Paths from Welfare to Workfare:*

- Danish, Swedish and Finnish Labour Market Reforms in Comparison. *Local Economy* 27: 5-6, 558-576.
- Kangas, Olli (2003) Instituutiot ja ajoitus – lainsäädäntötavan vaikutus sosiaalivakuutuksen ajoitukseen. Teoksessa Juho Saari (toim.) Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuslaitos, Helsinki, 93-112.
- Kangas, Olli (2006) Politiikka ja sosiaaliturva Suomessa. Teoksessa Tapani Paavonen & Olli Kangas: Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Edita, Helsinki, 190-366.
- Kangas, Olli (2007) Finland: labour markets against politics. Teoksessa Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson & Isabelle Schulze (eds.) *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford University Press, Oxford, 248-296.
- Kangas, Olli (2009a) Onko Suomi enää pohjoismainen hyvinvointivaltio. Teoksessa Heikki Taimio (toim.) Kurssin muutos: kestävään kasvuun ja hyvinvointiin. TSL, Helsinki, 23-42.
- Kangas, Olli (2009b) Pohjoismaat – maailman paras kolkka? *Yhteiskuntapolitiikka* 73:4, 357-367.
- Kangas, Olli (2010a) Sosiaaliturva 2020-luvulle. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu, Helsinki, 157-180.
- Kangas, Olli (2010b) Work Accident and Sickness Benefits. To be published in Francis Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herber Obinger & Chris Pierson (eds.) *Oxford Handbook of Comparative Social Policy*. Oxford University Press, Oxford. (saatu kirjoittajalta)
- Kangas, Olli (2012) Pohjoismainen malli – työväenliikkeen pyhä symboli? *Talous & Yhteiskunta* 40:2, 46-51.
- Kangas, Olli, Lundberg, Urban & Ploug, Niels (2010) Three Routes to Pension Reform: Politics and Institutions in Reforming Pensions in Denmark, Finland and Sweden. *Social Policy & Administration* 44:3, 265-284.
- Kangas, Olli & Pulkka, Ville-Veikko (toim.) (2016) *Ideasta kokeiluun: esiselvitys perustulokokeilun vaihtoehtoista*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, Helsinki.
- Kantola, Anu and Kananen, Johannes (2013) *Seize the Moment: Financial*

- Crisis and the Making of the Finnish Competition State. *New Political Economy*, e-pub ahead of print. <http://dx.doi.org/10.1080/13563467.2012.753044>
- Karisto, Antti (1996) Pirstoutuvan elämän politiikka. *Janus* 4:3, 242-259.
- Karisto, Antti & Takala, Pentti (1985) Sosiaalivaltion kriisi. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, Helsinki.
- Karjalainen, Vappu (2011) Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) *Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä?* THL, Helsinki, 227-248.
- Katzenstein, Peter (1985) *Small States in World Markets*. Cornell University Press, Ithaca.
- Kauhanen, Antti (2012) Saksan työttömyysihme. Ajankohtaista taloudesta ja tutkimuksesta 1/2012 <http://www.etla.fi/to/att/julkaisut/2012/>
- Kauhanen, Antti & Saukkonen, Seppo (2011) Miksi Saksa menestyy? Talous- ja työmarkkinauudistusten rooli Saksan taloudellisessa menestyksessä 2000-luvulla. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA, Helsinki.
- Kauhanen, Merja (2013a) Olisiko Saksan työmarkkinamallista opiksi Suomelle? *Talous & Yhteiskunta* 41:3, 38-43.
- Kauhanen, Merja (2013b) Ruotsin työlinjasta on saatu laihoja tuloksia. *Talous & Yhteiskunta* 41:2, 9-11.
- Kauhanen, Merja (2015) Ruotsin palkanmuodostusmalli – keskitetty, liitokohtainen vai hajautettu. *Talous & Yhteiskunta* 43:4, 2-8.
- Kautto, Mikko (2000) Two of a kind? Economic crisis, policy responses and wellbeing during the 1990s in Sweden and Finland. A report from the government commission 'A balance sheet for welfare of the 1990s'. SOU 2000:83, Stockholm.
- Kautto, Mikko (2001) *Diversity among Welfare States. Comparative Studies on Welfare State Adjustment in Nordic Countries*. Stakes, Helsinki.
- Kautto Mikko, Fritzell, Johan, Hvinden Bjørn, Kvist Jon & Uusitalo Hannu (2001) *Nordic welfare states in the European context*. Routledge, London and New York.
- Kautto Mikko & Kvist, Jon (2002) Parallel trends, persistent diversity: Nordic welfare states in the European and global context. *Global Social Policy* 2:2, 189-208.

- Keskinen, Suvi, Norocel, Christian Ov, Jørgensen, Martin Bak (2016) The politics and policies of welfare chauvinism under the economic crisis. *Critical Social Policy* 36:3, 321-329.
- Keskitalo, Elsa (2008) Balancing Social Citizenship and New Paternalism. Finnish activation policy and street level practice in a comparative perspective. *Stakes*, Helsinki.
- Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (2013) Mitä on aktiivointi ja aktiivipolitiikka? Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) *Kaikki työuralle. Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa*. THL, Helsinki, 7-20.
- Kettunen, Pauli (2003) Yhteiskunta. Teoksessa Matti Hyvärinen, Jussi Kurunmäki, Kari Palonen, Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius (toim.) *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Vastapaino, Tampere, 167-212.
- Kettunen, Pauli (2004) The Nordic Model and Consensual Competitiveness in Finland. Teoksessa Anna-Maija Castren, Markku Lonkila & Matti Peltonen (eds.) *Between Sociology and History*. SKS, Helsinki, 289-309.
- Kettunen, Pauli (2006a) Pohjoismainen hyvinvointivaltio yhteiskunnan käsittämisen historiana. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Historiallinen käänne*. Gaudeamus, Helsinki, 217-256.
- Kettunen, Pauli (2006b) Kirkuvan harmaa vuosikymmen. *Työväentutkimus*, 4-11.
- Kettunen, Pauli (2010) Onko elinkeinoelämästä osapuoleksi? Teoksessa Anu Suoranta & Anu-Hanna Anttila (toim.) *Yksin sovittu. Osapuolet, luottamus ja työmarkkinalogiikka*. Vastapaino, Tampere, 29-52.
- Kettunen, Pauli (2012) Hyvän kehän kerrokset ja rajat. Teoksessa Antti Alaja (toim.) *Kriisikierteestä hyvään kehään*. Kalevi Sorsa Säätiön julkaisuja, Helsinki, 13-38.
- Kettunen, Pauli (2015) Hyvinvointivaltion yhteiskunta. Teoksessa Janne Autto & Mikael Nygård (toim.) *Hyvinvointivaltion kulttuurintutkimus. Lapin yliopistokustannus*, Rovaniemi, 72-110.
- Kettunen, Pauli (2016) Tyytymättömyyden suunnat. <http://www.tasaarvo-vaje.fi/?p=157>
- Kiander, Jaakko (2013) Ruotsin ja Suomen eläkejärjestelmät eivät ole kovin erilaisia. *Talous & Yhteiskunta* 41:2, 18-19.

- Kiander, Jaakko (2014) Sosiaaliturva luo perustan tehokkaalle taloudelle. Teoksessa Riitta Särkelä ym. (toim.) Hyvinvointitalous. SOSTE, Helsinki, 28-36.
- Kiander, Jaakko, Sauramo, Pekka & Tanninen, Hannu (2009) Suomalainen tulopolitiikka sosiaalisena vaihdantana: sosiaalisen pääoman ja sosiaalisen palkan kehittyminen Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 74:3, 256-267.
- Kitschelt, Herbert, Lange, Peter, Marks, Gary & Stephens, John, D. (1999) Convergencies and Divergencies in Advanced Capitalist Democracies. Teoksessa Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks & John D. Stephens (eds. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge University Press, Cambridge, 427-460.
- Kitschelt, Herbert (2001) Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies? Teoksessa Paul Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford, 265-302.
- Koistinen, Pertti (2014) Työ, työvoima ja politiikka. Vastapaino, Tampere.
- Kokkonen, Tuomo (2016) Sosiaalinen kansalaisuus kehittyvässä yhteiskunnassa. T.H. Marshallin sosiaalisia oikeuksia korostava kansalaisuus-käsitys hyvinvointivaltiota koskevan keskustelun innoittajana. *Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research*, Jyväskylä.
- Korpi, Walter (1983) *The Democratic Class Struggle*. Routledge and Kegan Paul, London.
- Korpi, Walter (2003) Welfare State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization and Europeanization. *Annual Review of Sociology* 29: 589-609.
- Korpi, Walter (2006) Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism. *World Politics* 58:2, 167-206.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim (1996) Uudelleenjaon paradoksi. Teoksessa Olli Kangas (toim.) *Hyvinvointivaltiomallit, niiden toiminta ja kannatusperusta*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1996:5, 9-35.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim (1998) The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review* 63:5,

661-687.

- Korpi, Walter & Palme, Joakim (2003) *New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95*. *American Political Science Review* 97:3, 425-446.
- Korpinen, Pekka (2017) *Suomi kääntyy länteen*. Into, Helsinki.
- Koskiahho, Briitta (2008) *Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa*. Vastapaino, Tampere.
- Kosonen, Pekka (1987) *Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit*. Vastapaino, Tampere.
- Kosonen, Pekka (1998) *Pohjoismaiset mallit murroksessa*, Vastapaino, Tampere.
- Kowalewska, Helen (2015) *Diminishing Returns: Lone Mothers' Financial Work Incentives and Incomes under the Coalition*. *Social Policy and Society* 14:4, 569–591.
- Krings, Torben (2015) *The Political Economy of the Service Transition; Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Book Review. *European Societies* 17:5, 747
- Krugman, Paul (2012) *Lopettakaa tämä lama nyt!* HS-kirjat, Helsinki.
- Kröger, Teppo (2014) *Yli-ikäinen sosiaalihuolto*. Teoksessa Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) *Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus*. Vastapaino, Tampere, 25-41.
- Kuhnle, Stein (ed.) (2000) *The Survival of European Welfare State*. Routledge, London.
- Kuivalainen, Susan (2006) *Sosiaali- ja terveystalouden tuottavien yritysten määrän kehittyminen Suomessa ja Ruotsissa*. Teoksessa Pauli Forma, Mikko Niemelä, & Arttu Saarinen (toim.) *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. KAKS, Kunnallissalan kehittämissätiö, Helsinki, 31-4.
- Kuivalainen, Susan & Nelson, Kenneth (2012) *Eroding minimum income protection in the Nordic countries? Reassessing the Nordic social assistance*. Teoksessa Jon Kvist, Johan Fritzell, B Hvinden & Olli Kangas (eds.) *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21<sup>st</sup> century*. The Policy Press, Bristol, 69-88.
- Kvist, Jon (2013) *The post-crisis European social model: developing or dismantling social investments?* *Journal of International and Comparative Social Policy* 29:1, 91-107.



- Kvist, Jon, Fritzell, Johan, Hvinden Bjørn & Kangas, Olli (2012) Changing social inequality and the Nordic welfare model & Nordic responses to rising inequalities: still pursuing a distinct path or joining the rest. Teoksessa Jon Kvist, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden & Olli Kangas (eds.) *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21<sup>st</sup> century*. The Policy Press, Bristol, 1-22; 201-206.
- Kvist, Jon & Greve, Bent (2011) Has the Nordic Welfare Model Been Transformed? *Social Policy & Administration* 45, 2, 146-160.
- Kärkkäinen, Olli (2012) Arvio teoksesta OECD: Taxation and Employment. *OECD Tax Policy Studies*, Paris. OECD, 2011. *Talous & Yhteiskunta* 40:1, 38-39.
- Kärkkäinen, Olli (2013) Kannustinloukuista eroon yleistuen avulla? <http://secondbestworld.wordpress.com/2013/03/06/>
- Laatu, Markku, Hirvilammi Tuula & Helne, Tuula (2012) Se pyörii sittenkin! – Kohti ekologisesti ja sosiaalisesti kestäväää hyvinvoinnin kehää. Teoksessa Antti Alaja (toim.) *Kriisikierteestä hyvään kehään*. Kalevi Sorsa Säätiön julkaisu, Helsinki, 95-132.
- Lain, David, Vickerstaff, Sarah & Loretto, Wendy (2013) Reforming State Pension Provision in ‘Liberal’ Anglo-Saxon Countries: Re-Commodification, Cost-Containment or Recalibration? *Social Policy and Society* 12:1, 77-90.
- Langan, Mary & Ostner, Ilona (1990) Gender and welfare: towards a comparative framework. A paper presented at the SPA conference Bath, UK, 12-15 July.
- Lash, Scott & Urry, John (1987) *the End of Organized Capitalism*. Polity Press, Cambridge.
- Latouche, Serge (2010) *Farewell to Growth*. Polity Press, Cambridge.
- Laukkanen, Erkki (2011) Saksan malli ja teutoninen täyskäännös. *Kansan Uutiset, Viikkolehti* 8.8.2011.
- Launonen, Reima (2013) *Kuningasjako – Miksi verotus on oikein*. Into, Helsinki.
- Lehmus, Markku (2017) *Globalisaatio ei ole enää sama kuin ennen*. Lukuvihi teoksesta Richard Baldwin: *The Great Convergence, Information Technology and the New Globalization*. Harvard University Press, London 2016. *Talous & Yhteiskunta* 45:1, 11.
- Lehto, Eero (2012) Onko väliä: yksityinen vai julkinen? <https://www.>

- labour.fi/ptblogi/2012/10/25/onko-valia-yksityinen-vai-julkinen/
- Lennon, Eeva (2013) Sosiaaliturvan uudistuksia Britanniassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 78:6, 670-671.
- Lennon, Eeva (2016) Sosiaaliturva Britanniassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 81:4, 477-480.
- Levitas, Ruth (1998) *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. Macmillan, Basingstoke.
- Levitas, Ruth (2001) Against work: a utopian incursion into social policy. *Critical Social Policy* 21:4, 449-464.
- Levitas, Ruth (2012) The Just's Umbrella: Austerity and the Big Society in Coalition Policy and Beyond. *Critical Social Policy* 32:3:320-342.
- Lewis, Jane (2004) What is New Labour? Can it Deliver on Social Policy. Teoksessa Jane Lewis & Rebecca Surrender (eds.) *Welfare State Change. Towards a Third Way*. Oxford University Press, Oxford, 207-227.
- Lewis, Jane & Campbell Mary (2007) UK Work/Family Balance Policies and Gender Equality. *Social Politics* 14:1, 4-30.
- Lindbeck, Assar (1997) Welfare State Dynamics. Teoksessa *European Economy. European Commission: the Welfare State in Europe, Challenges and Reforms*. No 4. Brussels.
- Lindblom, Seppo (2017) Lukuvihje: Pekka Korpinen (2017) *Suomi kääntyy länteen*. *Talous & Yhteiskunta* 45:2, 54-55.
- Lindbom, Anders (2001) Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost Its Defining Characteristics? *Scandinavian Political Studies* 24:3, 171-193.
- Lindholm, Christer (2106) Viis taloudesta! 5 myyttiä, jotka romuttavat hyvinvointivaltion. *Vastapaino*, Tampere.
- Lister, Ruth (2004) The Third Way's Social Investment State. Teoksessa Jane Lewis & Rebecca Surrender (eds.) *Welfare State Change. Towards a Third Way*. Oxford University Press, Oxford, 157-181.
- Lister Ruth et al. (2007) *Gendering Citizenship in Western Europe. New challenges for citizenship research in a cross-national context*. Policy Press, Bristol.
- Lister, Ruth (2009) Nordic Nirvana? Gender, Citizenship and the Social Justice in the Nordic Welfare States. *Social Politics* 16:2, 242-278.
- Liukko, Jyri (2013) *Solidaarisuuskone. Elämän vakuuttaminen ja vastuujattelon muutos*. Gaudeamus, Helsinki.

- Lordon, Frederic (2001) *The Logic and Limits of Desinflation Competitive*. Teoksessa Andrew Glyn (ed.) *Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980*. Oxford University Press, Oxford 110-137.
- Lundberg, Urban (2003) *Juvelen i kronan*. Hjalmarsson & Högberg, Stockholm.
- Lundberg, Urban & Åmark, Klas (2013) *So many roads and nowhere to go*. Teoksessa Heidi Haggren, Johanna Rainio-Niemi & Jussi Vauhkonen (eds.) *Multilayered Historicity of the Present*. Publications of the Department of Political and Economic Studies, Helsinki, 151-170.
- Löppönen, Paavo (2017) *Vapauden markkinat. Uusliberalismin kertomus*. Vastapaino, Tampere.
- MacInnes, Tom, Aldridge, Hannah, Bushe, Sabrina, Tinson, Adam and Born, Theo Barry (2014) *Monitoring Poverty and Social Exclusion*. Joseph Rowntree Foundation & New Policy Institute. <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/MPSE-2014-FULL.pdf>.
- Mahon, Rianne, Anttonen, Anneli, Bergqvist, Christina, Brennan, Deborah & Hobson, Barbara (2012) *Convergent care regimes? Childcare arrangements in Australia, Canada, Finland and Sweden*. *Journal of European Social Policy* 22:4, 419-431.
- Mahon, Rianne (2007a) *Social risks, old and new, and welfare redesign: the role of the OECD*. Alustus sosiaalipolitiikan päivillä Tampereella 25.10.2007.
- Mahon, Rianne (2007b) *Swedish Model Dying of Baumols? Current Debates*. *New Political Economy* 12:1, 79-85.
- Manow, Philip (2001) *Comparative Institutional Advantages of Welfare State Regimes and New Coalitions in Welfare State Reform*. Teoksessa Paul Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford, 146-164.
- Marazzi, Christian (2006) *Pääoma ja kieli*. Tutkijaliitto, Helsinki.
- Marx, Ivo (2007) *The Dutch 'Miracle' Revisited: The Impact of Employment Growth on Poverty*. *International Journal of Social Policy* 36:3, 383-397.
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Martin, Brendan (1994) *Kenen etu? Yksityistäminen ja julkisen sektorin*

- uudistaminen. Vastapaino, Tampere.
- Matsaganis, Manos (2012) Greece in crisis. *Critical Social Policy* 32:3, 406-421.
- Meagher, Gabrielle, Lundström, Tommy, Sallnäs, Marie & Wiklund, Stefan (2016) Big Business in a Thin Market: Understanding the Privatization of Residential Care for Children and Youth in Sweden. *Social Policy & Administration* 50:7, 805-823.
- Melkas, Jussi (2014) Luottamus murenee. <http://tietojatrenditblogi.stat.fi/10.4.2014>.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (2010) Miten meitä hallitaan. Vastapaino, Tampere.
- Minkkinen, Petri & Patomäki, Heikki (1997) Yhdentymisen ja rahaunionin politiikka. Like, Helsinki.
- Mitchell, William & Muysken, Joan (2008) Full Employment Abandoned. Shifting Sand and Policy Failures. Edward Elgar, Cheltenham.
- Mishra, Ramesh (1990) The Welfare State in Capitalist Society. Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia. Harvester, New York.
- Mjøset, Lars (red.) (1986) Norden dagen derpå. Universitetsforlaget, Oslo.
- Mohaupt, Sarah (2008) Review Article; Resilience and Social Exclusion. *Social Policy and Society* 8:1, 63-71.
- Montier, James & Pilkington, Philip (2017) The Deep Causes of Secular Stagnation and the Rise on Populism. <https://www.gmo.com/docs/default-source/research-and-commentary/strategies/asset-allocation/>
- Mood, Carina (2015) The not-very-rich and the very poor: Poverty persistence and poverty concentration in Sweden. *Journal of European Social Policy* 25:3, 316-330.
- Morel, Nathalie, Palier, Bruno & Palme, Joakim (2012) Beyond the welfare state as we knew it? & Social investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilization. Teoksessa Nathalie Morel, Bruno Palier & Joakim Palme (eds.) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies and challenges*. Bristol, Policy Press, 1-30, 353-376.
- Moreno, Luis & Palier, Bruno (2005) The Europeanization of Welfare: Paradigm Shifts and Social Policy Reforms. Teoksessa Peter Taylor-Gooby (ed.) *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Palgrave

- Macmillan, Houndmills, 145-175.
- Mäntysaari, Mikko (2013) Hyvinvointivaltion ideologi – Richard M. Titmussin näkemys sosiaalihuollosta. Teoksessa Juho Saari, Sakari Taipale & Sakari Kainulainen (toim.) Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita. Diakonia-ammattikorkeakoulu, Helsinki, 327-344.
- Nordlund, Anders (2005) Nordic social politics in the late twentieth century. Teoksessa Nanna Kildal & Stein Kuhnle (eds.) Foundations of the Welfare State. Routledge, New York, 73-94.
- Norman, Ludvig, Uba, Katrin & Temple, Luke (2015) Austerity measures across Europe l.temple@sheffield.ac.uk. <http://www.social-policy.org.uk/wordpress/wp-content/>
- Notermans, Ton (1993) The Abdication of National Policy Autonomy: Why the Macroeconomic Regime Has Become So Unfavorable to Labour. *Politics and Society* 21:2, 133-167.
- Nyberg, Anita (2010) Cash-for-childcare schemes in Sweden; history, political contradictions and recent developments. Teoksessa Jorma Sipilä, Katja Repo & Tapio Rissanen (eds.) Cash-for-Childcare. The Consequences for Caring Mothers. Edward Elgar, Cheltenham, 65-88.
- O'Connor, James (1973) *The Fiscal Crisis of the State*. Transaction Publishers, New York.
- Offe, Claus (1984) *Contradictions of the Welfare State*. Hutchinson, London.
- Offe, Claus (1990) Smooth Consolidation of the West German Welfare State. Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen. Arbeitspapier 4/1990.
- Offe, Claus (2013) Europe Entrapped. <http://www.eurozine.com/offe.html>.
- Palier, Bruno (2001) Beyond retrenchment: four problems in current welfare state research and one suggestion how to overcome it. Teoksessa Joachim Clasen (ed.) *What Future to Social Security?* Kluwer Law, Hague, 105-119.
- Palier, Bruno (2010) Ordering Change: Understanding the 'Bismarckian' Welfare Reform Trajectory & The Dualizations of the French Welfare System & The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms. Teoksessa Bruno Palier (ed.) *A Long Goodbye to Bismarck: The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam

- University Press, Amsterdam, 19-44, 73-100, 333-388.
- Palme, Joakim, Bergmark, Åke, Backman, Olof, Estrada, Felipe, Fritzell, Johan, Lundberg, Olle, Sjöberg, Ola and Szebehely, Marta (2002) Welfare trends in Sweden: balancing the books for the 1990s. *Journal of European Social Policy* 12:4, 329-364.
- Palme, Joakim & Cronert, Axel (2015) Trends in the Swedish Social Investment Welfare State: 'The Enlightened Path' or 'The Third Way' for 'the Lions'. *ImPRovE*, Diskussion Paper No 15812. <http://improve-research-eu>.
- Palola, Elina (2007) Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan: malli, väestö, resurssit ja kommunikaatio. *Stakes*, Helsinki.
- Palola, Elina (2011) Valinnanvapauden problematiikasta sosiaalipolitiikassa. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) *Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä*. THL, Helsinki, 283-310.
- Palola, Elina (2014) Euroopan unionin sosiaalipolitiikka. *Talous ja yhteiskunta* 42:2, 36-41.
- Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (2011) Johdannoksi – ajatuksia kirjan ytimeästä. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) *Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä?* THL, Helsinki, 5-11.
- Patomäki, Heikki (2013) *Eurokriisin anatomia*. Into, Helsinki.
- Pau, Mari-Klose & Moreno-Fuentes, Francisco Javier (2013) Southern European Welfare model in the post-industrial order. Still a distinctive cluster? *European Societies* 15:4, 475-492.
- Peck, Jamie (2001) *Workfare States*. The Guilford Press, New York.
- Pekkarinen, Jukka, Pohjola, Matti & Rowthorn, Bob (eds.) (1992) *Social Corporatism: A Superior Economic System?* Clarendon Press, Oxford.
- Petersen, Jørn Henrik (2011) Marketization and free choice in the provision of social services. Normative shifts 1982-2008. Social Democratic lip service as a response to problems of legitimacy. Teoksessa Pauli Ketunen & Klaus Petersen (eds.) *Beyond Welfare State Models. Transnational Historical Perspectives on Social Policy*. Edward Elgar, Cheltenham, 170-198.
- Petersen, Jørn Henrik and Petersen, Klaus (2013) Confusion and divergence: Origins and meanings of the term 'welfare state' in Germany and Britain, 1840-1940. *Journal of European Social Policy*, 23:1,37-51.

- Pierre, Jon & Peters, B. Guy (2000) *Governance, Politics and the State*. Macmillan, London.
- Pierson, Christopher (1991; 2006) *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. Polity Press, Cambridge.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Pierson, Paul (1996) *The New Politics of the Welfare State*. *World Politics* 48:2, 143-179.
- Pierson, Paul (2000) *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *American Political Science Review* 94: 2, 251-267.
- Pierson, Paul (2001) *Introduction – Investigating the welfare state at century's end & Post-industrial pressures on the mature welfare states & Coping with permanent austerity*. Teoksessa Paul Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford, 1-16, 80-106, 410-456.
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time*. Princeton University Press, Princeton.
- Pierson, Paul (2011) *The Welfare State over the Very Long Run*, ZeS-Arbeitspapier, No. 02/2011, <https://www.econstor.eu/dspace/handle/10419/46215> (accessed June 2013).
- Pikkarainen, Pentti (2014) *Rahaliitto ja Suomi – toteutuivatko EMU-asi-antuntijaryhmän ennustukset?* *Talous & Yhteiskunta* 42:2, 14-21.
- Pitkänen, Ville & Westinen, Jussi (2016) *Kenen mitta on täysi. Tutkimus yhteiskunnallisesta ilmapiiristä Suomessa*. e2 Ajatuspaja. [http://e2.fi/wp-content/uploads/2016/06/kmt\\_net.pdf](http://e2.fi/wp-content/uploads/2016/06/kmt_net.pdf)
- Plantenga, Janneke (1996) *For Women Only? The Rise of Part-time Work in the Netherlands*. *Social Politics, International Studies in Gender, State, and Society* 3:1, 57-71.
- Plantenga, Janneke & Remery, Chantal (2009) *The provision of Childcare services. A Comparative review of 30 European Countries*. EGGE, European Commission, Luxembourg.
- Plantenga, Janneke & Remery, Chantal (2015) *The policy of gender equality in the Netherlands*. European Parliament 2015. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519227/IPOL\\_IDA\(2015\)519227\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519227/IPOL_IDA(2015)519227_EN.pdf)
- Pollit, Christopher & Bouckaert, Geert (2000) *Public Management*

- Reform. A Comparative Analysis. Oxford University Press, Oxford.
- Pylkkänen, Anu (2009) Trapped in Equality. Women as Legal Persons in the Modernisation of Finnish Law. Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki.
- Pyöriä, Pasi & Ojala, Satu (2017) Työn prekarisaatio. Teoksessa Pasi Pyöriä (toim.) Työelämän myytit ja todellisuus. Gaudeamus, Helsinki, 42-63.
- Qvist, Martin (2016) Activation Reform and Inter-Agency Co-operation – Local Consequences of Mixed Modes of Governance in Sweden. *Social Policy & Administration* 50:1, 19–38
- Raffass, Tania (2016) Work Enforcement in Liberal Democracies. *Journal of Social Policy* 45:3, 417-434.
- Ranki, Risto (2000) Haltia vai haltija? Harri Holkerin hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta. Edita, Helsinki.
- Rajavaara, Marketta (2014) Yksilöllisestä henkilökohtaiseksi? Henkilökohtaistaminen hyvinvointipolitiikan uudistusideana. Teoksessa Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Vastapaino, Tampere, 141-160.
- Raunio, Tapio (2013) Poliittiset järjestelmät. Teoksessa Tapio Raunio & Juho Saari (toim.) Euroopan paras maa? Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa. Gaudeamus, Helsinki, 24-39.
- Raunio, Tapio & Saari, Juho (2013) Euroopan paras maa? Teoksessa Tapio Raunio & Juho Saari (toim.) Euroopan paras maa? Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa. Gaudeamus, Helsinki, 160-174.
- Rahkonen, Keijo (2000) Kolmannen tien sosiaalipolitiikasta. Teoksessa Eija Nurminen (toim.) Sosiaalipolitiikan lukemisto. Palmenia, Helsinki, 65-88.
- Rhodes, Martin (1996) Globalization and West European Welfare States: A Critical Review Of Recent Debates. *Journal of European Social Policy* 6:4, 305-327.
- Rhodes, Martin (2001) The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reform. Teoksessa Paul Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford, 165-194.
- Rinne, Risto (2014) Koulutus investointina tulevaisuuden hyvinvointiin. Teoksessa Riitta Särkelä, Aki Siltaniemi, Päivi Rouvinen-Wilenius, Heikki Parviainen & Eija Ahola (toim.) Hyvinvointitalous. SOSTE,



- Helsinki, 210-228.
- Rodger, J. (2001) *From a Welfare State to a Welfare Society. The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era.* Cambridge University Press, Cambridge.
- Rodrik, Dani (2011) *The Globalization Paradox: Democracy and the World Economy.* Oxford University Press, Oxford.
- Rosanvallón, Pierre (2008) *Vastademokratia. Poliittikka epäluulon aikakaudella.* Vastapaino, Tampere.
- Rose, Nikolas (1995) *Eriarvoisuus ja valta hyvinvointivaltion jälkeen.* Teoksessa Risto Eräsaari & Keijo Rahkonen (toim.) *Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta.* Gaudeamus, Helsinki, 19-56.
- Rose, Nikolas (1996) *The Death of the Social.* *Economy and Society* 25:3, 327-356.
- Rothstein, Bo (1998) *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State.* Cambridge University Press, Cambridge.
- Rovny, Allison E (2014) *The capacity of social policies to combat poverty among new social risk groups.* *Journal of European Social Policy* 24: 5, 405–423.
- Rouhinen, Sauli (2006) *Kestävän kehityksen politiikka.* Teoksessa Juho Saari (toim.) *Suomen malli – murroksesta menestykseen.* Yliopistopaino, Helsinki, 295-325.
- Ryner, Magnus (2002) *Capitalist restructuring, Globalisation and the Third Way. Lessons from the Swedish Model.* Routledge, London & New York.
- Ryner, Magnus (2004) *Neo-liberalization of Social Democracy: The Swedish Case.* *Comparative European Politics* 2:1, 97–119.
- Ryner, Magnus (2007) *The Nordic Model: Does It Exist? Can It Survive?* *New Political Economy* 12:1, 61-70.
- Rönkkö, Pertti (2012) *Tilasto kertoo osatotuuden työttömyydestä.* *Sosiaalivakuutus* 50:3, 26-27.
- Räsänen, Heikki (2013) *Ruotsin ja Suomen työvoimapolitiikan uudistusten vertailua. Ympäri käydään ja yhteen tullaan.* *Talous & Yhteiskunta* 41:2, 22-27.
- Saari, Juho (2001) *Reforming Social Policy. A study of institutional change*

- in Finland during the 1990s. Publications of Social Policy Association, Turku.
- Saari, Juho (2003) Johdanto. Teoksessa *Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen*. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki, 5-18.
- Saari, Juho (2005) Kilpikonnaia alas asti? – Anthony Giddensin sosiaalipoliittinen aikalaismiagnoosi. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa*. Yliopistopaino, Helsinki, 180-204.
- Saari, Juho (2010a) Johdanto & Hyvinvointivaltion rakenne & Hyvinvointivaltio 2010-luvulle. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu, Helsinki, 8-135.
- Saari, Juho (2010b) Suomalainen konsensus – Korpilammen konferenssi (1977) käännekohtana. *Yhteiskuntapolitiikka* 75:5, 469-487.
- Saari, Juho (2011) Sosiaaliturvan kokonaisuudistus. Tapahtumarakenne-analyysi syksystä 2007 syksyyn 2010. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Kelan tutkimusosasto, Helsinki, 70-100.
- Saari, Juho (2013) Johdanto & Kaksi lamaa vertailussa & Tasa-arvo. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Suomen sillat tulevaisuuteen*. Kuluttajatutkimuskeskus, Helsinki, 13-35, 74-103, 266-296
- Saari, Juho (2017) (toim.) *Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa?* Tampere University Press, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0366-2>
- Saari, Juho & Kananen, Johannes (2009) Sosiaalipolitiikan ideat. Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.) *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Minerva (SoPhi), Jyväskylä, 13-30.
- Sainsbury, Diane (2001) Welfare state challenges and responses – Institutional and ideological resilience or restructuring. *Acta Sociologica* 44:3, 257-266.
- Santesson, Peter (2016) Den nya pessimismen. Varför anser allt fler att Sverige håller på att försämrats? <http://kvartal.se/artiklar/den-nya-pessimismen>
- Schmidt, Vivien (2002) Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment. *Comparative Political Studies* 35:2, 168-193.

- Schmidt, Vivien (2006) Institutionalism. Teoksessa Colin Hay, Michael Lister and David Marsh (eds.) *The State. Theories and Issues*. Palgrave Macmillan, Houndmills & New York, 98-117.
- Schmöller, Michaela (2013) Näkökulma Saksan ”työllisyysihmeeseen”: työmarkkinatoteumat ja hyvinvointi työmarkkinoiden muutoksen jälkeen. *BoF Online* 9, Suomen pankki. <https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/8473/172633.pdf?sequence=1>
- Schulten, Thorsten (2015) Palkat, hinnat ja Saksan vientijohteinen kasvumalli. *Talous & yhteiskunta* 43: 1, 46-51.
- Schulze, Isabelle & Jochem, Sven (2007) Germany: beyond policy gridlock. Teoksessa Ellen Immergut, Karen M. Anderson & Isabelle Schulze (eds.) *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford University Press, Oxford, 660-710.
- Schulze, Isabelle & Moran, Michael (2007) United Kingdom: pension politics in an adversial system. Teoksessa Ellen Immergut, Karen M. Anderson & Isabelle Schulze (eds.) *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford University Press, Oxford, 49-96.
- Schwartz, Herman (2001) Round Up the usual Suspects! Globalization, Domestic Politics, and Welfare Change. Teoksessa Paul Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press. Oxford, 17-44.
- Seeleib-Kaiser, Martin (2016) The End of the Conservative German Welfare State Model. *Social Policy & Administration* 50:2, 219-240.
- Shahidi, Faraz Vahid (2015) Welfare Capitalism in Crisis: A Qualitative Comparative Analysis of Labour Market Policy Responses to the Great Recession. *Journal of Social Policy* 44: 4, 659-686.
- Shaxson, Nicholas (2012) *Aarresaaret – Miehet, jotka ryöstivät maailman*. Into, Helsinki.
- Sihto, Matti (1994) *Aktiivinen työvoimapolitiikka: kehitys Rehnin-Meidnerin mallista OECD:n strategiaksi*. Tampere University Press, Tampere.
- Sihto, Matti (2006) *Työllisyyspolitiikka*. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Suomen malli – murroksesta menestykseen*. Yliopistopaino, Helsinki, 174-204.
- Sihto, Matti (2013) *Työllisyys- ja aktivointipolitiikan tulevaisuuden näkymiä*. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) *Kaikki työ-*

- uralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa. THL, Helsinki, 190-206.
- Siltala, Juha (2004) Työelämän huonontumisen lyhyt historia. Muutokset hyvinvointivaltioiden ajasta globaaliin hyperkilpailuun. Otava, Helsinki.
- Siltala, Juha (2017) Keskiluokan nousu, lasku ja pelot. Otava, Helsinki.
- Silvasti, Tiina (2015) Food Aid – Normalising the Abnormal in Finland. *Social Policy and Society* 14:3, 471-482.
- Simon-Kumar, Rachel (2011) The Analytics of "Gendering" the Post-Neoliberal State. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 18:3, 441-468.
- Simpura, Jussi (2012) Islanti selviytyy uhraamatta hyvinvointipolitiikkaa. *Yhteiskuntapolitiikka* 77:4, 454-456.
- Sipilä, Jorma (2011) Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina: älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus! *Yhteiskuntapolitiikka* 78:4, 359-372.
- Sjögren Lindquist, Gabriella (2013) Mitä Ruotsin hallitus on tehnyt vanhemman työvoiman tarjonnan ja kysynnän lisäämiseksi. *Katsaus 2000-luvun uudistuksiin. Talous & Yhteiskunta* 41:2, 12-17.
- Skeggs, Beverley (2014) *Elävä luokka*. Vastapaino, Tampere.
- Skocpol, Theda (1992) *Protecting Soldiers and Mothers. The political origins of social policy in the United States*. Harvard University Press, Harvard.
- Soininvaara, Osmo & Vartiainen, Juhana (2013) Lisää matalapalkkatyötä. Teoksessa *Matalapalkkatyö Suomessa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja, Helsinki, 31-66.
- Soskice, David (1999) Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies. Teoksessa Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks & John D. Stephens (eds.) *Continuity and Change in Modern Capitalism*. Cambridge University Press, Cambridge, 101-134.
- Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon uudistamistyöryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön selvityksiä 2010.
- Sosiaalimenot ja rahoitus 2013 (23.2.2015) THL & SVT, Helsinki. <https://www.julkari.fi/>
- Spicker, Paul (2012) *Universal Credit: Simplification or personalisation?*

- Local economy 27: 5-6, 449-454.
- Sørensen, Georg (2004) *The Transformation of the State. Beyond the Myth of Retreat*. Palgrave Macmillan, Houndmills & New York.
- Sørensen, Georg (2006) *The Transformation of the State*. Teoksessa Colin Hay, Michael Lister and David Marsh (eds.) *The State. Theories and Issues*. Palgrave Macmillan, Houndmills & New York, 190-208.
- Standing, Guy (2011) *The Precariat. The New Dangerous Class*. Bloomsbury, London.
- Starke, Peter (2006) *The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review*. *Social Policy & Administration* 40:1, 104-120.
- Starke, Peter (2008) *Radical Welfare State Retrenchment: A Comparative Analysis*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Starke, Peter, Kaasch, Alexandra & van Hooren Franca (2014) *Political Parties and Social Policy Responses to Global Economic Crises: Constrained Partisanship in Mature Welfare States*. *Journal of Social Policy* 43:2, 225-246.
- Stephens, John, Huber, Evelyn & Ray, Leonard (1999) *The Welfare States in Hard Times*. Teoksessa Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks & John D. Stephens (eds.) *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge University Press, Cambridge, 164-193.
- Streeck, Wolfgang (2010) *Re-Forming Capitalism. Institutional Change in German Political Economy*. Oxford University Press, Oxford.
- Streeck, Wolfgang (2014) *How will capitalism end?* *New Left Review* 87, May-June 2014. <http://newleftrevieworg/II/87/wolfgang-streeck-how-will-capitalism-end>.
- Streeck, Wolfgang (2015) *Ostettua aikaa. Demokraattisen kapitalismin lykäetty kriisi*. Vastapaino, Tampere.
- Streeck, Wolfgang and Thelen, Kathleen (2005) *Institutional Change in Advanced Political Economies*. Teoksessa Wolfgang Streeck & Kathleen Thelen (eds.): *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press, Oxford 2005, 1-39
- Stiglitz, Joseph (2012) *The Prize of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*. W.W.Norton & Company, New York. [http://resistir.info/livros/stiglitz\\_the\\_price\\_of\\_inequality.pdf](http://resistir.info/livros/stiglitz_the_price_of_inequality.pdf)
- Svallfors, Stefan (1996) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi*. Välfärdsopin-

- ionen i 90-talets Sverige. Borea, Umeå.
- Svallfors, Stefan (1999) *The Middle Class and Welfare State Retrenchment: Attitudes to Swedish Welfare Policies*. Teoksessa Stefan Svallfors & Peter Taylor-Gooby (eds.) *The End of the Welfare State? Responses to state retrenchment*. Routledge, London & New York. 34-51.
- Svallfors, Stefan (2011) *A bedrock of support? Trends in welfare state attitudes in Sweden, 1981–2010*. *Social Policy & Administration* 45:7, 806–825.
- Sverige och EMU. Betänkande av EMU-utredningen. SOU 1996:158, Stockholm.
- Swank, Duane (2001) *Political institutions and welfare state restructuring – The impact of institutions on social policy change in developed democracies*. Teoksessa Paul Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford, 197-237.
- Swank, Duane (2005) *Globalisation, Domestic Politics, and Welfare State Retrenchment in Capitalist Democracies*. *Social Policy and Society* 4:2, 183-195.
- Szebehely, Marta (2000) *Äldreomsorg i förändring—knappare resurser och nya organisationsformer*. Teoksessa Valfärd, Vård och Omsorg. Kommitten Valfärdsbokslut. SOU 2000:38, Stockholm.
- Szebehely, Marta (2005) *Nordisk äldreomsorgsforskning: en sammanfattande diskussion*. Teoksessa Marta Szebehely (red.): *Äldreomsorg i Norden*. Nordisk Ministerråd, Kobenhavn.
- Szebehely, Marta & Meagher, Gabrielle (2013) *Four Nordic countries – four responses to the international trend of marketisation*. Teoksessa Gabrielle Meagher & Marta Szebehely (eds.) *Marketization in Nordic Eldercare. A Research report on legislation, oversight, extent and consequences*. *Stockholm Studies in Social Work* 30, Stockholm, 241-287.
- Taimio, Heikki (2016) *Helikopteriraha – vihoviimeinen elvytyskeino? Talous ja yhteiskunta* 44:1, 52-58.
- Talbot, Colin (2016) *Debate: Can't govern won't govern – the strange confluence of governance and neoliberalism*. *Public Money and Management* 36:4, 243-246.
- Tanninen, Hannu & Tuomala, Matti (2017) *Riittääkö sosiaaliturva kai-*

- kille? *Talous & Yhteiskunta* 45:2, 16-23.
- Taxation and Employment (2011) OECD Tax Policy Studies. OECD, Paris.
- Taylor-Gooby, Peter (2000) Blair's scars. *Critical Social Policy* 64, 20:3, 331-348.
- Taylor-Gooby, Peter (2001) Polity, policy-making and welfare futures. Teoksessa Peter Taylor-Gooby (ed.) *Welfare State under Pressure*. Sage, London, 171-188.
- Taylor-Gooby, Peter (2002) The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience. *Journal of Social Policy* 31:4, 597-621.
- Taylor-Gooby, Peter (2005) Ideas and Policy Change. Teoksessa Peter Taylor-Gooby (ed.) *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Palgrave Macmillan, Houndmills & New York, 1-11.
- Taylor-Gooby, Peter (2008) The New Welfare State Settlement in Europe. *European Societies* 10:1, 3-24.
- Taylor-Gooby, Peter (2011) Security, equality and opportunity: attitudes and the sustainability of social protection. *Journal of European Social Policy* 21:2, 150-163.
- Taylor-Gooby, Peter (2013a) Riots, Demonstrations, Strikes and the Coalition Programme. *Social Policy and Society* 12:1, 1-15.
- Taylor-Gooby, Peter (2013b) Public policy futures: A Left trilemma? *Critical Social Policy* 33: 3, 403-426.
- Taylor-Gooby, Peter (2013c) The Double Crisis of the Welfare State and What We Can Do About It. Palgrave, Basingstoke.
- Taylor-Gooby, Peter (ei vsI) The Double Crisis of the Welfare State and What We Can Do About It. <http://www.open.ac.uk/ccig/sites/www.open.ac.uk/ccig/files/The%20Double%20Crisis%20paper.pdf>
- Taylor-Gooby, Peter (2016) The divisive welfare state. *Social Policy & Administration* 50:6, 712-733.
- Tervala, Juha (2012) Euroalueen talouskriisin syyt. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 108:2, 201-218.
- The provision of childcare services. A comparative review of 30 European countries (2009). European Commission, Luxembourg.
- Thelen, Kathleen (2004) *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press, Cambridge.

- Therborn, Göran (1986) *Why Some Peoples Are More Unemployed Than Others*. Verso, London.
- Therborn, Göran (2014) *Eriarvoisuus tappaa*. Vastapaino, Tampere.
- Tirronen, Jukka (2011) *Politiikkaprosessin sisällä. Polkuriippuvuus, agendan asettaminen ja innovaatioiden levittäminen*. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Kelan tutkimusosasto, Helsinki, 26-45.
- Torfin, Jacob (1999) *Towards a Schumpeterian workfare postnational regime; path-shaping and path-dependency in Danish welfare state reform*. *Economy and Society* 28:3, 369-402.
- Tunberger, Pernilla & Sigle-Rushton, Wendy (2011) *Continuity and change in Swedish family policy reforms*. *Journal of European Social Policy* 21:3, 225-237.
- Tuhtuneiden taloustieteilijöiden manifesti (2011). Teoksessa Yrjö Kallinen, Juha Koivisto, Lauri Lahikainen & Antti Ronkainen (toim.) *Kurssi kohti konkurssia. Talouskriisin syyt ja seuraukset*. Vastapaino, Tampere, 263-290.
- Tuomala, Matti (2012) *Tuloerot ja talouden kriisit*. Teoksessa Antti Alaja (toim.) *Kriisikierteestä hyvään kehään*. Kalevi Sorsa Säätiön julkaisuja, Helsinki, 169-187.
- Tuomala, Matti (2013) *Eurooppalainen kiristyspolitiikka: Väärä diagnoosi ja väärä lääke*. *Talous & Yhteiskunta* 41:3, 2-8.
- Uljas, Päivi (2012) *Hyvinvointivaltion läpimurto. Pienviljelyhegemonian rapautumisen, kansalaisliikehdinnän ja poliittisen murroksen keskinäiset suhteet suomalaisessa yhteiskunnassa 1950-luvun lopussa*. Into, Helsinki.
- Ulmanen, Petra & Szebehely, Marta (2015) *From the state to the family or to the market? Consequences of reduced residential eldercare in Sweden*. *International Journal of Social Welfare* 24:1, 81-92.
- Ulvila, Marko & Pasanen, Jarna (2010) *Vihreä uusjako. Fossiilikapitalismista vapauteen*. Vasemmistofoorumi & Like: Helsinki.
- Useem, Michael (1983) *Business and Politics in the United States and United Kingdom*. *Theory and Society* 13:2, 281-308.
- Valkama, Pekka (2006) *Britanniassa pakkokilpailutuksesta Best Value-ohjelmaan*. Teoksessa Tuomo Martikainen & Sami Fredriksson (toim.) *Kilpailuttamisen kokemukset, KAKS, Kunnallisan alan kehittämissäätiö*,



- Helsinki, 52-65.
- Valkama, Pekka, Kalli, Olavi, Haatainen, Jaana, Laurila, Hannu & Siitonen, Pentti (2008) *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, osa I. KAKS, Kunnallisanalan kehittämissäätiö*, Helsinki.
- Van Aerschoot, Paul (2011) *Activation Policies and the Protection of Individual Rights. A Critical Assessment of the Situation in Denmark, Finland and Sweden*. Ashgate, Farnham.
- Van Berckel, Rik & Van der AA, Paul (2005) The marketization of activation services: a modern panacea? Some lessons from the Dutch experience. *Journal of European Social Policy* 15:4, 329-343.
- Van der Waal, Jeroen, De Koster, Wille, van der Oorschot Wim (2013) Three Worlds of Welfare Chauvinism? How Welfare Regimes Affect Support for Distributing Welfare to Immigrants in Europe. *Journal of Comparative Policy Analysis* 15:2, 164-181 |
- Van Gerven, Minna (2008a) Sosiaalipoliittisten reformien voittajat ja häviäjät Euroopassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 73:6, 595-608.
- Van Gerven, Minna (2008b) *The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms*. Kelan tutkimusosasto, Helsinki.
- Van Gerven, Minna (2012) Sosiaalipoliittikan paradigman muutos: Työkyvyttömyyspolitiikan uudet kasvot Alankomaissa ja Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 77:2, 134-144.
- Van Kersbergen, Kees (2000) *The Declining Resistance of Welfare States to Change*. Teoksessa Stein Kuhnle (ed.) *Survival of the European Welfare State*. Routledge, London & New York.
- Van Kersbergen, Kees and Hemerijck, Anton (2012) Two decades of change in Europe: the emergence of the social investment state. *Journal of Social Policy* 41: 3, 475-92.
- Van Kersbergen, Kees, Vis, Barbara & Hemerijck, Anton (2014) *The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town?* *Social Policy & Administration* 48:7, 883-904.
- Van Oorschot, Wim (1998) From Solidarity to Selectivity: The Reconstruction of the Dutch Social Security System 1980-2000. *Social Policy Review* 10, 183-202
- Van Oorschot, Wim (2002) Miracle or nightmare? A critical review of Dutch activation policies and their outcome. *Journal of Social Policy* 31:3, 399-420.

- Van Oorshot, Wim (2006) The Dutch Welfare State: Recent Trends and Challenges in Historical Perspective. *European Journal of Social Security* 8:1, 57-76.
- Van Oorschoot, Wim (2010) Public perceptions of the economic, moral, social and migration consequences of the welfare state: an empirical analysis of welfare state legitimacy. *Journal of European Social Policy* 20:1, 19-31.
- Vandenbroucke, Frank and Vleminckx, Koen (2011) Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? *Journal of European Social Policy* 21:5, 450-471.
- Vartiainen, Juhana (2001) Understanding Swedish Social Democracy: Victims of Success? Teoksessa Andrew Glyn (ed.) *Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980*. Oxford University Press, Oxford, 21-52.
- Vartiainen, Juhana (2014) Hyvinvointivaltio ja markkinatalous. *Yhteiskuntapolitiikka* 79:3, 328-336.
- Vauhkonen, Jussi (2016) Vanhuudenturva suomalaisessa eläkepolitiikassa. *Valtiovieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto*.
- Vis, Barbara (2010) *Politics of Risk-Taking. Welfare State Reform in Advanced Democracies*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Vis, Barbara & van Kersbergen, Kees (2007) Why and how do political actors pursue risky reforms? *Journal of Theoretical Politics* 19: 2, 153-172.
- Vis, Barbara, van Kersbergen, Kees & Becker, Uwe (2008) The politics of welfare state reform in the Netherlands: Explaining a never-ending puzzle. *Acta Politica* 43: 2-3, 333-356.
- Vis Barbara, van Kersbergen, Kees & Hylands, Tom (2011) To What Extent Did the Financial Crisis Intensify the Pressure to Reform the Welfare State? *Social Policy & Administration* 45:4, 338-353.
- Visser, Jelle (2002) The First Part-Time Economy in the World: A model to be followed? *Journal of European Social Policy* 12:1, 23-42.
- Visser, Jelle & Hemerijck, Anton (1997) *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Von Hertzen, Gustav (2012) Alkusanat. Julkaisussa *Hyvinvointivaltion murhenäytelmä. Kansalaisten itsepetos*. Libera, Helsinki. 7-9.

- Wallerstein, Immanuel, Collins, Randall, Mann, Michael, Derlugian, Georgi & Calhoun, Craig (2014) *Onko kapitalismilla tulevaisuutta? Gaudeamus & Vastapaino*, Helsinki & Tampere.
- Walvei, Ulrich & Werner, Heinz (1996) *More Part-Time Work As a Cure For Unemployment*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung No. 16, Nürnberg.
- Wilding, Paul (1995) Romahtiko brittiläinen hyvinvointivaltio 1980-luvulla? Teoksessa Risto Eräsaari & Keijo Rahkonen (toim.) *Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiota*. Gaudeamus, Helsinki, 57-70.
- Wilkinson, Richard & Pickett, Kate (2011) *Tasa-arvo ja hyvinvointi. HS-kirjat*, Helsinki.
- Wilks, Stuart (1996) *Class Compromise and the International Economy: The Rise and Fall of Swedish Social Democracy*. *Capital and Class* 56, 89-109.
- Williams, Fiona (2004) *Hoivan uudelleenarviointi sosiaalipolitiikassa*. *Janus* 12:1, 6-24.
- Wincott, Daniel (2006) *Paradoxes of New Labour Social Policy: Toward Universal Child Care in Europe's "Most Liberal" Welfare Regime?* *Social Politics* 13:2, 286-312.
- Yerkes, Mara & van der Vaan, Romke (2011) *Crisis and Welfare State Change in the Netherlands*. *Social Policy & Administration* 45:4, 430-444.
- Yliaska, Ville (2014) *Tehokkuuden toiveuni – uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Into, Helsinki.
- Zambarloukou, Stella (2015) *Greece After the Crisis: Still a south European welfare model?* *European Societies* 17:5, 653-673
- Zettergren, Göran (2015) *Flawed Role Model? The economic performance of Germany and Sweden*. TCO, Stockholm. [http://www.tco.se/globalassets/rappporter/2015/flawed\\_role\\_modell.pdf](http://www.tco.se/globalassets/rappporter/2015/flawed_role_modell.pdf)
- Žižek, Slavoj (2007) *Resistance is Surrender*. *London Review of Books* 29:22, 7. <http://www.lrb.co.uk/v29/n22/slavoj-zizek/>