

SOSIAALIPOLITIIKAN TEOREETTISIA LÄHTÖKOHTIA

Toimittaneet

Heikki Niemelä
Juho Saari
Kari Salminen



ELÄKETURVAKESKUS
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Tutkimuksia 1996:2

SOSIAALIPOLITIIKAN TEOREETTISIA LÄHTÖKOHTIA

Sosiaalipolitiikan teoreettisia lähtökohtia

Sosiaalitaloudellinen näkökulma

Toimittaneet

Heikki Niemelä
Juho Saari
Kari Salminen



ELÄKETURVAKESKUS
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Tutkimuksia 1996:2

Julkaisu ilmestyy myös Kansaneläkelaitoksen
Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia sarjan niteenä 18
(ISBN 951 - 669 - 421 - 7)

ISBN 952 - 9639 - 45 -7
ISSN 1236 - 3049
Kelan omatarvepaino
Helsinki 1996

ALKUSANAT

Sosiaalitutkimuksen teoreettiset innovaatiot syntyvät usein eri oppiaineiden tieteidenvälisissä leikkauspisteissä. Varsinaiset innovaatiot syntyvät kahden tietealan vuorovaikutuksen seurauksena kehittyvissä yhdistelmissä. Esimerkkeinä tällaisista yhdistelmistä voidaan käyttää historian ja sosiologian sekä taloustieteen ja psykologian välistä vuorovaikutusta. Sen sijaan taloustieteen ja sosiaalipoliittisen tutkimuksen välinen vuorovaikutus on ollut vähäistä. Tämän puutteen korjaamiseksi järjestettiin 18.–19.9.1995 tutkijaseminaari, jossa pohdittiin talouden ja sosiaalisen välistä suhdetta ja sovellettiin taloustieteen menetelmiä sosiaalipoliittisiin ongelmiin.

Seminaarin alustukset on koottu tähän julkaisuun, jonka tarkoitus on osaltaan edistää taloustieteellisen ja sosiaalipoliittisen tutkimuksen vuorovaikutusta Suomessa.

Julkaisun kieliasun on tarkistanut fil. maist. Kaino Laaksonen, joka on yhdessä toimistosihiteereiden Jaana Mäki-Tikkalan, Ritva Salavirran ja Raija Visapuun kanssa saattanut julkaisun painokuntoon. Kiitämme heitä kaikkia hyvästä ja joustavasta yhteistyöstä.

Helsingissä marraskuussa 1996

Toimittajat

ALKUSANAT

Sosiaalitutkimuksen teoreettiset innovaatiot syntyvät usein eri oppiaineiden tieteidenvälisissä leikkauspisteissä. Varsinaiset innovaatiot syntyvät kahden tieteenalan vuorovaikutuksen seurauksena kehittyvissä yhdistelmissä. Esimerkkeinä tällaisista yhdistelmistä voidaan käyttää historian ja sosiologian sekä taloustieteen ja psykologian välistä vuorovaikutusta. Sen sijaan taloustieteen ja sosiaalipoliittisen tutkimuksen välinen vuorovaikutus on ollut vähäistä. Tämän puutteen korjaamiseksi järjestettiin 18.–19.9.1995 tutkijaseminaari, jossa pohdittiin talouden ja sosiaalisen välistä suhdetta ja sovellettiin taloustieteen menetelmiä sosiaalipoliittisiin ongelmiin.

Seminaarin alustukset on koottu tähän julkaisuun, jonka tarkoitus on osaltaan edistää taloustieteellisen ja sosiaalipoliittisen tutkimuksen vuorovaikutusta Suomessa.

Julkaisun kieliasun on tarkistanut fil. maist. Kaino Laaksonen, joka on yhdessä toimistosiheteiden Jaana Mäki-Tikkalan, Ritva Salavirran ja Raija Visapuun kanssa saattanut julkaisun painokuntoon. Kiitämme heitä kaikkia hyvästä ja joustavasta yhteistyöstä.

Helsingissä marraskuussa 1996

Toimittajat

SISÄLTÖ

KIRJOITTAJAT	8
<i>Heikki Niemelä, Juho Saari ja Kari Salminen:</i> SOSIAALITALOUS JA SOSIAALIPOLITIikka	9
<i>Juho Saari:</i> TYÖNJAKO JA UDELLEENJAKO – Titmussin teorian sosiaalitaloudellinen rekonstruktio ja empiirinen sovellus	17
<i>Juho Saari:</i> KANSALAISUUS JA SOSIAALINEN LUOKKA – Sosiaalitaloudellinen näkökulma T. H. Marshallin teoriaan	43
<i>Olavi Riihinen:</i> HALLITTAVUUDEN ONGELMA MYÖHÄISMODERNISSA YHTEISKUNNASSA	69
<i>Ari Nieminen:</i> MITEN ANALYSOIDA TALOUDEN JA YHTEISKUNNAN RAKENNEMUUTOSTA?	95
<i>Mikael Forss:</i> JULKISHYÖDYKE SOSIAALIPOLIITTISESSA ONGELMANASETELUSSA	131
<i>Hannu Laurila:</i> ELINKAARIAJATTELU SOSIAALITURVAN VIITEKEHYKSENÄ	163
<i>Heikki Niemelä ja Kari Salminen:</i> KUINKA MÄÄRITELLÄÄN ELÄKEJÄRJESTELMÄ? – Eläkepolitiikan käsitteellisiä lähtökohtia	187
<i>Lasse Oulasvirta:</i> KUNNAN FISKAALI KÄYTTÄYTYMINEN JA VALTIONAVUT	207
<i>Tuomo Melin:</i> VANHUSPALVELUJEN ORGANISOINTI LIIKETOIMIKUSTANNUS- JA VERKOSTOTALOUSTEORIAN NÄKÖKULMASTA	229

KIRJOITTAJAT

Mikael Forss

VTT, tutkimuspäällikkö
Eläketurvakeskus, Helsinki

Hannu Laurila

YTL, tutkija
Kansantaloustieteen laitos, Tampereen yliopisto

Heikki Niemelä

VTT, tutkija
Kela, Tutkimus- ja kehitysyksikkö, Helsinki

Tuomo Melin

YTK, tutkija
Stakes, Sosiaalitutkimusyksikkö, Helsinki

Ari Nieminen

VTL, tutkija
Oikeussosiologian laitos, Helsingin yliopisto

Lasse Oulasvirta

HT, tutkija
Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopisto

Olavi Riihinen

VTT, professori emeritus
Helsinki

Juho Saari

VTT, MA (Econ.)
Stakes, Sosiaalitutkimusyksikkö, Helsinki

Kari Salminen

VTT, tutkija
Eläketurvakeskus, Helsinki

*Heikki Niemelä, Juho Saari
ja Kari Salminen*

SOSIAALITALOUS JA SOSIAALIPOLITIIKKA

1 Johdanto

Sosiaalitieteellisen tutkimuksen teoreettiset *innovaatiot syntyvät yhä useammin eri oppiaineiden ja yhteiskuntatieteiden välisissä tieteidenvälisissä leikkauspisteissä*. Tämän väitteen esittivät ja pitkälti myös todistivat Mattei Dogan ja Robert Pahre (1990) kirjassaan *Creative marginality*. Heidän mukaansa oppiaineiden sisäiset valtaviirrat ovat usein pitkällä aikavälillä hedelmättömiä; tietyt klassikoiksi muodostuneet teokset ovat jatkuvasti siteerattujen teosten kärjessä, mutta näistä lähtökohdista käsin syntyy varsin vähän uutta ja innovatiivista. Varsinaiset innovaatiot syntyvät kahden tieteenalan (tai niiden fragmenttien) välisen vuorovaikutuksen seurauksena kehittyvissä "hybrideissä". Dogan ja Pahre käyttävät esimerkkeinä tällaisista teoreettisista "hybrideistä" historian ja sosiologian, taloustieteen ja psykologian sekä eräiden muiden oppiaineiden ja tutkimusalueiden vuorovaikutusta. Sen sijaan taloustieteen ja sosiologian välinen hybridisoituminen *sosiaalitaloudelliseksi tutkimukseksi* jää heidän tarkastelunsa ulkopuolelle.

Doganin ja Pahren näkemyksessä on paljon perää myös sosiaalipoliittikan tutkimuksen kannalta. Tiukasti määritellen suomalaisen sosiaalipoliittikka-oppiaineen sisäisen teorian rakentaminen on 1970-luvun jälkeen jäänyt varsin vähäiseksi, eikä sen innovatiivisuus ole johtanut tutkimuksen kasautumiseen: pikemminkin tämä teorianrakentaminen on kadonnut ajan virtaan. Historiallisesti sosiaalipoliittikan tutkimus on saanut runsaasti vaikutteita ja siten myös innovatiivista ainesta oppiaineen ulkopuolelta mm. marxilaisuudesta, feminismistä ja sosiologian teorioista. Näiden ja sosiaalipoliittikan tutkimuksen välinen vuorovaikutus (esimerkiksi marxilainen sosiaalipoliittikka, sukupuoliperusteinen hyvinvointivaltiotutkimus sekä ns. rakennepoliittinen teoria) on ollut 1980-luvun sosiaalipoliittikan teorian keskeisiä lähtökohtia. Sosiaalipoliittikan tutkimuksen ja taloustieteen välinen vuorovaikutus on sen sijaan ollut varsin vähäistä (Tuomala 1990). Tämä julkaisu pyrkii osaltaan paikkaamaan tätä aukkoa. Useissa artikkeleissa pohditaan talouden ja sosiaalisen välistä suhdetta tai sovelletaan taloustieteen menetelmiä sosiaalipoliittisiin ongelmiin.

2 Kokoelman sisältö ja rakenne

Julkaisussa tarkasteltavat sosiaalipoliittiset teoriat sijoittuvat eriasteisina perinteisten oppiaineiden sosiologian, politologian ja taloustieteen väliin jääville alueille. *Juho Saari* muokkaa kahdessa artikkelissaan sosiaalipoliittikan ns. vanhan paradigman edustajien argumentteja sosiaalitaloudelliseen muotoon. Richard Titmussin

kuuluisa essee *Social Division of Welfare* on esimerkki teoriasta, jossa yhteiskunnallisen työnjaon monimutkaistuminen – Durkheimin käsittein ilmaistuna siirtymä mekaanisesta solidaarisuudesta orgaaniseen solidaarisuuteen – muodostaa sosiaalipolitiikan lähtökohdan. Vaihtoehtoisena tulkintana Saari korostaa riskien jakamisen ja ulkoisvaikutusten merkitystä.

T. H. Marshallin essee *Citizenship and Social Class* on puolestaan esimerkki lähestymistavasta, jossa henkilöiden yhteiset kokemukset sosiaalistavat heidät kansalaisiksi. Esimerkiksi samojen palvelujen – Marshallilla on mielessään lähinnä koulutus – kuluttaminen luo yhteisen statuksen ja siten edelleen yhteisen kansalaisuuden. Vaihtoehtoisena sosiaalitaloudellisena tulkintana artikkelissa esitetään, että kansalaisuus voidaan yhdistää autonomiseen, oman tahtonsa mukaisia rationaalisia valintoja tekevään kansalaiseen. Kansalainen on tällöin valintoihin kykenevä henkilö, ja kansalaisten välinen vuorovaikutus nojaa "reiluuteen".

Rationaalisen valinnan teorian ongelmaksi on usein mainittu liiallinen rationaalisuusoletus. *Olavi Riihisen* artikkeli pureutuu rationaalisuuden ja yhteiskuntasuunnittelun rajoihin. Pohtiessaan rationaalisen yhteiskuntapolitiikan ongelmia hän hyväksyy Charles Lindblomin näkemyksen, jonka mukaan empiirinen tutkimus ei ole ratkaisevassa asemassa suhteessa päätöksentekoon. Hän korostaa Karl Popperin kokonaisvaltaisen tai rationaalisen suunnittelun rajoja määrittävien, inkrementalististen näkemysten merkitystä. Riihinen toteaa, että tulevaisuudessa riskit eivät enää ole samalla tavalla hallittavissa vakuutuksen avulla kuin aikaisemmin. Myös näkemys hyvästä yhteiskunnasta on himmentynyt. Nämä tekevät yhteiskunnasta aikaisempaa vaikeammin hallittavan.

Ari Niemisen fordismiteoreettinen artikkeli hyödyntää puolestaan kokonaisvaltaista, metodologisesti kollektivistista, instituutioiden merkitystä korostavaa lähestymistapaa. Tässä teoreettisessa kehyksessä, jolla on vuosikymmenen pituinen historia sosiaalipolitiikan tutkimuksessa, Nieminen pyrkii hahmottamaan sekä yhteiskunnan että talouden muutoksen yhden teoreettisen käsitteistön avulla (ks. myös Elam 1990). Nieminen myös vastaa siihen funktionalismia koskevaan kritiikkiin, joka on kummunnut Jon Elsterin (1982) artikkelin jälkeen.

Mikael Forss tarjoaa puolestaan taloustieteellisen, rationaalisen valinnan rajoja ja markkinoiden epäonnistumisia osoittavan lähestymistavan sosiaalipolitiikan ydinkysymyksiin korostamalla julkishyödykkeiden merkitystä (ks. myös Jones 1993; Adams & McCornick 1993). Yhdessä riskien jakamisen (Øverbye 1995) ja

informaation epäsymmetrian (Akerlof 1984) kanssa julkishyödykkeet muodostavatkin sosiaalipolitiikan oikeutuksen keskeisen taloustieteellisen perustan.

Sosiologisen ja taloustieteellisen lähestymistavan välistä eroa voi arvioida vertailemalla Hannu Laurilan sekä Heikki Niemelän ja Kari Salmisen eläkepoliittisia artikkeleita. *Hannu Laurilan* elinkaarimalliin nojaava lähestymistapa korostaa rationaalisten valintojen merkitystä pitkän aikavälin päätöksenteossa. Elinkaariajattelulla on myös selviä sosiaalipoliittisia implikaatioita. *Heikki Niemelä* ja *Kari Salminen* eivät puolestaan niinkään pyri selittämään eläkkeiden taustatekijöitä, vaan kuvaamaan niitä periaatteita, joihin erilaiset eläke muodot kytkeytyvät. Kummallakin lähestymistavalla on ansionsa: Laurila panostaa analyttiseen malliin, Niemelä ja Salminen korostavat periaatteiden loogisuutta ja selkeyttä.

Lasse Oulasvirran ja *Tuomo Melinin* artikkelit edustavat jo pitkälle vietyä sosiaalitaloudellista tutkimusta. Oulasvirran tutkimuksen kohteena on julkisen valinnan teorian soveltaminen valtionosuusjärjestelmään. Tämä teoreettinen kehys soveltaa, kuten Oulasvirran artikkelista ilmenee, uusklassisen taloustieteen käsitteistöä ja lähtökohia poliittisiin ongelmiin: kunnan ja valtion väliseen suhteeseen. Tällä kentällä erilaiset julkisen valinnan teoriat ovat nousemassa keskeiseen asemaan sosiaalipolitiikan kannalta relevantissa kunnallistieteellisessä tutkimuksessa.

Melin osoittaa artikkelissaan, kuinka institutionaalisen taloustieteen keinoin voidaan analysoida palvelujärjestelmän muospaineita. Myös tämä on alue, jolla on välitöntä käytännön sosiaalipoliittista merkitystä.

3 Kohti sosiaalitaloudellista tutkimusta?

Sosiaalitaloudelliselle tutkimukselle on selvä sosiaalinen tilaus. Keskeinen selitys sosiaalitalouden nousulle on suomalaisen taloustieteellisen tutkimuksen yleistyminen sosiaalipolitiikan perinteisillä alueilla, mikä on pakottanut sosiaalipoliitikot pohtimaan oman ajattelunsa perusteita. Toinen perusselitys on taloustieteellisen käsitteistön lähentyminen sosiaalipoliittikkaan (ks. esim. Eatwell 1987). Nykyisin sosiaalipoliittikka voidaan oikeuttaa (Dasgupta 1986; Therborn 1987; Barr 1993; Saari 1996) ja sen kehitystä selittää (esim. de Swaan 1988; Mueller 1989) myös toiminnallisista lähtökohdista käyttämällä institutionaalisen taloustieteen käsitteitä ja oletuksia. Myös ulkomaiset kokemukset tämän tyyppisestä sosiaalipoliittisesta tutkimuksesta ovat vetäneet tutkijoita puoleensa. Erilaiset kvasimarkkinamallit

(Heikkilä 1997), intressien välittämiseen (Forma 1996) ja kehystämiseen (Kangas 1996) keskittyvät mielipidekyselyt ja vanhusten hoivatutkimukset (Vaarama 1995) ovat esimerkkejä suomalaisista sosiaalitaloudellisista tutkimuksista.

Teoreettista kehitystä kuvaava tulkinta on vahvasti tieteen sisäinen, ja on otettava huomioon, että taloudessa ja yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset ovat myös lisänneet sosiaalitaloudellisen tutkimuksen kysyntää. Suomen Akatemia on ottanut alueen empiirisen tutkimuksen painopistealueekseen, ja teoreettiselle tutkimukselle ja keskustelulle on sijansa myös kannustimia ja veroloukkuja pohtivassa keskustelussa.

Julkaisun artikkelit osoittavat toisaalta, että taloustieteellisen ja sosiaalipoliittisen tutkimuksen yhteen sovittamiseksi on tehtävä edelleen runsaasti työtä. Saaren, Melinin ja Oulasvirran artikkelit ovat yrityksiä yhdistää taloustieteellistä ja sosiaalipoliittista tutkimusta. Missä määrin yritykset ovat olleet menestyksekkäitä, jää tietenkin viime kädessä lukijan arvioitavaksi. Muissa artikkeleissa yhteen sovittamisen ongelmat ovat (jos ei muuta niin) mielenkiintoisia: itse kukin voi kuvitella, millaiselta esimerkiksi näyttäisi Riihisen ja Forssin tai Laurilan sekä Niemelän ja Salmisen yhteisartikkeli sosiaalipoliitikasta? Löytävätkö tutkijat, sosiologit, sosiaalipoliitikot ja taloustieteilijät toisensa niin hyvin, että he voivat mahdollistaa tarkastelukulmansa ei ainoastaan saman kokoelman, vaan myös saman artikkelin sisään. Tämä on kysymys, johon toistaiseksi ei saada vastausta.

Kirjallisuus

Adams RD, McCornick K. The traditional distinction between public and private goods needs to be expanded not abandoned. *Journal of Theoretical Politics* 1993; 5 (1): 109–116.

Akerlof GA. The market for "lemons": quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics* 1970; 84: 488–500. Myös julkaisussa Akerlof GA. *An economic theorist's book of tales*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984: 7–22.

Barr N. *The economics of the welfare state*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 1993.

Dasgupta P. Positive freedom, markets and the welfare state. *Oxford Review of Economic Policy* 1986; 2 (2): 25–36.

Dogan M, Pahre R. *Creative marginality: innovation at the intersections of social sciences*. Boulder: Westview Press, 1990.

Eatwell J, ym. *Allocation, information and markets*. The new palgrave. New York: Norton, 1987.

- Elam M. Puzzling out the post-Fordist debate: technology, markets and institutions. *Economic and Industrial Democracy* 1990; 11: 9–37.
- Elster J. Marxism, functionalism and game theory. The case for methodological individualism. *Theory and Society* 1982; 11: 453–482.
- Forma P. Sosiaalipoliittisten intressien välittyminen. Käsikirjoitus. Ilmestyy julkaisussa *Ervasti H, Saari J, toim. Intressit ja rakenteet*. Helsinki: Stakes, 1996.
- Heikkilä M. Kvasimarkkinat. Käsikirjoitus. Ilmestyy julkaisussa *Niemelä H, Saari J, Salminen K. Innovatiivinen sosiaalipolitiikka*. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1997.
- Jones P. Preferences for private goods: a public choice critique of the political process. *Political Studies* 1993; 41: 492–505.
- Kangas O. Intressien kehystäminen. Käsikirjoitus. Ilmestyy julkaisussa *Ervasti H, Saari J, toim. Intressit ja rakenteet*. Helsinki: Stakes, 1996.
- Mueller D. *Public choice II. A revised edition of Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- Saari J. Sosiaalipolitiikka markkinariippuvuuden vähentäjänä: sosiaalitaloudellinen näkökulma jälkiteollistuvan yhteiskunnan sosiaalipolitiikkaan. Helsinki: Stakesin tutkimuksia 69, 1996.
- de Swaan A. *In care of the state. Health care, education and welfare in Europe and USA in the modern era*. Oxford: Blackwell, 1988.
- Therborn G. Welfare states and capitalist markets. *Acta Sociologica* 1987; 30 (3–4): 237–254.
- Tuomala M. *Optimal income tax and redistribution*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- Vaarama M. Vanhusten hoivapalvelujen tuloksellisuus hyvinvoinnin tuotantonäkökulmasta. Helsinki: Stakesin tutkimuksia 55, 1995.
- Øverbye E. Explaining welfare spending. *Public Choice* 1995; 83: 313–335.

Juho Saari

TYÖNJAKO JA UUELLEENJAKO

**Titmussin teorian sosiaalitaloudellinen rekonstruktio
ja empiirinen sovellus**

Abstract

Saari J. **The division of labour and the division of welfare. Theoretical reconstruction and empirical application.** In: Niemelä H, Saari J, Salminen K, eds. *Theoretical approaches to social policy*. Helsinki, 1996: 17–42.

The theoretical aim of this article is to find out what Richard Titmuss most probably meant and what he might have meant when he argued that the division of welfare (redistribution) is "related to the division of labour in complex, individuated societies". Both Marxian and Durkheimian explanations, and their combinations, proposed earlier by Spicker, Mishra and Sinfield, among others, are rejected. An alternative explanation, based on the Post-Smithian understanding of the division of labour, and emphasizing risks, uncertainty and externalities, is proposed. Six forms of redistribution are introduced and the cyclical relationship between them analysed. Empirically, the development of the reconstructed model of the social division of welfare in Finland for 1971–1990 is discussed in detail.

1 Johdanto

Sosiaalipolitiikan tutkimuksessa tapahtui sukupolven ja teoreettisen tradition murros 1970-luvun puolivälissä. Toisen maailmansodan jälkeen vastuun ottanut sukupolvi siirtyi eläkkeelle. Samoihin aikoihin sukupolven vaihdoksen kanssa päättyi toisesta maailmansodasta alkanut jatkuva taloudellisen kasvun kausi, kapitalismin kultainen aikakausi. Näiden kahden tekijän yhteisvaikutuksesta konsensus ja suunnittelu vaihtuivat sosiaalipolitiikan tutkimuksessa, erityisesti sen teoriassa, konfliktiin ja näköalattomuuteen. Samalla vankkumaton, normatiivisesti väritynyt edistysusko vaihtui sosiaalipolitiikan kriisiin. Tutkimuksen ja käytännön välinen silta ohentui, ehkä jopa katkesi eräissä maissa. Anglosaksisessa akateemisessa maailmassa Ian Gough (1979) ja Ramesh Mishra (1981) sekä eräät muut veivät teoreettisen aloitteen T. H. Marshallilta (1893–1981, ks. Saari 43–68 tässä kokoelmassa) ja tässä esseessä tarkasteltavalta *Richard Titmussilta* (1907–1973).

Sosiaalipolitiikan käytäntöjen murros oli kuitenkin olennaisesti teoreettista murrosta lievempi. Kun esimerkiksi tarkastelee OECD-maiden sosiaalisten oikeuksien kehitystä tai sosiaalimenojen BKT-osuuksia koskevia aikasarjoja, havaitsee, että 1970-luvun alun sosiaalipolitiikka oli (esimerkiksi) 1990-luvun alkuun verrattuna monessa mielessä varsin alkeellista sekä Suomessa että muissa OECD-maissa. Sosiaalisten oikeuksien taso oli usein alhaisempi, ja sosiaali- ja koulutusmenojen BKT-osuudet olivat suhteellisesti tarkastellen usein varsin vaatimattomia 1980-luvun tasoon verrattuna. Etuudet kohdistuivat pääsääntöisesti varsin ikääntyneeseen (yli 65-vuotiaaseen), selvästi työkyvyttömään (pitkäaikaissairaat, vammaiset ja työkyvyttömät) tai nuoreen (lapsiin ja koululaisiin) väestöön. Vasta 1970-luvun alun kriisin aikana ja sen jälkeen kehittyi merkittäviä työikäiselle väestölle tarkoitettuja tulonsiirtoja ja yhteiskunnallisia palveluja. (Saari 1996a.)

Akateemiset vuorovedet kärjistikivät myös teoreettista muutosta eräiden tutkijoiden osalta epäoikeudenmukaisella tavalla. Richard Titmussin kohtalo oli tässä suhteessa omaa luokkaansa. Elinaikanaan Titmuss oli sosiaalipolitiikan tutkimuksen ja teorian jättiläinen, joka syöpöasaston odotushuoneeseen saakka uskoi siihen järjestelmään, jota hän sosiaalipolitiikan professorina ja asiantuntijana oli itse ollut merkittävilta osin luomassa ja teoreettisesti "kehystämässä". Hän ei ollut kritiikitön 'hyvinvointivaltiota' kohtaan, jonka hän yleensä joko kirjoitti lainausmerkkeihin (esim. *Essays on 'Welfare State'*) tai korvasi sosiaalipolitiikan käsitteellä. Yhtä kaikki hän kuitenkin näki kehittyneen sosiaalipoliittisen järjestelmän tiettyjen moraalisten arvojen heijastumana. Hänen oma elämänsä – pienviljelijän pojasta Ison-Britannian

poliittiseen ja henkiseen kermaan, kansakoulupohjalta ilman muodollista akateemista koulutusta sosiaalipolitiikan tutkimuksen kannalta keskeisen *London School of Economics*in professoriksi – oli itsessään 'hyvinvointivaltion' triumfi luokka-yhteiskunnasta. Pari vuotta hänen kuolemansa jälkeen Titmussista muistettiin enää hänen kiistämättömät teoreettiset virheensä – joista ilmeisesti huomatuin oli taloudellisen järjestelmän lähes täydellinen sivuuttaminen (ks. Reisman 1977) – sekä muutamat klassikoiksi tulleet lauseet vanhusten valinnanvapaudesta ja tarpeen ensisijaisuudesta luokkaan, rotuun, uskontoon, tuloihin ja muihin vastaaviin tekijöihin nähden (esim. Titmuss 1974).

Historian ironiaa – ehkä tämän ajan vuorovettä – on se, että harva tällä hetkellä aktiivinen tutkija enää muistaa, mitä Titmussin jalustalta sysänneet marxilaiset tutkijat tutkivat ja teoretisoivat 1970-luvulla, ja vielä harvempi hyödyntää aktiivisesti heidän tutkimuksiaan esimerkiksi fiskaalisesta kriisistä. Näitä tutkijoita on kohdeltu nykyisin samalla – mahdollisesti yhtä epäoikeudenmukaisella – tavoin kuin Titmussia aikoinaan. Sen sijaan useat 1950- ja 1960-luvulla keskeiset sosiaalipolitiikan tutkijat ovat jälleen tutkijoiden elävän kiinnostuksen kohteena.

Beveridgen ajatusten tulkinta on uudelleen kiinnostanut useita tutkijoita. Kyse on osin ohjelman 50-vuotisjuhlallisuuksista, mutta ennen kaikkea tutkimuksessa on pyritty selvittämään Beveridgen ohjelman ja toteutuneiden käytäntöjen välistä suhdetta (Hills 1994). Marshallin (1963) *Citizenship and Social Class* on löydetty sosiaalipolitiikan tutkimuksessa uudestaan 1980-luvun loppupuolella, ja teemaa koskeva "kansalaisuuskirjallisuus" muodostaa jo oman erikoistumisalansa (ks. kirjallisuus Saaren artikkelissa, s. 43–68, tässä kokoelmassa). Titmussin teoreettisesta merkityksestä (tämänkin päivän) sosiaalipolitiikan tutkimukselle kertoo puolestaan jotakin se, että Therborn (1987, 238), joka ei yleensä jakele kiitoksia, korottaa Titmussin tärkeimmäksi sosiaalipolitiikan teoreetikoksi kautta aikojen.

Sosiaalipolitiikan tutkijoiden keskuudessa on varsin laaja yksimielisyys siitä, että Titmussin laajan tuotannon arvokkain osa on seuraavan tarkastelun perustan muodostava essee *Social Division of Welfare: Some Reflections on the Search for Equity (SDW)*. "Teoreettiseksi läpimurroksi" usein luonnehditussa artikkelissa Titmuss esitti teorian keskitetyn uudelleenjaon ja yhteiskunnallisen työnjaon

välisestä yhteydestä ja erotti kolme uudelleenjaon¹ tuottamisen muotoa – työ-, verovähennys- ja tarveperustaisen – jotka edustivat hänelle kolmea eriasteisen tehokasta tapaa jakaa uudelleen resursseja kansalaisten välillä.

Keskitetyn uudelleenjaon suhteen hän esitti, että uudelleenjako on yhteydessä yhteiskunnallisen työnjaon kehityksestä aiheutuvien riippuvuustilojen eliminointiin ja että tämä yhteys on perusluonteeltaan konsensuaalinen. Uudelleenjaon muotojen suhteen hän oli implisiittisempi: perusajatuksena näyttää kuitenkin olevan se, että tarveperustainen uudelleenjako oli moraalisesti perustelluin uudelleenjaon muoto, jota seuraavat työhön ja verovähennyksiin perustuvat uudelleenjaon muodot tässä järjestyksessä. Siis viitaten sekä tunnettuun elokuvaan että erääseen tunnettuun arvosteluun: hyvä, paha ja ruma.

Tässä esseessä *kehitetään eteenpäin Titmussin tulkintoja sekä (yhteiskunnallisen) työnjaon ja uudelleenjaon välisestä suhteesta että uudelleenjaon muodoista*. Näkökulma on sosiaalitaloudellinen kuten muissakin tämän kokoelman esseissä. Johdantoa seuraavassa luvussa Titmussin sosiaalipoliittinen näkemys asetetaan historiallisiin kehyksiin ja tarkennetaan teoreettinen tutkimusongelma, uudelleenjaon muotojen ja yhteiskunnallisen työnjaon välinen yhteys. Sen jälkeen tarkastellaan tästä temasta tehtyjä post-durkheimilaisia ja -marxilaisia tulkintoja. Vaihtoehtoisena tulkintana käytetään sosiaalitaloudellista näkemystä työnjaosta ja esitetään, kuinka työnjaosta voi seurata sosiaalipoliittisia järjestelmiä.

Empiirisen tarkastelun kannalta problemaattista on se, että Titmuss ei koskaan vienyt loppuun kolmen uudelleenjaon muodon välisten riippuvuuksien tutkimusta eikä myöskään sovittanut malliaan empiiriseen aineistoon. Vaikka uudelleenjaon muotoja käsittelevä kirjallisuus on muuten varsin laaja, tähän ongelmaan ei ole systemaattisesti palattu. Kuten artikkelin loppupuolella osoitetaan, Titmussin luokittelua voidaan kuitenkin kehittää edelleen jakamalla uudelleenjaon muodot kuuteen luokkaan eri *sidonnaisuuksien* suhteen. Artikkelin lopussa olevan empiirisen tarkastelun tavoitteena on havainnollistaa Titmussin luokituksesta tehdyn rekonstruktion käyttökelpoisuutta sosiaalipolitiikan kehityksen kuvaamisessa. Mittarina käytetään sosiaalisten tulonsiirtojen ja yhteiskunnallisten palvelujen kehitystä kulutusyksikköä kohden ja aineistona vuosien 1971–1990 kotitaloustiedusteluja.

¹ Titmuss käyttää systemaattisesti käsitettä "welfare", joka on ilmeisen sopimaton tähän tarkoitukseen. Koska tosiasiaassa kyse on keskitetystä uudelleenjaosta, olen pitänyt parempana käyttää tätä käsitettä.

2 Erään tutkimusongelman ylösnousemus

Titmussia kritisoitiin jonkin verran jo 1960-luvulla oppiaineen ulkopuolelta varsin arvostetuilta tahoilta, mutta oppiaineen sisällä häneen kohdistunut kritiikki pääsi purkautumaan laajasti vasta 1970-luvun alussa. Eräs selitys tähän on se, että uusmarxilainen sosiaalipolitiikan tutkimus ("uusi sosiaalipolitiikka") saavutti näihin aikoihin kriittisen massan (käsitteestä, ks. Marwell & Oliver 1993), joka mahdollisti vaihtoehtoisen, aikakauteen ehkä paremmin sopivan teoreettisen kehyksen kehittämisen.

Titmussin 1960-luvun lopulta eteenpäin lisääntynyt suhteellinen "konservatiivisuus" suhteessa radikalisoituvaan sosiaalipolitiikan tutkimukseen ja opiskelijakuntaan on toinen merkittävä tekijä. Reisman (1977, 5) toteaa, että Titmuss "oli vähemmän kuin rakastettu" radikaalien opiskelijoiden keskuudessa, ja ilmeisesti tunteet olivat yhtä viileät Titmussin puolelta. Vaikka Titmuss itse oli ensimmäisten joukossa esittäessään "yliarviointeja" ja "aliarviointeja" (Titmuss 1968, 160–163), opiskelijoiden ja radikaalien tutkijoiden esittämä sosiaalipolitiikan kritiikki oli hänestä kohtuutonta.

Kolmas osaselitys kritiikin lisääntymiseen oli se, että vuonna 1973 syöpään kuollut Titmuss ei itse enää ollut vastaamassa häneen kohdistuneeseen kritiikkiin, eikä hänen 50-lukulaisten oppilaidensa akateeminen arvovalta kyennyt enää estämään Titmussin tuotannon kriittistä arviointia. Itse asiassa viimeinen todella merkittävä titmussilaisen tradition mukainen sosiaalipoliittinen tutkimus julkaistiin hänen kuolinvuotenaan (Pinker 1973).

Kritiikki oli osin perusteltua: eri kriitikot ovat huomauttaneet, että hän tulkitsi epätarkasti yhteiskuntatieteen klassikoita, sivuutti talouskasvun ja osin myös sukupuolijärjestelmän tarkastelun ja valikoi joskus ilmeisen päämäärähakuisesti lähteitään (esimerkiksi lahjaa koskevan keskustelun) ja tutkimuskohteitaan (tunnetuimpana esimerkkinä verenluovutus). (Kukapa tutkija ei olisi syylistynyt näihin synteihin.)

Englantilaisen "uuden sosiaalipolitiikan keskeinen edustaja", taloustieteellisen koulutuksen alun perin saanut Ian Gough tiivisti Titmussin kontribuution seuraavasti:

"... eri aikoina se sisälsi teknologisen determinismin, luokkakonfliktin ja pluralististen ryhmäanalyysien elementtejä sekä durkheimilaisen näkemyksen sosiaalipolitiikasta modernia yhteiskuntaa integroivana elementtinä. Mutta kaikki nämä rinnastetaan hänen

töissään epäsystemaattisella tavalla, joten teoreettista synteesiä ei kehittynyt huolimatta hänen kirjoituksissaan olevista suurista teoreettisista oivalluksista." (Gough 1979, 9.)

Sosiaalitaloudellisen tutkimuksen kannalta voidaan tämän lisäksi todeta, että hänen sosiaalisen ja taloudellisen laadullista vastakkaisuutta korostava jaottelunsa (Titmuss 1968, 22) sosiaalipolitiikan perustana on epäilemättä eräs keskeisistä sosiaalipolitiikan tutkimuksen kehittymistä rajoittaneista käsitteellistämistä (joskaan Titmuss ei ole ollut tässä suhteessa yksin). Se on omalta vaikutusvaltaiselta osaltaan estänyt jäsentämästä sosiaalipolitiikan olemusta taloustieteellisin välinein, jotka olisivat voineet osoittaa mikrotason toimijoiden tekemien valintojen ja sosiaalipoliittisen järjestelmän välisen yhteyden. Lisäksi Titmussin esseissä on selkeästi arvosidonnaisia, kaikkein raadollisimmalle todellisuuudelle vieraita piirteitä. Hän esimerkiksi vastusti Englannin liittymistä (silloiseen) Euroopan yhteisöön, koska muut kansat eivät jakaneet brittien altruistisia arvoja.²

SDW:ssä on eräs lause, jolla on poikkeuksellisen keskeinen merkitys uudelleenjaon kehityksen selittämisessä. Titmuss tavoitti jotakin sosiaalipolitiikan oikeutuksen ja osin myös sosiaalipolitiikan kehityksen teorian kannalta olennaista huomauttaessaan, että uudelleenjaon muotojen (siis kaikkien kolmen) kehitys on yhteydessä "kompleksisen, individualisoituvan yhteiskunnan työnjakoon" (SDW, 42). Huolimatta viittauksesta Durkheimiin hän ei myöhemminkään tehnyt yksityiskohtaisesti selväksi, mitä hän tällä yhteiskunnallisella työnjaolla tarkoitti. Hän palaa aiheeseen systemaattisemmin vain yhdessä myöhemmässä julkaisussa (Titmuss 1968, 188–199), ja tässä artikkelissa teeman substanssiin ei tule olennaista uutta. Pohjimmiltaan Titmussin koko teoria yhteiskunnallisen työnjaon ja sosiaalipolitiikan välisestä yhteydestä nojaa tähän lyhyeen lauseeseen.

Keskeistä Titmussin ajattelussa on, että uudelleenjaon kehitys on pohjimmiltaan yhteydessä työnjaon kehityksen tuottamien riippuvuustilojen eliminointiin. Samalla hän kuitenkin mainitsee, että tässä yhteydessä ei ole mahdollista tarkastella yhteiskunnallisen työnjaon muutoksen "syvempiä psykologisia implikaatioita" (SDW, 44). Selvittämättä jää, miksi kansalaisten pitäisi luoda kollektiivisia järjestelmiä näiden sinänsä kiistämättömien ongelmien ratkaisemiseksi, jos

² Jotta positiiviset puolet eivät unohtuisi, on toisaalta hyvä pitää mielessä, että Titmussin näkemys epävarmuuden ja sosiaalipolitiikan kehityksen välisestä suhteesta on edelleenkin mielenkiintoinen samoin kuin hänen analyysinsä yhteiskunnallisen muutoksen kielteisistä seurauksista ja käsityksensä ei-quantifioitavien tekijöiden merkityksestä (Titmuss 1968, 158).

vaihtoehtona olisi esimerkiksi yksilöllisten tai ei-kollektiivisten tai ei-valtiollisten järjestelmien kehittäminen.

Totuudenmukaisin tulkinta lienee, että Titmuss ei miettinyt loppuun saakka tätä intuitiivisesti hyvältä kuulostavaa toteamusta. Vaikkapa jo pelkästään arvostuksesta Titmussin tieteellistä perintöä kohtaan voidaan kuitenkin pohtia, kuinka yhteiskunnallisen työnjaon kehitys voisi tuottaa uudelleenjaon muotoja ja kuinka näiden muotojen välisiä suhteita voisi tulkita. Aikaisempia täsmennyksiä ja tulkintoja ovat esittäneet muun muassa Reisman (1977), Sinfield (1978), Eräsaari (1979), Spicker (1984), Mishra (1981), Rose (1981) ja Harrison (1986) sekä Goodin (1988, 153–183) ja jossain määrin myös Twine (1994). Näistä Sinfield, Spicker ja Mishra ovat esittäneet eksplisiittisiä tulkintoja nimenomaan työnjaon ja uudelleenjaon välisestä suhteesta.

Toinen Titmussin tekemä, artikkelin teeman kannalta keskeinen oletus korostaa sosiaalipolitiikan kehityksen *konsensuaalista luonnetta*; kehityksessä ei ole kysymys niinkään toimijoiden eriävistä intresseistä kuin riippuvuustilojen kulttuurisesta tiedostamisesta (SDW, 43). Titmussin sosiaalipoliittisessa ajattelussa korostuu usein (joskaan ei välttämättä systemaattisesti) tämäntyyppinen toimijan omasta intressistä riippumattoman "altruismien" merkitys sosiaalipolitiikan kehitykselle. Hän näyttää ajattelevan, että sosiaalipolitiikalla on altruismia lisäävä ja altruismilla puolestaan sosiaalipolitiikan hyväksyttävyyttä lisäävä vaikutus.³ Tällöin syyn ja seurauksen suhteet sekoittuvat. Lisäksi argumentti on muutenkin varsin epäuskottava. Ei ole empiirisesti perusteltua olettaa, että kansalaiset olisivat keskimäärin altruistisempia nyt kuin esimerkiksi 30 vuotta aikaisemmin tai että kansalaisten itsekkyyks on sama ajanjakson aikana lisääntynyt (Øverbye 1995). Sosiaalitaloudellisen tutkimuksen näkökulmasta sosiaalipolitiikan konsensuaaliselle kehitykselle on etsittävä muita perusteluja, joissa toimijan omalla edulla on keskeinen asema.

Jotta Titmussin hypoteesi sosiaalipolitiikan konsensuaalisesta kehityksestä olisi empiirisesti relevantti, *on siis pohdittava, missä määrin (strategisesti) rationaaliset toimijat suhteellisen vapaaehtoisesti luovat kollektiivisia uudelleenjakavia*

³ Sosiaalipolitiikan maksajien integroimiselle yhteiskuntaan Titmuss ei ilmeisesti uhraa lainkaan huomiota (Harris 1987, 57). Tämäkään ongelmateema ei ole yksin Titmussin synty; esimerkiksi suomalaisesta sosiaalipolitiikan tutkimuksen historiasta voidaan yhden käden sormilla laskea ne tutkimukset, joissa sosiaalipolitiikkaa tarkasteltaisiin maksajan näkökulmasta.

(*sosiaalipoliittisia järjestelmiä*). Sosiaalitaloudellisen tutkimuksen lähtökohta siis on, että ihmiset ovat (ennen kaikkea) omaa etuaan valvovia toimijoita. Tästä huolimatta on kuitenkin mahdollista hahmotella myös sellaista, jossain määrin "titmussilaista" lähestymistapaa, jossa toimijoiden välinen yhteisymmärrys saa varsin keskeisen aseman. Tämän neljännessä alaluvussa esitettävän sosiaalitaloudellisen tulkinnan mukaan yhteiskunnallisen työnjaon monimutkaistuminen saattaa hyvinkin olla yhteydessä uudelleenjaon merkityksen kasvuun samalla kun konflikteista huolimatta kollektiivinen uudelleenjakava järjestelmä johtaa useimpien toimijoiden kannalta yhteistoiminnalliseen rationaaliseen ratkaisuun.

3 Työnjako ja Titmuss

"Työnjako on keskeinen käsite yhteiskunta- ja taloustieteellisessä ajattelussa. Se tarjoaa välineen taloudellisten prosessien ja sosiaalisten suhteiden välisten yhteyksien identifioimiseen." (Garnsey 1984, 38.) Tämä pitää paikkansa huolimatta siitä, että työnjaon käsitteen rooli viime vuosikymmenten yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa on ollut varsin sekundaarinen. Kuten Rueschemeyer (1986, 170) huomauttaa, "on tuskin mahdollista valita vähemmän erikoistunutta sosiologista aihetta kuin työnjako... sillä ... erikoistumisesta on tullut rautainen sääntö niin sosiologiassa kuin muissakin yhteiskuntatieteissä". Kaiken kattavana työnjaon käsite ei kiinnity yksinomaan yhteenkään moderniin yhteiskunta- tai taloustieteelliseen traditioon, vaan on monellakin tavalla ei-kenenkään ja kaikkien maalla. Ei siis ihme, että sosiaalipolitiikan tutkimuksen profilia korottamaan aktiivisesti pyrkinyt Titmuss halusi löytää yhteyden yhteiskunnallisen työnjaon (social division of labour) ja uudelleenjaon (social division of welfare) välillä.⁴

Titmussin teesin suhteen on esitetty marxilainen ja durkheimilainen tulkinta sekä näiden yhdistelmä. Sinfield (1978, 131) toteaa tarkemmin perustelematta, että kyseinen työnjaon käsite viittaa marxilaisittain yhteiskunnalliseen stratifikaatioon eli käytännössä luokkarakenteeseen. Spickerin (1984) tulkinnan mukaan Titmuss ajatteli, että mekaaninen solidaarisuus olisi yhteydessä residuaaliseen ja orgaaninen solidaarisuus institutionaaliseen sosiaalipolitiikkaan. Tämä tulkinta on ilmeisesti

⁴ Myöhemmin samanlaista yhteyttä ovat Suomessa määrittäneet muun muassa Armas Nieminen (1984) ja Taina Rintala (1995), joten teema on selvästi askarruttanut muitakin tutkijoita. Niemisen ja Rintalan tulkinnat ovat durkheimilaisia, ja niihin liittyvät samat ongelmat kuin seuraavassa käsiteltävään Titmussin tulkintaan.

lähinnä uskollinen Titmussin alkuperäiselle ajatukselle. Mishran välittävän kannan mukaan

"Titmuss korostaa oikein Durkheimin oivalluksen merkitystä, nimittäin että lisääntyvä sosiaalinen differentiaatio ja erikoistuminen tuottaa lisääntyvän määrän vastavuoroisia riippuvuuksia. ... Toisin kuin Durkheim, Titmuss myös osoittaa tavan, jolla tämä lisääntyvä riippuvuus ja sosiaalinen tunnustaminen saavat paikkansa kapitalismin stratifioituneessa yhteiskunnallisessa järjestyksessä." (Mishra 1981, 109–110.)

(Stratifikoituminen viittaa tässä yhteydessä edellä käsiteltyihin kolmeen uudelleenjaon muotoon). Marxilaisittain kysymys on siis luokkarakenteen ja kapitalistisen tuotantomuodon yhteydestä, durkheimilaisittain urbanisoitumisesta ja vuorovaikutuksen lisääntymisestä. Niitä yhdistävä tulkinta korostaa näiden tekijöiden välistä vuorovaikutusta. Mikään näistä kolmesta ei ole perusteltu näkemys työnjaon ja sosiaalipolitiikan välisestä yhteydestä, jos lähtökohtana pidetään Titmussin ajatusta sosiaalipolitiikan kehityksen konsensuaalisesta luonteesta.

Titmussin konsensuskeskeisen ajattelutavan suhteen marxilainen näkemys työnjaosta luokkien vastakohtien perustana, jossa työläinen tarvitsee pääoman omistajaa samalla tavalla kuin velallinen tarvitsee koronkiskuria, on varsin problemaattinen. Epäselvää on, mitä tekemistä marxilaisella näkemyksellä työnjaosta ristiriitojen lähteenä on niiden toimijoiden altruististen arvojen kanssa, joiden merkitys korostuu Titmussin ajattelussa. Marxilaisittain ajateltuna työnjako luo pikemminkin ristiriitoja kuin sitä yhteiskunnallista konsensusta, jonka voi ajatella olevan kollektivisoituvan sosiaalipolitiikan perustana. Tämä tulkinta on siis ristiriidassa Titmussin ajatuksen kanssa.⁵ Marxilainen näkemys työnjaosta ei siis tarjoa perusteita työnjaon monimutkaistumisen ja uudelleenjaon välisen yhteyden tarkastelulle, mikäli tarkastelun ehtona pidetään Titmussin korostamaa kehityksen konsensuaalisuutta.

Durkheim tekee eron mekaanisen, tapojen ja traditioiden määräämän solidaarisuuden ja orgaanisen modernin yhteiskunnan solidaarisuuden välillä. Nyanssit sivuuttaen näiden kahden kauden välisen siirtymävaiheen määräävät työnjaon kompleksisoituminen ja (siitä aiheutuva) mekaanisen solidaarisuuden hajoaminen sekä individualisoituminen, joka kompensoidaan yhteiskunnan toisistaan riippuvien osaluueiden välisten vuorovaikutusverkostojen avulla. Näkemys on problemaattinen.

⁵ Myöskään niin sanottu analyttinen marxismi (Roemer 1988), jossa toimijoiden väliset, työprosessista irrotetut peliteoreettiset suhteet ovat luokkien muodostumisen perustana, ei tarjoa ratkaisua tähän Titmussin ongelmaan.

Kriittisten arvioiden mukaan Durkheimin työnjakoteoriaan jää kuitenkin joukko vastaamattomia kysymyksiä vastavuoroisen riippuvuuden mekanismeista, siirtymäperiodin luonteesta ja kestosta, solidaarisuutta tuottavista yhteiskunnallisista prosesseista ja orgaanisen solidaarisuuden ideaalitulomaisuudesta (Krause 1982, 72–74; Rueschemeyer 1982). Sosiaalipolitiikan kehityksen suhteen epäselväksi jää erityisesti se, miksi uudelleenjaon muotojen kehitys kulkisi käsi kädessä orgaanisen solidaarisuuden kanssa (Spicker 1984, 190). Myös Durkheimin osalta voidaan siis turvallisesti todeta, että hänen teoriansa ei ole riittävä Titmussin väitteen perustaksi.

Marxilainen näkemys työnjaon ja sosiaalipolitiikan välisestä suhteesta ei siis pysty selittämään uudelleenjaon pohjimmiltaan konsensuaalista luonnetta. Durkheimin näkemykseen perustuva tulkinta ei puolestaan selitä niitä mekanismeja, joiden seurauksena mekaanisen solidaarisuuden ja residuaalisen sosiaalipolitiikan sekä orgaanisen sosiaalipolitiikan ja institutionaalisen sosiaalipolitiikan välille syntyisi elimellinen yhteys; erityisen ongelmallista on tässä suhteessa eri maiden välinen merkittävä vaihtelu. Kun kumpikin perustulkinta osoittautuu ongelmalliseksi, ei voida olettaa, että yhdistämällä kaksi ongelmallista tulkintaa saataisiin aikaan perusteltavissa oleva teoria, kuten Mishra näyttää ajattelevan. Ongelman ratkaisu vaatii täydentävän lähestymistavan, jota kehitellään seuraavassa alaluvussa.

4 Sosiaalitaloudellinen näkökulma

"Useiden työtä käsittelevien tutkimusten ongelmana on ollut Adam Smithin ja Karl Marxin ajoista lähtien työn ymmärtäminen suppeasti yhteydessä tiettyyn tuotantokäsitteeseen, samalla kun on kiinnitetty liian vähän huomiota kulutukseen ja uusintamiseen yhteydessä olevaan muuhun tuottavaan työhön" (Pahl 1984, 19). Smithin (1933) *Kansojen varallisuudessa* tämä rajausta on korostetun selvä (joskin kuuluisa esimerkki nuppineulojen tuotannosta ei välttämättä kovin merkittävässä määrin eronnut kotitaloudessa tehtävästä alihankintaluonteisesta työstä). Lausahdus ei kuitenkaan pidä tarkalleen paikkansa Marxin (ja Durkheimin, jota Pahl ei käsittele) työnjakoa käsittelevien analyysien kanssa. Marx korosti varhaisissa kirjoituksissaan, että työnjako on yhtä vanha kuin ihminenkin, jonka synnyn hän ajoittaa *Saksalaisessa ideologiassa* tiedostuksen syntyyn (Marx & Engels 25–26). Durkheim puolestaan venytti käsitteen kattamaan ei-taloudellisia alueita, muun muassa sukupuolten välistä työnjakoa. Durkheimin (1991) kommentit sukupuolten välisestä työnjaosta viittaavat ensisijaisesti "yleisen" työnjaon moraalisiin ja integroiviin piirteisiin (Luhmann 1982, 7). Joka tapauksessa kaikkien kolmen

klassikon huomio kiinnittyy ensisijaisesti *markkinaperusteisen* toiminnan analysointiin. Palkaton työ, naiset ja – mikä ehkä tärkeintä – kotitalouden sisäisen työnjaon ja työprosessin sisäisen työnjaon välinen vuorovaikutus ikään kuin katoavat tutkimuksen kokonaiskuvasta.

Historiallisesti työnjaon juuret eivät ole kaupankäynnissä tai markkinoissa, vaan sukupuolen ja iän kaltaisissa ei-taloudellisissa tekijöissä (Polanyi 1957, 276). Työprosessin sisäinen työnjako "sulkeutuu" markkinoiden kehityksen varhaisessa vaiheessa aikaisempaan, sosiaaliseen työnjakoon, jonka ytimen muodostaa kotitalouden sisäinen, useimmiten sukupuolen ympärille syntynyt työnjako. Alkuaan työprosessin sisäinen työnjako pikemminkin siis täydensi kuin korvasi kotitalouden sisäistä työnjakoa. Tuotanto perustui kotona tehtävään palkkatyöhön tai pienyrittäjyyteen. Työprosessin ja kotitalouden spatiaalinen eriytyminen ensi sijassa tehdasperusteisen tuotannon ylivoimaisen tehokkuuden vuoksi merkitsi prosessoidun palkkatyön ympärille rakentuvan työnjaon kehittymistä yhteiskunnan kokonaistyönjakoa determinoivaan muotoon (ks. Landess 1986). Juuri tämä työnjaon painopisteen siirtyminen kotitaloudesta markkinoille muodostaa erään keskeisistä 1900-luvun yhteiskunnallisista siirtymistä (Gershuny 1983, 18).

Työnjaollisella siirtymällä on kaksi teeman kannalta välittömästi relevanttia seurausta. Ensinnäkin, kotitalouden sisäisen ja työprosessin sisäisen työnjaon eriytyminen tuottaa selväpiirteisen jaon palkansaajiin ja niihin, jotka ovat riippuvaisia palkansaajien tuloista tai kotitalouden muista tulonlähteistä. Tämän myös Titmuss havaitsi. Korostaessaan palkkatyössä ja sen ulkopuolella olevan väestön välistä eroa hän ei kuitenkaan kiinnittänyt huomiota siihen, että työnjaon syveneminen itse asiassa samanaikaisesti *supistaa* palkansaajien välisiä eroja. Työnjaon työvoimaa homogenisoiva vaikutus on ilmeinen. Yksinkertaisen työnjaon yhteiskunnassa luokat ovat selvästi toisistaan erillään; tyyppillisenä esimerkkinä kartanonherra ja maaorja. Verrattuna tähän modernin yhteiskunnan palkkatyöväestö on kaikista sisäisistä eroistaan huolimatta historiallisesti tarkastellen suhteellisen homogeeninen kokonaisuus.

Keskeistä on se, mitä homogeenisemmasta – jälkitekollisemmasta – yhteiskunnasta on valtaväestön osalta kysymys esimerkiksi koulutuksen, tulonjaon ja sosiaalisen luokan suhteen, sitä todennäköisemmin syntyy varsin konsensuaalisia sosiaalipoliittisia järjestelmiä. Ratkaisevaa tässä kehityksessä on se, että vain tämänkaltaisen enenevässä määrin *homogeenisen kokonaisuuden muodostava rationaalisten toimijoiden joukko voi vapaaehtoisesti luoda riskien vastaisen keskitetyn*

(kollektiivisen) vakuutusjärjestelmän. Vain tämänkaltaisella suhteellisen homogeenisen kokonaisuuden muodostavalla toimijoiden joukolla on intressi luoda kollektiivisia järjestelmiä, joissa riskit "poolataan" vakuutusperiaatteiden mukaan kyseisen ryhmän sisällä. Mikäli väestön sisällä on selvästi toisistaan esimerkiksi (ja ennen kaikkea) tulo- tai riskitason suhteen erottuvia ryhmiä, riskien "poolaaminen" ei ole maksajien asemaan joutuvien toimijoiden kannalta mielekäästä.

Järjestelmän kollektiivisuutta puoltaa puolestaan se, että vakuutuksiin liittyy useita erilaisia informaation epäsymmetrisyydestä aiheutuvia, käänteiseen valikoitumiseen liittyviä ongelmia, jotka estävät yksityisten vakuutusten tuotannon labilisoimalla kyseisen järjestelmän (Øverbye 1995; Saari 1996a, luku 5). Tämä korostaa keskitetyn uudelleenjaon vakuutusluonnetta, joka ulottuu yhtä lailla keskeisten palveluiden ja tulonsiirtojen piiriin. Päivähoitojärjestelmä on vakuutus lapsen syntymästä aiheutuvia ongelmia vastaan aivan samalla tavalla, kun työttömyysvakuutus suojaa työttömyysriskiltä ja eläke vanhuuden tuomalta köyhyysriskiltä.

Toinen järjestelmän kollektiivisuutta korostava tekijä on yhteydessä ns. moral hazard -ongelmaan, joka syntyy, mikäli toimijat pystyvät omalla käyttäytymisellään vaikuttamaan vakuutustarpeeseensa. Tyypillinen esimerkki tästä on työttömyys. Työttömyyden vastainen yksityinen vakuutus on teknisesti mahdoton organisoida (koska ainoastaan työttömyysuhan piirissä olevat henkilöt hakeutuvat yksityisen vakuutuksen piiriin, mikä nostaa vakuutusmaksut kohtuuttoman korkeiksi), joten ainoa kestävä ratkaisu on kollektiivinen järjestelmä (joka tosin voi perustua eri osajärjestelmien, esimerkiksi työttömyyskassojen, koordinaatioon).

Toiseksi yhteiskunnallisen työnjaon jälkitekollistumisen seurauksena tapahtuva poliittisen ja taloudellisen organisoitumisen luokkaperusteisuuden heikkeneminen lisää *keskimääräisen äänestäjän* merkitystä sosiaalipolitiikan kehityksessä. Teollistuvassa yhteiskunnassa organisoituminen on useimmissa länsimaissa perustunut luokkaan, jolloin jokaisella etujärjestöllä on ollut sisäisesti homogeeniset kannattajajoukot (maanviljelijät, teollisuuden palkansaaajat, toimihenkilöt), joiden väliset erot ovat olleet sekä spatiaalisesti että tulojen ja koulutuksen suhteen selväpiirteiset. Jälkitekollistuvissa yhteiskunnissa kaikki puolueet kalastavat osin samoissa vesissä, pyydystäen luokkaryhmittymien ulkopuolelle sijoittuvien äänestäjien (eläkeläiset, lapsiperheet ja jälkitekollisissa ammateissa työskentelevät) ääniä. Kun kaikki keskeiset puolueet pyrkivät maksimoimaan oman äänisaaliinsa, voi käydä niin, että ne ovat politiikan sisällön kannalta arvioituina varsin konsensuaalisia.

Kolmanneksi työnjaon syventyminen antaa yrityksille mahdollisuuden kustannusten ulkoistamiseen. Smithin (1933) kuuluisan teoreeman mukaan työnjaon syvyyttä rajoittaa ainoastaan markkinoiden laajuus. Useat tutkijat ovat kuitenkin huomauttaneet, että mikäli tämä pitäisi sanatarkasti paikkansa (niin kuin Smith ilmeisesti olettaa), teoriassa tästä teoreemasta kuitenkin seuraisi sektorikohtaisten monopolien kehittyminen (koska jokaiselle sektorille syntyisi työnjaosta saatavat mittakaavaedut maksimoiva yritys). Koska näin ei yleensä ole tapahtunut, on ilmeistä, että markkinoissa *itsestään* on keskittymistä rajoittavia tekijöitä.

Vaihtoehtoisen tulkinnan mukaan markkinoiden *transaktiokustannukset* määrittävät yritysten ja markkinoiden välisen työnjaon (Williamson 1986). Yritys syntyy, kun tavaroiden ja palvelujen tuottaja sisäistää sellaiset toiminnot, joista aiheutuvat transaktiokustannukset markkinoilla ylittävät niiden sisäistämisestä aiheutuvat kustannukset. Vastaavasti yritys ulkoistaa niiden hyödykkeiden tuotannon, joita on edullisempaa ostaa markkinoilta kuin tuottaa itse. (Ks. tarkemmin Melinin artikkeli, s. 229–253, tässä kokoelmassa.) Näin samalle sektorille sijoittuu lukuisia suuria yrityksiä ja joukko niiden ulkoistamia, usein varsin monimutkaisia hyödykkeitä tuottavia pienempiä alihankkijoita.

Teoriaa on kritisoitu muun muassa eettisen (Alchian & Woodward 1988) käyttäytymisen merkityksen aliarvioimisesta ja implisiittisestä functionalismista (Granovetter 1985). Huomattava osa tästä kritiikistä onkin paikallaan siltä osin kuin teoria käsittelee tuotannon *ydinosaan* kuuluvien tavaroiden ja palvelujen sisäistämistä ja ulkoistamista. Se on kuitenkin varsin käyttökelpoinen pohdittaessa työvoiman sivukustannusten – sosiaalipolitiikan – asemaa transaktiokustannuksina. Epätäydellisillä (transaktiokustannusten alaisilla) markkinoilla jokainen toimija pyrkii ulkoistamaan kaikki ne kustannukset, jotka eivät ole tuotannon kannalta välttämättömiä. *Ryhmänä* sen paremmin kotitaloudet kuin yrityksetkään eivät kuitenkaan voi kokonaan välttää näiden kustannusten maksamista; toisin sanoen ne ovat kollektiivisesti sidottuja sosiaalisiin tulonsiirtoihin (koska kustannukset eivät katoa mihinkään), mutta kukin toimija yksilönä voi siirtää ne toisten maksettaviksi. *Eräs (joskaan ei ainoa) rationaalinen ratkaisu ulkoistettujen kustannusten ongelmaan on kollektiivinen* (joskaan ei välttämättä valtiollinen) järjestelmä, jossa eri toimijat ovat allokoineet kustannukset keskenään erilaisten toimijoita koskevien ryhmäominaisuuksien perusteella. Muun muassa tämän takia yritykset maksavat sosiaaliturvamaksuja. Työvoiman lisääntyvä liikkuvuus yhdistettynä teollisten yhdyskuntien purkautumiseen selittää myös osaltaan suomalaisen sosiaalipolitiikan, ennen kaikkea eläkepolitiikan laajentumista 1960-luvun Suomessa (ks. Saari 1996c).

Tässä alaluvussa käsitellyjä teemoja yhdistävän tulkinnan mukaan *varsin konsensuaalinen* yhteys työnjaon ja keskitetyn uudelleenjaon (kollektiivisen järjestelmän) välillä voi muodostua, jos *toisistaan riippuvaiset suhteellisen homogeeniset toimijat suojautuvat riskeiltä, kun puolueet pyrkivät vastaamaan keskimääräisen äänestäjän preferensseihin ja kun työnjaon seurauksena muotoutuvat yritykset ulkoistavat kustannuksia yhteiskuntaan ja sisäistävät ne kollektiivisen järjestelmän avulla.* Edellä mainitut tekijät eivät yksinomaan selitä sosiaalipolitiikan kehitystä: ne kuitenkin tekevät Titmussin argumentin ymmärrettävämmäksi niiltä osin kuin se ylipäätään on mahdollista.

On myös syytä korostaa, että mikään näistä kollektivisoitumistendensseistä ei johdu yksinomaan konsensuksesta; ratkaisevaa on, että ristiriidoista huolimatta kansalaisten hyvinvointi (hallussa olevien resurssien määrä) on suurempi kollektiivisten järjestelmien olemassa ollessa kuin päinvastaisessa tapauksessa. Tässä mielessä työnjaon kehityksestä seuraa uudelleenjakoa. Post-marxilaiseen ja -durkheimilaiseen tulkintaan yhdistettynä tämä sosiaalitaloudellinen tai post-smithiläinen tulkinta tarjoaa varsin konsensuaalisen näkökulman sosiaalipolitiikan kehitykseen ja samalla osaltaan auttaa ymmärtämään Titmussin hypoteesia. Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan uudelleenjaon muotojen välisiä suhteita.

5 Uudelleenjaon muodot: teoria

Toimijat voivat periaatteessa selviytyä ilman merkittäviä keskitettyjä uudelleenjaon järjestelmiä vaikuttamalla tuotannontekijöiden – ennen kaikkea työn ja omaisuuden – ensijakoon. Tällöin toimeentulo perustuu joko omaisuudesta saatuun tuottoon (jolloin sosiaalipolitiikka perustuu pörssiin) tai joustaviin työmarkkinoihin, joissa kukin yksilö saa rajahyötyä vastaavan tulonsa palkkatyöstä tai palkkatyössä olevilta omaisiltaan. Kumpikin teoreettisesti mahdollinen vaihtoehto on reaalimaailmassa ollut mahdoton; omaisuuden radikaali uusjako mahdollistaa laajamittaisen vapaa-matkustamisen, ja erilaiset "kulmaongelmiin" joutuvat henkilöt (henkilöt, joiden työn tuottavuus kaikissa tapauksissa on liian vähäinen) yhdistettynä heterogeeniseen perherakenteeseen tekevät työn uusjakoon perustuvat ratkaisut laajassa mitassa hyödyttömiksi. Käytännössä resurssien keskitetty (sosiaalipoliittinen) uudelleenjako on siis välttämätöntä.

Titmuss osoitti ilmeisesti ensimmäisten joukossa (Stretton & Orchard 1994, 56), että tämä sinänsä välttämätön uudelleenjako voidaan organisoida kolmella toisilleen

periaatteessa vaihtoehtoisella tavalla: verovähennyksinä, ansiosidonnaisina etuuk-
sina ja universaaleina tulonsiirtoina. Tähän kolmijakoon kuitenkin sisältyy eräitä
sinänsä hyvin tiedostettuja ongelmia. Titmussin luokitus esimerkiksi rajoittuu
keskitettyihin uudelleenjaon muotoihin, jolloin muun muassa tuotannon tekijätulot
ja usein vastavuoroisuuteen perustuva immateriaalinen hoiva jäivät tarkastelun
ulkopuolelle. Titmussin tavoitteista käsin tämä raja on hyväksyttävissä. Liian laaja
kohdealue olisi hämärtänyt jaottelun hyödyllisyyttä. Myös seuraavassa tuotannon-
tekijätulot on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Perusongelmana on kuitenkin se, että luokitusten perusteet ja eri uudelleenjaon
muotojen väliset suhteet ovat epäselvät. Titmussin (1968, 192) mukaan universaalit
etuudet (muun muassa koulutus, terveydenhuolto, peruseläkkeet ja lapsilisät)
muodostivat "sosiaalipoliittisen jäävuoren" vedenpinnan yläpuolella olevat osat.
Luontevalta tuntuu erottaa palvelut ja tulonsiirrot eri kategorioihin. Voidaan pohtia
myös sitä, missä määrin ansiosidonnaiset etuudet tulisi lukea työsidonnaiseen
sosiaalipoliittikkaan (joka Titmussin ajattelussa lukeutuu sosiaalipoliittisen jäävuoren
vedenalaisiin osiin) ja missä määrin tarveperusteiseen sosiaalipoliittikkaan. Titmuss
ja Marshall olivat esimerkiksi varsin pitkälti yhtä mieltä siitä, että ansiosidonnaiset
etuudet eivät olleet niinkään sosiaali- vaan tulopoliittikkaa, jolla ei välttämättä ole
ensisijaisesti sosiaalipoliittisia päämääriä. Suomalaiset sosiaalipoliitikot lienevät
tästä asiasta eri mieltä. Eräät ilmaisupalvelut ovat pitkälti verrattavissa vero-
helpotuksiin.

SDW:ssa Titmuss korostaa, että nämä kolme muotoa on pyritty *pitämään erillään*
toisistaan, vaikka ne ainakin pääosin täyttävät saman tehtävän. Nämä elementit olivat
todella ilmeisesti pitkälti toisilleen vaihtoehtoisia 1950-luvun Isossa-Britanniassa.
Näin ei välttämättä enää ole nykyään: kun Suomessa ansiosidonnaiset etuudet on
pyritty sovittamaan yhteen muiden tulojen kanssa verotuksen avulla, anglosaksisessa
perusstrategiassa suositetaan tarveharkintaisia ja verovapaita etuuksia. Titmuss näyttää
muuttaneen osin mieltään tässä suhteessa 1960-luvun aikana, jolloin hän tulkitsee
uudelleenjaon muodot järjestelmäksi, jossa sosiaalipoliittikka kattaa koko väestön,
ansiosidonnaiset etuudet työssä käyvän (tai käyneen) väestönsosan ja verohelputukset
veroja maksavan osan. Tästä huolimatta hän korostaa samanaikaisesti järjestelmien
erillisyyttä. (Titmuss 1968, 192–193.)

Seuraavassa esitettävän rekonstruktion mukaan uudelleenjaon muodot voidaan jakaa
kuuteen kategoriaan: palkkatuloista ja sosiaalietuuksista saatuihin sosiaalipoliittis-
luonteisiin verohelpotuksiin, työnantajien maksamiin vakuutuksiin ja luontoisetuihin,

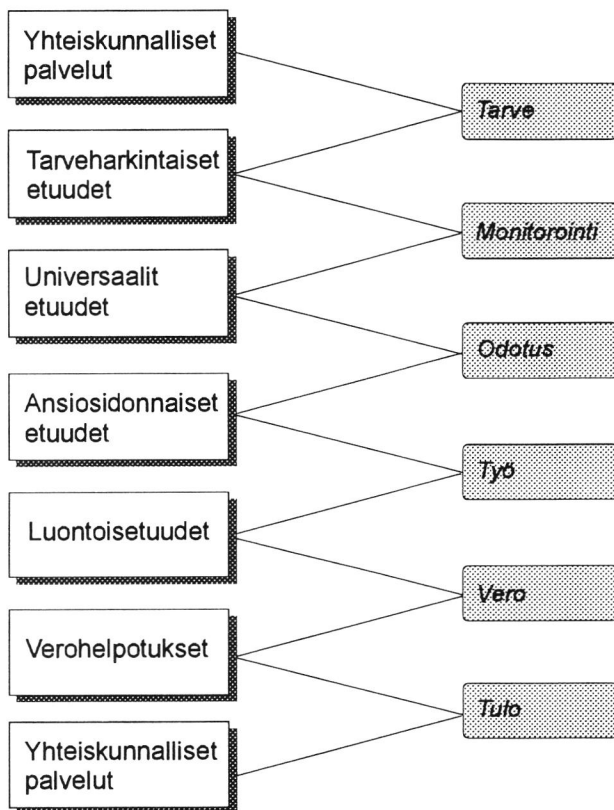
ansiosidonnaisiin etuuksiin, erilaisiin tarveharkintaisiin ja universaaleihin sosiaalietuuksiin sekä yhteiskunnallisiin palveluihin. Eräs rajatapaus on verotus yleensä, jolla on tietenkin merkittäviä tulonjakovaikutuksia; vielä monimutkaisemmaksi uudelleenjako muuttuu, jos välilliset verot integroidaan tarkastelun osaksi. Seuraavassa on pidetty kohtuullisena, että verotuksesta otetaan huomioon ainoastaan tiettyjen verovähennysten laskennallinen arvo. Rajaus on tekninen ja käytännöllinen, sillä verotuksen integroiminen tarkastelun osaksi on varsin vaikeaa kategorian negatiivisen luonteen vuoksi.

Uudelleenjaon muotojen väliset suhteet ovat problemaattisempi kysymys, johon ei ilmeisesti ole löydettävissä yksiselitteistä vastausta. Voidaan kuitenkin ajatella, että jokainen uudelleenjaon muoto yhdistää kaksi allokoinnin "sidonnaisuutta", toisin sanoen allokointi on sidoksissa ainakin (ennen kaikkea) kahteen yhteiskunnallisesti tiedostettuun tai laajasti hyväksytyyn periaatteeseen. Uusi luokittelu on tiivistetty kuvaan 1. Jos lähdetään helpoimmasta päästä, ilmeistä on, että yhteiskunnallisten palvelujen avulla tapahtuva uudelleenjako heijastaa ennen kaikkea kotitalouksien tuotannon tekijätuloja ja jonkinlaisia perustarpeita. Verohelpotukset yhdistyvät maksettuihin veroihin ja tuloihin yleensä. Luontoisetuudet yhdistävät puolestaan palkkatyötä ja maksettuja veroja. Ansiosidonnaiset etuudet ovat sitoutuneita palkkatyöhön ja odotuksiin. Odotukset sidonnaisuutena ovat ilmeisesti kaikkein vähiten tunnettuja (kun taas muut ovat vähemmän kiistanalaisia). On kuitenkin perusteltua väittää, että ansiosidonnaisten etuuksien (ja jossakin määrin myös universaalien etuuksien) olemassaolo on läheisessä yhteydessä kansalaisten kulutustasoa koskeviin odotuksiin. Hidastamalla muutoksen nopeutta ne tarjoavat pehmeän laskun sosiaalisesta tilanteesta toiseen (Goodin 1995).⁶

Universaalit etuudet kombinoivat puolestaan odotuksia ja monitorointikykyä. Yhteiskunnassa vallitsee syystä tai toisesta odotuksia, jotka koskevat tulontasausta yleensä elämänkaaren mukaan, mikä sitoo uudelleenjaon lapsuuteen ja vanhuuteen. Näiden ryhmien sisäiset erot ovat niin pieniä ja ryhmät pääluvultaan niin suuria, että

⁶ Goodin korostaa, että ansiosidonnaisten etuuksien taustalla olevien motiivien ja etuuksien eettisen oikeutuksen välillä ei välttämättä ole yhteyttä. Omasta puolestani pitäisin kuitenkin odotusten stabiloimista tärkeänä myös ansiosidonnaisen järjestelmän kehittämisessä. Titmuss itse kirjoittaa "saavutussidonnaisesta" järjestelmästä, joka on varmasti yhtä hyvin perusteltavissa oleva sidonnaisuuden muoto.

Kuva 1. Uudelleenjaon muodot ja allokoinnin sidonnaisuus.



niiden saamien universaalien etuuksien tarveharkintaistamisesta aiheutuvat kustannukset ylittävät saatavat säästöt. Jos esimerkiksi jokaisen lapsiperheen tarve pitäisi arvioida erikseen, arvioinnin kohteena olisi 647 800 kotitaloutta, jotka ovat taloudelliselta tilanteeltaan ja rakenteeltaan varsin erilaisessa asemassa. Esimerkiksi lapsilisätarpeen monitorointi tulisi erittäin kalliiksi. Lisäksi problemaattiseksi sen tekee se, että näiden etuuksien perustana ovat myös odotukset.

Tarveharkintaiset etuudet puolestaan kombinoivat tarvetta ja monitorointikustannuksia, toisin sanoen näiden etuuksien saajaväestöltä voidaan hallinnollisesti varsin edullisesti (verrattuna universaaliin ratkaisuun tai asian hoitamatta jättämisestä aiheutuviin kustannuksiin) identifioida tarve. Tyypillisiä esimerkkejä tämänkaltaisista etuuksista ovat toimeentulo- ja asumistuki. Ilmeistä on, että

erityisesti universaalien ja tarveharkintaisten etuuksien välinen työnjako muuttuu tietotekniikan kehittymisen seurauksena.

Titmussin käytössä ollut tila ei sallinut eri periaatteista syntyvien eettisten implikaatioiden arvioimista (SDW, 53). Kuten jo todettu, hän kuitenkin erottaa hyvän, pahan ja ruman uudelleenjaon muodon. Kuten edellä olevasta keskustelusta ja kuvasta 1 käy ilmi, tämä kuusiluokkainen lähestymistapa muodostaa ainakin tällä tasolla tarkasteltuna pikemmin kehän kuin janan hyvästä rumaan. *Uudelleenjaon muotoja ei voida asettaa eettisesti perusteltuun järjestykseen ennen kuin on tarkasteltu niiden yhteisiä tulonjakovaikutuksia.*

6 Uudelleenjaon muodot: empiirinen näkökulma

Seuraavassa tarkastellaan näiden viiden kategorian suhteellisten osuuksien muuttumista Suomessa vuosina 1971–1990. Aineistona on käytetty vuosien 1971, 1976, 1981, 1985 ja 1990 kotitaloustiedusteluja. Tutkimuksen teeman kannalta arvioituna kotitaloustiedustelujen erityisenä ansiona on yhteiskunnallisten palvelujen laskennallisten arvojen sisäistäminen kotitalouden kokonaistuloja koskeviin arvioihin. Nämä arvot vastaavat siis sitä laskennallista hyötyä, jonka kotitaloudet saavat valtion eriasteisessa määrin tukemista palveluista, erityisesti koulutuksesta, terveydenhuollosta ja sosiaalipalveluista. Tuotannontekijätuloista on poistettu luontoisedut, jotka on siirretty omaksi kategoriaksi sosiaalitulon sisälle. Yhteiskunnallisten palvelujen ja luontoisetuuksien ottaminen huomioon mahdollistaa koko sidonnaisuuksien kehän tarkastelun.

Kotitaloustiedustelujen raaka-aineistoissa olevat vääristymät on korjattu tarvittavin kertoimin, joten kyseessä on kattava otos laitoksien ulkopuolella olevista kotitalouksista. Otoksesta on saatu erittäin edustava korottamalla luvut koko väestön tasolle aineistossa olevilla korotuskertoimilla. Kotitalouksien koon vaikutus on eliminoitu OECD-kulutussyksikköjen avulla, jolloin erikokoisten kotitalouksien tulotasoa voidaan vertailla mielekkäästi. Tulokset on muutettu vuoden 1990 rahaksi elinkustannusindeksin avulla. (Aineistosta, ks. Saari 1996a.)

Pieni ongelma on se, että kotitaloustiedusteluissa ei ole erotettu toisistaan palkkatuloista maksettuja ja sosiaalietuuksista maksettuja veroja, joten ansiosidonnaisten sosiaalisten tulonsiirtojen luvut ovat *bruttomääräisiä*. Näin tulokset yliarvioivat ansiosidonnaisten etuuksien merkityksen. Suurempi ongelma on se, että aineistoon

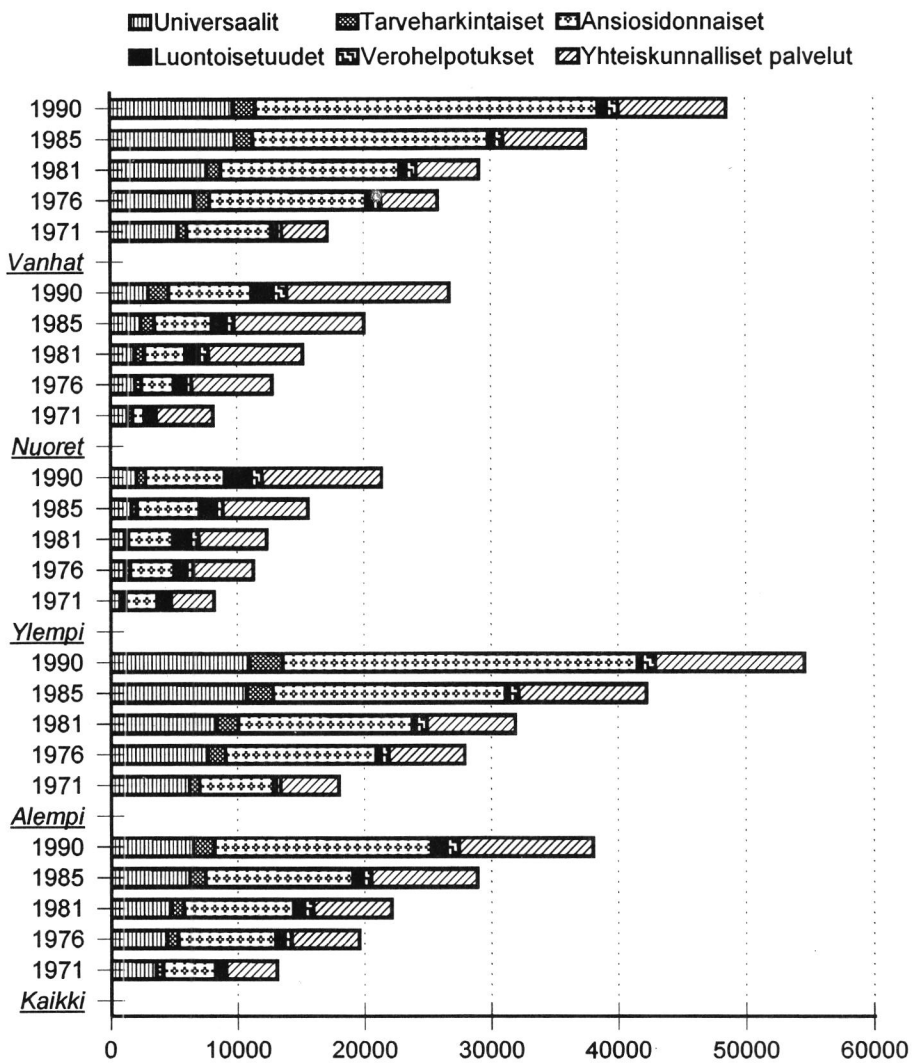
ei ole sisällytetty kaikkia mahdollisia verovähennyksiä (kuten lapsivähennyksiä) ja yhteiskunnallisia palveluja; osa vuosien 1971–1976 yhteiskunnallisten palvelujen kasvusta johtuu siitä, että sosiaalipalvelut on myöhemmin tilastoitu tarkemmin. Kuitenkin kun pidämme mielessä, että Titmussin essee ja tästä teemasta myöhemminkään käyty keskustelu eivät sisällä juuri lainkaan empiirisiä, systemaattisia tuloksia (osittainen aggregaattitaso poikkeus on Barr 1978), jo tämä karkea tarkastelu tarjoaa eräitä eväitä aihetta koskevalle jatkotutkimukselle.

Tässä alaluvussa esitellään vain eräitä pääpiirteisiä jakaumia, jotka on tiivistetty kuviin 2 ja 3. Niissä esitellään keskimääräisen suomalaisen kotitalouden sosiaalitulo (kaikki) sekä kaksi perusjakoa: niistä jaottelu ylempi–alempi jakaa väestön kahtia tuotannontekijätulojen mukaan (pois lukien luontoisetuudet) ja jaottelu vanhempi–nuorempi jakaa väestön viitehenkilön iän mukaan vanhempiin ja nuorempiin. On syytä korostaa, että näistä kuvista ei ole perusteltua tehdä pidemmälle meneviä päätelmiä: ne ovat vain eräitä esimerkkejä siitä, mitä tämänkaltaisella luokituksella voidaan saada aikaan.

Markkamääräisesti arvioiden keskimääräisen suomalaisen sosiaalitulo (eli yhteiskunnallisten palvelujen ja tulonsiirtojen kokonaissumma) on kasvanut 47 000 markasta 83 000 markkaan. Kasvu on tapahtunut kahdessa vaiheessa: 1970-luvun alussa ja 1980-luvun lopussa. Markkamääräiset arviot osoittavat, että köyhempi puolisko suomalaisista ja ikääntyneet kotitaloudet saavat sosiaalituloa enemmän kuin nuoret ja varakkaammat. Tulos on tietenkin odotettu.

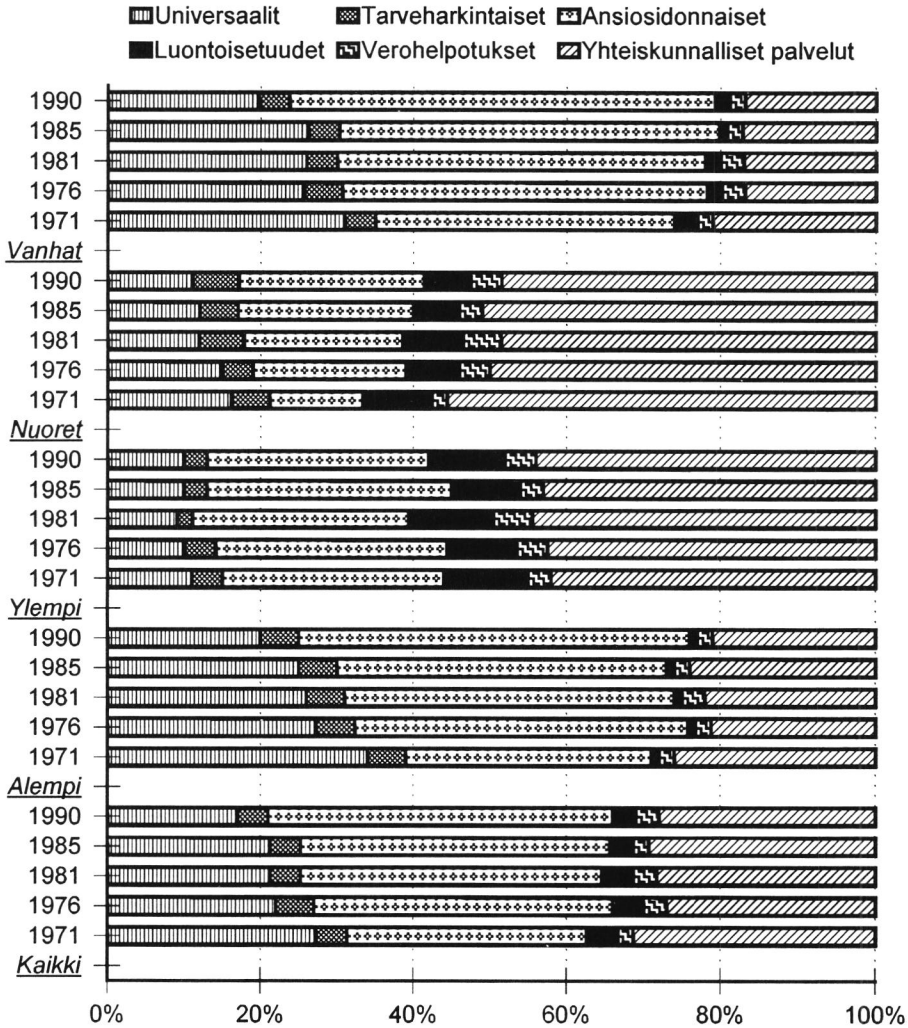
Mielenkiintoisempaa on tarkastella sosiaalitulon sisäisen komposition rakenteen muutosta. Keskimääräisen kotitalouden osalta voidaan todeta, että universaalien etuuksien suhteellinen osuus on pienentynyt 27 %:sta 17 %:iin ja ansiosidonnaisten etuuksien osuus on kasvanut 31 %:sta 45 %:iin. Yhteiskunnallisten palvelujen osuus on jonkin verran pienentynyt (31 %:sta 28 %:iin), ja muiden etuuksien suhteelliset osuudet ovat säilyneet varsin tarkalleen ennallaan. Ryhmäkohtaiset tarkastelut puolestaan osoittavat, että eri tulotasoilla ja eri elämäntilanteissa olevilla kotitalouksilla on erilainen sosiaalitulon rakenne. Vanhoilla kotitalouksilla korostuu ansiosidonnaisten ja universaalien tulonsiirtojen merkitys, joskin edellinen on syönyt jälkimmäisen osuutta. Nuorille kotitalouksille yhteiskunnallisilla palveluilla on suuri suhteellinen merkitys.

Kuva 2. Uudelleenjaon muodot OECD-kulutussyksikköä kohden Suomessa 1971–1990, vuoden 1990 rahana.



Yhtä karkea jako ylempään ja alempaan puoliskoon tuotannontekijätulojen mukaan jaettuna osoittaa myös varsin suuria eroja sosiaalitulon suhteellisessa tasossa. Ylemmän puoliskon sosiaalitulossa erityistä huomiota kiinnittää luontoisetuuksien suhteellisen suuri osuus, mikä tukee jossain määrin Titmussin ajatuksia luontoisetuuksien ja hyvätuloisuuden välisestä yhteydestä. Myös yhteiskunnallisten palvelujen merkitys on tälle ryhmälle suhteellisen suuri. Sen sijaan universaaleja ja

Kuva 3. Uudelleenjaon muodot OECD-kulutussyksikköä kohden (%) Suomessa 1971–1990.



tarveharkintaisia palveluja tämä ryhmä saa suhteellisen vähän. Alempi puolisko väestöstä on puolestaan suhteellisesti tarkastellen tulonsiirtopainotteinen. Ansiosidonnaisten etuuksien suhteellinen osuus on kasvanut huomattavasti. Tämä ei kuitenkaan ole johtanut yhteiskunnallisten palvelujen suhteellisen osuuden supistumiseen, sillä universaalien etuuksien suhteellisen merkityksen väheneminen

on pitkälti kompensoinut ansiosidonnaisten etuuksien suhteellisen osuuden laajenemisen.

7 Yhteenveto

Titmussin "teoreema" työnjaon ja uudelleenjaon välisestä yhteydestä on pohjimmiltaan perusteltu, mutta työnjaon käsitettä on tulkittava pikemminkin post-smithiläisen kuin post-marxilaisen tai post-durkheimilaisen tulkinnan valossa. Työnjaon kehityksestä syntyvä epävarmuus, homogenisoituminen ja ulkoisvaikutukset ovat keskeiset uudelleenjaon muotojen kehitystä selittävät tekijät. Lähestymistapa tarjoaa näiden muotojen kehitykselle erään mikrotason selityksen, joka ainakin toistaiseksi puuttuu suomalaisesta (sekä skandinaavisesta) sosiaalipolitiikan tutkimuksesta. Teoria ei kuitenkaan tarjoa selitystä siihen, miksi rationaaliset yksilöt (kotitaloudet) suosisivat tiettyä (universaalia tai ansiosidonnaista etuutta, verovähennystä jne.) uudelleenjaon muotoa jonkin toisen uudelleenjaon muodon kustannuksella. Tässä suhteessa sosiaalitalouden teorioissa on vielä selvä aukko.

Uudelleenjakavia järjestelmiä kehitettäessä ei ole välttämättä otettu huomioon kaikkia niitä mahdollisia kombinaatioita, joita eri uudelleenjaon muotojen yhteensovittaminen tuo tullessaan. Usein jostakin "emojärjestelmästä" (esim. köyhäinhoito) irrottautuneet uudet etuudet (työttömyysturva ja sairausvakuutus) jäävät toisiinsa ja "emojärjestelmään" nähden päällekkäisiksi, ja toisissa tapauksissa syntyy väliinpuotoajaongelmia (kun henkilö ei lain määräysten mukaan ole sen paremmin työtön, sairas tai köyhä, vaikka hän todellisuudessa on jotakin näistä kolmesta). Kumpikin ongelma lisää sosiaalimenoja tavalla tai toisella ja tuo järjestelmään irrationaalisuutta enemmän kuin ns. rakennepoliittiseen teoriaan nojaavissa tarkasteluissa yleensä esitetään (ks. Saari 1996b). Sen sijaan on ilmeistä, että uudelleenjaon muotoja voidaan jäsentää kehittämällä allokoinnin sidonnaisuutta koskevaa lähestymistapaa. Artikkelissa on otettu ensi askeleita tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Titmussin teoriaa sovellettiin suomalaiseen kotitaloustiedusteluun. Koko ryhmää koskeva tarkastelu osoitti, että universaalien tulonsiirtojen merkitys kotitalouksille on suhteellisesti supistunut ja ansiosidonnaisten etuuksien merkitys vastaavasti kasvanut. Muiden uudelleenjaon muotojen merkitys ei ole olennaisesti muuttunut. Pidemmälle vietyjen päätelmien teko jää odottamaan syvällisempää monimuuttujamenetelmin tehtävää tarkastelua.

Kirjallisuus

- Alchian A, Woodward S. The firm is dead; long live the firm. A review of Oliver E. Williamson's *The Economic Institutions of Capitalism*. *Journal of Economic Literature* 1988; 26: 65–79.
- Barr N. Taxation, benefits and pay: Action on the social division of welfare. Julkaisussa: Brown M, Baldwin S, eds. *The year book of social policy in Britain*. London: Routledge & Kegan Paul, 1978: 228–244.
- Eräsaari R. Näkökohtia tavaramarkkinoiden ja sosiaalivaltion keskinäissuhteista 'sosiaalipolitiikan teoriassa'. *Sosiaalipolitiikka* 1979; 4: 48–70.
- Garnsey E. The rediscovery of division of labour. Julkaisussa: Thompson K, ed. *Work, employment and unemployment*. Milton Keynes: Open University Press, 1984: 38–53.
- Gershuny J. *Social innovation and the division of labour*. Oxford: Oxford University Press, 1983.
- Goodin R. *Reasons for welfare*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Goodin R. Stabilizing expectations. Julkaisussa: Goodin R. *Utilitarianism as a public philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995: 183–206.
- Gough I. *The political economy of the welfare state*. London: Macmillan, 1979.
- Granovetter M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology* 1985; 3: 481–510.
- Harris D. *Justifying state welfare: The new right versus the old left*. Oxford: Blackwell, 1987.
- Harrison ML. Consumption and urban theory. An alternative approach based on the social division of welfare. *International Journal of Urban and Regional Research* 1986; 10: 232–242.
- Hills J, ed. *Beveridge and social security. An international retrospective*. London: Clarendon Press, 1994.
- Krause E. Division of labor. A political perspective. *Contributions in Labor History*, number 12. Westport, CT: Greenwood Press, 1982.
- Landess D. What do bosses really do? *The Journal of Economic History* 1986; 46: 587–623.
- Luhmann N. Durkheim on morality and the division of labour. Julkaisussa: Luhmann N, ed. *Differentiation in society*. New York: Columbia University Press, 1982.
- Marwell G, Oliver P. *The critical mass in collective action. A micro-social theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Marx K, Engels F. *Saksalainen ideologia. Valitut teokset I. Moskova. (Ei painovuotta.)*
- Mishra R. *Society and social policy. Theories and practices of welfare*. 2nd edition. London: Macmillan, 1981.
- Nieminen A. *Mitä on sosiaalipolitiikka?* Porvoo: WSOY, 1984.

- Pahl R. Division of labour. Oxford: Blackwell, 1984.
- Pinker R. Social policy and social theory. London: Heinemann, 1973.
- Polanyi K. The great transformation: The political and economic origins of our time. Boston: Beacon Press, 1957.
- Reisman D. Richard Titmuss: Welfare and society. London: Heinemann, 1977.
- Rintala T. Medikalisaatio ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän rakentuminen 1946–1991. Helsinki: Stakesin tutkimuksia 54, 1995.
- Roemer J. Free to lose. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Rose H. Rereading Titmuss: The sexual division of welfare. *Journal of Social Policy* 1981; 10: 477–502.
- Rueschemeyer D. On Durkheim's explanation of division of labor. *American Journal of Sociology* 1982, 88: 579–589.
- Rueschemeyer D. Power and the division of labour. Cambridge: Polity Press, 1986.
- Saari J. Sosiaalipolitiikka markkinariippuvuuden vähentäjänä: Sosiaalitaloudellinen näkökulma jälkiteollistuvan yhteiskunnan sosiaalipolitiikkaan. Helsinki: Stakesin tutkimuksia 69, 1996a.
- Saari J. Evoluutio ja sosiaalipolitiikka: Onko sosiaalipolitiikan kehitys evolutionaarinen prosessi? *Painossa*. 1996b.
- Saari, J. Teollisten yhdyskuntien purkautuminen ja sosiaaliturvan kehitys: empiirinen tutkimus 1960-luvun Suomesta. Artikkelin käsikirjoitus, Helsinki: STM, 1996c.
- Sinfield A. Analyses in the social division of welfare. *Journal of Social Policy* 1978; 7: 129–156.
- Smith A. *Kansojen varallisuus*. Porvoo: WSOY, 1933.
- Spicker P. Titmuss's 'Social division of welfare': reappraisal. *Julkaisussa: Jones C, Stevenson J, eds. The year book of social policy in Britain 1983*. London: Routledge and Kegan Paul, 1984.
- Stretton H, Orchard L. *Public goods, public enterprise, public choice*. London: Macmillan, 1994.
- de Swaan A. *In care of the state. Health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era*. Oxford: Blackwell, 1988.
- Therborn G. Welfare states and capitalist markets. *Acta Sociologica* 1987; 30: 237–254.
- Titmuss R. The social division of welfare. Some reflections on the search for equity. *Julkaisussa: Titmuss R. Essays on 'the Welfare State'*. London: Unwin University Books, 1958: 34–55.
- Titmuss R. *Commitment to welfare*. London: Unwin University Books, 1968.

Titmuss R. Social policy: An introduction. London: Allen & Unwin, 1974.

Twine F. Citizenship and social rights. The interdependence of self and society. London: Sage, 1994.

Williamson O. Economic institutions of capitalism: firms, markets and relational contracting. New York: Free Press, 1986.

Øverbye E. Explaining welfare spending. Public Choice 1995; 83: 313–335.

Juho Saari

KANSALAISUUS JA SOSIAALINEN LUOKKA

Sosiaalitaloudellinen näkökulma T. H. Marshallin teoriaan

Abstract

Saari J. **Citizenship and social class. A reconstruction of T.H. Marshall's citizenship theory.** In: Niemelä H, Saari J, Salminen K, eds. *Theoretical approaches to social policy*. Helsinki, 1996: 43–68.

The aim of this article is to reconstruct Marshall's theory in the light of rational choice theory. It is argued that Marshall's original theory is functionalist. In other words, there are no micro-foundations in his theory that would explain the development and maintenance of social citizenship. In order to create such normative foundations, it is proposed that the idea of citizenship is related to the ability to make rational choices. Furthermore, in discussing the relationships between various citizens, the importance of fairness – instead of political action – is emphasized. Social rights are interpreted not as an integrative element, but as the basis of personal autonomy. A collective need to control weakness of will and free-rider problems is discussed in relation to the State. It is argued that it is not planning but the need to control the problems mentioned above that, in the last instance, justifies State intervention and, therefore, integrates the State into the citizenship theory. Finally, the idea of social integration is re-interpreted as an N-person prisoners' dilemma: in game-theoretical terms, citizenship is a co-operative strategy.

1 Johdanto

Englantilaisen sosiologin T. H. Marshallin (1893–1981) esseen *Citizenship and Social Class* (CSC, 1949) asema kansalaisuustutkimuksen "dominoivan" (Roche 1992) tai vanhan paradigman kivijalkana on tunnustettu kaikkina sen julkaisua seuranneina neljänä vuosikymmenenä. Marshallin esittämän kansalaisuusproblematiikan vaikeudesta kertoo toisaalta jotakin se, että lukuisat tutkijat (mm. Mishra 1981; Giddens 1982; Turner 1986 ja 1992; Harris 1987; Hindess 1987; Roche 1987 ja 1992; Barbalet 1988 ja 1993; Rees 1995; Stewart 1995) ovat purkaneet Marshallin artikkelin osiin ja rekonstruoineet sen uudemman tietämyksen valossa, mutta vieläkään ei olla yksimielisiä Marshallin kestävästä teemoista. Sosiaalipolitiikan tutkimuksen kannalta on syytä muistaa, että tähän esseeseen perustuu suuri osa 1960-luvulla tehdystä anglosaksisesta sosiaalipolitiikan tutkimuksesta, ja sen merkitys on keskeinen myös 1980-luvun lopulla virinneessä uudessa kansalaisuustutkimuksessa. Ainoa tutkija, jonka kontribuution merkitystä anglosaksiselle sosiaalipolitiikan teorialle voidaan verrata Marshalliin, on Richard Titmuss (1907–1973, ks. Saari, s. 17–42, tässä kokoelmassa).

Marshallin tutkimusten varhaisia heijastumia voidaan Suomessa etsiä muun muassa Allardt'n (1964) ja Kuusen (1961) tutkimuksista. Tämän jälkeen Marshallia ei siteerattu hyväksyvään sävyyn vuosikymmeniin. Ilmeinen selitys tähän on se, että Marshallin (ja Titmussin) perusluonteeltaan konsensushenkiset teoriat olivat ristiriidassa sosiaalipolitiikan konflikti- ja luokkakeskeisen lähestymistavan kanssa. Jonkin verran vaikutusta oli Suomessakin laajasti luettujen Mishran (1981) ja Giddensin (1982) esittämällä kritiikeillä. Kuitenkin aivan viime vuosina Marshallin keskusteluun tuomia käsitteitä on jälleen käytetty runsaasti sosiaalipolitiikan tutkimuksessa (Sihvo 1991; 9–19; Heinonen 1993; Hellsten 1993; Salminen 1993; Anttonen 1994). Kansallisesti reinkarnoituminen liittyy Alestalon ja Uusitalon (esim. Alestalo ym. 1985) sekä muiden kehittämän rakennepoliittisen teorian rajojen määrittymiseen ja kansainvälisesti kansalaisuustutkimuksen sosiaalipoliittiseen uuteen tulemiseen mm. Turnerin (1986 ja 1992) ja Orloffin (1993) tutkimusten seurauksena.

Nykyisin Marshallia siteerataan enemmän kuin luetaan, kuten useita muitakin sosiaalitieteiden pienempiä klassikkoja, ilman sen syvempiä käsitteiden sisältöä koskevia pohdintoja tai viitteitä työn historialliseen kontekstiin. Tämä on sekä problemaattista että perusteltua, sillä *Marshallin teorian rekonstruoimattoman*

version tosiasiallinen relevanttius on tämän päivän sosiaalipoliittisen tutkimuksen kannalta varsin suppea.

Seuraavassa esitellään aluksi ne metodologiset syyt, jotka johtavat Marshallin teorian hylkäämiseen. Samaan hengenvetoon on kuitenkin todettava, että Marshall käsittelee sosiaalipolitiikan kannalta keskeisiä teemoja informatiivisella tavalla. On kuitenkin hedelmällisempää antaa Marshallin keskeisille käsitteille uusi, *sosiaalitalouden teoriaan* nojaava sisältö kuin pohtia, missä määrin Marshallin formulaatio on edelleen käyttökelpoinen tai mitä Marshall todella sanoi. Tämän jälkeen kehitetään neljä vaihtoehtoista tulkintaa Marshallin sosiaalipoliittisesti keskeisille teemoille. Kansalaisuus määritetään rationaalisuudeksi ja reiluudeksi, minkä jälkeen pohditaan sosiaalisten oikeuksien asemaa tällaisen kansalaisuuskäsityksen perustana. Loppupuolella tarkastellaan vapaamatkustamiseen ja tahdonheikkouteen liittyviä ongelmia. Lopuksi pohditaan sosiaalisen integraation ja sosiaalipolitiikan välistä riippuvuutta. Artikkelin päättyy lyhyeen yhteenvetoon.¹

2 Marshallin teorian funktionalismi, kollektivismi ja empiirinen relevanttius

Marshallin esseessä on lukuisia ongelmia. Näistä valtaosa on kiistattomia, ja pieni osa jossain määrin edelleen keskustelun alaisia. Selvästi ongelmallisia ovat palkkatyön asema sosiaalisen integraation välineenä, talouskasvun ja kansalaisuuden välinen suhde, kollektiivisten yksilöllisten oikeuksien tuoman taloudellisen vallan merkitys ja tulevaisuuden ennustaminen. Näiden teemojen integroiminen Marshallin teorian muodostamaan runkoon ei kuitenkaan ole kovin problemaattista, joten seuraavassa käsiteltävät elementit sisältyvät implisiittisesti myöhemmin esiteltävään Marshallin teorian rekonstruktioon.

¹ Marshallin esseet on koottu kahteen Marshallin itsensä valikoimaan – ja samalla siis myös karsimaan – kokoelmaan. *Sociology at the Crossroads*, vuonna 1963 julkaistu kokoelma, on näistä luetumpi lähinnä edellä mainitun artikkelin ansiosta. Kansalaisuusluennot on Marshallin ensimmäinen sosiaalipoliittinen artikkeli, vaikka se onkin luokiteltu kokoelman sosiaalista luokkaa käsittelevään toiseen osaan. Muut eksplisiittisesti sosiaalipoliittiset esseet on koottu edellä mainitun kokoelman kolmanteen osaan ja toiseen, 1960- ja 1970-luvun esseet sisältävään kokoelmaan *Right to Welfare and other Essays* (Marshall 1981). Viitataan näihin esseisiin alkuperäisen julkaisuvuoden mukaan, sivutus viittaa edellä mainittuihin kokoelmiin.

Kuten useimmat samanaikaiset kollegansa sekä sosiaalipolitiikassa ja sosiologiassa että taloustieteessä, Marshall tulkitsi toisen maailmansodan jälkeisen täystyöllisyyden pysyväksi tilaksi, jolloin palkkatyön asema ensisijaisena sosiaalisen integraation välineenä jäi käsittelemättä (ja sosiaalipolitiikan asema sosiaalisen integraation lähteenä korostui). Tämä on teema, johon viime vuosien kansalaisuustutkimuksessa on kohdistunut varsin laajaa huomiota (esim. Elster 1988; Leisink & Coenen 1993).

Toisaalta huolimatta edellä mainitusta Marshall tiedosti varsin hyvin taloudellisten resurssien rajallisuuden ja sosiaalipolitiikan ja talouskasvun välisen mahdollisen ristiriidan. Hän ei kuitenkaan käsittele kansalaisuuden pitkän aikavälin kehityksen ja talouskasvun välistä suhdetta. Voidaan perustellusti väittää, että *huomattava jollei huomattavin osa sosiaalisten oikeuksien kehityksestä selittyy toisen maailmansodan jälkeen vallinneesta varsin nopeasta talouskasvusta*, joka mahdollisti varsin laajamittaisen uudelleenjaon ilman eturistiriitojen jyrkkää kärjistymistä (Dahrendorf 1988, 42). Toisella tavalla ilmaistuna, nollasummapelin kaltainen resurssien uudelleenjako on yleensä helpompaa, kun sen kohteena ei ole niinkään jo saavuttu elintaso kuin talouskasvun tuoma lisä.

Kansalaisuusteorian ehkä problemaattisin osa on teollisen kansalaisuuden – Marshallin termin kollektiivisten yksilöllisten oikeuksien – aseman määrittäminen. Marshallin poliittinen kansalaisuus on ennen kaikkea parlamentaarisen järjestelmän kautta välittyntä poliittisten oikeuksien käyttöä, jolloin esimerkiksi ay-liikkeen kautta organisoitu taloudellinen kansalaisuus jää analyysin ulkopuolelle (Bowles & Gintis 1986). Tällöin jää käsittelemättä erityisesti (Marshallin termin) kollektiivisten yksilöllisten oikeuksien käytön (esimerkiksi ay-liikkeen toiminta) ja kansalaisuuteen yhdistettyjen poliittisten oikeuksien välinen (mahdollinen) ristiriita, jolla on ollut merkitystä esimerkiksi suomalaisen sosiaalipolitiikan kehitykselle.

Toisen maailmansodan jälkeistä kehitystä koskeva tulkinta on ilmeisen ylioptimistinen, osin jopa normatiivinen. Tämä selittää sen, miksi hän kuvasi kansalaisuuden kehityksen varsin harmoniseksi, koulutuksen sosiaalisen stratifikaation meritokraattiseksi muuttajaksi. Hän uskoi toisen maailmansodan jälkeisen kehityksen ennakoivan varsin pitkälle tapahtuvaa siirtymää sosialismiin (mikä hänelle tarkoitti pitkälle vietyä sosiaalidemokratiaa eikä reaalisosialismia). Tässä suhteessa hänen ongelmansa olivat liian lyhyen aikavälin tarkastelun varaan nojautuvat yleistykset (Giddens 1982).

Naiskansalaisuutta Marshall käsittelee vain muutamassa lauseessa. Lähinnä hän toteaa naisten, erityisesti naimisissa olevien naisten statuksen olleen yksilöllisten oikeuksien suhteen "eräissä tärkeissä suhteissa erikoinen" (CSC, 79). Feministisen tulkinnan mukaan Marshallin kansalaisuuskäsitys on "patriarkaalinen", koska tulkinta "yhteiskunnan täysivaltaisesta jäsenyydestä" rajoittuu julkiseen sfääriin, johon naiset ovat usein miehiä heikommin kiinnittyneitä (Pateman 1988, 236). Toiseksi Marshalliin on kohdistunut jossain määrin täydentävää kritiikkiä *jälkitekollistumisen* mahdollisuuden sivuuttamisesta (Roche 1987 ja 1992). Näiden teemojen suhteen on huomattava, että Marshall kuvasi pääosin tapahtunutta kehitystä, hän ei voinut – sen paremmin kuin kukaan hänen kriitikonsakaan – ennustaa tulevaa. Näiden kahden teeman integroiminen kansalaisuusteorian osaksi ei ole tässä yhteydessä mahdollista tai tarpeellista.

Metodologisesti ongelmallista on se, että Marshallin teoria kansalaisuudesta on vahvasti *funktionalistinen* (Katznelson 1986). *Teoriasta puuttuvat mikrotason perusteet ja osin myös keskeiset toimijat* huolimatta siitä, että eräät Marshallin esittämät hajahuomiot tuovat eräät toimijat tarkastelun piiriin (CSC, 96, 97, 109; Marshall 1953). Tältä osin Marshallia onkin moitittu evolutionarismista (Giddens 1982). Teoria ei vastaa esimerkiksi kysymykseen, minkä takia rationaaliset toimijat luovat kansalaisuuden kaltaisia järjestelmiä. Varsin usein tulokset selittävät kehitystä. Marshallia tutkineet uusfunktionalistiset tutkijat (Holton 1992) eivät tietenkään pidä tätä suurena puutteena. Tässä artikkelissa on kuitenkin lähdetty siitä, että funktionalistinen tulkinta ei ole yleensä perusteltu sosiaalitieteissä. (Sen sijaan biologiassa sillä on keskeinen rooli.) Jos tutkija pyrkii selittämään ilmiötä – tässä tapauksessa kansalaisuutta – sen hyödyllisillä seurauksilla – tässä tapauksessa tasa-arvolla – hänen huomionsa ulkopuolelle jäävät toimijoiden valinnat ja niihin liittyvät palautemekanismit (Elster 1983, 56–68). Eräissä poikkeustapauksissa – lähinnä näihin verrattava reaalimaailman ilmiö on tulkinta markkinoista kilpailullisena evolutionaarisenä valintaprosessina – nämä palautemekanismit ovat mahdollisesti olemassa. Kansalaisuusteoria ei ole näiden tapausten joukossa.

Marshallin toimijat myös *ylisosaalistuvat* (Granovetter 1985) erilaisiin rooleihin metodologisen kollektivismin perinteiden mukaisesti. He eivät juurikaan tee sellaisia valintoja, jotka ovat ristiriidassa makrotasolla tapahtuneiden normijärjestelmien muutosten, kuten kansalaisuuden kehityksen tai sosiaalisen integraation kanssa. Marshallille kansalaisuuden kehittyminen on pohjimmiltaan sosiaalistumista emotionaalisiin sidoksiin yhteen kiedottua sosiaalista luokkaa laajempaan (ja sitä syrjäyttävään) yhteiskunnalliseen kokonaisuuteen eli kansalaisuuteen (Barbalet

1993). Kun Marshall voi tällä perusteella päätellä, että yhteiskunnan muuttaminen – joka Marshallin ajattelussa tapahtuu useimmiten valtiollisen suunnittelun avulla – muuttaa varsin laajalti myös ihmisten toiminnan motiiveja, yhteistä hyvää tavoitteleva kansalaisuus on samaan aikaan lähestymässä (is) ja tavoiteltavaa (ought to be). Tämä tuskin on realistinen oletus. Empiirisuus ja normatiivisuus on mahdollista yhdistää konstruktiviseksi politiikan teoriaksi, kuten Sen (1992) ja Goodin (1992) ovat osoittaneet, mutta on epäuskottavaa väittää, että Marshallin teoria kansalaisuudesta oli tällaisen teorian perusta.

Toiseksi on kysyttävä, missä määrin toimijan ympäristö muuttaa toimijan käyttäytymistä. Sinänsä on kiistämätöntä, että "talous" *muuttaa* ihmisiä tai suuntaa toimijoiden käyttäytymistä muuttamalla valintoihin vaikuttavia kannustintekijöitä. Esimerkiksi toimijoiden preferenssit ovat kiistatta muuttuneet vuosisatojen kuluessa lähinnä talouden vaikutuksesta (ks. Elster 1983b; North 1990; Saari 1996a, luku 6). Mutta on perustelematonta olettaa, kuten Bowles ja Gintis (1986) ja Karl Polanyi (1957) sekä Marshall tekevät, että talous *tuottaa* taloudellisen – atomisoituneen, maksimoivan – ihmisen. Instituutiot suuntaavat, mutta ne eivät sosiaalista kansalaisten toimintaa. Tämä erottelu on sosiaalipolitiikan kannalta tärkeä.

Teorian kolmantena perusongelmana on sen *empiirinen relevanttius*. Marshall nojaa useissa kohdin enemmän akateemiseen diskurssiin kuin todellisten käytäntöjen tutkimuksiin: hänen huomionsa kohdistuu pääsääntöisesti lainsäädännön kehitykseen ja muodollisten esteiden poistamiseen, jolloin lakien implementaatioon liittyvät ongelmat jäävät tarkastelun ulkopuolelle. Esimerkiksi koulutus tai oikeuslaitos voi lainsäädännön tasolla arvioituna olla tasa-arvoinen (miten tahansa määriteltynä), mutta käytännössä paremmin koulutettujen sosiaaliluokkien lapset menestyvät koulutuksessa heikommin koulutettujen luokkien lapsia paremmin ja parempituloiset saattavat saada pienituloisia lievemmän kohtelun oikeudenkäynneissä. Marshall ei juurikaan käsittele tällaisia ongelmia.

Marshallin tutkimuksesta ei myöskään käy ilmi, kuvaako kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien kumuloituva kehitys yksilöllisistä poliittisiin ja edelleen sosiaalisiin oikeuksiin yksinomaan brittiläisen yhteiskunnan kehitystä (Mann 1987, 339–40) vai onko teorialla varsin laaja universaali pätevyys (Allardt 1964). Marshallin ensisijainen huomio kohdistuu kiistämättä brittiläiseen yhteiskuntaan, mutta hän kirjoittaa myös laajasti "kapitalismista", "sivilisaatiosta", "meidän modernista järjestelmästä" (Roche 1987, 382) viitaten selvästi kansallisvaltiota laajempaan modernisoitumiseen. Mitä enemmän painoarvoa annetaan jälkimmäiselle tulkinnalle,

sitä vähäisempi painoarvo jää toimijoiden tekemille valinnoille ja sitä evoluutio-naarisemmaksi ja funktionalistisemmaksi Marshallin teoria osoittautuu.

Rationaalisen valinnan teoria – teoria tiettyjen rajoitteiden puitteissa tapahtuvista preferenssien mukaisista valinnoista – on konventionaalinen ratkaisu funktionalismin ja metodologisen kollektivismiin aiheuttamiin ongelmiin. Tämän teorian avulla voidaan luoda yhteys mikrotoimijoiden ja makrorakenteiden välille sekä selittää yksittäisten toimijoiden tekemiä valintoja varsin mielekkäällä tavalla. Menemättä tässä yhteydessä rationaalisen valinnan teorian nyansseihin voidaan todeta, että kyseinen teoria pyrkii selittämään sosiaalisten rakenteiden kehitystä ja muuttumista yksilöiden ja korporatiotoimijoiden tekemillä intentionaalisilla, toimijan subjektiivisten käsitysten mukaan järkeillä valinnoilla. Esimerkiksi käsitteillä kansalaisuus, sukupuolijärjestelmä, talous, markkinat, yhteiskunta tai moderni yhteiskunta ei ole toimijan statusta (on mahdotonta väittää, että yhteiskunta haluaa jotakin), ja eräät teoreetikot ovat jopa olleet valmiita kiistämään myös niiden olemassaolon kollektiivisinä käsitteinä (esim. Elster 1989).

Itsekäs rationaalinen maksimointi ei kuitenkaan aina ole riittävä selitys; sen ohella on otettava huomioon myös rationaalisuuden sosiaalisuus, sosiaaliset normit, arvot, instituutiot, transaktiokustannukset, koordinaatio-ongelmat ja muut rationaalisuuden rajat sekä erilaiset rationaalisuuden vääristymät. Usein se, että rationaalisen valinnan teoria ei näytä pystyvän selittämään reaali maailman ilmiöitä, ei johdu teorian periaatteellisesta virheellisyydestä, vaan pitäytymisestä uusklassisen taloustieteen epärealistisissa oletuksissa (Udéhn 1995). Rationaalisen valinnan teoria on rationaalinen valinta teoriaksi (Abell 1992), mutta se soveltuu parhaiten *keskikokoisten ongelmien* käsittelyyn, ja tässä tarkasteltava kansalaisuusteoria on teorian käyttöalueen ylärajoilla.

Teeman kannalta Marshallin teorian relevanssi on kansalaisuuden kehityksen viimeisen vaiheen eli *sosiaalisen kansalaisuuden* (käsite, jota Marshall itse ei muuten käytä) tarkastelussa. Jatkon kannalta ei siis ole merkitystä sillä, onko kansalaisuus kehittynyt ylhäältä alas vai alhaalta ylös, yksityisestä vai julkisesta sfääristä käsin (Turner 1992), missä määrin ulkomaiset vaikutukset on otettava tarkastelun osaksi (Rueschemeyer ym. 1992), onko kansalaisuus valtio- vai demokratiakeskeistä (Stewart 1995) tai onko eri oikeuksien kehittymisen järjestys ja lukumäärä Marshallin kuvaama tai mahdollisesti jokin muu (Roche 1992). Kompleksinen kysymys eri oikeuksien välisistä vuorovaikutussuhteista (esim. Rees 1995; Dahrendorf 1988) voidaan sivuuttaa olettamalla näiden väliset suhteet varsin

vakiintuneiksi. Kansalaisuus oletetaan kehittyneeksi ja kaikki relevantit oikeudet olemassa oleviksi.

3 Kansalaisuus rationaalisuutena ja reiluutena

Marshallin essee kansalaisuudesta ja sosiaalisen (ei-kapitalistisen) luokkarakenteen välisestä suhteesta oli, kuten useimmat muutkin Marshallin artikkelit, alun perin esitelmä (itse asiassa kolme luentoa), tällä kertaa taloustieteilijä Alfred Marshallin muistoksi. Lähtökohta on mielenkiintoinen, sillä kysymys oli tunnetusta sosiologista pitämässä tunnetun taloustieteilijän – Alfred Marshall on yksi kolmesta uusklassisen taloustieteen perustajasta – muistoluentoa Cambridgessa, joka ei vielä silloin ollut hyväksynyt sosiologiaa tieteenalajensa joukkoon ja jossa vielä myöhemminkin 1960-luvulla sosiologian akateeminen status oli kyseenalainen (Marshall 1960, 25).

Esitelmän lähtökohtana on Alfred Marshallin aikaisempi "taloustieteellinen imperialismi" perinteisesti sosiologisena kysymyksenä pidetylle eriarvoisuuden alueelle. Alfred Marshallin mukaan ihmiset ovat viime kädessä ja kyseenalaistamatta eriarvoisia. Hän kuitenkin halusi selvittää, voisiko kehitys johtaa lopulta siihen, että jokainen mies olisi "edes ammatiltaan" herrasmies (CSC, 69). T. H. Marshallin tavoitteena oli luoda sosiologinen näkökulma samaan kysymykseen. Kansalaisuudessa oli tältä osin kysymys myös sosiologian akateemisesta statuksesta. Samalla T. H. Marshall kuitenkin korostaa, että kyseessä ei hänen puoleltaan ole "sosiologinen imperialismi" vaan pyrkimys muuttaa oppiaineiden välinen eikenenkään maa kaikkien yhteiseksi alueeksi (CSC, 69).

T. H. Marshall siteeraa Alfred Marshallia seuraavasti:

puhuessaan Comten käsityksestä yhtenäisestä sosiaalitieteestä, hän sanoi: "jos tämä olisi olemassa, taloustiede hakisi epäilemättä suojaa sen siipien alta. Mutta näin ei ole; ja se ei anna merkkejä tulostaan. Ei ole hyödyllistä odotella laiskana sen tuloa; meidän täytyy tehdä mitä me voimme olemassa olevien resurssien avulla." (CSC, 67–68.)

T. H. Marshall lähestyy tieteenalojen välisiä eroja siirtämällä kysymyksen yhteiskunnallisista ideoista oppiaineiden ulkopuolelle, *sosiaalifilosofian* alueelle. Hän toteaa ärsyntyvänsä erottelusta, jossa taloustieteilijä erotetaan sosiologista sanomalla, että edellisen tulisi toimia järkiperaisesti, kun taas jälkimmäinen olisi enemmän sydämensä ohjailtavissa. Tämä jaottelu on havaittavissa vielä nykyäänkin (ks. esim. Elster 1989; Hirsch ym. 1987). Marshallin mukaan "jokainen rehellinen

sosiologi, kuten myös jokainen rehellinen taloustieteilijä tietää, että ideaalien valinta paikantuu sosiaalitieteiden kentän ulkopuolella, sosiaalifilosofian alueelle" (CSC, 68). Taloustieteilijöiden ja sosiologien yhteiseksi, sosiaalifilosofian alueelle sijoittuvaksi päämääräksi Alfred Marshall määrittää "herrasmiehen elämäntavan", jonka T. H. Marshall tulkitsee "sivistyneen elämän standardiksi" tai yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäsenyydeksi (CSC, 72–73, 87).

Marshallin ratkaisu perustuu historiallisesti varsin selvästi havaittavaan käsitykseen sivistyneestä elämäntavasta, joka Alfred Marshallin ajan Englannissa oli itsestään selvästi "herrasmiehen elämäntapa" (ja vastaavasti naisille sukupuolispesifi "ladyn elämäntapa"). Eräiden tulkintojen mukaan käsitys sivistyneestä elämäntavasta on edelleen varsin yleispätevä: esimerkiksi useimmat arvot, kuten pysyminen totuudessa, toimiminen toisten hyväksi sekä väkivallan kritisointi, ovat yhteistä maaperää useimmille kulttuureille, yhtä lailla Marshallin ja tämän päivän Englannille. (Etzioni 1993.) Mikäli näin on, voidaan esittää, että yhtäällä on selvästi rajattu kansalaisuuden ehdot täyttävä ryhmä – stereotypiana keskiluokkainen mies – ja toisaalla kansalaisuuden ehdot täyttämättömiä ihmisiä, kuten köyhiä ja rikollisia sekä ehkä osin myös toiseuden kautta itsensä määritteleviä naisia. Hindessin (1987, 38–39) mukaan tällainen erottelu on elämäntapojen eriytymisen vuoksi kuitenkin mahdotonta. Näitä sosiaalisia kategorioita ei voida eri oikeuksien suhteen määritellä riittävän yksiselitteisesti *kansalaisuuden sisällä*. Suurin osa meistä täyttää kansalaisuuden minimiehdot, mutta kansalaisuuden sisältöä ei tämän tulkinnan mukaan voida määrittää näiden äärirajojen sisällä. Niinpä kansalaisuutta päämääränä määrittävä lähestymistapa on sisällöllisesti (varsin) tyhjä.

Vaihtoehtoinen tapa lähestyä samaa ongelmaa on palata takaisin Alfred Marshalliin ja korostaa eri tieteenalojen yhtäläistä ihmiskäsitystä. Käsitykset ihmisten motiiveista, kyvystä toimia omien tavoitteidensa mukaan ja niiden riippuvuudesta toisten toimijoiden tavoitteista, eroavat taloustieteen, sosiologian, politologian ja psykologian välillä ja vaikuttavat samalla olennaisesti tutkijan näkemyksiin tavoiteltavasta toiminnasta – sivistyneestä elämäntavasta. Kirjoittaessaan sosiologian ja taloustieteiden välisen ei-kenenkään maan muuttamisesta kaikkien sosiaalitieteiden yhteiseksi perustaksi (CSC, 69) Marshall olisi voinut jatkaa analyysiaan etsimällä yhteisiä metodologisia lähtökohtia. Hän ei kuitenkaan tee näin, vaan toteaa esseen viimeisellä sivulla eksplisiittisesti, että "sosiaalinen käyttäytyminen ei ole logiikan hallitsemaa" (CSC, 127). Nämä lauseet sekä lukuisat muut samanhenkiset kommentit (esim. Marshall 1945, 219–230) sitovat Marshallin

kansalaisuusteorian metodologisesti kollektivistiseen perinteeseen ja korostavat näin taloustieteiden ja sosiologian välisiä metodologisia eroja.

Nämä lausahdukset ovat ristiriidassa Marshallin (1946, 7–9) muissa yhteyksissä esittämien eri sosiaalitieteiden välisen yhteistyön, osin jopa tieteiden integraation puolesta tekemien vetoamusten kanssa. Toisaalta oppiaineiden eriytymisestä huolimatta jo Marshallin aikana Weberin (joka puolestaan on eräs rationaalisen valinnan teorian kantaisista) sosiologia, erityisesti hänen tutkimuksensa *rationaalisuuden tyypeistä* olisi voinut tarjota oppiaineita yhdistävän metodologisen lähtökohdan. *Nimenomaan tämän teeman tarkempi analysointi – eikä päämäärien siirtäminen sosiaalifilosofian alueelle – olisi avannut uusia näkökulmia tässä käsiteltävään teemaan.* Käsittäakseni yhteiselle käsitykselle hyvästä elämästä on tämän päivän sosiaalitieteissä eräitä mahdollisia lähtökohtia nimenomaan edellä jo lyhyesti esitellyssä sosiaalitaloudellisessa rationaalisen valinnan teoriassa (erityisesti Lindenberg 1990; Coleman 1990).

Käsitys ihmisestä rationaalisia valintoja tekevänä ihmisenä on periaatteessa yhteinen sekä moraali- tai sosiaalifilosofioille että sosiaalitieteille (ks. myös Abell 1992). Tästä näkökulmasta *ajatus rationaalisia valintoja tekevästä ihmisestä voisi olla sivistyneen elämäntavan ideaali.* Laajemmin tarkasteltuna rationaalisuuden voi tulkita modernisoitumiseen liittyväksi elämänhallinnaksi, jossa yksilön mahdollisuuksia määrittää ensi sijassa hänen rationaalisuutensa, kyky saavuttaa itse itselleen asettamia tavoitteita, on sitten kyse addiktioiden kontrollista tai työn hallinnasta (Elster 1983b; 1988). Tässä tapauksessa *kansalaisuuden käsite määrittää kansalaisuutta enemmän lähtökohtana kuin päämääränä.* Ongelmallinen kysymys hyvästä elämäntavasta tietyt ehdot täyttävänä päämääränä voidaan näin sivuuttaa.

Toinen lähestymistapa käsittelee rationaalisten *kansalaisten välisiä suhteita.* Marshallin ajatus kansalaisuudesta luokkaperusteista eriarvoisuutta tasoittavana yhtenäisenä statuksena tai emotionaalisenä yhteytenä on yleensä sivuutettu uudemmassa tutkimuksessa korostamalla poliittisen osallistumisen merkitystä. Kansalaisuuden olennainen elementti on osallistuminen yhteiskunnan poliittiseen toimintaan. Tulkinta saa tukea Marshallilta, joka kirjoittaa myös yhteiskunnan täysivaltaisesta jäsenyydestä. Käsitykseen liittyy myös vahva radikaali-demokratinen traditio, joka korostaa poliittisen osallistumisen itseisarvoista kasvattavaa merkitystä. Osallistuminen poliittiseen toimintaan tekee kansalaisista yhteisön jäseniä, sillä vasta osallistuminen päätöksentekoon saa kansalaiset tajuaan jäsenyyden merkityksen.

Näkemyks on kahdella tavalla ongelmallinen. Teoriaan ei ensinnäkään sisälly edustukselliseen demokratiaan olennaisesti liittyvää hierarkkista poliittista rakennetta (Dahrendorf 1974, 686). Kansalaisoikeuksien käyttö ei merkitse yksinomaan yhtäläisiä oikeuksia, vaan yhtä lailla näiden oikeuksien käytöstä (transaktio-kustannusten vuoksi) syntyviä hierarkkisia rakenteita. Kansalaisuuden määrittäminen tasa-arvoiseksi osallistumiseksi ei tämän vuoksi ole perusteltua.

Toiseksi tämä tulkinta ei salli kansalaiselle vapaaehtoista mahdollisuutta *olla osallistumatta* poliittiseen toimintaan. Koska sekä informaatio että aika ovat niukkoja kustannustekijöitä, on täysin rationaalista (ja siten myös rationaalisen kansalaisen ehtojen mukaista) olla tietämätön ja passiivinen, mikäli osallistumisen kustannukset ylittävät toiminnasta aiheutuvat hyödyt. Jos kansalainen ei pidä välttämättömänä osallistumista esimerkiksi perhepolitiikan nyansseja käsittelevään keskusteluun, hän voi suvereenina kansalaisena jättää osallistumatta ja delegoida eksplisiittisesti tai implisiittisesti tätä teemaa koskevan päätöksenteon jollekin asiaan perehtyneelle korporaatiotoimijalle. Osallistuminen saattaa olla arvo sinänsä, ja formaali poliittinen osallistumisoikeus on epäilemättä oikeuksien perusta, mutta kansalaisuutta ei voida määritellä toimijoiden väliseksi aktiiviseksi vuorovaikutukseksi.

Vaihtoehtoinen tapa ymmärtää kansalaisuutta on tulkita se *reiluudeksi*. Tämä tulkinta kohdistuu nimenomaan kansalaisten keskinäisiin eikä kansalaisten ja valtion välisiin suhteisiin. Perinteisen valtasuhdekeskeisen tulkinnan mukaan se, mikä alun perin on porvariston kapinaa aatelien ja kuningasta vastaan, kehittyi työväestön ja porvariston väliseksi valtataisteluksi ja edelleen pyrkimykseksi luokkiin sitoutumattomien ryhmien aseman parantamiseksi (Bowles & Gintis 1986, 169–70). Kansalaisuuden kehitystä ei kuitenkaan voida supistaa valtasuhteisiin (tai sen puoleen, tehokkuuteen), vaan tarkasteluun on integroitava arvojen, ideologian tai kuten Lindenberg (1990) on asian esittänyt, sosiaalista hyväksyntää koskevan "sosiaalisen tuotantofunktion" muutos. Reiluus on osin rationaalista, mikäli "epävarmuuden verho" estää toimijoita ennustamasta tulevia positioita (Vanberg & Buchanan 1989). Orjuuden häviämistä (North 1990), äänioikeuden leviämistä (Goodin 1992) tai sosiaalipolitiikan kohdentumista (Saari 1996a, luku 7) ei kuitenkaan voida selittää yksinomaan valtasuhteiden muutoksella, vaan tarkastelussa on otettava huomioon (endogenisoitava) myös reiluus ja/tai arvojen muutos. Aivan viime kädessä *universaali moraalinen velvollisuus* suojella heikkoja vahvempien toimijoiden riistolta (Goodin 1988) voisi olla kansalaisuuden reiluudeksi tulkitsevan teorian (toinen) lähtökohta.

4 Sosiaaliset oikeudet kansalaisen autonomian perustana

Alfred Marshall antaa ymmärtää, että yhteiskunnan vaurastuminen mahdollistaa sivistyneen elämäntavan myös työläisille, jolloin toimijoiden huomio siirtyy määrällisten elintasoerojen arvioinnista laadullisiin eroihin. Hän hyväksyy tämän sivistyneen elämäntavan takaamisen jälkeen jäävät *määrälliset* tuloerot oikeutettuina ja taloudellisina kannustimina välttämättöminä. Samalla hän kiistää *laadullisten*, statukseen perustuvien erojen oikeutuksen. (CSC, 71.) Vastaavalla tavalla T. H. Marshall tekee eron tulojen tasa-arvon ja yhtäläisen statuksen välillä korostaen jälkimmäisen ensisijaisuutta. Ratkaiseva kohta on perusteltua lainata kokonaisuudessaan:

Sosiaalisten palvelujen laajeneminen ei ole ensisijaisesti tulojen tasaamisen väline. Eräissä tapauksissa se saattaa olla sitä, toisissa se ei ole. Kysymys on suhteellisen vähäpätöinen (...). Tärkeämpää on sivistyneen elämän konkreettisen sisällön rikastaminen, yleinen riskin ja turvattomuuden vähentäminen, vähemmän ja enemmän onnekkaiden tasa-arvoistaminen kaikilla tasoilla – terveiden ja sairaiden, työllisten ja työttömien, vanhusten ja aktiivisten, poikamiehen ja suuren perheen isän välillä. Tasa-arvoistaminen ei ole niinkään luokkien kuin yhtenä luokkana kohdeltavien ihmisten välillä. Statuksen tasa-arvo on tulojen tasa-arvoa tärkeämpää. (CSC, 107.)

Toisessa yhteydessä hän tarkentaa, että "tasa-arvoinen suhde on sosiaalinen eikä taloudellinen käsite" (CSC, 119).

Marshallilla on siis käsitystä sosiaalisista oikeuksista: sosiaalisiin palveluihin painottunut näkemys sosiaalisista oikeuksista statuseroja tasapainottavana ja yhteiskuntaa integroivana *sosiaalisena elementtinä* sekä näkemys sosiaalisista oikeuksista *kuluttajan oikeutena*. Täysivaltaiseen kansalaisuuteen sisältyy samojen palvelujen kuluttaminen; tulonsiirrot johtavat palvelujen eriytymiseen, koska varakkaammilla väestökerrostumilla on aina mahdollisuus ostaa laadullisesti parempia palveluja (CSC, 106–108). Palvelujen tarjonnan lisääminen mahdollistaa myös varsinaisten palkkatuloerojen säilyttämisen taloudellisesti kannustavina samanaikaisesti yhä laajemman tarpeentydytyksen kanssa (CSC, 125). Mahdollisuuksien tasa-arvon takaava koulutus on Marshallille puolestaan keskeinen sosiaalinen oikeus, koska se lapsuuteen kohdistuvana mahdollistaa sosiaalisen liikkuvuuden ja sosiaalisen stratifikaatiojärjestelmän muokkaamisen yhteiskuntaa tasa-arvoistavalla tavalla (CSC, 84). Toisaalta myöhemmissä kirjoituksissa sosiaalisia oikeuksia vastaanottavat yksilöt näyttävät passiivisina *kuluttajina*, jotka "eivät juuri voi muuta kuin imitoida Oliver Twistiä ja pyytää hiukan lisää" (Marshall 1969, 140–141).

Marshallin kirjoituksista ei kuitenkaan selviä, kuinka nämä kaksi tulkintaa suhteutuvat toisiinsa, vaikka ne ovat osin ilmeisen ristiriidassa keskenään. Kuluttajan suvereenisuutta rajoittaa esimerkiksi se, että tarjolla olevien palvelujen tuotantoa rajoitetaan yhtäläisen kansalaisuuden nimissä. Kummalla tavalla tahansa määriteltujen oikeuksien ensimmäisenä ongelmana on sosiaalisten oikeuksien ja kansalaisuuden välisten "palautemekanismien" tulkitseminen. Marshall ei tarkenna sosiaalisten oikeuksien ja kansalaisuuden välistä riippuvuutta. Ei ole selvää, kuinka oikeudet ja kansalaisuus suhteutuvat toisiinsa, seuraako oikeuksien laajenemisesta kansalaisuuden "syventyminen" vai onko oikeuksien laajeneminen päinvastoin kansalaisuuden seuraus. Eräissä yhteyksissä Marshall näyttää ajattelevan, että uusien oikeuksien myöntäminen on tunnustus kansalaisen statuksen aikaisemmin tapahtuneesta kehitymisestä ("kansalaisuus on oikeuksien edellytys"). Toisessa yhteydessä oikeuksien myöntäminen johtaa kuitenkin kansalaisuuden kehittymiseen ("oikeudet ovat kansalaisuuden edellytys"). (Goodin 1988, 83–85.)

Eräs mahdollinen tulkinta perustuu sosiaalisten oikeuksien merkityksen korostamiseen autonomian perustana, jolloin autonomia voidaan määritellä rationaalisen toiminnan kannalta välttämättömäksi taloudellisen ja sosiaalisen turvallisuuden tai (Doyalin ja Goughin (1990) termein) *fyysinen terveyden ja henkisen autonomian tasoksi*. Tässä käytetyillä käsitteillä ilmaistuna autonomian puute rajoittaa yksilön rationaalisuutta tai elämänhallintaa ja on ristiriidassa reiluuden periaatteen kanssa.

Autonomia on olennaisin osin, mutta ei yksinomaan sosiaalisten oikeuksien laajenemisen seurausta. Kansalaisten enemmistö voi ainakin parhaina päivinään täysimääräisesti hyödyntää yksilöllisiä oikeuksiaan sosiaalisista oikeuksista riippumatta itse tuottamiensa materiaalisten ja immateriaalisten resurssien avulla. Sairaiden, vanhusten ja kotityötä tekevien naisten kaltaiset ryhmät ovat usein kuitenkin *riippuvaisia* näistä resurssista kotitalouksien ja markkinoiden kautta toimijan autonomiaa rajoittavalla tavalla. Sosiaaliset oikeudet näyttävät siis olevan eräille ryhmille yksilöllisten oikeuksien tosiasiallisen hyödyntämisen ja samalla kansalaisuuden saavuttamisen ehto, ei seuraus.

Kriitikot ovat usein väittäneet, että sosiaaliset oikeudet eivät niinkään luo todellista autonomiaa, vaan lisäävät riippuvuutta valtiosta.² Pitkällä aikavälillä työikäiset

² Toinen usein esitetty väittäjä on, että sosiaaliset oikeudet lisäävät kansalaisten elämään kohdistuvaa mikrotason kontrollia jopa siinä määrin, että niiden kehitys korvaa aikaisemman näkyvämmän valvonnan. Tätä näkemystä on kuitenkin varsin vaikea todentaa.

köyhät tulevat yhä riippuvaisemmiksi näistä palveluista ja tulonsiirroista ja menettävät näin lopullisesti jalansijansa yhteiskunnassa. Syntyy riippuvuuskuulttuuri ja sitä vastaava uusi vapaamatkustajien alaluokka.

Riippuvuus markkinoista ja valtiosta ei kuitenkaan ole nollasummapieliä niin, että riippuvuuksien summa olisi ennalta määrätty vakio. Yksilöiden riippuvuutta (omaisistaan ja) markkinoista vähentävä riippuvuus valtiosta on moraalisesti ja – koska kollektiivinen järjestelmä ei samalla tavalla syrji heikkoja yksilöitä – teknisesti näitä muita parempi ratkaisu. (Goodin 1988, 167–178.) Niinpä sosiaalisilla oikeuksilla on oikeutettu markkinariippuvuutta vähentävä vaikutus (Saari 1996a).

5 Vapaamatkustaminen, tahdonheikkous ja valtio

Sosiaaliset oikeudet kuluttajien oikeutena nostavat esiin velvollisuuksien ja oikeuksien välisen suhteen erityisesti suhteessa sosiaaliin oikeuksiin. Marshallin näkökulmasta velvollisuuksien supistuminen suhteessa sosiaaliin oikeuksiin on sinänsä legitiimi osa kansalaisuuden laajentumista. Mutta samalla hän asetti eräitä velvollisuuksia; näistä tärkeimmät ovat velvollisuus maksaa veroja ja sosiaaliturvamaksuja, kouluttautua ja suorittaa asevelvollisuus. Toisen velvollisuuksien ryhmän muodostavat yleiset ja epämääräisemmät velvollisuudet elää "hyvän kansalaisen elämää", joka kunkin kykyjen mukaan edistää yhteisön hyvinvointia. Hän perustelee tätä näkemystä seuraavasti:

Yksilön velvollisuus kehittää ja sivistää itseään on ... enemmän sosiaalinen kuin henkilökohtainen velvollisuus, koska yhteiskunnan sosiaalinen terveydentila riippuu sen jäsenten sivistyksestä. Ja yhteisö, joka tukee tätä velvollisuutta, on alkanut ymmärtää, että sen kulttuuri on orgaaninen kokonaisuus ja sen sivistys on kansallista perintöä. (CSC, 85.)

Kansalaisen tärkein velvollisuus on työnteko, joka Marshallin terminologiassa rajoittuu palkkatyöhön. Hiukan epäselvästi Marshall kuitenkin jatkaa samaa lausetta toteamalla, että yksilön panos yhteisön hyvinvoinnille on niin mitätön, että yksilöllä ei ole perusteltua syytä olettaa sen puuttumisella tai oman työpanoksensa rajoittamisella olevan merkitystä koko yhteisön hyvinvoinnille.

Marshallin ratkaisu vuonna 1949 oli korostaa kansalaisten kulutustason nostopyrkimysten merkitystä, jolloin ongelmana ei ollut niinkään työhalukkuus vaan työntekijöiden tuottavuuden lisääminen. Marshall sivuaa tätä ongelmaa uudestaan

myöhemmin, jolloin hän sivuuttaa vapaaehtoisen sosiaaliturvariippuvuuden nousevan elintason yhteiskunnassa vähemmän puoleensavetävänä vaihtoehtona. Samalla hän korostaa normatiivisesti yksilön velvollisuuksia itseään kohtaan. (Marshall 1965, 90–91.) Sosiaalipolitiikan rahoituksen hän legitimoii yhteiskunnan kollektiivisella työpanoksella, josta yksilöillä on tarkemmin määrittelemätön oikeus nauttia "reilussa" suhteessa (Marshall 1965, 93). Tätä reiluutta hän ei tarkemmin määrittele.

Tässä kohden on mielenkiintoista havaita, että Marshallin näkemys kollektiivisista yksilöllisistä oikeuksista – palkkatyösuhteesta – ja sosiaalisista oikeuksista suhteessa yksilön ja yhteiskunnan oikeuksiin ja velvollisuuksiin eroaa. Palkkatyösuhteen hän varsin selväsanaisesti asettaa yksilön edun yhteiskunnan edun edelle. Yksilön velvollisuudet yhteiskuntaa kohtaan eivät tarkoita yksioikoista alistumista valtion vaatimuksiin palkkatyösuhteen osalta. Hän kuitenkin kehottaa kohtuuteen todeten, että yksilön toiminnan tulisi olla yhteisön hyvinvoinnista kannetun vastuuntunnon inspiroimaa. (CSC, 117.) Mistä tämä kohtuus kehittyy, jää häneltä selvittämättä. Sosiaalisten oikeuksien suhteen hän toteaa, että yksilöiden vaatimukset on sovittava kokonaisuuden osaksi, *huolimatta siitä* että individualististen oikeuksien ja yhteisen hyvän yhteensovittaminen on kaikille yhteiskunnille yhteinen ongelma. Tältä osin Marshallin yritykset ratkaista yksilöiden edun ja yhteisen hyvän välinen ristiriita suunnittelulla ja koulutuksen kautta tapahtuvalla valikoitumisella eivät ole riittäviä (Marshall 1953a, 247–254).

Marshallin teorian kannalta on varsin problemaattista se, että kaiken kaikkiaan on epäselvää, mitä pluralistisessa yhteiskunnassa tapahtuu niille yksilöille, jotka eivät syystä tai toisesta käyttäydy kansalaisille asetetun sosiaalisen normin mukaisesti, on sitten kyse Marshallin kuvaamasta sosiaalisesta statuksesta, yhteiskunnan täysivaltaisesta jäsenyydestä, rationaalisuudesta tai reiluudesta. Sosiaalitalouden näkökulmasta on luontevaa ajatella, että yksilö minimoi oman kontribuutionsa ja maksimoi oman hyötynsä, jolloin oma etu ja yhteinen hyvä ovat ristiriidassa toistensa kanssa; ilmiö tunnetaan kollektiivisen toiminnan teoriassa *vapaa-matkustajan* ongelmana (ks. Forss, s. 131–162, ja Oulasvirta, s. 207–227, tässä kokoelmassa). Tämän teoreeman mukaan homogeenisen yhteiskunnan – mikä kansalaisten yhteiskunta määritelmällisesti tietenkin on – rationaalinen yksilö on haluton osallistumaan sosiaalisten oikeuksien kaltaisten julkishyödykkeiden tuotantoon, mikäli hän pystyy käyttämään näitä hyödykkeitä omasta kontribuutiostaan riippumatta (Olson 1971). Keskustelu sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta, sosiaalipalvelujen rahoittamisesta ja tuottamisesta sekä sosiaalipummeista liittyy tähän problematiikkaan. Harvemmin sen sijaan keskustellaan

"vahvojen" pyrkimyksestä vapaamatkustaa "heikkojen" tai suojelun tarpeessa olevien ryhmien kustannuksella. Myös tämä vapaamatkustamisen muoto on mahdollinen.

Toiseksi "syrjäytyminen yhteiskunnasta" tai vajaa kansalaisuus ei aina johdu taloudellisten resurssien puutteesta, vaan yksittäisen kansalaisen "tahdonheikkoudesta", kyvyttömyydestä täyttää kansalaisuuden asettamia ehtoja. Kansalaisuuden statusta ei näin ollen voida aina ongelmitta "tuottaa" sosiaalisten oikeuksien avulla (Harris 1987). Kyvyttömyys kansalaiselta vaadittuun rationaaliseen käyttäytymiseen voidaan tulkita idin tuottamaksi tahdonheikkouden (heikkoluonteisuuden) ongelmaksi, sellaiseksi käyttäytymismalliksi, joka on toimijasta itsestään aiheutuvista syistä ristiriidassa toimijan pitkän aikavälin rationaalisten tavoitteiden kanssa. Klassinen esimerkki tämän tyyppisestä käyttäytymisestä on tarina Odysseuksesta ja seireeneistä, nykymaailmassa puolestaan tupakanpolto on käyttökelpoinen esimerkki. Sosiaalipolitiikan osalta on mahdollista, että kansalaiset eivät taloudellisessa käyttäytymisessään ota riittävässä määrin huomioon työttömyyden, vanhuuden tai sairauden aiheuttamaa säästämistarvetta, vaikka tämänkaltaisen strateginen rationaalisuus olisi rationaalisen valinnan teorian mukaista.

Vapaamatkustamisen ja tahdonheikkouden kontrolloimisen kannalta on huomion-arvoista, että Marshallin teorian heikoin osa on teoria valtiosta, jota hänellä ei ole varteenotettavana teoriana lainkaan (Turner 1992). Ainakin varhaisemmissa kirjoituksissaan hän näkee valtion velvollisuudeksi yhteisten intressien valvomisen: nimenomaan valtion tehtävänä on harmonisoida yksilöllisten oikeuksien ja yhteiskunnallisten tarpeiden välinen ristiriita. Vielä 1950-luvulla Marshall uskoi, että valtio voi onnistua tässä tehtävässä tieteellisen suunnittelun avulla. (CSC, 109; Marshall 1953a, 248.)

Marshallille valtio on yhteiskuntaan nähden ulkopuolinen, eksogeeninen tekijä, jonka normatiivisena tehtävänä on tasapainoilla eri intressien välillä, pitää kapitalismi, parlamentarismi ja hyvinvoinnin periaate yhteiskunnan organisaatioperiaatteina erillään ja säädellä niiden välisiä suhteita (myös Marshall 1981, 126). *Se, miksi yksilöt antavat valtiolle tämän tehtävän yhteisenä hyvänä valvojana ja kuinka valtio voi irrottautua eri ryhmien intresseistä niihin nähden eksogeeniseksi toimijaksi, siis yhteiskunnan ulkopuolelle, ei Marshallin kirjoituksista selviä.* (Tieteellisen suunnittelun muista ongelmista, ks. Saari 1996b.) Marshallin ajatus valtiosta yhteisen hyvän valvojana ei ole täysin vailla perustaa, sillä valtion – julkisen vallan – toimintaa ei voida kokonaan supistaa organisoituneiden toimijoiden intresseihin. Kuitenkin ajatus, että valtio olisi yksinomaan yhteisen hyvän vartija, on

perustelematon. Kokonaan Marshallin tarkastelun ulkopuolelle jää kysymys, *miksi* yksilöiden olisi alistettava tavoitteensa yhteisen hyvän puitteisiin.

Vaihtoehtoisen tulkinnan lähtökohtana on, että *rationaaliset toimijat voivat hyväksyä valtion "yhteisen hyvän" valvojaksi, jos valtion tehtäväksi voidaan määrittää vapaamatkustamisen ja tahdonheikkouden ongelmien kontrollointi* (enforcement) (North 1990). Tämä toteutuu edellisessä tapauksessa tuottamalla valikoivia kannustimia, jotka tyypillisesti ovat vapaamatkustamisesta aiheutuvia rangaistuksia ("karenssi") ja strategisesti – pitkällä aikavälillä – rationaalisesta käyttäytymisestä annettavia etuja (ansiosidonnaiset etuudet). Tahdonheikkoutta voidaan kontrolloida asettamalla etukäteissitoumuksia, tyypillisenä esimerkkinä eläkkeiden pakko-säästäminen työeläkelaitoksiin. Kummassakin tapauksessa valtion interventio kollektiiviseen toimintaan voidaan oikeuttaa kollektiivisen toiminnan ongelmilla.

6 Sosiaaliset oikeudet ja sosiaalinen integraatio

Marshall käsittelee sosiaalisten oikeuksien merkitystä sosiaaliselle integraatiolle sekä yleensä että suhteessa sosiaalipolitiikkaan. *Kulttuurinen* integraatio liittyy olennaisin osin kansallistunteen kehitykseen. Kansallistunne kehittyi ensin ylempien luokkien keskuudessa, jotka ojensivat sen "pala palalta alemmille luokille". (CSC, 96.) *Materiaalinen integraatio* on vaurastumisen tuottama lisäys tähän kulttuurisesti rakentuneeseen kansalaisuuden ytimeen. Eräässä kohden Marshall toteaa materiaalisesta integraation levinneen sosiaalisten oikeuksien avulla "patriotismin ja sentimentaalisuuden sfääristä materiaalistien nautintojen sfääriin" (CSC, 100). Tämä näkemys on jossakin määrin ristiriidassa Marshallin aikaisemman kansalaisuutta sosiaalisena suhteena käsitelleen tulkinnan kanssa. Uskottavampi on Marshallin sodan jälkeen esittämä tulkinta kulutustason nousun vaikutuksesta materiaalisesta integraatioon. Vaurastuminen on muuttunut mielekkääksi koko kansan tavoitteeksi, koska vaurauden hedelmät jakautuvat yhteiskunnassa aikaisempaa laajemmalle. Erityisenä merkinä tästä materiaalisesta integraatiosta hän esittää hyvälaatuisten hyödykkeiden kulutuksen yleistymisen myös alempien luokkien keskuudessa (Marshall 1945, 226).

Marshallin ajatus katkeaa varsin ongelmallisella tavalla materiaalisesta integraation ja *sosiaalisen integraation* välillä. Kuten edellä on todettu, Marshall korostaa sosiaalisten oikeuksien ja sosiaalisen integraation välistä yhteyttä. Tutkijat ovat olleet melko erimielisiä teeman merkityksestä. Hindess (1987, 37–39) korostaa

nimenomaan tätä teemaa, ja Barbalet puolestaan (1988, 80–96) analysoi lukuisia erilaisia tulkintoja. Marshallin ajatukset ovat puolestaan hajallaan eri yhteyksissä (CSC, 95–96, 100–101).

Mikäli Marshall on uskollinen omalle käsitykselleen, tämä sosiaalinen integraatio ei ole perusluonteeltaan materiaalista, vaan enemmän sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen perustuvaa. Kysymyksessä on *itseään vahvistava oppimisen kehä, jonka päämääränä on syvenevä kansalaisuus ja yhteisön jäsenyys*. Statuskeskeisistä sosiaalista oikeuksista sekä koulutus että sosiaalipalvelut tuottavat melkeinpä määritelmän mukaan sosiaalista integraatiota. Myös käteisenä maksettaviin etuuksiin sisältyy uusia yhteisiä, yhteisyyttä tuottavia kokemuksia: "kaikki oppivat, mitä vakuutus-kortin omistaminen ja sen säännöllinen leimaaminen tai lapsilisän tai eläkkeen nostaminen postitoimistosta tarkoittavat" (CSC, 107). Tulonsiirrot ovat kuitenkin selvästi toissijainen sosiaalisen integraation tuottamisen muoto.

Tämänkaltaisella sosiaalisella tietoisuudella ei ole sosiaalitaloustieteellisessä tutkimuksessa selittävää merkitystä (Elster 1989, 167–168). Ylipäätään ajatus sosiaalisten oikeuksien sosiaalista integraatiota tuottavasta vaikutuksesta ei ole itsestään selvä. Sosiaalipolitiikkaa ei ole organisoitu ensisijaisesti sosiaalista integraatiota lisäävään muotoon: tämä tulkinta olisi ilmeisen funktionalistinen. Sen sijaan järjestelmien kehitystä ovat ohjanneet erilaiset poliittis-taloudelliset rationaliteetit. Toiseksi yksilöt myös tekevät valintoja aina annetusta tilanteesta käsin. Se, mikä Marshallille on uutta ja yhteisyyttä luovaa, on seuraavalle sukupolvelle luonnollinen, toiminnassa kyseenalaistamaton osa, jolla sinänsä ei ole sosiaalista integraatiota luovaa merkitystä.

Oikeuksien ja integraation välinen suhde ei itsestään selvästi ole sen paremmin integraatiota lisäävä tai vähentävä. Sosiaaliset oikeudet voivat sekä vähentää markkinoiden toimintakykyä ja estää moraalisten valintojen tekemisen että vähentää konflikteja ja lisätä toimijoiden taitoja, terveyttä ja työkykyä. Kriitikkojen mukaan obligatorinen sosiaalipolitiikka estää moraalisten valintojen tekemisen. Jos verotus on pakollista ja veromarkat korvamerkittäviä (kohdennettavissa mihin tahansa hallituksen esittämään kohteeseen), kansalainen ei voi välittömästi esittää näkemyksiään verovaroin rahoitettavan toiminnan mielekkyydestä. Samalla yksilön vastuu yhteiskunnan kehityksestä heikkenee. Valtiolliset sosiaalipoliittiset järjestelmät vähentävät paikallisten vapaaehtoisorganisaatioiden, "pienien plutonien" toimintamahdollisuuksia. (Saunders 1993.) Tämän argumentin mukaan paikallisesti organisoidun toiminnan ja varojen keräämisen mielekkyys kyseenalaistuu, jos

verovaroin toimiva "yhteiskunta" pystyy sijoittamaan samaan tavoitteeseen monikymmenkertaisesti resursseja. Tätä vastaan voidaan tietenkin sanoa, että "yhteiskunnan" käyttämien resurssien määrä vastaa paremmin sosiaalista tarvetta. Mutta yhtä kaikki välillinen organisointi ja yksilöllistä aktiivisuutta, paikallista organisoitumista ja "välittäviä rakenteita" tukeva eikä ne sivuuttava valtion interventio saattaisi tämän tulkinnan mukaan tuottaa sosiaalista integraatiota enemmän kuin nykymuotoinen sosiaalipolitiikka.

Toisaalta sosiaalisten oikeuksien ja sosiaalisen integraation välillä saattaa olla yhteys, mutta kyseessä ei ole sosiaaliset oikeudet ja sosiaalinen integraatio makro-makro-suhteena. Tulkinnan on kuljettava sosiaalisista oikeuksista mikrotason kansalaisuuden muutoksiin ja jälleen tämän makrotasoiin seurauksiin, tässä tapauksessa siis sosiaaliseen integraatioon (vrt. Coleman 1990). Marshall ymmärtää tämän asian jossakin määrin huolimatta pyrkimyksistään ylisosiaalista toimijat ennalta määrättyihin rooleihin. Esimerkiksi toisen maailmansodan aikainen yhteishenki ei selvästikään ole pysyvä osa englantilaista yhteiskuntaa, ja on ilmeistä, että kansalaisuuden status ei myöskään ole sinänsä riittävä yksilöä liikuttava voima. Valtiokansalaisuuden sijasta hän toteaa, että "monet ihmiset" näkevät paikallisyhteisöjen luoman kiinteyden ja työorganisaatioissa muotoutuvan teollisen kansalaisuuden mahdollisina tuottavuutta lisäävinä voimina (CSC, 124). Marshallin eräänä varhaisemman tulkinnan mukaan työyhteisöt saattavat tuottaa sosiaalista integraatiota, mikäli palkansaajat voivat tuntea palvelevansa yrityksen ohella "taloudellisen järjestelmän laajempia tavoitteita" ja mikäli työsuhde täyttää jatkuvuutta ja turvallisuutta koskevat minimiehdot. (Marshall 1945, 230–232.) Marshall ei itse käsittele paikallisyhteisyyttä edellä mainittuja kommentteja laajemmin. Ajatus saattaa kuitenkin olla perusteltu (ks. Saari 1996a, luku 2.2).

Peliteoreetikot ovat pyrkineet osoittamaan, kuinka paikallistason vuorovaikutus voi edistää yhteistoimintaan perustuvia strategioita, mikäli toistuva vuorovaikutus N henkilön vangen dilemmassa mahdollistaa yhteistoiminnallisten strategioiden kehittämisen. *Kansalaisuus yhteistoiminnallisena strategiana* saattaa kehittyä joko paikallisissa yhdyskunnissa, työpaikoilla tai yhteiskunnan taloudellista ja poliittista kehitystä suuntaavien korporaatiotoimijoiden välillä. Toisin termein esitettynä kyse on *yhteistoiminnallisten käytäntöjen promootiosta* (Axelrod 1984). Mikäli vangen dilemman kontrolli on mahdollista, kansalaisuus voi kehittyä siirtymänä kilpailullisista yhteistoiminnallisiin strategioihin, tai kuten joskus on esitetty, markkinamenteliteetista hyvinvointikulttuuriin (McClintock & Stanfield 1991).

Lisäksi sosiaalipolitiikalla on kiistämättä **myös** sosiaalista integraatiota vahvistavaa vaikutusta yhteiskunnan sosiaalis-taloudellisen vakauden ylläpitäjänä ja eriarvoisuuden vähentäjänä. Modernin yhteiskunnan toimivuus riippuu yhteiskunnan perustabiiliudesta ja toimijoiden välisestä solidaarisuudesta (King ja Waldron 1988, 426–428). Sosiaalipoliittiset tulonsiirrot, sosiaalisten palvelujen tuotannosta syntyvä työllisyys sekä eräät aktiivisen työvoimapolitiikan muodot ylläpitävät yhteiskunnassa kulutuskysyntää lisäämällä perushyödykkeiden kulutusta. Epävarmuutta vähentävänä ja odotuksia stabiloivana sosiaalipolitiikka jo itsessään lisää kotitalouksien toiminnan tavoitteellisuutta, investointeja ja kulutusta. Lisäksi sosiaalipolitiikan avulla voidaan jossain määrin osallistua sellaisen sosiaalisen tilan luomiseen, joka suosii yhteistoiminnallisten ratkaisujen kehittämistä. Esimerkki tämänäyttävyydestä käytännöstä on suomalaisten tulopoliittinen järjestelmä, jonka vakautta voidaan osaltaan selittää myös neuvoteltujen pakettien laajuudella.

Myös Marshallin kuvaukselle sosiaalisen kansalaisuuden ja sosiaalisen luokan välisestä "sodasta" voidaan antaa uusi sisältö. Luokkapohjainen toiminta voidaan tulkita viime kädessä ryhmän parametrinen – lyhyen aikavälin – edun maksimoinniksi kollektiivisen toiminnan osana, jolla on pitkällä aikavälillä kaikkien luokkapohjaisten toimijoiden kannalta kielteisiä – kontrafinalistisia – seurauksia. Kansalaisuus on puolestaan yhteydessä yhteistoiminnallisiin pitkän aikavälin ratkaisuihin, jotka rajoittavat luokkapohjaisten intressien parametristä maksimointia. Kuten Marshall aikanaan itsekkin kuvasi, tämän sodan lopputuloksesta ei ole varmuutta (Barbalet 1993, 38). Ryhmäintressit pysyvät priorisoituna ratkaisuna, mutta kansalaisuus voi modifioida tätä ratkaisua. Vastaavalla tavalla oman edun maksimointi on vangin dilemman ensisijainen ratkaisu, mutta toimijoiden välinen säännönmukainen ja varsin tiheä vuorovaikutus (Axelrod 1984) erityisesti epävarmuuden vallitessa (Goodin 1992) saattaa tuottaa kansalaisuutta tukevia evolutionaarisia ratkaisuja.

7 Yhteenveto

Marshallin kansalaisuusteorian keskeisin vahvuus on se, että hän sijoittaa tutkimuksen keskiöön pragmaattiset, teoreettisista malleista riippumattomat reformistiset, poliitikkojen kollektiiviseen toimintaan perustuvat strategiat. Perusajatus on näin varsin lähellä toteutunutta empiiristä kehitystä. Toiselta puolen hänen oma teoriansa on useimmilta osin ilmeisen perustelematon. Tässä esseessä on kuitenkin pyritty osoittamaan teorian niitä osia, joille voidaan löytää rationaaliset

perusteet. *Kansalaisuus on tällöin tulkittu rationaalisuudeksi ja reiluudeksi, sosiaaliset oikeudet autonomian lähteeksi, valtio vapaamatkustajaongelman ja tahdonheikkouden kontrolloijaksi ja sosiaalinen integraatio (ennen kaikkea) vangin dilemman yhteistoiminnallisten ratkaisujen tavoitelluksi seuraukseksi.* Nämä ovat rationaaliseen valintaan nojaavan sosiaalitaloudellisen kansalaisuusteorian lähtökohdat.

Marshallin kontribuutio kansalaisuudesta käytyyn keskusteluun on paitsi sisältönsä suhteen edelleen uusia näkemyksiä herättävä ja alueen tutkimuksen pioneiri, myös johdanto poliittisesti yhä tärkeämmäksi käyvään teemaan samanaikaisesti paikallistuvassa ja kansainvälistyvässä, samanlaistuvassa ja erikoistuvassa yhteiskunnassamme. Kysymys kansalaisuudesta ja siihen liittyvistä velvollisuuksista ja oikeuksista sekä niiden välisestä suhteesta tulee yhä keskeisemmäksi tässä uudessa historiallisessa kontekstissa, johon futurologit ovat liittäneet tietokoneiden kanssa vaeltavia nomadeja ja informaatioteknologian tuottamia mullistavia siirtymiä. Toisaalta Marshallin tulkinnan konstrukttiivinen kritiikki ja ajanmukaistaminen on perusteltu akateeminen hanke. Tähän viittaa sekä Marshalliin pohjautuvan kirjallisuuden ekspansio että Marshallin *alkuperäisen* formulaation keskeinen asema sosiaalipoliittisissa tutkimuksissa. Eräät Marshallin toistaiseksi vähälle huomiolle jääneet teemat, kuten velvollisuuksien merkitys kansalaisuudelle ja työorganisaatioiden merkitys sosiaalisen integraation tuottamiselle, saattavat seuraavina vuosina olla aikaisempaa suositumpia.

Kirjallisuus

Abell P. Is rational choice a rational choice of theory? Julkaisussa: Coleman J, Fararo T. Rational choice theory. Newbury Park: Sage, 1992: 183–206.

Alestalo M, Flora P, Uusitalo H. Structure and politics in the making of the welfare state. Finland in comparative perspective. Julkaisussa: Alapuro R, Alestalo M, Haavio-Mannila E, Väyrynen R, eds. Small states in comparative perspective. Oslo: Norwegian University Press, 1985: 188–219.

Allardt E. Yhteiskunnan rakenne ja sosiaalinen paine. Porvoo: WSOY, 1964.

Anttonen A. Hyvinvointivaltion naisystävälliset kasvot. Julkaisussa: Anttonen A, Henrikson L, Nätkin R. (toim.) Naisten hyvinvointivaltio. Tampere: Vastapaino, 1994: 203–226.

Axelrod R. The evolution of cooperation. New York: Basic Books, 1984.

Barbalet JM. Citizenship: rights, struggle and class equality. Milton Keynes: Open University Press, 1988.

Barbalet JM. Citizenship, class inequality and resentment. Julkaisussa: Turner B, ed. Citizenship and social theory. London: Sage, 1993: 36–56.

Bowles S, Gintis H. Democracy and capitalism. Property, community and the contradictions of modern social thought. With a new introduction by the authors. New York: Basic Books, 1986.

Coleman J. Foundations of social theory. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

Dahrendorf R. Citizenship and beyond: The social dynamics of an idea. Social Research 1974; 41: 673–701.

Dahrendorf R. The modern social conflict. Berkeley: University of California Press, 1988.

Doyal L, Gough I. A theory of human need. London: Macmillan, 1991.

Elster J. Explaining technical change. Studies in rationality and social change. Cambridge: Cambridge University Press, 1983a.

Elster, J. Sour Gapes. Cambridge: Cambridge University Press, 1983b.

Elster J. Is there (or should there be) a right to work. Julkaisussa: Gutmann, A, ed. Democracy and the welfare state. Princeton: Princeton University Press, 1988: 53–78.

Elster J. The cement of society. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

Etzioni A. The spirit of community: the reinvention of American society. New York: A Touchstone Book, 1993.

Giddens A. Class division, class conflict and citizenship rights. Julkaisussa: Giddens A. Profiles and critiques in social theory. Berkeley: University of California Press, 1982: 164–180.

- Goodin R. *Reasons for welfare. The political theory of the welfare state.* Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Goodin R. *Motivating political morality.* Oxford: Blackwell, 1992.
- Granovetter M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology* 1985; 91: 481–510.
- Harris D. *Justifying state welfare: the new right versus the old left. With a foreword by David Miller.* Oxford: Blackwell, 1987.
- Heinonen J. *Kattotarinnasta monikärkiseen pohdintaan.* Helsinki: Gaudeamus, 1993.
- Hellsten K. *Vaivashoidosta hyvinvointivaltion kriisiin.* Helsinki: Helsingin yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia 2, 1993.
- Hindess B. *Freedom, equality and the market: arguments on social policy.* London: Tavistock, 1987.
- Hindess B. *Citizenship in the modern west.* Julkaisussa: Turner B. *Citizenship and social theory.* London: Sage, 1993: 36–56.
- Hirsch P, Michaels S, Friedman R. "Dirty hands" versus "clean models". Is sociology in danger of being seduced by economics? *Theory and Society* 1987; 3: 317–336.
- Holton R. *Economy and society.* London: Routledge, 1992.
- Katznelson I. Rethinking the silences of social and economic policy. *Political Science Quarterly* 1986; 101: 307–325.
- King D, Waldron J. *Citizenship, social citizenship and the defence of welfare provision.* *British Journal of Political Science* 1988; 18: 415–443.
- Kuusi P. *60-luvun sosiaalipolitiikka.* Porvoo: WSOY, 1961.
- Leisink P, Coenen H. *Work and citizenship in the new Europe.* Julkaisussa: Leisink P, Coenen H. *Work and citizenship in the new Europe.* Aldershot: Edward Elgar, 1993: 1–33.
- Lindenberg S. *Homo socio-oeconomicus: the emergence of general model of man in the social sciences.* *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 1990; 146: 727–748.
- Mann M. *Ruling class strategies and citizenship.* *Sociology* 1987; 21: 339–354.
- Marshall TH. *Work and wealth, vuodelta 1945.* Kokoelmassa Marshall TH. *Sociology at the crossroads and other essays.* London: Heinemann, 1963: 207–232.
- Marshall TH. *Sociology at the crossroads, vuodelta 1946.* Kokoelmassa Marshall TH. *Sociology at the crossroads and other essays.* London: Heinemann, 1963: 3–24.
- Marshall TH. *Citizenship and social class, vuodelta 1949.* Kokoelmassa Marshall TH. *Sociology at the crossroads and other essays.* London: Heinemann, 1963: 67–127.
- Marshall TH. *The nature and determinants of social status, vuodelta 1953.* Kokoelmassa Marshall TH. *Sociology at the crossroads and other essays.* London: Heinemann, 1963: 181–207.

- Marshall TH. Social selection in the welfare state, vuodelta 1953a. Kokoelmassa Marshall TH. Sociology at the crossroads and other essays. London: Heinemann, 1963: 245–266.
- Marshall TH. Sociology – the road ahead, vuodelta 1960. Kokoelmassa Marshall TH. Sociology at the crossroads and other essays. London: Heinemann, 1963: 25–43.
- Marshall TH. The right to welfare, vuodelta 1965. Kokoelmassa: Marshall TH. The right to welfare and other essays. With an introduction by Robert Pinker. London: Heinemann, 1981: 83–94.
- Marshall TH. Reflections on power, vuodelta 1969. Kokoelmassa: Marshall TH. The right to welfare and other essays. With an Introduction by Robert Pinker. London: Heinemann, 1981: 137–153.
- Marshall TH. Afterthought on value problems of welfare capitalism, vuodelta 1981. Kokoelmassa: Marshall TH. The right to welfare and other essays. With an introduction by Robert Pinker. London: Heinemann, 1981: 122–136.
- McClintock B, Stanfield J. The crisis of the welfare state: Lessons from Karl Polanyi. Julkaisussa: Mendell M, Salée D. The legacy of Karl Polanyi. London: Macmillan, 1991.
- Mishra R. Society and social policy: theories and practice of welfare. 2nd edition. London: Macmillan, 1981.
- North D. Institutions, institutional change, and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Olson M. The logic of collective action. Cambridge: Harvard University Press, 1965/1971.
- Orloff A. Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states. American Sociological Review 1993; 58: 303–328.
- Pateman C. The patriarchal welfare state. Julkaisussa: Gutmann A. Democracy and the welfare state. Princeton: Princeton University Press, 1988: 231–260.
- Polanyi K. The great transformation. The political and economic origins of our time. Boston: Beacon Press, 1957.
- Rees AM. The other T. H. Marshall. Journal of Social Policy 1995; 24: 341–362.
- Roche M. Citizenship, social theory and social change. Theory and Society 1987; 16: 363–399.
- Roche M. Rethinking citizenship: welfare, ideology and change in modern society. Cambridge: Polity Press, 1992.
- Rueschemeyer D, Huber-Stephens E, Stephens J. Capitalist development and democracy. Cambridge: Polity Press 1992.
- Saari, J. Sosiaalipolitiikka markkinariippuvuuden vähentäjänä. Helsinki: Stakes, tutkimuksia 69, 1996a.
- Saari J. Following the way of Gunnar Myrdal: Pekka Kuusi and the vision of scientific planning. Esitelmä seminaarissa Models, Modernity and Myrdals. Renvall-instituutti 17.–18.5.1996b. Ilmestyy Renvall-instituutin kustantamassa raportissa.

Salminen K. Pension schemes in the making. Helsinki: The Central Pension Security Institute Studies 2, 1993.

Saunders P. Citizenship in a liberal society. Julkaisussa: Turner B. Citizenship and social theory. London: Sage, 1993: 57–90.

Sen A. Inequality reexamined. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

Sihvo T. Kansalaisuus ja sosiaalihuolto. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallituksen tutkimuksia 9, 1991.

Stewart A. Two conceptions of citizenship. *British Journal of Sociology* 1995; 46 (1): 63–78

Titmuss R. Commitment to welfare. 2nd ed. London: Allen & Unwin, 1976.

Turner B. Citizenship and capitalism. The debate over reformism. London: Allen & Unwin, 1986.

Turner B. Outline of a theory of citizenship. Julkaisussa: Mouffe C. Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship and community. New York: Verso, 1992: 33–62.

Udén L. The limits of public choice. A sociological critique of the economic theory of politics. London: Routledge, 1995.

Vanberg V, Buchanan J. Interests and theories in constitutional choice. *Journal of Theoretical Politics* 1989; 1: 49–62.

Olavi Riihinen

**HALLITTAVUUDEN ONGELMA MYÖHÄIS-
MODERNISSA YHTEISKUNNASSA**

Abstract

Riihinen O. **Problems of being in command in the late modern age.** In: Niemelä H, Saari J, Salminen K, eds. *Theoretical approaches to social policy*. Helsinki, 1996: 69–94.

The crisis of the welfare state, the dilemmas of economic policy and the development of the risk society are some examples of serious problems in the late modern age. They raise the issue of command over social and societal development. In this article I deal with some non-administrative, theoretical aspects of the problem of being in command. The aspects included concern the concepts of a good and the just society (the good and the right) and the rationality of these concepts.

Many philosophers have severely criticized the concept of the good society because of its alleged connections with utopianism and totalitarianism. In his theory of justice, John Rawls adopts the concept of 'a well-ordered society', referring to a society of procedural justice. He rejects the good society because he considers 'the right' comes before 'the good'. However, it is easy to demonstrate that even Rawls' theory implies the idea of a good society, e.g. its ideals of freedom and equality. This indicates how difficult it is to prove the order of the good and the right. If the idea of the good society is totally rejected, societal planning becomes a technical process without meaningful goals. Indeed, incremental planning usually includes the idea of a good society. Communitarian criticism of the Rawlsian theory is based on the conviction of the primacy of the good.

Rawls applies the idea of classic rationalism in defining the original position of social justice ('veil of ignorance'). Communitarians and many others have criticized this procedure, e.g. for its isolation from the real social context and for its old-fashioned rationalism. In a globalizing world it is still more difficult to find a perfect justification for the Rawlsian conception of justice. The partners who should agree on the conditions of justice are becoming less and less equal, e.g. a private person and a multinational enterprise.

Libertarian antirationalist thinkers like Friedrich Hayek maintain that it is impossible to use human reason for societal planning because planning, limiting individual freedom, results in restrictions of reason. Obviously, libertarians also oppose the idea of the good society.

There are also other problems, of course, than the issue of societal planning in commanding the late modern society. The development of the risk society and the difficulties confronted in eliminating its dangers must be mentioned as an aspect of the same problem. The spontaneous society advocated by libertarians can not provide a solution to this enigma.

1 Ongelman luonnehdintaa

Parin viime vuosikymmenen aikana on tullut runsaasti esiin ratkaisemattomia kysymyksiä yhteiskunnallisten järjestelmien tarkoituksenmukaisuudesta ja niiden kyvystä huolehtia ihmisten hyvinvoinnista. Hyvinvointivaltion kriisinä tunnettu muutos, talouspolitiikan umpikujatilanteet ja riskiyhteiskunnan käsitteellä luonnehdittu kehitys ovat esimerkkejä tällaisista suurista ongelmista. Jokaisella ajalla on omat ongelmansa, ja ihmisillä on taipumus nähdä menneisyyden ongelmat vähäisinä ja nykyhetken ongelmat suurina. Kun tässä puhutaan nykyajan ongelmista, ei väitetä, että ne olisivat pahempia kuin menneisyydessä koetut. Sen sijaan halutaan nostaa esiin kysymys tällaisten ongelmien yhteydestä yhteiskunnallisen kehityksen hallittavuuteen. Hallittavuuden käsite on vain karkea luonnehdinta siitä asiasta, jota tarkoitetaan; samantapaisia likiarvoisia luonnehdintoja olisivat esimerkiksi ohjattavuus, ennustettavuus, suunniteltavuus ja jopa ymmärrettävyys ja hahmotettavuus.

Lyhyen artikkelin ensisijaisena tarkoituksena on valaista eräitä nyky-yhteiskuntien hallittavuuden ja ohjattavuuden ongelmia. Tarkastelulla on kuitenkin kosketuskohtia myös yksilöiden mahdollisuuksiin hallita omaa elämäänsä. Tavallaan on kysymys kahdesta refleksiivisyyden tasosta: yhtäältä siitä, että yhteiskunnat joutuvat vastatusten niiden ongelmien kanssa, joita modernisaatio tuo mukanaan (beckiläinen refleksiivisyys), toisaalta siitä, että tällaisen pohdinnan yhteydessä ei voida kokonaan sivuuttaa muutoksista yksilöille koituvia ongelmia, heidän elämänhallintaansa liittyvää problematiikkaa (giddensiläinen refleksiivisyys). Tyypillisestä refleksiivisyyskeskustelusta tarkastelu poikkeaa ennen muuta siinä, että keskeinen huomio kohdistuu eräisiin yhteiskunnan kehittämistä ja suunnittelua koskeviin ajattelutapoihin. On syytä erikseen tähdentää, että artikkelin näkökulma ei ole "ylhäältä alaspäin" tai "alhaalta ylöspäin": hallittavuuden käsitteeseen ei tässä yhteydessä sisälly ajatusta virallisten hallinto-organisaatioiden kyvystä hallita muuten kuin normaalien demokraattisten valtuuksiensa nojalla eikä myöskään ajatusta mistään ultrademokraattisesta järjestelmästä.

Hallittavuus viittaa tässä artikkelissa ennen muuta ihmisen ja yhteiskunnan toiminnan tiedollisiin edellytyksiin, mutta näitä ehtoja ei voida täysin erottaa eettisistä ja moraalisisista kysymyksistä. Tutkijat, poliitikoista puhumattakaan, eivät pääse yksimielisyyteen siitä, pitäisikö pyrkiä ensisijaisesti oikeudenmukaiseen yhteiskuntaan vai "hyvään yhteiskuntaan". Jopa yhteiskuntasuunnittelun tiedollisista edellytyksistä sekä suunnittelun yleisestä suotavuudesta ollaan jyrkästi eri mieltä. Erimielisyyksien taustalla on yleensä erilainen näkemys rationaalisuudesta ja

ihmisen kyvystä toimia rationaalisuuden vaatimusten mukaisesti. Myös yhteiskuntatieteelliset teoriat, kuten makrotalousteoriat, näyttävät olevan paljolti tekijöidensä käsityksiä hyvästä yhteiskunnasta; käsityksille haetaan tieteellistä legitimitettä pukemalla ne teorioiksi ja malleiksi.

Toisistaan suuresti eroavat rationaliteetit ovat tutkijoiden erimielisyyksinä kiinnostavia. Mutta yhteiskuntapolitiikan tehokkuuden kannalta ne voivat olla pulmallisia; ne saattavat heijastua todellisuuteen esimerkiksi suurena työttömyytenä tai kykenemättömyytenä tarttua ympäristön tuhoutumiseen. Nykytilannetta voidaan kuvata myös Ian Burkittin (1992, 72) toteamuksella: "Tähän mennessä, tultaessa kahdennenkymmenennen vuosisadan lopulle, tiedämme kaikki menettäneemme uskon moderneihin instituutioihin ja rationaalisuuteen. Ne eivät ole lunastaneet lupauksiaan. Nietzschestä Weberin kautta kriittiseen teoriaan, psykoanalyyysiin ja postmodernismiin voimme nähdä illuusoiden haihtumisen, joka heijastuu uskon menetyksenä 'edistykseen' ja rationaalisuuden rajojen realisoitumisena."

Nykyajalle ominaisia, jyrkästi eri suuntiin käyviä käsityksiä kuvaa esimerkiksi se, että yhtäältä puhutaan riskiyhteiskunnasta ja toisaalta todistellaan spontaanin yhteiskunnan suotavuutta. Toisen tai toisen näistä käsitteistä täytynee johtaa harhaan joko tiedollisten pätevyysvaatimustensa heikkouden tai yhteiskuntapoliittisten seuraamustensa tai molempien vuoksi. Tai sitten käsitteiden alkuperäinen merkitys täytyy vesittää. Artikkelissa tarkastellaan aluksi oikeudenmukaisuuden problematiikkaa. Hallittavuus voi toteutua vain oikeudenmukaisin ja moraalisin ehdoin. Muuten on kysymyksessä pakkovalta tai anarkia.

2 Hyvä yhteiskunta vai oikeudenmukainen kehitys?

On huomautettu, että nykyaikaisessa poliittisessa ajattelussa oikeudenmukaisuus on lähes erottamattomasti sidoksissa hyvinvointiin. Väitteen todenperäisyyttä arvioitaessa tulee helposti mieleen hyvinvointivaltion kehityshistoria. Mutta esimerkiksi Norman Barry (1990, 87) nostaa väitettä tukeakseen esille John Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriaa *Theory of Justice* (1972). Rawlsin oikeudenmukaisuuden käsite on epäilemättä, kuten Barry huomauttaa, welfaristinen: se koskee voimavarojen jakauman ja hyvinvoinnin tasojen legitimiisyyttä ja tosiasiallisesti asettaa valtiolle runsaasti tehtäviä hyvinvoinnista huolehdittaessa. Se on kuitenkin welfaristinen myös käsitteen liberaalis-individualistisessa merkityksessä: siinä oletetaan, että elintasoa, elämänlaatua, voimavarojen jakautumista ja järjestelyjen tehokkuutta arvioidaan

viime kädessä yksilöiden utiliteettien näkökulmasta. (Vrt. Culyer 1994, 12.) Rawlsin teorian käänteentekeväenä merkityksenä voidaan pitää sitä, että siinä luodaan näkymä yhteiskuntaan, jossa oikeudenmukaisuus, hyvinvointi ja sosiaalinen taseus yhdistyvät yksilön aseman arvostukseen. Hänen hahmottelemaansa 'hyvin järjestettyyn yhteiskuntaan' (a well-ordered society) voi tuskin kukaan yhdistää despotismiin tai diktatuurin mahdollisuutta, josta vaarasta on paljon puhuttu 'hyvän yhteiskunnan' (a good society) yhteydessä. Rawlsin teoria on kuitenkin monikerroksinen, ja se heijastelee eräitä viime vuosikymmenten keskeisiä yhteiskuntapoliittisia kiistakysymyksiä.

Jos Rawlsin teoriaa tarkastellaan pintapuolisesti, saatetaan päätellä, että siinä toteutuu kauniisti 'oikean' ja 'hyvän' liitto. Tosiasiassa Rawls kuitenkin asetti selvästi ja tietoisesti oikean ensisijaiseksi ja hyvän toissijaiseksi, kun hän hahmotteli hyvin järjestetyn yhteiskunnan ideaa. Liberaalina hän ei halunnut käyttää hyvän yhteiskunnan käsitettä. Mutta hänen menettelylleen oli ilmeisesti muitakin syitä kuin liberaalismi. Nämä syyt eivät kuitenkaan suoraan käy ilmi hänen laajasta oikeudenmukaisuutta käsittelevästä teoksestaan.

Hyvän yhteiskunnan käsite oli joutunut monessa yhteydessä ankaran kritiikin kohteeksi. Vuonna 1937 ilmestyneessä teoksessaan *The Good Society* Walter Lippmann leimasi hyvän yhteiskunnan etsijät utopisteiksi ja väitti heidän tavoitteidensa johtavan fanatismiin ja despotiaan. Samanlaisia ajatuksia sisältyi Karl Popperin heti toisen maailmansodan jälkeen julkaisemaan teokseen *Open Society and Its Enemies* (1945). Lippmannin ja Popperin näkemykset heijastelevat niitä tuntoja, joita totalitaariset järjestelmät omine käsityksineen hyvästä yhteiskunnasta synnyttivät monissa ajattelijoissa. Mutta tuollaisen ajattelun kannustimena eivät olleet yksinomaan kokemukset oman ajan totalitaarisista yhteiskunnista. Popperin hyökkäys kohdistui myös rationaalisen suunnittelun ideaaleja vastaan ja sisälsi inkrementalistisia suosituksia; vähittäin etenevästä sosiaalisesta insinööritaidosta (piecemeal social engineering) tuli melkein pä hokema seuraavien vuosikymmenten yhteiskuntatieteissä. Rationaalista, kokonaisvaltaista suunnittelua vastustavat Popperin ajatukset olivat oikeastaan peräisin hänen jo vuonna 1934 julkaisemastaan tieteentoreettisesta teoksesta *Logik der Forschung*. Siinä hän arvosteli verifikationismia ja halusi tuoda sen tilalle falsifikationismin. Falsifikationismin mukaan tiede ei kasva ja lähesty totuutta kasaamalla uutta todistusaineistoa, vaan loputtomien ongelmien, tentatiivisten ratkaisujen ja virheiden eliminoinnin kautta eli testaamalla tarmokkaasti deduktiivisia päätelmiä sekä mitätöimällä epäonnistuneita arvailuja. Siten verifikationismin ja falsifikationismin suhde on pitkälti analoginen verrattuna rationalistisen

suunnittelun ja inkrementalismien suhteeseen. Rationaalisen suunnittelun ja inkrementalismien eroja suunnittelustrategioina käsiteltiin ensi kerran monipuolisesti ja syvällisesti David Braybrooken ja Charles E. Lindblomin teoksessa *A Strategy of Decision* (1963).

Popperin sekä Braybrooken ja Lindblomin arvostelu kohdistui siihen rationalismin ihailuun ja rationalismiin kohdistuvaan sokeaan luottamukseen, joka oli ollut luonteenomaista länsimaiden tieteelliselle kulttuurille valistuksen ajasta lähtien. Nämä tutkijat varoittivat vaaroista, jotka koituvat siitä, että uskotaan varauksitta rationaalis-deduktiivisen järjestelmän sovelluskelpoisuuteen myös yhteiskuntatieteissä. Popper oli ensimmäisiä niistä, jotka tähdensivät ihmisen ongelmanratkaisukyvyyn ja käytettävissä olevan informaation rajallisuutta ja kehottivat muistamaan tämän tosiasian päätöksenteon ja suunnittelun malleja kehiteltäessä. Braybrooke ja Lindblom kehittivät näitä ajatuksia eteenpäin silmämääräänään suunnittelustrategiat. He tähdensivät, että niiden muuttujien määrä, jotka rationaalis-deduktiivisen ideaalin mukaan pitäisi ottaa huomioon yhteiskunnallisia ohjelmia suunniteltaessa, oli erittäin suuri. Jo kustannukset, jotka koituisivat kaiken relevantin informaation sisällyttämisestä suunnitteluun, tekisivät rationaalis-deduktiivisen ideaalin toteutuksen mahdottomaksi. Yksi tuon ideaalin aksioomeista, eli arvojen ja tosiasioiden erottelu, on epärealistinen lähtökohta yhteiskuntasuunnittelussa. Lisäksi suunnittelulle tyypillinen vaiheittaisuus ja uusien tosiasioiden sekä arvojen ilmaantuminen suunnittelun jatkovaiheissa vievät pohjan suoraviivaiselta, kokonaisvaltaisuutta korostavalta rationaalisuudelta. (Vrt. Braybrooke & Lindblom 1963.)

On omalaatuista, että Rawls ei koko laajassa teoksessaan mainitse kertaakaan Popperia eikä Braybrookea ja Lindblomia. Klassisen rationalismin rajoituksia pohtineista tutkijoista hän näyttää mainitsevan ainoastaan Herbert A. Simonin, hänetkin alaviitteessä (vrt. Rawls 1978, 143). Vaikuttaa siltä, että Rawls koki rationalismin rajoituksia koskevan pohdinnan häiritseväksi omien päämääriensä kannalta. On tietysti selvää, että hän tunsu hyvän yhteiskunnan käsitteen ja tietoisesti erotti sen omasta hyvin järjestetyn yhteiskunnan käsitteestään, jos kohta hän jätti ensiksi mainitun käsitteen yhden maininnan varaan (vrt. Rawls 1978, 577).

Rawlsin käsitys rationaalisuudesta ja sen mahdollisuuksista on kiinteä osa hänen teorianensa perusrakennetta. Hänen teorianensa nojaa oletukselle rationaalisten henkilöiden toiminnasta hypoteettisessa tilanteessa. Henkilöt joutuvat tekemään omaan elämäänsä ja tulevaisuuteensa vaikuttavia valintoja tietämättömyyden verhon takaa. Näillä hypoteettisilla rationaalisilla toimijoilla ei ole lähtökohtanaan mitään hyvän

konseptiota, eivätkä he tunne omaa asemaansa yhteiskunnassa, eivät omia liityntöjään, omia sidoksiaan ja intressejään, mutta kaikesta päätellen säilyttävät inhimilliset tarpeensa. (Täytynee olettaa, että huomioon otetaan vain universaalit tarpeet. Jos hyväksyttäisiin lähtökohdaksi myös halujen kaltaiset toimintadispositiot, alkutilanteesta tulisi perin sekava.) Tältä pohjalta Rawls katsoo valitsijoiden pystyvän hahmottelemaan rationaalisesti oikeudenmukaiset yhteiskunnalliset instituutiot. (Rawls 1978, 136–150.)

Rawls puhuu hyvin järjestetystä yhteiskunnasta, mikä on tavallaan hänen vastineensa hyvälle yhteiskunnalle. Sen selityksenä, että Rawls ei käytä hyvän yhteiskunnan käsitettä, on hänen halunsa erottaa selkeästi toisistaan 'hyvän elämän' käsite ja toisaalta oikeudenmukaisuuden käsite. Hyvin järjestetyn yhteiskunnan tuntomerkkeihin kuuluu ensimmäiseksi se, että sitä säätelee tehokkaasti oikeudenmukaisuuden julkinen konseptio. Sen kaikki jäsenet hyväksyvät samat oikeudenmukaisuuden periaatteet ja tietävät, että muutkin jäsenet hyväksyvät ne. Perusinstituutioiden ja niiden rakenteen on samalla noudatettava näitä periaatteita. Rawls kiinnittää huomiota myös legitimitettiin vaatimukseen: ihmisten on perustellusti uskottava, että instituutiot noudattavat sovittuja periaatteita. Liberaalina Rawls torjuu sen mahdollisuuden, että hyvin järjestetty yhteiskunta vaatisi yhdenmukaisuutta ja konformismia: poliittiset, uskonnolliset ja yleensä ideologiset näkemykset voivat olla jyrkästi ristiriitaisia ja niiden oletetaankin olevan sellaisia. Mutta samaan aikaan vallitsee yleinen käsitys, joka hyväksyy oikeudenmukaisuuden periaatteet ja niiden sovelluksen yhteiskunnan perusrakenteeseen.

Toinen hyvin järjestetyn yhteiskunnan tuntomerkki on Rawlsin mukaan se, että sen jäsenet ovat vapaita ja tasa-arvoisia moraalisia henkilöitä ja pitävät itseään sellaisina. Moraalisen henkilön käsitteeseen kuuluu muun muassa, että itse kullakin on ja itse kukin katsoo muilla olevan todellistunut oikeudenmukaisuuden taju ja että tämä taju yleensä ohjaa näiden henkilöiden käyttäytymistä. Tasa-arvoisuus viittaa ennen muuta ihmisten ja yhteiskunnan perusinstituutioiden suhteeseen: määriteltäessä niitä periaatteita, joilla yhteiskunnan perusjärjestelyistä säädetään, jokaisella on yhtäläinen arvostus ja jokainen otetaan samalla tavalla huomioon. Vapaus taas merkitsee, että jokaisella on ja jokainen katsoo itsellään olevan peruslaatuista päämääriä ja korkeammanasteisia intressejä (käsitykset omasta hyvästä), joiden nimissä on legitimiä esittää vaatimuksia instituutioiden suunnittelussa. Mutta vapaus merkitsee myös sitä, että ihmiset eivät katso välttämättä olevansa sidoksissa tai eivät identifioitu mihinkään erityiseen peruslaatuisten intressien järjestelyyn, vaan pystyvät tarvittaessa uudistamaan ja muuttamaan lopullisia päämääriä sekä asettavat etusijalle

toimintavapautensa tässä suhteessa. Hyvin järjestetyn yhteiskunnan täytyy olla stabiili suhteessaan oikeudenmukaisuuden konseptioon, eli yhteiskunnan instituutioiden on synnyttävä oikeudenmukaisuutta tehokkaasti tukeva tajunta. (Rawls 1979, 6–20.) Voitaisiin ehkä sanoa, että ihmisten on sisäistettävä eräänlainen yleinen valmius, joka sisältää mahdollisuuden reilujen periaatteiden mukaisiin muutoksiin.

Rawls nojaa teoretisoinnissaan autonomisen ihmisen käsitteeseen. Tämän näkemyksen mukaan ihmiset eivät ole sidoksissa mihinkään lopullisiin päämääriin, vaan he voivat rationaalisesti toimien muuttaa päämääriä. Rawls luonnehtiikin oikeudenmukaisuuden käsitettään proseduraaliseksi: ei ole olemassa itsenäisiä oikeudenmukaisuuden kriteerejä, vaan oikeudenmukaista on pikemminkin menettelytapojen muutettavuus reilujen periaatteiden mukaisesti. (Rawls 1978, 85–87 ja 513–518.)

Vaikka Rawls korostaa positiivisen vapauden merkitystä toisin kuin libertaristit (uusliberaalit) ja vaikka hänen näkemyksensä distributiivisesta oikeudenmukaisuudesta on erilainen kuin klassisen liberalismien edustajien, hän on peruslinjauksiltaan liberalisti. Hän nojautuu tärkeissä lähtökohdissaan Immanuel Kantin deontologiseen liberalismiin, joten hänen teoriansa eettisessä perustassa korostuu se, mikä on oikein ja mihin on velvollisuus. Siten se poikkeaa niistä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden teorioista ja näkemyksistä, joiden mukaan tärkeintä on jonkin hyvän asiointilan tai hyvän elämän saavuttaminen. Kantia seuraten Rawls sen vuoksi asettaa oikean ensisijaiseksi hyvään nähden ja samalla hyvästä riippumattomaksi (Sandel 1982, 1; vrt. Hellsten 1993, 246).

Deontologisena filosofina Rawls pyrkii tekemään jyrkän eron oikean ja hyvän välille. Hänen arvostelemansa utilitaristit pitävät oikeaa välineellisenä käsitteenä: oikeaa on se, joka tuottaa hyvää parhaina mahdollisina seurauksina. Oikean ja hyvän väliset erot tulevat Rawlsin ajattelussa näkyviin useissa olennaisissa näkökohdissa. Niinpä oikean ja oikeudenmukaisuuden periaatteet valitaan hänen rakentamassaan alkutilanteessa, siis tietämättömyyden verhon takana. Sen sijaan rationaalisen valinnan periaatteet ja ajatteluun perustuvan rationaalisuuden kriteerit ovat asioita, joita ei valita samanlaisen prosessin avulla. Oikeudenmukaisuus ja oikea vaativat alkutilanteen määrittelyä, mistä sitten seuraavat asianmukaiset periaatteet. Näistä periaatteista täytyy päästä yhteisymmärrykseen, jotta oikeudenmukaisuutta voidaan toteuttaa legitiimillä tavalla. Sen sijaan rationaalisen valinnan periaatteista ei yhteisymmärrystä tarvita. Jokainen on vapaa tekemään elämänsuunnitelmansa omien mieltymystensä mukaan, kunhan ei loukkaa oikeudenmukaisuuden periaatteita. Rationaalisen valinnan kriteerit riittävät selittämään niitä preferenssejä, joita

ihmisillä on ensisijaishyviensä toteuttamiseen, eivätkä nämä kriteerit vaikuta alkutilanteessa valittuihin oikeudenmukaisuuden periaatteisiin.

Toinen olennainen ero oikean ja hyvän välillä tulee näkyviin tarkasteltaessa, millaisia yhdenmukaisuuden vaatimuksia näihin käsitteisiin sisältyy. Yhteiskunnan kannalta on tarkoituksenmukaista, että sen jäsenillä on yhdenmukaiset käsitykset oikeudenmukaisuudesta. Sitä vastoin ei voitaisi pitää tarkoituksenmukaisena tilannetta, jossa ihmisten elämänsuunnitelmat olisivat hyvin samanlaisia ja he tavoittelisivat samanlaista hyvää. Rawls viittaa ihmisten kykyjen ja lahjojen erilaisuuteen ja työnjakoon. Kolmas ero, kuten ensimmäinenkin, piilee siinä tavassa, jolla Rawls johtaa alkutilanteesta oikeudenmukaisuuden käsitteen. Tietämättömyyden verho rajoittaa suuresti tietoa johdettaessa oikean käsitettä. Hyvän kohdalla on sen sijaan järkevää olettaa päinvastainen tilanne: suuri tietomäärä auttaa hyvän valinnassa. (Rawls 1978, 446–452 ja 529.)

Suhtautumisessaan rationalismiin Rawls lähti eri tielle kuin Popper ja Braybrooke sekä Lindblom. Rawlsin oikeudenmukaisuudesta sopiva osapuoli – jos kohta hänen käytettävissään olevan tiedon määrä on (tarkoituksellisesti) rajoitettu – käyttäytyy klassisen rationalismin mukaisesti: hänellä on niiden valintojen koherentti preferenssijärjestys, joita hänen on tehtävä, ja hän järjestää valitsemansa asiat sen mukaan, kuinka hyvin ne palvelevat hänen päämääriään. Hän noudattaa mieluummin sitä suunnitelmaa, joka paremmin vastaa hänen halujaan kuin sitä joka näyttää heikommin johtavan hyvään tulokseen. Hän myös valitsee suunnitelman, joka on parhaiten toteutettavissa. Ainoana poikkeuksena tavanmukaisesta rationaalisuuden käsitteestä on se, että alkutilanteen sopijaosapuoli on vapaa kateudesta. (Rawls 1978, 143.)

Popper ja Braybrooke sekä Lindblom vastustivat hyvään yhteiskuntaan tähtäävää suunnittelua, ja sama näkemys on vahvana Rawlsin ajattelussa. Voidaan myös väittää, että Rawlsin proseduraalinen oikeudenmukaisuus tavallaan merkitsee inkrementalistista suunnittelua, jollaista Popper ja sittemmin Braybrooke ja Lindblom kannattivat. Se, mikä kuitenkin ratkaisevalla tavalla erottaa Rawlsin mainituista tutkijoista, sisältyy teoreettisten ja empiiristen näkökohtien painotuksiin. Rawls luo hypoteettisen ihmisen ja johtaa siitä pitkän todistelujen ketjun samaan tapaan kuin rationaalis-deduktiivinen ideaali edellyttää. Siten koko hänen argumentaationsa validiteetti jää täysin riippumaan siitä, miten alkutilanteeksi valitut ehdot pätevät. Inkrementalistisen suunnittelun ideaa pohtineet tutkijat eivät sen sijaan

ole tällaisen alkutilanteen vankeja, vaan he sallivat sen mahdollisuuden, että tilanteiden ehdot muuttuvat jatkuvasti.

Rawlsin teorian eettisiä ja tietoteoreettisia perusteita ovat arvostelleet erityisesti yhdysvaltalaiset kommunitaristit. He ovat asettuneet vastustamaan liberalisteja, joidle yksilön oikeudet ja autonomia ovat keskeisiä; itse he painottavat elämän sosiaalista luonnetta, identiteettiä, sosiaalisia suhteita, instituutioita ja tietysti yhteisyyden ja yhteisön sekä historian ja kulttuurin merkitystä. Kysymyksessä on erilainen ihmiskäsitys ja ihmisideaali kuin liberalisteilla: ihminen on osa yhteisöä, vahvasti sidoksissa siihen. Kommunitaristien mukaan liberalistien autonominen ihminen on irrotettu arvoistaan ja omaa hyvänsä koskevista käsityksistä. Tällaiset käsitykset tulevat heidän mielestään yhteisöistä ja muotoutuvat yksilöiden rooleissa kansalaisina ja yhteiskunnan jäseninä. Yhteisö määrittelee sen, mikä on hyvää, ja näin yksilön käsitykset omasta hyvästään riippuvat ratkaisevasti yhteisöstä. Tästä syystä myös Rawlsin hahmottelema oikeudenmukaisuuden alkutilanne on mahdoton eikä voi johtaa empiirisen maailman kannalta mielekkäisiin päätelmiin. (MacIntyre 1981, 204–205; Sandel 1982, 15–35; vrt. Hellsten 1993, 249–250.) Kysymys on paljolti siitä, että kommunitaristien mielestä Rawls on mennyt teoreettisissa oletuksissaan ja rajoituksissaan liian pitkälle eikä pysty palauttamaan pohdintaansa realistiselle empiiriselle tasolle.

Kommunitaristien kritiikin pääkohde on juuri Rawlsin omaksuma deontologinen liberalismi. Siinä oikeudenmukaisuus asetetaan ensisijaiseksi, ennen muita moraalisia ja poliittisia ideoja eli oikeaa pidetään ensisijaisena hyvään verrattuna ja siitä riippumattomana. Kommunitaristeja tämä ratkaisu ei tyydytä, ja he peräävät sen oikeutusta ja perusteluja. Heidän näkemyksensä mukaan mikään muu kuin inhimillisen hyvän edistäminen ei tee oikeudenmukaisuudesta tärkeää käsitettä; oikeudenmukaisen yhteiskunnan käsitettä on jopa mahdotonta määrittellä määrittelemättä ensin hyvän käsitettä. Tältä pohjalta hyvä on loogisesti asetettava oikean edelle. Tällöin myös yhteiskunnan insituutiot on johdettava hyvän toteuttamisen periaatteista. Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriassa lähdetään toisenlaiselta perustalta: yhteiskunnalliset insituutiot eivät edellytä näkemystä hyvästä. Proseduraalisen oikeudenmukaisuuden idea oikeuttaa autonomiset yksilöt muuttamaan kriteerejä. Kommunitaristit puolestaan peräävät, miten yksilöiden moraalit syntyvät tilanteessa, jossa moraalisaännöt ovat erilaisia kuin yhteiskunnan toimintasäännöt. Tällainen pulma nousee esiin tilanteessa, jossa oikea asetetaan ensisijaiseksi hyvään nähden.

Käsitysten eroavuudet johtuvat paljolti tulkinnoista, jotka koskevat erilaisten ratkaisujen seuraamuksia vapaudelle. Rawlsin kantaa selventää hänen utilitarismin kritiikkensä. Utilitarismi asetti päämääräkseen onnellisuuden – siis hyvän yhteiskunnan erään kriteerin – ja johti siltä pohjalta oikeudenmukaisuuden ja muut moraaliset periaatteet. Deontologinen liberalismi ei kuitenkaan hyväksy ajatusta, jonka mukaan yksilöt olisivat niin samanlaisia ja onnellisuutta koskevissa käsityksissään niin yksimielisiä, että onnellisuus tai vastaavanlainen hyvä voisi toimia oikeudenmukaisuuden ja yhteiskunnallisten instituutioiden ohjenuorana. Jos vain yhdenlainen käsitys onnellisuudesta ja hyvästä määräisi oikeudenmukaisuuden ja yhteiskunnan instituutioiden luonteen yleensä, se pakottaisi toisin ajattelevat seuraamaan tuota käsitystä ja hävittäisi vapauden. Tässä kohden Rawlsin todistelu kytkeytyy läheisesti niiden tutkijoiden ajatteluun, jotka ennen häntä arvostelivat hyvän yhteiskunnan ideaa, vaikka hän ei viittaakaan näihin tutkijoihin eikä vertaile omia ja heidän käsityksiään. Deontologisen liberalismiin ihanne on yhteiskunta, jossa erilaiset käsitykset, arvot ja vakaumukset elävät rinnakkain ja pyrkivät vaikuttamaan omalla painollaan. Oikeudenmukaisen yhteiskunnan tehtävänä on taata autonomiselle yksilölle mahdollisuudet itse valita omat käsityksensä hyvästä.

Kommunitaristien huomattava ongelma sisältyykin autonomisuuden ja moraalisten valintojen välisiin kytkentöihin. Kuinka yksilö, joka on täysin riippuvainen yhteisöstään, pystyisi valitsemaan omat päämääränsä ja kritisomaan yhteisönsä moraalialia ja menettelytapoja? Eikö autoritaaristen ja ihmisiä vahingoittavien yhteiskuntien ja valtioiden arvostelu siinä tapauksessa kävisi mahdottomaksi? Tällaisen kritiikin perustaksi tarvitaan sekä universaaleja moraalinormeja että autonomisia yksilöitä, jotka kykenevät soveltamaan niitä yhteisöissä vallitsevista käsityksistä riippumatta. Kommunitaristien on vaikea puolustaa eettistä relativismiaan tällaisia huomautuksia vastaan. Kaikesta huolimatta kommunitaristit pitävät liberalistien ihmiskäsitystä virheellisenä. Heidän mielestään idea autonomisesta persoonasta, erillään omista hyvän käsityksistään ja arvoistaan, on epärealistinen, sillä juuri nuo käsitykset muodostavat olennaisen osan todellista, yhteiskunnassa toimivaa persoonaa. Tämä kritiikki kohdistuu tietysti jo Rawlsin oletamaan alkutilanteeseen, jossa tietämättömyyden verholla on keskeinen merkitys. Samaan arvosteluun liittyy läheisesti se kritiikki, jota kommunitaristit kohdistavat liberalistien esittämään puolueetoman yhteiskunnan vaatimukseen. Koska mikään yhteiskunta ei kommunitaristien mielestä voi olla täysin puolueeton, on myös ajatus autonomisesta, omat päämääränsä ja arvonsa valitsevasta yksilöstä virheellinen. (Vrt. Hellsten 1993, 246–251; MacIntyre 1992; Sandel 1992; Taylor 1992; Walzer 1992.)

Rawlsin ja kommunitaristien erimielisyydet näyttävät paljolti kumpuavan siitä, että Rawls kehittää teoreettisen järjestelmän ja kommunitaristit puolestaan painottavat yhteiskunnan reaalisia, toiminnallisia piirteitä. Tieteellisistä perusteluistaan ja näennäisestä puolueettomuudestaan huolimatta molemmat sisältävät voimakkaita arvoja ja yhteiskunnallisia ihanteita. Rawlsin näkemykset painottuvat filosofisesti, kommunitaristien näkemykset ovat varsin sosiologisia, jos kohta niiden perusajatukset ovat lähtöisin Hegeliltä ja niitä ajavat huomattavat filosofit, kuten Alasdair MacIntyre ja Charles Taylor. Se rationalismin käsite, jota Rawls käyttää alkutilanteessa, näyttää kuitenkin ongelmalliselta. Vaikka kommunitaristit eivät tiettävästi viittaakaan Popperin ja Braybrooken sekä Lindblomin kaltaisiin klassisen rationalismin arvostelujoihin, heidän kritiikkinsä ainakin implisiittisesti sisältää samantapaisia näkökohtia. Yksilöiden ympäristösidonnaisuuden voimakkaampi huomioon ottaminen johtaisi epäilevämpään suhtautumiseen klassisen rationaalisuuden mahdollisuuksiin. Kommunitaristit eivät kuitenkaan näytä ottaneen huomioon erästä modernia piirrettä Rawlsin rationaalisuuden käsitteessä: hän määrittelee alkutilanteen neuvotteluksi, jossa eri osapuolet vaikuttavat lopputulokseen. Vaikka tällainen rationaalisuus ei täysin vastaakaan Jürgen Habermasin kommunikatiivista rationaalisuutta, se on kuitenkin eräänlaista dialogista rationaalisuutta (vrt. Myerson 1994, 14–15 ja 63–65). Habermasin rationaalisuus-käsitteelle olennaisella 'ideaalisella puhetilanteella' onkin käsitteellisiä yhtymäkohtia tietämättömyyden verhoon.

On luonnollista, että jokaisella yhteiskunnallisella ideologialla on oma käsityksensä hyvästä yhteiskunnasta. Rawlsin ideologiaa voidaan luonnehtia poliittiseksi hyvinvointiliberalismiksi. Klassisesta liberalismista se eroaa utilitarismin kohdistuvan kritiikkinsä vuoksi. Hyvän yhteiskunnan kritikoihin Rawls kuuluu sen vuoksi, että hän katsoo päämääriin ja seurauksiin perustuvien ajatusmallien muodostavan uhan yksilön oikeuksille. Hän yhdistää tämän vaaran jopa klassiseen liberalismiin, koska se utilitaristisen ajattelun omaksuessaan asettaa onnellisuuden ja mielihyvän puolueettoman poliittisen päätöksenteon edelle. Siten klassisen liberalismiin käsitys hyvästä yhteiskunnasta ja hyvästä elämästä voisi johtaa vapauden rajoituksiin: siihen, että yksilöt pakotettaisiin noudattamaan muiden arvoja. (Vrt. Hellsten 1996, 4–5.)

Rawlsin omaan ajatteluun sisältyy selvä käsitys hyvästä yhteiskunnasta. Keskeisinä aineksina tuossa yhteiskunnassa ovat vapaus, yksilön autonomia ja tavanomaisesta liberalismista suuresti poikkeava näkemys tasa-arvoisuudesta. Eroperiaatteeksi kutsutun menettelytavan mukaan vähempiosaisia on suosittava hyvinvoinnin jaossa, ellei ole perusteltuja syitä menetellä toisin. Rawls katsoo, että parempiosaiset eivät

ole moraalisisessa mielessä ansainneet perittyä omaisuuttaan tai luontaisia lahjojaan, joiden nojalla he pystyvät parempiin ansioihin markkinoilla. Sen vuoksi sellaisen taloudellisen järjestelmän oikeutuksen, joka palkitsee ihmisiä epätasaisesti, täytyy perustua järjestelmästä jokaiselle koituihin hyötyihin. (Rawls 1978, 75–83 ja 100–108.) Tällainen näkemys on kaukana spontaanista yhteiskunnasta, jota libertaristit ovat viime aikoina tarjonneet hyvän yhteiskunnan malliksi. Spontaanista yhteiskunnasta se poikkeaa tietysti myös sopimusteoreettisen luonteensa vuoksi. Utopiana Rawlsin hahmotelmaa ei voitane pitää siksi, että järjestelmän lopputilasta ei sanota mitään eksplisiittisesti ja että sen perusideoihin kuuluu muutettavuus ja kehiteltävyys. Rawls puhuu vain sen prosessin ehdoista, jonka avulla ihmiset kehittävät järjestelmää. Hänen ajattelussaan prosessi on kuitenkin jatkuva, ja sen vuoksi se tavallaan edustaa lopputilaa, jos kohta dynaamista lopputilaa. Rawls kuuluu toistaiseksi viimeisiin niistä ajattelijoista, jotka ovat pyrkineet yhdistämään vapauden ja tasa-arvoisuuden toisiinsa. Tuonnempana tässä artikkelissa puututaan niihin ongelmiin, joita myöhäismodernin yhteiskunnan globaalit piirteet aiheuttavat rawlsilaiseen rationaalisuuteen perustuvalle oikeudenmukaisuudelle.

3 Ohjattavuuden ongelmallisuus myöhäismodernissa yhteiskunnassa

Liberalismin piirissä on viime aikoina syntynyt useita suuntauksia, joille on leimallista valtiollisen hyvinvointipolitiikan arvostelu ja vastustus. Niiden kannattajat väittävät, että mikä tahansa idea hyvästä yhteiskunnasta, joka ei ota painokkaasti huomioon yksilöä haluinensa, on perusteiltaan virheellinen. Eikä näin ajatteleville ole ominaista yksinomaan sellaisen hyvän yhteiskunnan idean vastustaminen, jonka luomisessa valtio on mukana, vaan monet heistä arvostelevat myös valtion puuttumista huonoihin oloihin. Eräillä näistä suuntauksista voi olla oma näkemyksensä hyvästä yhteiskunnasta – kuten anarkokapitalismilla, jonka päämääriin kuuluu valtion eliminoiminen suureksi osaksi tai kokonaan. Yhteisnimikkeenä näistä ajattelutavoista on käytetty libertarismia (Barry 1989) tai uusliberalismia. Mutta libertarismi sisältää kirjavan joukon ajattelutapoja, joista toinen ääripää on lähellä klassista utilitarismia eikä siten ole kovin kielteinen valtion toimenpiteille, ja toista ääripäätä edustaa anarkokapitalismi. Väliin mahtuu muun muassa ekonomismi, jonka tunnettuja edustajia ovat taloustieteen nobelistit Friedrich Hayek ja Milton Friedman. Yhteistä libertaristeille on jonkinlainen maksimaalisen vapauden vaatiminen, mikä tarkoittaa lähinnä valtion toimenpiteiden minimointia, jos kohta libertarismin eri suuntaukset asettavat valtiollisuuden maksimitason eri korkeuksille. On selvää, että libertaristien vapauden konseptio koskee lähinnä

negatiivista vapautta, vapautta jostakin, ei niinkään positiivista vapautta, vapautta johonkin.

Libertaristien näkemykset yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta ja sen toteuttamismahdollisuuksista ovat yleensä syvässä ristiriidassa sen ajattelutavan kanssa, joka on ollut luonteenomaista hyvinvointivaltioille ja Rawlsin kaltaiselle teoreetikolle. Eroavuus kumpuaa erilaisesta ihmiskäsityksestä ja erilaisesta yhteiskuntakäsityksestä, ja ennen muuta siihen sisältyy erilainen näkemys valtion roolista. Jotta valtiolla voi olla rooli hyvinvoinnin kehittämisessä, täytyy lähteä oletuksesta, että käytettävissä olevaa tietoa on mahdollista jollakin tavoin soveltaa hyvinvointiarvojen toteuttamiseksi. Erimielisyydet versovat jo tältä tasolta.

Näkemyseroja voidaan paljolti kuvata rationalismin ja antirationalismin käsittein. Antirationalismi ei sisällä pejoratiivista vihjausta mieltymyksestä järjenvastaiseen politiikkaan, vaan käsite viittaa erääseen ajattelutapaan, joka on tunnettu jo pitkään. Rationalistit lähtevät siitä, että yhteiskuntaa voidaan ja pitääkin suunnitella; sen ohjaukseen on tarkoituksenmukaista käyttää kaikkea hankittavissa olevaa tietoa. Antirationalismilla viitataan ajattelutapoihin, jotka epäilevät järjen kykyä järjestelmien suunnittelussa ja hallitsemisessa. Klassinen liberalismi katsoi inhimillisten instituutioiden syntyneen spontaanisti eikä pitänyt niiden suunnittelua mahdollisena. Sen vuoksi se myös suosi näkymättömän käden "ohjausta" kansantaloudessa.

Klassisen liberalismiin antirationalistista perinnettä ovat jatkaneet libertaristit. Niinpä Hayek näkee paradoksin järjen päämäärissä, koska se tähtää kontrolliin ja ohjaukseen: "Mutta järjen edistysaskelten prosessi perustuu vapauteen ja inhimillisen toiminnan ennustamattomuuteen. Ne, jotka ylistävät ihmisjärjen voimaa, näkevät tavallisesti yhden puolen siitä ihmisen ajattelun ja käyttäytymisen vuorovaikutuksesta, jossa järkeä samaan aikaan käytetään ja muovataan. He eivät katso, että – jotta edistystä tapahtuisi – sen sosiaalisen prosessin, josta järjen kasvu kirpoo, täytyy jäädä vapaaksi sen kontrollista." (Hayek 1993, 38.) Paradoksillaan järkeen perustuvan edistysaskelen ja järkeen nojaavan suunnittelun ristiriidasta Hayek ilmentää osuvasti myös libertaristien aatteellisia, antirationalistisia lähtökohtia ja spontaanin yhteiskunnan vaatimusta. Tällaisen ajattelutavan mukaan tieteen tulosten pitäisi suodattua yhteiskuntaan spontaanina prosessina, ilman suunnittelua ja ohjausta.

Eräillä aikamme ajattelijoilla on epäilyjä tieteen käyttömahdollisuuksista, vaikka he eivät olekaan libertaristeja tai kohdista kritiikkiään suunnitteluun. Niinpä yhdysvaltalainen filosofi Hilary Putnam (1995, 176) esittää vahvoja varauksia tie-

teen soveltamisesta yhteiskuntaan. Hän kuitenkin erottaa toisistaan tieteen ja järjen eikä esitä varauksia järjen käytölle. On helppo löytää esimerkkejä tukemaan Putnamin näkemyksiä: tiede on aikaansaanut paljon sellaista, minkä sovelluksia järjen on vaikea hyväksyä. Tällainen näkemys voidaan tietysti tulkita suunnittelumyönteiseksi: suunnittelu on järjen käyttöä tieteen tulosten soveltamisessa ja niiden sovelluskelpoisuuden evaluaatiota. Järjen avulla tulisi kontrolloida esimerkiksi sellaisia tieteen sovelluksia, jotka ovat ympäristölle vaarallisia tai eettisesti kyseenalaisia.

Tieteen ja yhteiskuntapolitiikan suhteeseen näyttää pätevän myös Charles E. Lindblomin väite siitä, että empiirinen yhteiskuntatieteellinen tutkimus ei ole sitovaa tai ratkaisevaa suhteessa päätöksentekoon. Vaikka olisi olemassa hyvin täsmennettyjä päämääriä ja muita arvoja, yhteiskuntatieteellinen analyysi ei yleensä pysty empiirisesti osoittamaan jonkin keinon paremmuutta suhteessa moniin muihin. Lindblom kysyy, voiko esimerkiksi korkokannan korotus johtaa siihen, mihin sillä tähdättiin, ja jatkaa, ettei koskaan ole voitu yksiselitteisesti osoittaa, että näin olisi tapahtunut. Tai johtaako koulukurin tiukentaminen parempiin oppimistuloksiin? Tällaisessa ongelmassa asiantuntijat eivät koskaan pääse yksimielisyyteen. Keinojen valinta jää siten lopulta osallistuvien kansalaisten, virkamiesten ja poliittisten elinten tehtäväksi. Tutkimuksella on silti oma tehtävänsä: se kartoittaa väljästi niitä ongelmia, joiden pohjalta päätöksiä tehdään. Mutta päätöksenteossa tuskin koskaan kyetään soveltamaan tiukkaa tieteellistä tutkimusta sellaisenaan. (Lindblom 1990, 9–10.) Siten tieteen järki ja yhteiskunnallisen päätöksenteon järki ovat tuossa putnamilaisessa merkityksessä eri asioita. Tieteen ylin päämäärä on totuus, mutta tiede tuottaa tosia väitteitä rajatuilta alueilta – ja erikoistuessaan yhä rajatummilta alueilta. Rajattuja alueita koskevat totuudet voivat, jos niitä sovelletaan sellaisinaan, olla ristiriidassa ihmisen hyvän ja koko yhteiskunnan hyvän kanssa. Tällaisista ristiriidoista on runsain määrin esimerkkejä ydinaseista hyönteismyrkkyihin ja lukuisiin muihin kemiallisiin yhdisteisiin.

Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tulokset ovat usein myös epävarmoja ja tulkinanvaraisia. Siten niihin on syytäkin monesti suhtautua varauksin. Jopa yhteiskuntapolitiittisesti ja oikeudenmukaisuuden kannalta niin tärkeää asiaa kuin köyhyyttä tutkittaessa tulokset näyttävät paljolti riippuvan käytetyistä menetelmistä (Kangas & Ritakallio 1995).

Putnamin ja Lindblomin toteamukset ovat omiaan korostamaan suunnittelun asemaa järjenkäytön areenana yhteiskunnan hallinnassa. Viime aikoina on kansainvälisessä

keskustelussa kuitenkin virinnyt uusia kriittisiä äänenpainoja, jotka kohdistuvat laajasti hallinnointiin ja suunnitteluun yleensä. Niinpä Michel Foucault otti 1980-luvun alussa puheeksi valtion organisoitumista koskevan teeman. Hän totesi valtion 1700-luvulta lähtien suuresti lisänneen tietämystään ihmisten ja yhteiskunnan toiminnoista, samalla kun se voimakkaasti laajensi ja syvensi hallinnollista otettaan. Kohdealueita olivat mm. väestön varallisuus, terveys ja onnellisuus, joita aina vain kattavammaksi muuttuva valtio alkoi hallita yhä voimallisemmin instituutioidensa, analyysiensa, laskelmiensa, strategioidensa ja taktiikkojensa avulla. Uusi intensiivinen hallinnointitapa oli ylivoimainen entisiin verrattuna, ja sen toteuttamiseksi kehitettiin lukuisia hallinnollisia koneistoja yhdistämään hallinnointia, sen harjoittamiskeinoja ja kohteita koskevaa tietovarantoa. Foucault käyttää tästä ilmiöstä nimeä 'hallitsemismentaliteetti' (gouvernementalité, engl. governmentality). Tällaisen hallintovaltion päämääränä on väestön voimavarojen maksimointi. On myös selvää, että foucaultilaisen hallintovaltion pisimmälle kehiteltyä vaihetta edustaa hyvinvointivaltio. (Foucault 1995, 87–104; Rose 1995, 29–30.)

Foucault on saanut tukea Habermasilta, joka katsoo, että hyvinvointivaltion kehitys merkitsee vähittäistä mutta voimakasta vallankäytön lisäystä suhteessa sen eduista nauttivien elämismailmaan. "Siten potentiaalisten ja tosiasiallisten asiakkaiden arjen ylle kietoutuu tihenevä verkosto oikeudellisia normeja, valtiollisia ja puolivaltiollisia byrokraatioita." Habermasin mielestä sosiaalipolitiikassa käytettyihin oikeudellisiin ja hallinnollisiin välineisiin liittyy esineellistävä ja alistavaa valtaa. "Säädellyn, pirstotun, kontrolloidun ja huolehditun elämismailman vääristymät ovat epäilemättä hienosyisempiä kuin aineellisen riiston ja kurjistumisen kouriintuntuvat muodot; mutta tästä ei seuraa, että psyykkisen ja ruumiillisen tasolle siirretyt ja sisäistetyn sosiaaliset konfliktit olisivat vähemmän tuhoisia." Hyvinvointivaltioon projektina sisältyy hänen mielestään tavoitteiden ja keinojen ristiriita: pyritään tasaveroisiin elämänmuotoihin ja sitä tietä yksilölliseen itsensä toteutukseen sekä spontaaniuteen, mutta valta on liian vaativa väline elämismailman muokkaamiseen. (Habermas 1995, 132–133.) Näin Habermas tähdentää moderniin kehitykseen sisältyviä paradokseja. Hän tuskin julistautuu kuitenkaan spontaanin yhteiskunnan kannattajaksi tuon käsitteen libertaristisessa merkityksessä.

Hyvinvointivaltiolle on ollut ominaista pyrkimys kansalaisten oikeuksien ja turvallisuuden laajentamiseen ja syventämiseen; on ollut kysymys yhä täydellisemmän kansalaisuuden takaamisesta jokaiselle yksilölle. Sitä mukaa kuin yksilöiden ja ihmisryhmien oikeudet ja turvallisuus ovat kehittyneet, teollinen yhteiskunta on kuin

salavihkaa synnyttänyt uudenlaisia riskejä. Hyvinvointivaltiossa riskejä on hallittu paljolti todennäköisyyslaskennan ja sosiaalivakuutuksen avulla. Teollisen yhteiskunnan muutos on johtanut tilanteeseen, jossa riskien hallinta onnistuu vain osittain todennäköisyysteoriaan nojaten; uudenlaiset riskit viittaavat pikemminkin kaaosteorian relevanssiin. Tämä johtaa yhteiskunnassa ja valtiossa uudenlaiseen hallittavuuden ongelmaan. Ympäristön turmeltuminen, ilman hiilidioksidipitoisuuden kasvu ja kasvihuoneilmiö, otsonikato, ydinonnettomuuksien ja kemianteollisuuden hallitsemattomien päästöjen vaara, maapallon väestön kaaosmainen kasvu, humuksen ja makean veden väheneminen, ruoantuotannon riittämättömyyden uhka, rikkaiden ja köyhien maiden välisen elintasokuilun leveneminen ja useat muut vaaratekijät ovat yleismaailmallisia ilmiöitä. Hyvinvointivaltiotkin voivat vain osittain suojautua tällaisilta vaaroilta, ja pitkän päälle niistä tulee yhä suurempia uhkia. Eivätkä uhkat lopu tähän. Energian ja raaka-aineiden riittämättömyys, monet yhteiskunnalliset ongelmat – ennen muuta työttömyys, köyhyys ja syrjäytyminen, ehkä myös väitetty hallinnon "ylikuormitus" –, kansallisvaltioiden kannalta ohjaamattomat ja äärettömän suuret kansainväliset finanssipääoman siirrot jne. kasvattavat ratkaisemattomien ongelmien valtavaa röykkiötä.

Viimeaikaisessa yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa on yhä useammin käytetty riskiyhteiskunnan käsitettä. Tuon käsitteen esitteli saksalainen sosiologi Ulrich Beck vuonna 1986 ilmestyneessä teoksessaan *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Ne riskit, joita Beck on käsitellyt, ovat tietysti tuttuja puheenaiteita jo 1960-luvun lopulta tai 1970-luvulta. Beck on kuitenkin pyrkinyt kehittämään teorian näistä uhkakuvista ja kytkenyt ne osaksi uudenaikaista sosiologista ajattelua. Hänen tulkintansa tieteen ja tutkijain vaikutusmahdollisuuksista näyttää hyvin erilaiselta kuin edellä esitetty Lindblomin näkemys. Beck (1986) väittää suuren osan parlamentin, puolueiden ja legaalisten instituutioiden poliittisesta vallasta siirtyneen tutkijoille. Erityisesti tutkijoiden korporatistiset organisaatiot käyttävät suurta valtaa ja vaikuttavat lainsäädäntöön. Mutta Beck pitää tutkijoiden panosta paljolti kielteisenä, esimerkiksi heidän vaikuttaessaan atomien energian käytön mahdollistavan lain syntyyn. (Lash ja Urry 1994, 35.) Beck kuitenkin tarkoittaa luonnontieteiden ja teknisten tieteiden vaikutusta yhteiskuntaan ja koko maailmaan. Itse asiassa hän on samaa mieltä kuin Lindblom yhteiskuntatieteiden vaikutusmahdollisuuksista, hän on vieläpä Lindblomia pessimistisempi.

Beckin mukaan teollinen yhteiskunta on aluksi vain vähäisessä määrin tiedostanut sen puolen itsestään, joka on vaivihkaa johtanut riskiyhteiskuntaan. Hän erottaa kehityksessä kaksi vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa tuotetaan järjestelmällisesti

seuraamuksia ja vaaratekijöitä, mutta tapahtumien kulku ei joudu keskustelun silmätikuksi eikä poliittisten konfliktien kohteeksi. Tässä vaiheessa korostuu teollisen yhteiskunnan itseidentiteetti, joka voimistaa ja legitimoii omien päätöstensä tuottamia hasardeja. Eletään "residuaaliriskien" yhteiskunnassa: riskit ovat tois-sijaisia ja toisarvoisia verrattuna tuotantotavoitteisiin ja -saavutuksiin. Tilanne muuttuu kokonaan siirryttäessä toiseen vaiheeseen: teollisen yhteiskunnan hasardit alkavat hallita julkisia, poliittisia ja yksityisiä keskusteluja. Tällöin tiedostetaan, että teollisen yhteiskunnan instituutiot tuottavat ja legitimoivat hasardeja, mutta eivät kykene pitämään niitä hallinnassaan. Samalla omaisuus- ja valtasuhteet kuitenkin jäävät muuttumattomiksi. Vaikka teollinen yhteiskunta nyt arvosteleo itseään riskiyhteiskuntana, se yhä tekee päätöksiä ja toimii vanhojen malliensa mukaan. Voimakas, kansainvälisen kilpailun siivittäjä pyrkimys taloudelliseen kasvuun lienee paras esimerkki Beckin tarkoittamasta vanhojen mallien seuraamisesta.

Beck huomauttaa, että dynaamisen riskiyhteiskunnan debatit ja konfliktit näkyvät jo ikään kuin päälleliimattuina etujärjestöjen ja oikeusjärjestelmän toiminnoissa sekä politiikassa. Tällaisen ajattelun pohjalta Beck johtaa refleksiivisen modernisaation käsitteen. Hän kieltää käsittämästä adjektiivia 'refleksiivinen' siten, että se viittaisi reflektioon eli 'heijastukseen'. Sen sijaan hän tahtoo viitata käsitteellä ilmiöön, jota hän luonnehtii yhteiskunnan "itsekonfrontaatioksi": tilanteeksi, jossa yhteiskunta joutuu vastatusten itsensä kanssa. Kysymyksessä on eräänlainen yhteiskunnan itsetutkiskelu, ehkä itsesyytelykin ja samalla joutuminen kasvotusten riskiyhteiskunnan seuraamusten kanssa. Beck korostaa sen prosessin automatiikkaa, joka johtaa teollisesta yhteiskunnasta riskiyhteiskuntaan: muutokset etenevät tahattomasti, huomaamatta, mutta silti pakonomaisesti; ne eivät perustu valintoihin, eikä niitä voida torjua poliittisin keskusteluin. Muutokset ovat olennainen osa autonomista modernisaatiota, joka on sokea ja kuuro seuraamuksille ja vaaroille. (Beck 1996, 27–28.) Kysymys on kansantaloustieteen termein eksternaliteeteista, ulkoisvaikutuksista ja sosiologisesti, Mertonin (1957, 51) käsittein dysfunktioista. Beckin väitteet kuitenkin implikoivat paljon vakavampia seuraamuksia kuin ulkoisvaikutuksilla tai dysfunktioilla tavanomaisesti tarkoitetaan. Hän hahmottelee tavallaan 'pahan yhteiskunnan' muutokuvan: turmioon johtavan tien – dystopian.

Riskiyhteiskunnan käsitteessä korostuu kolme näkökohtaa. Ensinnäkin uuden-aikainen teollinen yhteiskunta on riippuvainen eräistä luonnon ja kulttuurin voimavaroista. Mutta se on käyttämässä nämä reservinsä loppuun vakuuttavalta ja uskottavalta tuntuvan modernisaation edetessä. Paitsi ehtyviin ja saastuviin

luonnonvaroihin Beck viittaa tässä kohden kulttuurisiin elämänmuotoihin, kuten ydinperheen muuttumiseen ja työvoimavarojen käytön muutoksiin, ennen kaikkea palkkatyön lisääntyviin ongelmiin. Toisen olennaisen kohdan käsitteessä muodostaa uudenaikaisen yhteiskunnan suhde niihin hasardeihin ja ongelmiin, joita se synnyttää. Nämä hasardit ja ongelmat eivät mahdu niihin rajoihin, jotka tähän asti on määritelty turvallisuuden yhteiskunnallisille konseptioille. Sosiaalisen järjestyksen peruslähtökohdat joutuvat näiden muutosten vuoksi hämmennyksen tilaan, ja tämä hämmennys koskee laajasti yhteiskunnallista ja poliittista päätöksentekoa – liike-elämästä lainsäädäntöön ja akateemiseen maailmaan. Kolmanneksi teollisen kulttuurin merkityksen kollektiivisten ja ryhmäkohtaisten lähteiden tyhjeneminen, liukeneminen ja viehätyksen katoaminen johtavat siihen, että merkityksen antaminen ja määrittely siirtyvät yksilöille itselleen. Juuri tästä on kysymys individualisoitumisen prosessissa. Teollisen kulttuurin merkityksen kollektiivisia ja ryhmäkohtaisia lähteitä ovat olleet esimerkiksi edistysusko ja luokkatietoisuus, ja sen elämäntyylit ja ideat turvallisuudesta ovat kuuluneet läntisten demokratioiden katsomuksellisiin perusteisiin pitkälle 20. vuosisadalle. (Beck 1996, 28–29.)

Riskiyhteiskunta horjuttaa hyvinvointivaltion riski- ja turvallisuuskalkyyleja. Teollisen aikakauden riskeihin verrattuna ydinvoimateollisuuden ja kemian-teollisuuden riskit sekä ekologiset ja geenimanipulaation riskit eivät ole ajallisesti ja paikallisesti rajoitettavissa. Ne eivät ole myöskään määriteltävissä vakiintuneiden kausaalisuuden, syyllisyyden tai vastuunalaisuuden säännöin eikä niitä voida vakuuttaa tai niistä maksaa korvausta aiempien periaatteiden mukaan. Tšernobylin onnettomuuden kaikki uhrit eivät ole vielä edes syntyneet. Vakuutusyhtiöt eivät myönnä vakuutuksia tällaisten riskien varalta eikä niitä siten voida vakuuttaa. Vähäisen todennäköisyyden, mutta ankarien seuraamusten tapauksessa tekniset riskit voivat olla lähellä nollaa, samalla kun taloudellinen riski on suunnaton. Siten välineellinen rationaalisuus johtaa perin vaikeasti laskettaviin ja käsitettäviin modernisaation muotoihin. Sellaiset moraaliset ja legaaliset periaatteet kuin vastuu, syyllisyys ja saastuttaja maksaa menettävät merkitystään, samoin poliittiset päätöksentekomenettelyt (esim. enemmistöpäätökset). (Beck 1996, 31–32.) On kiinnostavaa todeta, että samaan aikaan kun riskiyhteiskunnan kehitys johtaa vastuunalaisuuden kannalta moraalisesti uudenslaisiin, määrittelemättömiin tilanteisiin, joiden edessä tavalliset ihmiset ovat voimattomia, vaaditaan yksilöiden vastuun lisäämistä omasta elämästään ja toimeentulostaan; tällaista ovat vaatineet myös sosiaalipoliitikot.

Beckin näkemys myöhäismodernin yhteiskunnan kehityksestä on varsin pessimistinen. Burkitt, jonka lainaus esitettiin artikkelin alussa, huomauttaa siitä, kuinka virkistävä on havaita Anthony Giddensin poikkeavan yleisestä pessimistisestä näkemyksestä. Burkitt viittaa Giddensin vuonna 1991 ilmestyneeseen teokseen *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Viitatessaan Giddensin optimismiin Burkitt tarkoittaa lähinnä hänen kaksijakoista tapaansa nähdä myöhäismoderni yhteiskunta siinä elävine ihmisineen. Tässä suhteessa hän poikkeaa poststrukturalismin ja postmodernismin yksiulotteisesta tarkastelutavasta. Kaksijakoisuus tulee näkyviin siinä, että Giddens katsoo moderniuuden yhtäältä hajottavan perinteiset järjestykset ja paikalliset sosiaaliset suhteet, mutta toisaalta yhdistävän ne uudella globaalilla tasolla. Globaalin tason uudenaikaisesta yhdistymisestä voisi olla esimerkkinä internet. Modernius myös pirstaloi uskomusjärjestelmiä, moraalisuutta ja julkista elämää, mutta yhdistelee samalla niitä laajojen tiedonvälitysjärjestelmien avulla. Myöhäismodernius merkitseeekin globaalia järjestystä.

Globaali järjestys ei kuitenkaan ole ongelmaton. Refleksiivisyys tosin vahvistaa yksilöitä suhteessa instituutioihin antamalla heille enemmän valinnanmahdollisuuksia elämässään ja identiteettinsä kehittämisessä. Mutta samalla se luo uudenlaista voimattomuutta ja vallan puutetta vähentämällä toimijoiden (yksilöt, yhteisöt, organisaatiot) suhteellista asiantuntemusta ja siirtämällä sitä asiantuntijaorganisaatioille. Sitä, mistä kaikesta toimijoiden asiantuntemuksen vähenemisessä on kysymys, näyttää olevan hiukan vaikea määritellä. Mutta suuri osa siitä aiheutuu yhä pitemmälle menevästä työnjaosta ja erikoistumisesta: toimijoiden on keskityttävä oman alansa kehittämiseen, ja oman alan huippuasiantuntemuskin saattaa merkitä suhteellisesti kapenevaa asiantuntemusta muilla yhä pitemmälle erikoistuvilla aloilla. Osittain on kysymys samasta ilmiöstä kuin tieteen kehityksessä: tiedetään yhä enemmän yhä kapeammalta alueelta. Asiantuntijajärjestelmät omaksuvat rooleja, jotka aiemmin kuuluivat kaikille. Siten yksilöiden kokemukset hulluudesta, sairaudesta, kuolemasta, rikollisuudesta, seksuaalisuudesta, luonnosta jäävät vähäisiksi ja etäisiksi heidän arkirutiineistaan. (Giddens 1991, 22–23, 80–88, 137–143, 149–169.) Tämän artikkelin aihepiirin kannalta kysymyksessä on vakava hallittavuusongelma. Toimijat, olkoot ne yksilöitä, yhteisöjä tai organisaatioita, pystyvät yhä vähemmän vaikuttamaan oman elämänpiiriinsä tai toiminta-alueensa ulkopuolella. Kysymyksessä on sekä demokratian että elämänhallinnan ongelma.

Hallittavuuden ongelmaa pahentaa toinen näkökohta, joka koskee globalistumista ja kansainvälistymistä. Voimistamalla toiminnan kognitiivista perustaa reflek-

siivisyys vahvistaa yksilöiden asemaa suhteessa instituutioihin. Moderni ihminen käsittää ainakin perinteiset kansalliset instituutiot konkreettisemmin ja pystyy suhteuttamaan ne paremmin omaan toimintaansa kuin perinteisen yhteiskunnan ihminen. Mutta samalla instituutiot globaalistuvat ja kansainvälistyvät, ja niiden toiminta vaikutuksineen siirtyy kauas toimijoiden ulottumattomiin. Yksityisen ihmisen, jopa suurten organisaatioiden on mahdotonta hahmottaa globaalien järjestelmien toimintaa. Globaalisuus etäännyttää asiantuntijajärjestelmiä yhä enemmän tavallisista ihmisistä, ja samalla jokaista ihmistä koskeva päätöksenteko pyrkii siirtymään aina vain kauemmaksi. (Giddens 1991, 183–184; Burkitt 1992, 73–74.)

4 Rationaalisuuden ja ihanteiden kriisi

Perinteisellä rationaalisuudella, jota suunnittelussa selvimmin ilmentää rationaalis-deduktiivinen ideaali, on myöhäismodernin yhteiskunnan suunnittelussa entistäkin vähemmän painoarvoa. Yhteiskuntasuunnittelua toteutetaan kansallisella tasolla, mutta rationaalis-kokonaisvaltaisten suunnitelmien ehtoja on globaalien vaikutusten voimistuessa yhä vaikeampi toteuttaa. Jo riittävän konkreettisten päämääräarvojen kiteyttäminen näyttää myöhäismoderniuden dynaamisessa tilanteessa pulmalliselta. Hyvinvointivaltion kaltainen hyvän yhteiskunnan malli, johon pitkään sisältyi yhteisiä päämääriä ja arvoja, on uudessa tilanteessa murenemassa; Habermasia lainaten se on menettänyt utooppisen energiansa. Hyvinvointivaltiota ei tosin ole toteutettu rationaalis-kokonaisvaltaisena projektina vaan pikemminkin inkrementalistisena ohjelmana. Silti hyvinvointivaltion ajatus on sisältänyt huonojen olojen poistamisen ohella idean hyvästä yhteiskunnasta ja siihen liittyvää utooppista energiaa.

Konkreettisesti hyvinvointivaltion päämäärät on hahmottanut William Beveridge vuonna 1942 ilmestyneessä raportissaan. Taistelu viittä jättiläistä vastaan sisältää sekä käsityksen hyvästä yhteiskunnasta että inkrementalistisen idean yhteiskunnan kehittämisestä. Kaikki Beveridgen esittämät arvot ja ihanteet horjuvat myöhäismodernissa yhteiskunnassa. Taistelu puutetta ja köyhyyttä vastaan on paljolti lakannut, ja puutteenalaisten ihmisten määrä kasvaa kaikissa hyvinvointivaltioissa. Taistelu sairautta vastaan on sekin vastatulessa, kun terveydenhoito-ohjelmia karsitaan. Taistelu tietämättömyyttä vastaan on muuttumassa kansainväliseksi kilpailuksi huippuosaamisesta, teknisestä ja taloudellisesta taitotiedosta. Meritokratia on kaukana kansansivistyksestä; pikemminkin on kysymys Giddensin kuvaaman

asiantuntijavallan kasvusta. Taistelu asumisen ja asuinympäristön surkeutta vastaan on hävitty ensiksi Englannissa ja Yhdysvalloissa, mutta sama kehitys näyttää tarttuneen muihinkin hyvinvointivaltioihin. Taistelussa työttömyyttä ja joutilaisuutta vastaan on käynyt vielä huonommin. Hyvinvointivaltioiden haparoivat ja etsivät uutta suuntaa. Kehityksen hallittavuuden ongelma on niissä muuttunut jokapäiväiseksi kokemukseksi hallitustasolta yksittäisiin kansalaisiin.

Hyvinvointivaltio on joutunut sekä päämääriensä että menetelmiensä vuoksi laajan kritiikin kohteeksi. Libertaristien arvostelu ja heidän ajamansa arvot ovat suodattuneet vähitellen hyvinvointivaltioissa sekä eliitin että tavallisten kansalaisten ajatteluun. Vaikka suuri enemmistö ei arvostelusta huolimatta ole valmis luopumaan hyvinvointivaltiosta, seurauksena on silti epäily, osittain hämmennys siitä, ovatko itsestään selviksi sisäistetyt päämäärät sittenkään realistisia. Vapautta, turvallisuutta, tasa-arvoisuutta, ihmisten oikeutta työhön ja monia muita arvoja on alettu arvioida uusilta näkökannoilta. Tällä hetkellä näyttää esimerkiksi siltä, että hyvinvointivaltion tuottama positiivinen vapaus unohdetaan – ehkäpä itsestäänselvyytenä – tai että positiivista vapautta ei kyetä todellisuudessa tuottamaan. Tilanteessa, jossa hyvin toimeentulevien verorasitus on varsin suuri ja heikompiosaisten sosiaalista tukea siitä huolimatta vähennetään, on luultavasti saavutettu vaihe, jossa positiivinen vapaus alkaa heiketä. Tällaisessa tilanteessa on kysyntää kritiikillä, joka syyttää hyvinvointivaltiota vapauden rajoittamisesta.

Yhteiskuntasuunnittelun tila näyttää ongelmalliselta, tarkasteltakoon sitä rationaaliskokonaisvaltaiselta tai inkrementalistiselta kannalta. Luottamus perinteiseen rationaalisuuteen on kadonnut. Samalla rawlsilainen oikeudenmukaisuuden käsite on myöhäismodernissa yhteiskunnassa paljolti menettänyt merkityksensä. Uudessa globaalisuuden sävyttämässä yhteiskunnassa se teoreettinen malli, jossa autonomiset ihmiset tietämättömyyden verhon takana sopivat oikeudenmukaisesta järjestelmästä, kadottaa yhä selvemmin rationaalisen perustansa. Tietämättömyyden verho on pikemminkin muuttunut hämmennyksen verhoksi, joka peittää ihmisiltä mahdollisuuden nähdä, miten päätökset syntyvät. Yksilöt ja yhteisöt ovat globaalistumisen myötä etäänntyneet mahdollisuuksista vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin. Kun valtaviin monikansallisten yritysten päätökset ja toimet vaikuttavat tavallisen kansalaisen jokapäiväiseen elämään ja arkeen, jopa hänen työllisyyteensä, Rawlsin asettamat oikeudenmukaisuuden ehdot näyttävät entistäkin hypoteettisemmilta. Monikansallinen yritys ei asetu tietämättömyyden verhon taakse tavallisen ihmisen kanssa sopiakseen hyvästä elämästä tai hyvästä yhteiskunnasta. Klassista rationaalisuuden mallia on epäilty jo vuosikymmeniä ja sen rajoitukset on moneen

kertaan eritelty. Mutta myös kommunikatiiviselta (tai dialogiselta) rationaalisuudelta häviää perusta, kun toisena keskusteluosapuolena on epämääräinen globaali toimija ja toisena yksilö, kansalainen.

Yhteiskuntasuunnittelua on vaikea toteuttaa ilman minkäänlaista näkemystä hyvästä yhteiskunnasta. Nykyisissä hyvinvointivaltioissa tuollainen käsitys on himmentynyt, tuskin kuitenkaan siitä syystä, että niissä olisi edetty kohti despoottista järjestelmää. Yksi hyvinvointivaltion keskeisistä edellytyksistä on ollut sellainen makrotalousteoria, joka tukee egalitaarista järjestelmää. Makrotalousteorian kaltaiset teoreettiset rakenteet luultavasti sisältävät aina idean hyvästä yhteiskunnasta. Tässä mielessä on ymmärrettävää, että toimittaessaan kokoomateosta *The Good Society* (1971) Anthony Arblaster ja Steven Lukes sisällyttivät siihen myös jakson Keynesin (1971) yleistä teoriaa koskevasta teoksesta. Tuloerojen kaventaminen poistamatta silti ansaitsemismotiivia, kulutusalttiuden voimistaminen ja ennen muuta täys-työllisyys kuuluvat keynesiläisen yhteiskunnan tuntomerkkeihin. Ei ole sattumaa sekään, että monetarismina tunnetun makrotalousteoreettisen ajattelun keskeinen kehittäjä Milton Friedman on hyvin tunnettu myös libertaristisena yhteiskunta- ja valtioteoreetikkona. Esimerkiksi monetarismiin olennaisena kuuluva luonnollisen työttömyyden käsite on samalla ideologinen käsite ja heijastaa libertaristien näkemystä hyvästä yhteiskunnasta. Monetaristien keskeinen ideologinen painotus näkyy siinä, että he pitävät rahanarvon vakautta huomattavasti tärkeämpänä kuin työllisyyttä. Se, että makrotalousteoriaa luodaan hyvän yhteiskunnan aikaansaamiseksi, on tietysti täysin perusteltua. Sitä sen sijaan täytyy ihmetellä, että tuollaista teoriaa monesti käytetään ja siihen nojaututaan ikään kuin se muodostaisi taloutta ja yhteiskuntaa neutraalilla tavalla ohjaavan käsitteistön. Monetaristisen teorian ongelma näyttää olevan eräänlainen tasapainottomuus. Siinä pyritään hallitsemaan kansantalouden kokonaisuutta tähdentämällä rahanarvon kaltaisia parametrejä. Samalla ihmisen toiminnan keskeiset näkökohdat, hänen elämänsä hallintaan vaikuttavat tekijät, ennen muuta työllisyys, jäävät välineen asemaan. Keynesiläisen teorian painotukset ovat erilaiset, ja voitaneen väittää, että se on tavoitteiltaan läpinäkyvämpi kuin monetaristinen teoria. Yhteiskunnan hallittavuuden kannalta makrotalousteoria on strategisessa asemassa, ja sen vaikutukset heijastuvat talouspolitiikan välityksellä voimakkaina myös ihmisten elämänhallintaan.

Libertaristien kokonaisvaltaisinta hyvän yhteiskunnan mallia on kutsuttu spontaaniksi yhteiskunnaksi. Käsitteen historia ulottuu klassisen liberalismiin alkuaikoihin. David Hume tähdensi, että yhteiskunnan instituutiot eivät ole syntyneet ihmisen tietoisien toiminnan tuloksena, vaikka sopimusteoriat tällaista syntytapaa

edellyttävätkin. Ja koska ne ovat kehittyneet spontaanisti, on epätarkoituksenmukaista pyrkiä muuttamaan niitä suunnittelun avulla. (Barry 1989, 25–28.) Spontaanin yhteiskunnan tarkoituksena on maksimoida yksilöiden toimintavapaus. "Ihmisillä on mahdollisimman suuri vapaus tavoitella omia päämääriään tietojensa perusteella. - - Vapaa, spontaani yhteiskunta on ylivoimainen siinä, että se tuottaa todennäköisimmin jokaiselle yksilölle parhaat mahdollisuudet toteuttaa itseään." (Hautamäki 1993, 171.) Vapauden käsitteellä on monisyinen sisältö. Jo perusjako 'vapaus jostakin' ja 'vapaus johonkin' johtaa kiistoihin siitä, mitä spontaaniin yhteiskuntaan kuuluva näkymättömän käden ohjaus merkitsee vapaudelle.

Spontaanin yhteiskunnan näkyvimpiä kannattajia olivat parin viime vuosikymmenen aikana Margaret Thatcher ja Ronald Reagan. He vastustivat pitkään ja sitkeästi jokseenkin kaikkia ympäristönsuojelua koskevia säännöksiä ja toimenpiteitä, koska katsoivat niiden rajoittavan vapautta. Reagan hallintoineen vastusti myös väestönkasvun rajoittamispyrkimyksiä (Riihinen 1994, 401–402). Thatcherin ja Reaganin hallinnot osoittavat, kuinka spontaani yhteiskunta on omiaan kasvattamaan riskiyhteiskunnan vaaroja. Vapaus on esimerkki niistä arvoista ja käsitteistä, joiden sisältöä tulkitaan eri tavoin ja joiden tulkinnat vaikuttavat suuresti siihen, miten globaalia kehitystä, yhteiskuntien toimintoja ja ihmisten elämää kyetään hallitsemaan. Utopistit ovat yleensä pyrkineet vapauden maksimointiin, mutta he eivät ole määritelleet, mitä he vapaudella tarkoittavat. Sen vuoksi lopputulos on saattanut olla traaginen. Mutta myös spontaani yhteiskunta johtaa umpikujaan – sekin on eräänlaista utopiaa.

Kirjallisuus

Arblaster A, Lukes S, toim. *The good society. A book of readings.* London: Methuen, 1971.

Barry N. *Welfare.* Buckingham: Open University Press, 1990.

Barry NP. *On classical liberalism and libertarianism.* Houndmills: Macmillan, 1989.

Beck U. *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne.* Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986.

Beck U. *Risk society and the provident state.* Julkaisussa: Lash S, Szerszynski B, Wynne B, toim. *Risk, environment and modernity.* London: Sage, 1996: 27–43.

Beveridge W. *Social insurance and allied services.* Cmd 6404. London: H.M.S.O., 1942.

Braybrooke D, Lindblom CE. A strategy of decision. Policy evaluation as a social process. New York: The Free Press of Glencoe, 1963.

Burkitt I. Beyond the 'iron cage': Anthony Giddens on modernity and self. *History of the human sciences* 1992; 5 (3): 71–80.

Culyer AJ. Commodities, characteristics of commodities, characteristics of people, utilities, and the quality of life. Julkaisussa: Baldwin S, Godfrey C, Propper C, toim. *Quality of life. Perspectives and policies*. London: Routledge, 1994: 9–27.

Foucault M. Rajallinen järjestelmä kohtaa rajattoman vaatimuksen. Julkaisussa: Eräsaari R, Rahkonen K, toim. *Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta*. Helsinki: Gaudeamus, 1995: 87–106.

Giddens A. *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press, 1991.

Habermas J. Uusi yleiskatsauksettomuus. Julkaisussa: Eräsaari R, Rahkonen K, toim. *Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta*. Helsinki: Gaudeamus, 1995: 122–143.

Hautamäki A. Spontaaniin yhteiskuntaan – hyvinvointia ilman valtiota. Julkaisussa: Andersson JO, Hautamäki A, Jallinoja R, Niiniluoto I, Uusitalo H. *Hyvinvointivaltio ristiaallokossa. Arvot ja tosiasiat*. Porvoo, Helsinki: WSOY, SITRA, 1993: 133–246.

Hayek FA. *The constitution of liberty*. London: Routledge, 1993 (alun perin 1960).

Hellsten S. John Rawls ja kommunitaristit: kiista oikeudenmukaisuuden perusteista. *Politiikka* 1993; 35 (4): 244–254.

Hellsten S. Poliittinen liberalismi, yksilön oikeudet ja 'hyvä elämä'. *Politiikka* 1996; 38(1): 3–13.

Kangas O, Ritakallio M. Different methods – different results? Approaches to multidimensional poverty. Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health, Themes 5, 1995.

Keynes JM. The successful functioning of individual initiative. Julkaisussa: Arblaster A, Lukes S, toim. *The good society. A book of readings*. London: Methuen, 1971: 310–313.

Lash S, Urry J. *Economies of sign and space*. London: Sage, 1994.

Lindblom CE. *Inquiry and change. The troubled attempt to understand and shape society*. New Haven: Yale University Press, 1990.

Lippmann W. *The good society*. London: Allen and Unwin, 1937.

MacIntyre A. *After virtue*. London: Duckworth, 1981.

MacIntyre A. Justice as a virtue: changing conceptions. Julkaisussa: Avineri S, de-Shalit A, toim. *Communitarianism and individualism*. New York: Oxford University Press, 1992: 51–64.

Merton RK. *Social theory and social structure*. Glencoe, IL: The Free Press, 1957.

- Myerson G. Rhetoric, reason and society. Rationality as dialogue. London: Sage, 1994.
- Popper K. Logik der Forschung. Tübingen: Mohr, 1934.
- Popper K. The open society and its enemies. London: Routledge, 1945.
- Putnam H. Reason, truth and history. Cambridge: Cambridge University Press, 1995 (alun perin 1981).
- Rawls J. A theory of justice. Oxford: Oxford University Press, 1978 (alun perin 1972).
- Rawls J. A well-ordered society. Julkaisussa: Laslett P, Fishkin J, toim. Philosophy, politics and society. Oxford: Blackwell, 1979: 6–20.
- Riihinen O. Onko "spontaani yhteiskunta" mahdollinen? Janus 1994; 4: 399–402.
- Rose N. Eriarvoisuus ja valta hyvinvointivaltion jälkeen. Julkaisussa: Eräsaari R, Rahkonen K, toim. Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Helsinki: Gaudeamus, 1995: 19–56.
- Sandel M. Liberalism and the limits of justice. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- Sandel M. The procedural republic and the unencumbered self. Julkaisussa: Avineri S, de-Shalit A, toim. Communitarianism and individualism. New York: Oxford University Press, 1992: 12–28.
- Taylor C. Atomism. Julkaisussa: Avineri S, de-Shalit A, toim. Communitarianism and individualism. New York: Oxford University Press, 1992: 29–50.
- Walzer M. Membership. Julkaisussa: Avineri S, de-Shalit A, toim. Communitarianism and individualism. New York: Oxford University Press, 1992: 65–84.

Ari Nieminen

**MITEN ANALYSOIDA TALOUDEN JA
YHTEISKUNNAN RAKENNEMUUTOSTA?**

Abstract

Nieminen A. **How should socio-economic structural changes be analysed?** In: Niemelä H, Saari J, Salminen K, eds. *Theoretical approaches to social policy*. Helsinki, 1996: 95–129.

The necessity and urgency of structural changes in the Finnish economy and in society have been debated at least since the 1980s. This article deals with theoretical questions of how socio-economic structural changes can be analysed.

The analytical tools provided by economic sociology are first examined. From the point of view of economic sociology, structural changes can be analysed as an interplay between the diverse institutional arenas of modern society, i.e. as an interplay between "politics", "culture", "economy" and "social relations". However, the problem of these broad classificatory concepts is that they lack a sound concept of economy.

In the second part of the article, a more substantial concept of economy developed by the French regulation school is presented. According to this, originally Marxist, idea of economy, it is the dynamics of capital accumulation which greatly affect the way modern societies develop. Thus, to understand present changes in national and international social configurations, one should analyse how the old modes of capitalist regulation of the economy and society ran into trouble from the mid-1970s onwards. Furthermore, the kind of solutions different actors have tried to bring about in order to ensure a sufficient level of capital accumulation, profits and competitiveness should also be analysed.

At the end of the article, it is argued that the conception of capitalist economy developed by the regulation school is a reasonable starting point when trying to understand present socio-economic dynamics. However, the basic ideas of the regulation school should be complemented by a closer sociological analysis of those actors, organizations and discursive struggles that affect the way economic challenges are met. Interesting analyses could be made, for example, by combining structural socio-economic analysis with discourse analysis.

1 Johdanto¹

Vähintään 1980-luvulta lähtien Suomessa on kiistelty yhteiskunnallisten ja taloudellisten "rakennemuutosten" tarpeellisuudesta, kiireellisyydestä ja sisällöstä, eikä teema näytä massatyöttömyyden riivaamassa EU-Suomessakaan vähemmän ajankohtaiselta. Tässä artikkelissa tarkastelen teoreettisesti sitä, miten yhteiskunnan, talouden ja sosiaalipolitiikan muutoksia voisi ymmärtää ja analysoida. Lähtökohtana on alussa taloussosiologia: mitä analyttisiä välineitä se voisi tarjota? Toiseksi supistan perspektiiviä ja keskityn taloutta institutionaalisenä ilmiönä tutkineen ranskalaisperäisen sääntelykoulun esitykseen: miten sääntelykoulu selittää viime vuosikymmenten sosiaalisia ja taloudellisia muutoksia? Lopuksi arvioin sääntelykoulun ja taloussosiologian lähestymistapoja yhteiskuntakehityksen analysoinnissa.

2 Mitä taloussosiologia voisi olla?

"Teoria" merkitsi antiikin kreikkalaisille erityistä mietiskelevää näkökulmaa asioihin. Teoreettisessa tarkastelussa pohditaan (kaupunki)valtiollisen elämän ja maailman olemuksen ja rakenteen perusteita (Sandkühler 1990, 585–586). Itse asiassa "teorian" kantasana merkitsee katselemista tai mietiskelyä (Brown 1993, 3274). Nykyisin "teorialla" viitataan eri yhteyksissä eri asioihin ja eri tieteenaloilla on toisistaan poikkeavia tapoja muodostaa teorioita (ks. Speck 1980, 636–646). Olennaista käsillä olevan taloussosiologisen kirjoituksen kannalta on, että sekä "arkiymmärrykseen" että "tieteeseen" perustuvat teoreettiset käsitteet olennaisella tavalla konstituivat "taloussosiologian", sen metodit ja tutkimuskohteet. Asia voidaan ilmaista myös siten, että teoretisoidessa rakennetaan malli maailmasta, jonka olemassaolo on mahdollinen ja eri teorit konstruovat erilaisia mahdollisia maailmoja. Näitä mahdollisia maailmoja (teorioita) voidaan sitten testata joko loogisesti sisäisen ristiriidattomuuden suhteen tai empiirisesti testaamalla mahdollisen maailman vastaavuutta todellisen kanssa (ks. Speck 1980, 637). Yhtäältä yhteiskuntateoria siis avaa jäsentyneen tavan tarkastella yhteiskuntaa, mutta toisaalta on huomattava, että jokainen tapa tarkastella yhteiskuntaa sulkee myös ulkopuolelleen koko joukon vaihtoehtoisia tapoja hahmottaa asioita (mahdollisia maailmoja). Koska "taloussosiologian" alue ja metodit ovat varsin vaikeasti rajattavia (Smelser & Swedberg 1994b, 4; Saari 1994, 56 ja 71), on hyödyllistä tarkastella sitä aluksi mahdollisimman

¹ Kiitän hyödyllisistä kriittisistä kommentteista refereitä sekä Pekka Kososta ja Juho Saarta.

laajasti. Näin voidaan välttyä siltä, että teorian muodostuksessa karsitaan heti alussa hedelmällisiä käsitteitä tai metodeja. Mitä siis ovat taloussosiologian mahdolliset maailmat: mitä taloussosiologia voisi olla?

Tavallisesti sosiologisissa teorioissa lähdetään siitä, että moderni yhteiskunta, jonka taloussosiologiaa tässä käsittelen, jakautuu suhteellisen itsenäisiin osa-alueisiin: "politiikkaan", "kulttuuriin", "talouteen".² Määrittelen tässä "talouden" yksinkertaisesti tavaroiden ja palvelujen tuotannoksi, jakeluksi ja kulutukseksi (Smelser 1965, 69). Tämä on varsin laaja "talouden" määritelmä. Taloustieteessä korostetaan lisäksi, että "talouden" käytettävissä olevat voimavarat ovat rajoitettuja tai ihmisten tarpeet rajattomia, mistä seuraa yhtäältä tarve kohdentaa käytettävissä olevat voimavarat järkevästi ja toisaalta ongelmia tuotannon tulosten jakamisessa (Pekkari-nen & Sutela 1980, 31–33; Smelser & Swedberg 1994b, 3).

Maailman luonnonvarat ovat tietysti rajallisia, tästä ei kuitenkaan seuraa sitä, että ihmisten tarpeita ei voitaisi tyydyttää olemassa olevilla resursseilla tai että resurssit olisivat määritelmällisesti niukkoja suhteessa tarpeisiin. "Niukkuus" onkin, ainakin osittain, sosiaalisesti tuotettua, sillä tärkeinä pidettyjen esineiden, symbolien ja arvojen niukkuus suhteessa väestöön on sosiaalisen hierarkian olemassaolon ehto. Yksinkertainen esimerkki valaissee asiaa: jos luksusautoja ja tohtorin arvoja voisi vapaasti ostaa kadunkulmissa viidellä pennillä, näiden esineiden ja symbolien hierarkiaa rakentavat ominaisuudet romahtaisivat. Symboleista ja esineistä yltäkylläinen maailma olisi myös maailma, jossa sosiaalisen hierarkian ylläpito olisi mahdotonta. Koska sosiaalisen hierarkian rakentaminen ja ylläpito (uusintaminen) ovat jatkuvaa kilpailua yksilöiden ja ryhmien välillä, ei myöskään ihmisten "taloudellisilla tarpeilla" ole mitään kattoa – ellei sitten pyritä rajoittamaan ja suuntaamaan itse sosiaalista kilpailua ja tasaamaan hierarkioita (ks. Simmel [1907] 1989, 326–327; Douglas & Isherwood 1980). Joka tapauksessa taloussosiologiselta kannalta "voimavarojen niukkuus" tai "tarpeiden rajattomuus" eivät ole tutkimuksen teoreettisia lähtökohtia vaan mielenkiintoisia tutkimuskohteita (ks. Hahn 1987).

² En ole läheskään varma, onko tällainen sosiaalisen elämän jakaminen "kulttuurin", "talouden" ja "politiikan" pyhään kolminaisuuteen todellakin paras teoreettinen tapa tarkastella yhteiskuntaa (ks. Wallerstein 1990, 64–65), etenkin kun tämä taloussosiologinen pohdiskelu johtaa ajatukset siihen, että nämä sfäärit jatkuvasti sotkeutuvat toisiinsa. Tässä artikkelissa yhteiskuntateorian traditionaaliset institutionaaliset jaot ovat kuitenkin lähtökohtana. Oletan siis, että yhteiskunta sekä teoriassa että todellisuudessa jakautuu näihin suhteellisen itsenäisiin osa-alueisiin.

Lähtien edellä mainitusta teoreettisesta ajatuksesta yhteiskunnan jakautumisesta eri instituutioiden luomiin osa-alueisiin taloussosiologia jakautuu neljään alueeseen sen mukaan, mikä on tutkimuskohteen suhde talouden instituutioon:

- talouden sosiaaliset ja kulttuuriset **edellytykset**;
- taloudellisen toiminnan sosiaaliset ja kulttuuriset **seuraukset**;
- talouden **vuorovaikutus** muiden yhteiskunnan instituutioiden kanssa;
- sosiaaliset ja kulttuuriset suhteet ja ilmiöt talouden **sisällä**.³

Tämä on luonnollisesti varsin laaja taloussosiologian määritelmä, mutta suppeampi, vain talouden instituutioiden tutkimukseen keskittyvä määritelmä jättäisi monia mielenkiintoisia talouden ja muiden yhteiskunnan osa-alueiden vuorovaikutuksia tarkastelun ulkopuolelle. Esitän seuraavaksi joitakin esimerkkejä kultakin taloussosiologian osa-alueelta. Esimerkkejä ei ole tarkoitettu tyhjentäviksi, sillä niillä pyritään vain osoittamaan, että tässä käytettyä jaottelua taloussosiologian osa-alueisiin voi hyvin käyttää tämän laajan alueen systematisointiin.⁴

Ensinnäkin talouden sosiaalisia, kulttuurisia ja poliittisia **edellytyksiä** tutkittaessa voidaan kiinnittää huomiota muun muassa siihen tapaan, jolla poliittiset päätökset ja sosiaaliset ja kulttuuriset rakenteet ovat toimineet kansallisten markkinoiden ja kansantalouksien synnyn edellytyksinä (ks. esim. Marx [1890] 1974, 666–670; Hobsbawm [1962] 1994, 232–239; Myllyntaus 1980, 365–366; Senghaas 1985; työmarkkinoiden sosiaalisista edellytyksistä ks. Marsden 1986; Fevre 1992). Viimeaikaisin esimerkki tällaisesta maantieteellisesti rajatun talousjärjestelmän luomisesta on Euroopan unionin taloudellisen integraation hanke. Taloudellisen EU-integraation edellytyksiin pureutuva taloussosiologia kysyisikin, mitkä poliittiset, kulttuuriset ja

³ Smelser ja Swedberg (1994b, 7) erottavat taloussosiologiassa toisistaan: i) talouden sosiologisen tutkimuksen, ii) talouden ja muiden yhteiskunnan instituutioiden vuorovaikutuksen tutkimuksen ja iii) talouden sosiaalisen kontekstin tutkimuksen. Pyrittäessä jäsentämään taloussosiologian aluetta on kuitenkin mielestäni hyödyllistä erottaa yleinen instituutioiden vuorovaikutus talouden edellytyksistä ja talouden seurauksista.

⁴ Olen pyrkinyt tekemään tähän artikkeliin paljon viitteitä, jotta taloussosiologiasta kiinnostunut lukija löytäisi helpommin itselleen kiinnostavia artikkeleita ja kirjoja. Tätä artikkelia ei ole kuitenkaan tarkoitettu varsinaiseksi taloussosiologian yleisesittelyksi, joita ovat muun muassa seuraavat:

- *The Sociology of Economic Life* (Smelser 1965);
- *Soziologie wirtschaftlichen Handelns* (Heinemann 1987);
- *Economy and Society: Overview in Economic Sociology* (Martinelli & Smelser 1990);
- *The Handbook of Economic Sociology* (Smelser & Swedberg 1994a).

sosiaaliset rakenteet ja suhteet muodostavat pohjan sille, että juuri kyseiset Länsi-Euroopan maat integroituvat taloudellisesti? Kuluisin talouden kulttuurisia edellytyksiä tarkasteleva teos on epäilemättä Max Weberin *Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki* (Weber [1904–5] 1980).

Toiseksi taloussosiologia voi tutkia taloudellisen toiminnan sosiaalisia, kulttuurisia ja poliittisia **seurauksia**. Esimerkiksi suuri osa luokka- ja kerrostumajaon tutkimusta tutkii itse asiassa talouden rakenteiden ja näiden rakenteiden muutosten vaikutuksia sosiaalisiin hierarkioihin (esim. Luokkaprojekti 1984). Émile Durkheimin ([1893] 1990) *Sosiaalisesta työnjaosta* -teoksen ohella yksi kuuluisimpia talouden sosiaalisia seurauksia käsitteleviä tutkimuksia on Georg Simmelin ([1907] 1989) *Rahan filosofia*, jossa Simmel erittelee niitä seurauksia, joita rahatalouden leviämällä on ollut ihmisten elämäntavalle. Simmel esimerkiksi katsoo, että rahatalouden leviäminen on muodostanut tärkeän edellytyksen yksilön rationaalisen laskelmoinnin ja asioita yleensäkin kvantifioivan objektivistisen elämänasenteen yleistymiselle (Simmel [1907] 1989, 448, 592–595 ja 613–616). Tässä mielessä abstrakti, rationaalisesti toimiva ihminen ei luonut nykyaikaista taloutta kuvakseen, vaan rahatalous ja kapitalismi loivat vanhoista sosiaalisista siteistä vapautuneet, tietynlaista rationaalisuutta noudattavat taloudelliset toimijat, kuten yrittäjät, työntekijät ja kuluttajat (ks. esim. Kuckhermann & Wigger-Köster 1985). Tällainen historiallinen lähestymistapa "rationaalisuuteen" painottaa sitä, että kunkin aikakauden vallitseva rationaalisuus on pyrittävä näkemään historiallisessa kontekstissaan: puhdas rationaalisuus on tyhjä abstraktio. Rahatalous siis vapauttaa ihmisiä historiallisista sosiaalisista siteistä, mutta sillä on myös vastakkaisia, ihmisiä toisiinsa sitovia seurauksia, sillä yhteinen, rahan välityksellä toimiva talous pystyy integroimaan toisiinsa suunnattoman joukon ihmisiä, joilla ei muuten olisi mitään tekemistä toistensa kanssa (Simmel [1907] 1989, 400, 469–472, 593 ja 663). Näin esimerkiksi Euroopan unionin yhtenäisvaluutan hankkeella (European Monetary Union, EMU) voi olla kahdenlaisia sosiaalisia seurauksia. Yhtäältä se irrottaa ihmisiä ja yrityksiä vanhoista kansallisvaltiollisista taloudellisista siteistä ja toisaalta se sitoo ihmisiä ja yrityksiä Euroopan unionin taloudelliseen järjestelmään.

Kolmanneksi taloussosiologia tutkii sitä, miten taloudelliset organisaatiot ja institutiot ovat **vuorovaikutuksessa** muiden yhteiskunnan alueiden kanssa. Millaiset suhteet eri instituutioilla on keskenään, onko jokin niistä dominoiva, onko niiden välillä ristiriitoja (ks. Smelser & Swedberg 1994a, kolmas osa)? "Talouden" paikka ja asema suhteessa muihin yhteiskunnan instituutioihin vaihtelee historiallisesti ja eri yhteiskunnissa (ks. Godelier 1987). Tunnetuimpia instituutioiden välisiä suhteita

valottavia tutkimuksia on C. Wright Millsin *Valtaeliitti*-kirja, jossa tarkastellaan taloudellisen, poliittisen ja sotilaallisen eliitin yhteenkietoutumista (Mills [1956] 1970).

Neljänneksi taloussosiologia tutkii myös sosiaalisia ja kulttuurisia tekijöitä taloudellisten instituutioiden ja organisaatioiden **sisällä**. Tällöin ajatellaan, että vaikka "talous", "politiikka", "kulttuuri" ja "sosiaalinen" olisivatkin eriytyneet omiksi osa-alueikseen yhteiskunnassa, silti mikään näistä instituutioista ei ole puhdas, vaan kullakin on sisällään muiden instituutioiden piirteitä ja vaikutusta. Nämä instituutiot esiintyvät siis yhteiskunnassa kaksi kertaa: ensin esimerkiksi erillisenä "politiikan" alueena ja toiseksi poliittisena valta-aspektina muiden instituutioiden sisällä. "Taloudella" on "poliittinen" ja "kulttuurinen" aspektinsa ja niin edelleen. Kun ristiintaulukoidaan kunkin yhteiskunnan osa-alueen nimi ja tätä osa-aluetta kuvaava adjektiivi, saadaan seuraavanlainen taulukko, jossa tällä kertaa mielenkiintoisin on talouden sarake:

Taulukko 1. Yhteiskuntaelämän osa-alueiden lomittuminen.

	Kulttuuri	Politiikka	Talous	Sosiaaliset suhteet
Kulttuurinen			talouden kulttuuri	
Poliittinen			talouden politiikka	
Taloudellinen			"puhdas talous"	
Sosiaalinen			talouden sosiaaliset suhteet	

Taulukossa 1 **talouden kulttuurin** tutkiminen tarkoittaa taloudellisissa organisaatioissa ja instituutioissa vaikuttavien kulttuuristen normien, tapojen ja symbolien tutkimusta, esimerkiksi tapakulttuurin, pukeutumisen, erilaisten taloudellisten diskurssien, yrityskulttuurien, kotitalouden kulttuurisen jäsentämisen, kulutuksen sosiologian tutkimusta (ks. esim. Etzioni 1988; DiMaggio 1994; Lehtonen 1994). **Talouden politiikka** luonnollisesti tutkii valtasuhteita esimerkiksi työnantajien ja

työntekijöiden, yritysten ja julkisen vallan tai miesten ja naisten⁵ välillä (ks. esim. Marx ([1890] 1974, 24. luku; Rueschemeyer 1986; Scott 1985).

"Puhtaan talouden" tutkiminen taas tarkoittaa sitä, että sosiologian on pyrittävä kehittämään omaa käsitystään siitä, miten talous toimii. Monet taloussosiologit aloittavat taloussosiologiset kirjoituksensa kansataloustieteen markkinamallien kritiikillä (esim. Etzioni 1988, x–xi), mutta en ole aivan varma, onko tämä tarpeellista, kun lähdetään etsimään sosiaalista ja kulttuurista (sosiologista) talouden käsitettä. Sosiologithan tutkivat jo nyt mitä moninaisimpia yhteiskunnan erityisaloja omista lähtökohdistaan ja sotkevat "yhteiskuntansa" ja "sosiaaliset suhteensa" kaikkeen mahdolliseen, miksi he eivät tekisi näin myös "talouden" kohdalla?⁶ Tällä en tarkoita sitä, että taloussosiologioiden ei tulisi pyrkiä vuoropuheluun kansataloustieteen kanssa, vaan sitä, että kansantaloustieteen kritiikki tai tarkka tunteminen ei ole taloussosiologian harjoittamisen edellytys. Esimerkkinä taloustieteen ja sosiologian vuorovaikutuksesta käynevät teoriat rationaalisesta valinnasta (ks. Saari 1994; Kangas 1994; Coleman 1994).

Sosiologinen talouden käsite korostaa luonnollisesti ensi sijassa sitä, että taloudellinen toiminta on sosiaalista toimintaa, joka jäsentyy sosiaalisten merkitysten, hierarkioiden ja muiden sosiaalisten suhteiden kautta (Smelser & Swedberg 1994b, 4; Gudeman 1986). Klassinen teksti taloussosiologian peruskäsitteistä on Max Weberin *Talous ja yhteiskunta* -teoksen toinen luku (Weber [1922] 1985, 31–121). Sosiologiselle talouden käsitteelle on tyypillistä, että esimerkiksi "markkinoita" pidetään jo lähtökohtaisesti sosiaalisesti rakentuneena ilmiönä (ks. Swedberg 1994). Toisin on taloustieteessä, jossa "markkinoita" pidetään tavallisesti sosiaalisesti anonyymina instituutiona, jossa itsenäiset ja egoistiset markkinatoimijat tekevät oman etunsa mukaisia päätöksiä. Tällöin jää kuitenkin huomaamatta markkinainstituution suuri sosiaalistava vaikutus: kun tavaroiden ja palvelujen tarjoajat tulevat

⁵ Milkmanin ja Townsleyn (1994, 600) mukaan taloustiede jättää normaalisti naiset ja naisille tyypilliset taloudelliset aktiviteetit tutkimuksen ulkopuolelle ja taloustiede on näin sukupuolisesti vinoutunutta. Tyypillinen esimerkki tällaisesta vinoumasta on tapa laskea bruttokansantuote pyrkimättäkään arvioimaan kotitalouksien kansantaloudellista painoarvoa, joka voi kuitenkin nousta 30–50 %:iin bruttokansantuotteesta (ks. Saari 1994, 93).

⁶ Mielestäni suurin syy siihen, miksi sosiologeilla näyttää olevan vaikeuksia käsitellä taloudellisia ilmiöitä itsenäisesti, on se, että taloustieteellinen diskurssi on hallitseva tapa tarkastella taloutta. Tälle monopolisoidun diskurssin alueelle on vaikeaa tunkeutua muista lähtökohdista käsin.

markkinoille, heidän on alinomaa suunnattava tarjontansa mahdollisten ostajien mieltymysten mukaisesti, mikä merkitsee jatkuvaa painetta sosiaalistua myyjien ja ostajien muodostamaan instituutioon (Simmel [1903] 1983, 176–178).⁷ Näin markkinat ovat jo määritelmällisesti ("markkinat markkinoina") sosiaalinen instituutio, johon ei tarvitse erikseen tuoda mukaan sosiaalisia ja kulttuurisia tekijöitä, ja atomististen markkinoiden käsite on itse asiassa sisäisesti ristiriitainen.

Talouden **sosiaalisten suhteiden** tarkastelu voi merkitä esimerkiksi markkinoiden sosiaalisen rakenteen tarkastelua tai erilaisten etnisten ryhmittymien taloudellisen merkityksen analysointia (ks. esim. Marsden 1986; Light & Karageorgis 1994; Swedberg 1994).

Edellä oleva esitys taloussosiologian pääalueista pyrkii tarjoamaan vain varsin yleisen kuvan taloussosiologian pääalueista, enkä ole siksi yrittänyt sijoittaa siihen kaikkea. Esimerkiksi talouden kansainvälistymisen vaikutus taloussosiologiaan, joka enemmän tai vähemmän julkilausumattomasti olettaa, että tutkimuksen yksikkönä oleva "yhteiskunta" on kansallisvaltio, jää tässä käsittelemättä (ks. Gereffi 1994). Kuitenkin siinä määrin kuin valtiollisesti organisoitujen yhteiskuntien kansainvälinen integraatio lisääntyy, voidaan kysyä, miten mielekästä on samastaa sosiologian yhteiskunnan käsite kansallisvaltion kanssa ja missä määrin koko yhteiskunnan käsite tulisi ajatella uudelleen (Nieminen 1993).

Mitä tekemistä edellä sanotulla sitten on sosiaalipolitiikan kanssa, mitkä ovat talouden ja sosiaalipolitiikan yhteydet (ks. esim. Kosonen 1987 ja 1988; Esping-Andersen 1994)? Sosiaalipolitiikka liittyy kaikkiin neljään taloussosiologian alueeseen. Ensinnäkin sosiaalipoliittiset toimenpiteet voivat luoda talouden toiminta-edellytyksiä, toisaalta sosiaalipolitiikka voi myös olla neutraalia tai haitallista suhteessa talouden toimintaan. Sen enempää teoreettiset kuin empiirisetkään taloustieteelliset tutkimukset eivät kuitenkaan ole antaneet kysymykseen sosiaalipolitiikan taloudellisesta roolista yksiselitteistä vastausta: joidenkin tutkimusten mukaan laaja hyvinvointivaltio haittaa talouskasvua, ja toisten mukaan se taas edistää

⁷ Tällainen markkinayhteiskunnallistuminen vaikuttaa myös tieteessä, ellei sille pyritä kehittämään vastavoimia: tutkijoiden on saatava tuotteensa "myydyksi" ja hyväksytyksi, mikä merkitsee sitä, että tieteellisen kilpailun paine vie sellaisten tutkimusten ja tulosten tekemiseen, joilla on mahdollisimman suuri yleisö (ks. Simmel [1903] 1983, 177). Niinpä yhteiskuntatieteissä dominoivat poliittisesta tilanteesta riippuen kunakin vuosikymmenenä tietyt teemat, teoriat ja kysymyksenasettelut.

talouskasvua (Kajanoja 1994). Toiseksi sosiaalipolitiikka vaikuttaa suoraan talouden toimintaan esimerkiksi työlainsäädännön kautta. Koska sosiaalipoliittiset organisaatiot ovat monissa maissa myös suuria työllistäjiä, sosiaalipolitiikka on myös itse suoraan taloudellista toimintaa. Kolmanneksi sosiaalipolitiikka on rahoituksensa osalta riippuvainen taloudellisen toiminnan tuottamista resursseista, siitä kuinka paljon taloudellisia voimavaroja halutaan tai voidaan sijoittaa sosiaalipolitiikkaan. Neljänneksi sosiaalipoliittiset organisaatiot ja instituutiot osallistuvat yhteiskuntaelämän eri osa-alueiden väliseen vuorovaikutukseen, sekä ristiriitoihin että yhteistyöhön. Yleisemmin sosiaalipoliittiset toimet taidetaan kuitenkin yhdistää talouteen, kun puhutaan kapitalismin tai kilpailutalouden aiheuttamien sosiaalisten ongelmien korjaamisesta, sillä taloudellinen kilpailu tuottaa määritelmän mukaan häviäjiä, ja varallisuus alkaa kasautua herkästi ilman vastatoimia (Simmel [1903] 1983, 184; Simmel [1907] 1989, 522–523).⁸ Tässä mielessä sosiaalipoliittiset toimenpiteet asettavat rajat sille, miten paljon yksilöt ja ryhmät saavat tai joutuvat häviämään, jos ja kun he häviävät taloudellisessa kilpailussa.

Taulukkoon 2 olen tiivistänyt esitystä taloussosiologian osa-alueista ja sosiaalipolitiikasta.

Taulukko 2. Taloussosiologian osa-alueet ja sosiaalipolitiikka.

Taloussosiologian osa-alueet	Esimerkkejä taloussosiologiasta	Sosiaalipolitiikka
Talouden edellytykset	protestanttinen etiikka kapitalismin yhtenä edellytyksenä (Weber)	sosiaalipolitiikka talouden edellytyksiä luovana, haittaavana, neutraalina
Talouden seuraukset	rahatalouden seuraukset elämäntavalle (Simmel)	resursseja sosiaalipolitiikalle; kilpailun luomien haittojen korjaamista
Talous itsessään	talouden kulttuuri talouden politiikka "puhdas talous" talouden sos. suhteet	sosiaalipolitiikka taloudellisenä toimintana; sosiaalipoliittiset toimet talouden sisällä
Instituutioiden vuorovaikutus	eliittien yhteenkietoutuminen (Mills)	sosiaalipoliittiset toimijat vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa

⁸ Esimerkiksi kateuden sosiaalisena funktiona kaikissa yhteiskunnissa on ollut rajoittaa vallan ja varallisuuden kasautumista (Schoeck 1987, 289–304).

Tämän yleisen taloussosiologian alaa kartoittavan katsauksen jälkeen supistan tarkastelun alaa voimakkaasti ja keskityn yhteen kapitalistisen talouden dynamiikkaa tutkineeseen teoriasuuntaukseen: sääntelykouluun. Sääntelykoulu on mielenkiintoinen taloustieteen koulukunta nimenomaan sosiologian kannalta, koska se pyrkii talouden institutionaaliseen ja historialliseen tarkasteluun.⁹ Monet sääntelykoulusta vaikutteita saaneet tai siihen kuuluvat tutkijat ovat myös yhdistäneet sosiaalipolitiikan (hyvinvointivaltion) analyysin taloudellis-sosiaalisten suhteiden tutkimukseen (ks. Kosonen 1987, 5. luku; Jessop 1994; Torfing 1995a ja 1995b).

3 Sääntelykoulu: kapitalismin logiikka ja rakennemuutokset

Läntisten teollisuusmaiden taloudet ja vakiintuneet sosiaaliset suhteet näyttävät joutuneen 1970-luvun puolivälin jälkeen murrokseen. Noin kaksikymmentä vuotta sitten päättyi toisen maailmansodan jälkeen jatkunut pitkä, suhteellisen vakaan talouskasvun aika. Tämänjälkeisen murroskauden aikana yksittäiset kansalliset yhteiskunnat ja kansantaloudet ovat vaihtelevalla rytmillä ja vaihtelevassa määrin joutuneet kokemaan seuraavia muutoksia:

- toisen maailmansodan jälkeen vakiintuneet taloudelliset rakenteet muuttuvat nopeammin kuin aikaisemmin (muun muassa talouden globalisoituminen, pääomaliikkeiden vapauttaminen);
- työttömyysluvut ovat nousseet portaittain yhä suuremmiksi jokaisessa uudessa suhdannetaantumassa, ja toisin kuin aikaisemmin pitkäaikaistyöttömyydestä on tullut pysyvä ongelma monissa maissa;
- vakiintuneet työmarkkinasuhteet ovat hajaantuneet monissa maissa;
- politiikassa on tapahtunut siirtymä oikealle ja uusien sosiaalisten liikkeiden esiintulo, jotka asettavat perinteisen politikoimisen tavan kyseenalaiseksi;
- talouspolitiikassa on alettu korostaa deregulointia, monetarismia ja taloudellisen toiminnan kaikinpuolista "vapauttamista" ja "joustavuutta";
- merkittävää on ollut myös "reaalisosialismin" romahdus 1980-luvun lopussa.

Sopivasti tätä murrosaikaa analysoimaan ja selittämään syntyi Ranskassa 1970-luvulla uusi institutionaalisen taloustieteen suuntaus, "sääntelykoulu", jonka tunne-

⁹ Sääntelykoulu on ainakin aikaisemmin esiintynyt mielellään ainoana institutionaalisen taloustieteen suuntauksena, mutta muitakin löytyy, kuten esimerkiksi Yhdysvalloissa "kasaantumisen sosiaalisten rakenteiden" tutkimus tai usklassinen institutionaalinen taloustiede (ks. Hübner 1990, 213–225; Smelser & Swedberg 1994a; Kotz ym. 1994).

tuimpia ranskalaisia edustajia ovat olleet Michel Aglietta, Robert Boyer ja Alain Lipietz (Kosonen 1987, 84). Myöhemmin myös esimerkiksi Pekka Kosonen, Joachim Hirsch, Bob Jessop ja Jan Otto Andersson ovat saaneet vaikutteita sääntelykoulun ajattelusta.¹⁰ Sääntelykoulu pyrkii analysoimaan ja selittämään sitä, miten kapitalistinen¹¹ talousjärjestelmä historiallisesti muuttuu muodosta toiseen säilyttäen silti perusrakenteensa. Marxilaisena peruslähtökohtana on ollut, että kukin kapitalismin historiallinen vaihe, esimerkiksi sodanjälkeinen "fordismi", kiihdyttää ensin pääoman kasaamista mutta joutuu ennen pitkää kriisiin voittosuhteen pienentyessä. Kriisi on ylitettävissä vain kehittämällä uusi tapa koota pääomaa, mikä taas varmistaa yritysten voitot. Näin kapitalismi muuttuu historian kuluessa muodosta toiseen yritysjohdon ja muiden voimakkaiden taloudellissosiaalisten toimijoiden pyrkimässä takaamaan voitollisen liiketoiminnan (ks. Aglietta 1979, 16–17 ja 383–385; Hübner 1990, 18–31; Hirsch 1990).¹² Tosin julkisessa debatissa ei tavallisesti tietenkään

¹⁰ Valitettavasti ranskan kielen osaamattomuuteni pakottaa minut tyytymään toissijaisiin tai käännettyihin lähteisiin. Toisaalta sääntelykoulun ajatukset ovat sittemmin levinneet myös Saksaan, anglosaksiseen maailmaan ja Pohjoismaihin, joten 1970-luvun jälkeistä kehitystä seurattaessa ei ranskan kielen taito ole enää välttämätöntä. Suomenkielisiä sääntelykoulun lyhyitä yleisesityksiä ovat ainakin Jan Otto Anderssonin artikkeli Sääntelyteoria – pyrkimys luoda uusi perusta makrotaloudelliselle analyysille (Andersson 1986) ja Pekka Kososen teoksen Hyvinvontivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit viides luku (Kosonen 1987). Saksan kielellä laajempia yleisesityksiä ja arvioita on useita, muun muassa: Hübner 1990; Hirsch 1990 (ks. kirja-arvioita: Nieminen 1991), Esser ym. 1994, samoin englanniksi Jessop 1990, Brenner & Glick 1991 ja Torfing 1995b. Tämän artikkelin tärkein lähde on Kurt Hübnerin (1990) huolellinen ja kriittinen esitys sääntelykoulusta. Sääntelykoulun teoreettisesti perustaa luova teos on Michel Agliettan (1979) *Kapitalistisen regulaation teoria*.

¹¹ Tässä yhteydessä on hyödyllistä erottaa toisistaan markkinatalouden yleinen käsite ja kapitalismi (ks. Braudel 1986, 704–707; Ritter & Gründer 1974, 757). Historiallisessa markkinataloudessa on kyse pientuottajien, pienyrittäjien ja näiden asiakkaiden välisestä taloudellisesta vaihdosta, mutta myöhemmin kehittyneelle kapitalismille ovat tyypillisiä suuret ylhäältä johdetut yritysorganisaatiot, kansainvälisen kaupan suuri painoarvo ja pidäkkeettömän kilpailun aiheuttama jatkuva pakko nostaa tuottavuutta ja kasata lisää pääomaa.

¹² Nämä ajatukset perustuvat Marxin esittämään "voiton suhdeluvun laskutendenssin lakiin" (Marx [1894] 1980, 214–216): Kapitalistisessa taloudessa pääomaa kootaan jatkuvasti lisää. Tämä tulee näkyviin muun muassa pysyvän pääoman (koneet ja laitteet, tuotantolaitokset, infrastruktuuri) kasvavana määränä. Samassa suhteessa ei kuitenkaan kasva näillä laitteilla työskentelevien työntekijöiden määrä. Niinpä yksittäinen työntekijä käyttää yhä suurempaa määrää pysyvää pääomaa ja saa aikaan yhä suuremman määrän tuotteita. Näin tuottavuus kasvaa ja tuotteiden yksikköhinnat halpenevat. Pysyvän pääoman kasvaessa ja työntekijöiden tekemän työn pysyessä samana, vähentyessä tai kasvaessa muuttuu pysyvän pääoman ja työn välinen suhde siten, että pysyvän pääoman osuus kasvaa ja työn osuus pienenee. Koska pääoma saa voittoa vain siitä osasta työtä, mistä ei makseta (lisäarvo), merkitsee tämä sitä,

puhuta "pääoman kasaamisen" välttämättömyydestä vaan "kansainvälisestä kilpailukyvyistä", "kannattavasta liiketoiminnasta", "yritysten voitoista" tai "talouskasvusta". Rajoittamattomassa kilpailutaloudessa jatkuva investoiminen (so. pääoman kasaaminen) on kuitenkin perusedellytys, jotta kilpailukyky, voitot, ja talouskasvu voidaan taata.

Säätelykoulu on kehittänyt väljän luokittelevan käsitteistön, jonka avulla se pyrkii kuvaamaan ja analysoimaan kapitalismin muutoksia muodosta toiseen. Näihin käsitteisiin nojautuen voidaan siis myös pyrkiä analysoimaan sosiaalis-taloudellisten rakennemuutosten syitä. Säätelykoulun skeeman tärkeimmät käsitteet ovat seuraavat:

- sääntely,
- sääntelytapa,
- kasaantumisjärjestelmä,
- institutionaaliset muodot (palkkasuhde, rahasuhte, kilpailusuhte, kansainvälinen järjestelmä),
- kriisi.

Seuraavaksi käyn lyhyesti läpi näitä peruskäsitteitä antaakseni tarkemman kuvan siitä, miten rakennemuutokset ymmärretään säätelykoulun piirissä. Huomionarvoista on, että koska säätelykoulu on varsin hajanainen koulukunta, eri tutkijoiden käsitteiden määritelmät voivat poiketa tässä esittämistäni tulkinnoista.

"Säätelyllä" viitataan siihen yleiseen tapaan, jolla kussakin kapitalismin historiallisessa vaiheessa eri yhteiskunnallis-taloudellisten toimijoiden, instituutioiden ja organisaatioiden väliset suhteet on organisoitu. Tällä käsitteellä on kaksi pääasiallista lähdeä: yleinen systeemiteoria (systeemit uusintavat itsensä sääntelemällä toimintaansa) ja kansantaloustieteen tasapainoteoria (markkinat sääntelevät itse itseään pyrkiessään tasapainoon) (Hübner 1990, 33–36). Säätelyn käsitettä ei ole määritelty

että voittojen suhde pysyvään pääomaan laskee. Suurempi määrä tuotantokoneistoa tuottaa siis yhä enemmän ja yhä halvempia tuotteita, mutta koska tämän tuotemäärän tuottamiseen käytetään yhä enemmän koneita ja yhä vähemmän inhimillistä työvoimaa, mahdollisuudet kerätä lisäarvoa vähenevät jatkuvasti, mistä taas seuraa voittojen suhteellisen osuuden pieneneminen suhteessa pysyvään pääomaan. Säätelykoulun perustavana ajatuksena on, että kukin kapitalismin vaihe perustuu tietynlaiselle tavalle organisoida tuotantoa, mutta voiton suhdeluvun laskutendenssin vuoksi kapitalismi myös ajoittain kriisiytyy voittojen (lisäarvon) laskiessa liian alas. Kriisistä selviydytään vain, jos löydetään uusi tapa organisoida tuotantoa, joka taas kasvattaa voitot siedettävälle tasolle.

selkeästi, mistä syystä sen analyttinen arvo ei ole kovin suuri. Ongelmallista on muun muassa se, että "sääntelyä" eli yhteiskunnallisten suhteiden organisoitumista kapitalismille funktionaalilla tavalla voi tulkita esiintyvän paikallisella, valtiollisella ja ylikansallisella tasolla (vrt. Andersson 1986, 214–215).

Sääntelykoulun sääntelyn käsite voidaan kuitenkin erottaa muista julkisessa keskustelussa ja yhteiskuntatieteissä käytetyistä sääntelyn käsitteistä (ks. Hübner 1990, 54–66; Aglietta 1979, 12–13). Ensinnäkään tätä teoreettista käsitettä ei tule sotkea talouspoliittisiin kiistoihin talouden reguloinnista, dereguloinnista tai "joustavoittamisesta". Sääntelykoulun strukturalismista vaikutteita saaneen ajattelun kannalta sekä liberaali markkinakapitalismi että reguloidumpi hyvinvointivaltiollinen kapitalismi ovat vain eri tavalla säänneltyjä kapitalismeja: sääntelyä eli yhteiskunnallis-taloudellisten suhteiden organisoitumista kapitalismin pohjalta tapahtuu tietysti kummassakin. Toiseksi on tärkeää huomata, että yhteiskunnallisten suhteiden sääntely voi tapahtua sekä tietoisien toiminnan kautta että funktionaalisesti.¹³ Tietoista taloudellis-yhteiskunnallista sääntelyä harjoitetaan esimerkiksi talous- ja sosiaalipoliitikassa ja työehtosopimusneuvotteluissa. Funktionaalista sääntelyä on taas esimerkiksi markkinoiden itsesääntely tai eri organisaatioiden funktionaalinen sovittautuminen toisiinsa (esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen ja valtion eri toimijoiden funktionaalisen työnjaon muotoutuminen). Huolimatta voimakkaasta funktionalistisesta pohjavireestään sääntelykoulu ei siis lähde siitä, että kapitalistinen talous tuottaisi automaattisesti itselleen funktionaalisen sosiaalipoliittisen järjestyksen vaan yksilöiden ja ryhmien tietoinen toiminta, diskurssien muutokset ja poliittiset kamppailut muodostavat osan sääntelyn prosesseista. Luonnollisesti monet poliittiset kamppailut tai diskursiiviset muutokset voivat todellisuudessa olla epäfunktionaalisia pääoman kokoamisen kannalta. Kolmanneksi ero löytyy myös niiden myöhäiskapitalismin kriitikoiden suuntaan (Claus Offe, Jürgen Habermas), jotka korostavat yksipuolisesti valtion harjoittamaa yhteiskunnallisen elämän regulointia, mutta unohtavat taloudellisten toimijoiden reguloivat pyrkimykset. Tietoista sääntelyä harjoittavat siis julkisen vallan lisäksi myös yritysjohto, pääoman järjestöt ja muut taloudellisten intressien kantajat. Neljänneksi sääntelykoulun sääntelyn käsite

¹³ Hübner (1990, 97–98) käyttää tässä yhteydessä ilmauksia "suora" (tarkoituksellinen sääntely) ja "epäsuora" (markkinoiden itsesääntely) sääntely, mutta mielestäni selkeämpiä ilmauksia ovat tietoinen sääntely ja funktionaalinen sääntely. Funktionaalinen sääntelyn käsite palautuu luonnollisesti kansantaloustieteelle ja Marxille yhteiseen teoreettiseen malliin, jonka mukaan markkinatasapaino saavutetaan funktionaalisesti, ilman että talouden toimijat vaikuttaisivat tähän tasapainon tilaan suoraan.

sisältää ajatuksen talouden ja yhteiskunnan ajoittaisesta kriisiytymisestä, jolloin jää avoimeksi se, onnistuuko yhteiskunnan taloudellis-sosiaalinen uusintaminen. Sääntely ei siis viittaa yksinkertaiseen ja automaattiseen yhteiskunnan itsensä uusintamiseen.

"Sääntelytapa" on koulukunnalle nimeä antava ja samalla sen yleisin kategoria (Hübner 1990, 188–189). Sääntelytavalla tarkoitetaan sitä erityistä tapaa, jolla kussakin kapitalismin vaiheessa taloudellis-yhteiskunnalliset organisaatiot ja toiminnot järjestäytyvät suhteessa toisiinsa. Kyse on siis sellaisista yhtäältä funktionaalisesti syntyneistä ja toisaalta tietoisien politiikan avulla luoduista vuorovaikutuksen muodoista, jotka takaavat tietynlaisen historiallisen kapitalismin uusiutumisen. Tasapainoteorian käsittein ilmaistuna kussakin vakiintuneessa sääntelytavassa vallitsee eri toimijoiden, organisaatioiden ja instituutioiden välillä sellainen "tasapaino", joka mahdollistaa yhteiskunnallisen rauhan, pääoman kasaantumisen ja talouskasvun. Esimerkkinä tällaisesta suhteellisen kauan aikaa vakaana pysyneestä sääntelytavasta esitetään tavallisesti toisen maailmansodan jälkeen monissa maissa syntynyt "fordismi". "Fordismissa" massatuotanto, massakulutus, keskittyneet työmarkkinasuhteet ja kasvava hyvinvointivaltio yhdessä muodostivat hyvän kehän, jossa eri tekijät vastavuoroisesti vahvistivat toisiaan taaten yhteiskuntarauhan, pääoman kasaantumisen ja talouskasvun (Aglietta 1979, 152–161; Kosonen 1987, 90). Vaikka sääntelytavan käsitteen taustalla näkyikin selvästi ajatus eri tekijöiden välisestä tasapainosta, taloustieteen markkinatasapainon ajatuksesta sääntelykoulu eroaa silti selvästi viitatessaan tasapainolla sekä taloudellisten että sosiaalisten suhteiden suhteellisen ristiriidattomaan tilaan (Hübner 1990, 190).

Sääntelytavan käsite pyrkii identifioimaan taloushistorian eri vaiheita, mutta **"kasaantumisjärjestelmän"** käsitteen alla pyritään analysoimaan tarkemmin kunkin sääntelytavan sisäistä dynamikkaa. Kun Michel Aglietta kirjoitti urauurtavan teoksensa *Teoria kapitalistisesta regulaatiosta* (Aglietta 1979) hän lähti liikkeelle marxilaisittain työnarvoteoriasta. Toisin sanoen tämän teoksen mukaan kunkin sääntelytavan ja kasaantumisjärjestelmän ytimessä on se tapa, jolla työnteko on organisoitu ja sääntelytavat kriisiytyvät, kun kukin kapitalismin vaihe on tyhjentänyt omien työn organisointitapojensa kasvupotentiaalin (Aglietta 1979, 162 ja 169). Tämän mukaisesti Aglietta (1979, 69–70) luonnehtii kasaantumisjärjestelmää seuraavien tekijöiden kautta:

- miten **työvoiman käyttö** tuotannossa on organisoitu (työaika, työvoimaan kuulumista rajoittavat ikäraajat, työnantajien työsopimuksen tekemistä ja irtisanomista koskevat vapaudet ja rajoitukset, työmarkkinasuhteiden sääntely);
- miten **palkat** määräytyvät (millä tavoin näistä neuvotellaan, miten neuvottelujen tuloksia sovelletaan, työmarkkinakonfliktien välitys);
- millä tavalla **työväenluokan uusintaminen** on järjestetty (työttömyysvakuutus, sosiaaliturva, eläkkeet).

Myöhemmin sääntelykoulu (Aglietta muiden mukana) on irtaantunut marxilaisesta työnarvoteoriasta ja suuntautunut yhä enemmän keynesiläisiin kysymyksiin kysynnän ja tarjonnan välisen tasapainon saavuttamisesta (Hübner 1990, 92–93 ja 115–119) tai ryhtynyt analysoimaan eri instituutioiden ja valtion roolia sääntelyssä (Kosonen 1987; Hirsch 1990; Esser ym. 1994) tai hahmottelemaan uudelleen yhteiskunnan ja luonnon suhteita (Lipietz 1992 ja 1995). Niinpä keynesiläisemmin suuntautuneen Robert Boyerin (1986; siteerannut Hübner 1990, 140) mukaan kasaantumisjärjestelmään kuuluu seuraavia piirteitä:

- tuotanto-organisaation tyyppi;
- pääoman kasaantumisen ja realisoinnin ajallisen horisontin pituus;
- miten tuotannon arvo jakaantuu voittoihin, palkkoihin ja veroihin;
- millainen kysynnän rakenne on;
- millä tavalla kapitalistinen talous on vuorovaikutuksessa ja sovittautuu yhteen yhteiskunnan ei-kapitalististen osien kanssa (esim. kotitalouksien ja kapitalistisen talouden välinen vuorovaikutus).

Karkeasti modernin kapitalismin kasaantumisjärjestelmät jakautuvat kahteen päätyyppiin: **ekstensiiviseen ja intensiiviseen kasaantumisjärjestelmään** (ks. Hübner 1990, 83–84 ja 90–92). Ekstensiivisessä kasaantumisjärjestelmässä (lisä)arvon lisäämiseen pyritään työn organisaatiota muuttamalla. Tällöin työntekijöiden perinteinen elämäntapa voi hyvinkin säilyä muuttumattomana, sillä sosiaalis-taloudelliset muutokset koskevat suoraan vain työn organisoimista kapitalistisissa yrityksissä. Intensiivisessä kasaantumisjärjestelmässä taas tuotanto ja kulutus liittyvät paljon kiinteämmin yhteen, jolloin tuotannolliseen pääomaan tehtyjen sijoitusten realisoiminen markkinoilla on paljon varmempaa kuin ekstensiivisessä kasaantumisessa. Toisin sanoen kun ekstensiivistä kasaantumisjärjestelmää luonnehtii tuotannon ja kulutuksen eriytyminen toisistaan, niin talouden syklisillä kriiseillä on ylituotanto- ja ylikasautumiskriisien luonne, koska jatkuvaa kulutusta ei ole varmistettu. Toisin on intensiivisen kasaantumisjärjestelmän vallitessa, tällöin tuotannolliset sijoitukset ovat

sidoksissa kiinteämmin itse kulutukseen massatuotannon ja massakulutuksen yhteensopivuuden kautta. Kun intensiivinen kasaantumisjärjestelmä kohtaa taloudellisen laman, sosiaalipoliittiset järjestelyt (hyvinvointivaltio) ja keskitetyt työmarkkinasuhteet huolehtivat siitä, että kysyntä säilyy ja näin vältytään tuotannollisten investointien ja kulutuksen syvältä ristiriidalta. Tämän intensiivisen kasaantumisen varmistaa monopolistinen sääntely, jossa tavaroiden hinnat ja nimellispalkat nousevat yhtä aikaa keskitettyjen työmarkkinasuhteiden ansiosta. Intensiivisen kasaantumisjärjestelmän ongelmaksi tulee kuitenkin jatkuva inflaatio palkkojen ja hintojen ollessa sidoksissa toisiinsa. Ongelmallista on myös se, että kulutus (ja arvon tuotannon realisointi) on osittain varmistettu kotitalouksien lainoilla (luottokortit, lainat esimerkiksi auton ja asunnon ostoa varten). Kulutuksen riippuvuus kansallisesta luottojärjestelmästä tekee intensiivisen kasaantumisjärjestelmän riippuvaiseksi raha- ja luottojärjestelmän vakaudesta, minkä vuoksi pankki- ja rahoitusjärjestelmän ongelmat vaikuttavat myös tuotantoon. Historiallisesti intensiivisellä kasaantumisjärjestelmällä viitataan toisen maailmansodan jälkeiseen "fordismiin", jossa massatuotanto ja massakulutus liittävät kapitalistisen tuotannon ja ihmisten elämäntavan kiinteästi yhteen (Aglietta 1979, 152–161).¹⁴

Nämä kasaantumisjärjestelmien päätyypit tulkitaan usein pelkästään taloushistorian vaiheiksi. Kyse ei kuitenkaan ensi sijassa ole kapitalismin historiallisten vaiheiden luonnehdinnoista vaan teoreettisista käsitteistä, joilla kuvataan kahta luonteeltaan hyvin erilaista tapaa koota pääomaa. Ilmeisesti juuri tästä syystä Aglietta (1979, 71–72) liittääkin kumpaankin kasaantumisjärjestelmään lisämääreen 'pääasiassa' (predominantly). Historiallisesti kummankin kasaantumisjärjestelmän piirteitä voi esiintyä yhtä aikaa sekä kansallisissa talouksissa että kansainvälisessä talousjärjestelmässä. Lisäksi kansallisten kasaantumisjärjestelmien välillä voi olla hierarkkisia, toisiaan vastavuoroisesti täydentäviä (komplementaarisia) tai ristiriitaisia suhteita. Esimerkiksi joidenkin kehitysmaiden teollisuus- ja maataloustuotantoa voinee hyvin luonnehtia ekstensiiviseksi lisäarvon tuotannoksi, joka "realisoidaan" eli muutetaan rahaksi maailmanmarkkinoilla. Samoin monien teollisuusmaiden

¹⁴ Erilaisia kasaantumisjärjestelmän yhdistelmiä tai "kehitysmalleja" ovat esimerkiksi i) pääasiassa ekstensiivinen kasaantumisjärjestelmä ilman massakulutusta ja kilpailullisella sääntelyllä; ii) pääasiassa intensiivinen kasaantumisjärjestelmä massakulutuksella ja monopolistisella sääntelyllä (tuotannon ja kulutuksen yhteensopivuus) ja iii) historiallisena ylimenokautena edellisten välillä intensiivinen kasaantumisjärjestelmä ilman massakulutusta ja kilpailullisella sääntelyllä (Hübner 1990, 203).

sisältä voinee hyvin löytää ekstensiivisen kasaamisen piirteitä, vaikka kasaantumisjärjestelmä olisikin pääasiassa intensiivinen.

Sääntelytavan ja kasaantumisjärjestelmän eri toimijoiden ja elementtien välinen institutionaalinen yhteensovittautuminen tapahtuu "**institutionaalisten muotojen**" tai yksinkertaisemmin sanottuna "**instituutioiden**" välityksellä. Näitä on Boyerin (1986, ks. Hübner 1990, 174–176) mukaan neljä:

- palkkasuhde,
- rahasuhde (joka sitoo taloudelliset toimijat ja nykyisyyden ja tulevaisuuden toisiinsa),
- kilpailusuhde (yritysten väliset suhteet, esimerkiksi yritysrakenteen keskittymisen tai hajautumisen, markkinaosuuksien jakautuminen, markkinoiden sosiaalinen organisaatio ja hinnanmuodostuksen tapa),
- kansainvälisen järjestelmän organisoitumisen tapa.

Näiden institutionaalisten suhteiden sisällä sääntely voi tapahtua joko lakien ja säännösten, yhteiskunnallisten kompromissien (raha, työmarkkinasuhteiden järjestelmä) tai yhteiskunnallisten arvojen kautta. Osa tästä sääntelystä on tietoista, kuten lainsäädännössä, jossa pyritään tiettyihin tuloksiin, ja osa funktionaalista, kuten rahan kautta tapahtuva sääntely.

Näistä institutionaalisista muodoista on eniten tutkittu palkkasuhteen muutoksia, joissa voi historiallisesti erottaa neljä eri vaihetta (ks. Hübner 1990, 180–181). Kilpailullisessa palkkasuhteessa työvoiman uusintaminen ei ole vielä tullut markkinamuotoiseksi ja työllisyyden ja palkkatulojen kehitys noudattaa taloudellisten suhdanteiden rytmiä. Tayloristisessa palkkasuhteessa työn organisoiminen tapa on muuttunut työn osittamisen kautta, mutta massakulutusta ei ole syntynyt. Fordistista palkkasuhdetta luonnehtivat seuraavat piirteet: työn tuottavuus kasvaa jatkuvasti; kvalifikaatiohierarkia polarisoituu ammattitaitoisten työntekijöiden ja ammattitaidottomien ääripäiksi; välitön palkka kehittyy inflaation ja tuottavuuden tahdissa, mutta epäsuora palkka (sosiaaliedut) irrottaa palkkatyöläisten kokonaistulot työmarkkinoiden kehityksestä. Fordistisen palkkasuhteen maissa on syntynyt työntekijöiden ja liikkeenjohdon välinen "tuottavuussopimus", jonka mukaan palkkojen ja tavaroiden hintojen tulee kasvaa samassa tahdissa (ks. Nieminen 1994, 3. luku). Näin työ ja pääoma ovat fordistisen kasaantumisjärjestelmän maissa muodostaneet yhdessä talouskasvuun pyrkivän blokin; tätä järjestelyä tuskin voi luonnehtia luokkataisteluksi. Neljänneksi fordistisen sääntelytavan jouduttua kriisiin

on mahdollisesti syntymässä olevaa postfordistista palkkasuhdetta luonnehdittu seuraavasti: yritysjohto pyrkii työvoiman käytön "joustavoittamiseen", työvoiman liikkuvuus on lisääntynyt, vaaditaan palkkojen sopeutumista suhdanteisiin ja sosiaalietujen joustavoittamista. Huomionarvoista on, että kunkin tässä karkeasti kuvatun mallin sisällä kansalliset, toimialoittaiset ja muut vaihtelut ovat suuria. Tiivistäen voi sanoa, että palkkasuhteella ja kasaantumisjärjestelmällä on läheinen suhde keskenään – niiden analyttiset perspektiivit ovat vain erilaiset. Tämä tukee sitä teoreettista lähtökohtaa, että tutkittaessa kapitalismin muutoksia palkkatyösuhte ja sen muutokset tulee pitää tarkastelun keskiössä (ks. Aglietta 1979, 18–19 ja 24; Hübner 1990, 180 ja 183–184).

Edellä esiteltyjen sääntelykoulun keskeisimpien talousteoriasta lähtevien käsitteiden lisäksi eri tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota myös muihin sääntelyä luonnehtiviin ilmiöihin. **Kansainvälisen järjestelmän** organisoitumisen tapa, sen vakaus tai epävakaus, on tärkeä edellytys kunkin kansallisen kasaantumisjärjestelmän uusintamiselle. Toisen maailmansodan jälkeen Yhdysvaltain sotilaallinen ja taloudellinen hegemonia auttoi osaltaan pitämään yllä pitkää vakaan kasvun kautta läntisissä teollisuusmaissa (Aglietta 1979, 23 ja 32–33). **Hyvinvointivaltion** laajeneminen tuki monissa maissa talouskasvua pitäessään huolta työvoiman uusintamisesta ja vakauttaessaan kysyntää (ks. Kosonen 1987, 107–111). **Sosiaalistumisen tavan ja valtion roolin** on todettu poikkeavan toisistaan kussakin sääntelytavassa (Hirsch 1990; Jessop 1994). Uusinta kehitystä tässä suhteessa luonnehtii Alain Lipietzin kääntyminen **ekologisten kysymysten** puoleen: hän pyrkii kehittämään "poliittista ekologiaa", sillä talouden tutkimuksen tulisi ottaa huomioon yhteiskunnan vuorovaihtus luonnon kanssa (Lipietz 1995). Mitä erilaisimpien yhteiskunnallisten ilmiöiden tarkastelu "sääntelyn" osina on osoitus teorian avoimuudesta, mikä on sympaattista. Ongelmalliseksi tämän kehityksen tekee se, että samalla kun sääntelykoulu etäännytyönarvoteoriaan pohjautuvista lähtökohdistaan, se menettää myös omaa ominaisluonnettaan ja analyttistä terävyyttään (ks. Hübner 1990, 115).

Sääntelytapojen ja kasaantumisjärjestelmien siirtymistä muodosta toiseen edeltää vanhan järjestelmän kriisiytyminen. Millainen on sääntelykoulun "**kriisin**" käsite ja mikä aiheuttaa sääntelytavan kriisiytymisen? Agliettan mukaan sääntelyteorian tutkimuskohteena on erityisesti sääntelytapojen muutos, transformaatio (Hübner 1990, 231; Aglietta 1979, 16). Tähän huutoon sääntelykoulu on kuitenkin vastannut varsin huonosti, sillä koulukunta on pikemminkin keskittynyt staattis-vertailevasti luokittelemaan eri sääntelytapoja ja kasaantumisjärjestelmiä kuin selvittämään sosiaalis-taloudellisten muutosten dynamiikkaa (Hübner 1990, 209).

Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa "kriisi" muutosten selittäjänä on kärsinyt pahan inflaation, sillä niin monenlaisia ilmiöitä pyritään nykyisin selittämään kriisiytymisellä. Tästä syystä on paikallaan pyrkiä täsmentämään kriisin käsitettä. Kreikan kielen etymologiassa ja lääketieteessä "kriisillä" tarkoitetaan sairauden kulminaatiopistettä, jonka jälkeen potilas joko parantuu tai kuolee. Toisin sanoen kyseessä on lähtökohtaisesti avoin, ei-deterministinen tilanne, jonka lopputulos ei ole ennalta tiedossa. Tämä määritelmä sopii sääntelykoulunkin kriisin käsitteeksi, sillä myös sääntelykoulun ajattelussa sääntelytavan kriisiytymisestä ei seuraa automaattisesti uuden sääntelytavan syntyä, mutta ei myöskään kapitalismin romahdusta. Lisäksi sääntelykoulun kriisin käsitteeseen kuuluu, että kriisin syytä etsitään pääasiassa kriisiytyvän järjestelmän sisäisestä dynamiikasta eli taloudellisen kriisin syytä etsitään taloudellisista lainalaisuuksista. Tosin toissijaisesti sääntelytavan kriisin voivat aiheuttaa myös sellaiset talouden ulkopuoliset häiriöt, joihin vallitseva sääntelytapa ei ole tottunut tai sellaiset sosiaalis-poliittiset kamppailut, jotka häiritsevät totuttua institutionaalista tasapainoa. Sääntelykoululle kriisi onkin sekä talouden funktionaalisen sääntelyn että yhteiskunnallisessa tietoisuudessa esiintyvän (tietoisin sääntelyn) kriisin yhdistelmä. Kriisit jakautuvat kahteen päätyyppiin: sykliset tai pienet kriisit ovat suhdannekriisejä, joista kukin sääntelytapa pystyy toipumaan muuttamatta perusrakenteitaan; rakenteelliset tai suuret kriisit sen sijaan johtavat sääntelytavan rakenteelliseen muutokseen, uuden sääntelytavan syntyyn tai kapitalismin romahdukseen. (Hübner 1990, 228–231 ja 241–243.)

Kaikki sääntelykoulun edustajat jakavat kaksi perusteoreemaa kapitalistisen talouden luonteesta (Hübner 1990, 232): kapitalistiselle taloudelle on ominaista kilpailun pakkolain kautta toteutuva pääoman kasaamisen pakko (sellaiset yritykset, jotka eivät pysy mukana kapitalistisessa tuottavuuskilpailussa, häviävät); pääoman kasaamisen onnistumista mittaa kansantalouden keskimääräinen voittoaste. Sääntelytapa joutuu siis kriisiin, kun keskimääräinen voittoaste laskee liian alas ja pääoman kasaaminen ei enää onnistu. Tästä yhteisestä lähtökohdasta huolimatta eri tutkijat ovat antaneet varsin erilaisia selityksiä sääntelytapojen kriisiytymiselle.

Fordismin kriisin selityksissä sääntelykoulun selitykset jakautuvat kolmeen päätyyppiin (ks. Hübner 1990, 235–241 ja 249–250). Ylikasaantumisteorian (esim. Alain Lipietz, Michel Aglietta) mukaan yritykset investoivat liikaa tuotantoon, jolloin näiden investointien tuotot heikkenivät. Toisen kriisiselityksen mukaan (esim. Boyer 1986) työntekijöiden työpaikkatason vastarinta (poissaolot, hidastelu, työvälitöiden vahingoittaminen), jatkuva palkat-hinnat-voitot-inflaatiopiraali sekä kiihtynyt kansainvälinen kilpailu kuristivat liikaa yritysten voittoja (ns. profit-

squeeze). Lopuksi ylituotantoteorian mukaan kriisin aiheutti se, että syntyi ongelmia tuotettujen tavaroiden myynnissä. Ongelmana näissä kriisielityksissä on se, että vaikka sääntelykoulun edustajat ovat usein samaa mieltä empiirisistä lähtökohdista, esimerkiksi siitä että tuottavuuden heikkeneminen aiheutti fordismen kriisin, siitä huolimatta heidän kriisielityksensä poikkeavat toisistaan (Hübner 1990, 262).

4 Muutoksen dynamiikka: reaalisia paineita ja diskursiivisia muutoksia

Edellä olen käynyt lyhyesti läpi sääntelykoulun keskeisiä käsitteitä. Jotta tämä luokitteleva esitys saisi lihaa luidensa ympärille ja jotta päästäisiin paremmin kiinni itse sääntelytavan ja kasaantumisjärjestelmän muutoksen dynamiikkaan, olen taulukossa 3 käynyt läpi fordistisen sääntelytavan piirteitä, sen kriisiytymisen syitä ja muotoutumassa olevan "postfordistisen" sääntelytavan ominaisuuksia. Luonnollisesti sodanjälkeisen kasvukauden fordismista löytyy monia kansallisia muunnoksia ja tämän kasaantumisjärjestelmän keskeiset piirteet kehittyivät eri tahdissa eri maissa. Lisäksi voidaan kysyä, missä määrin kaikki teollisuusmaatkaan koskaan ovat olleet fordistisia, mutta tämä on empiirisen tutkimuksen kysymys, jota en tässä käsittele. Tärkeää on kuitenkin se, että fordismen tapaisia käsitteitä käytetään analyttisesti selventämään kasaantumisjärjestelmien luonnetta eikä lähdetä siitä, että ne ensi sijassa kuvaavat kategoriaalisesti toisistaan erottuvia historian ajanjaksoja; fordistisia kasaantumisjärjestelmän piirteitä voi löytyä niin fordismia edeltävältä ajanjaksolta kuin sen jälkeenkin.¹⁵ Taulukkoa tulee siis lukea siten, että postfordismen (tai millä nimellä uutta sääntelytapaa sitten halutaankin nimittää) synty merkitsee uusien postfordististen tendenssien voimistumista suhteessa fordismen kehityspiirteisiin, mutta kyse ei ole kahdesta kategorisesti toisistaan erottuvasta ajanjaksosta. Taulukossa ajatuksena on, että fordistinen sääntelytapa muuttuu kriisin kautta postfordistiseksi sääntelytavaksi; toisin sanoen postfordismen piirteet on tulkittava pyrkimyksiksi vastata fordismen ongelmiin organisoimalla uudella tavalla taloudellisia ja sosiaalisia suhteita. Näin monet yhteiskunnan rakenteelliset muutokset on liitetty talouden dynamiikkaan.

¹⁵ Tämä monien fordismen piirteiden jatkuminen myös postfordismissa perustelee sen, miksi uutta sääntelytapaa on mielekästä kutsua juuri "postfordistiseksi", vaikka tämän nimityksen ongelmana on se, ettei se sano mitään sisällöllistä itse sääntelytavan luonteesta (Kosonen 1992, 32). "Postfordismi" tuo esille sen, että joissakin suhteissa fordistinen sääntelytapa jatkaa toimintaansa ja joissakin suhteissa ei: fordismi leimaa postfordismia (ks. Jessop 1994, 17). Sisällöllisemmin uutta sääntelytapaa on nimitetty "joustavaksi ja keskitetyksi verkostotaloudeksi" (Kosonen 1992, 33) tai "liberaaliksi produktivismiksi" (Lipietz 1992, 30).

Useimmissa maissa tai kansainvälisellä tasolla postfordistinen sääntelytapa lienee vasta muodostumassa, joten sitä ei voi luonnehtia yksityiskohtaisesti. Taulukossa 3 olen kuitenkin listannut joitakin postfordismin luonnehdintoja, ja näistä kiinnitän tässä enemmän huomiota postfordistiseen työprosessiin, yhteiskunnallistumisen tapaan, talouden kansainvälistymisen aiheuttamiin ongelmiin sekä tietoisien ja funktionaalisen sääntelyn rooleihin uuden sääntelytavan löytämisessä.

Ensinnäkin fordistisen työprosessin tuottavuusongelmiin on postfordismissa pyritty vastaamaan eri strategioilla. On kuitenkin kyseenalaista, ovatko kaikki nämä strategiat päteviä vastauksia fordistiseen työn tuottavuuden kriisiin (ks. Lipietz 1992, 36–42). Siinä määrin kuin vastauksena on ollut lisääntyvä automatisointi ja työorganisaation tayloristinen "rationalisointi", on kyseenalaista, pystyykö tällainen strategia vastaamaan fordismin tuottavuusongelmiin, sillä työn automatisointi ja osittaminen eristävät ja vieraannuttavat työntekijöitä entistä enemmän työstä, minkä seurauksena voi hyvin olla entistä vähäisempi sitoutuminen työprosessiin. Vaihtoehdon uustayloristiselle työn jatkuvalle osittamiselle voisi tarjota ryhmätyön korostaminen. Ongelmalliseksi voivat osoittautua myös eräät "joustavuuden" ja "yrittäjyyden" muodot, jos ne toteutetaan pelkästään työnantajan ja suurten yritysten ehdoilla. Sanelupolitiikka ja epävarmat tai lyhytaikaiset työsuhteet tuskin saavat työntekijöitä sitoutumaan positiivisella tavalla työnsä sisältöön ja yritystoiminnan kehittämiseen, jolloin myös tuottavuus voi jäädä heikoksi.

Alain Lipietzin (1992, 64–76; ks. myös Kosonen 1988, 157–161; Aglietta 1979, 385) mukaan perusratkaisu postfordistiseen työprosessin organisoimisen ongelmaan on uusi työn ja pääoman välinen "tuottavuussopimus", jossa työntekijät ja ammattiliitot osallistuvat "antitayloristiseen" vallankumoukseen sitoutumalla työprosessiin ja saavat vastalahjaksi lisää autonomiaa itse työprosessissa sekä työnantajien ja viranomaisten sitoumuksen työllistämiseen. Tällainen uusi tuottavuussopimus on kuitenkin ongelmallinen sekä työntekijöille että työnantajille. Työntekijöille saattaa muodostua ongelmalliseksi syvempi yhteistyö yritysjohdon kanssa ja entisestä taisteluasenteesta luopuminen. Työnantajien valta-asema taas heikkenisi, jos työprosessissa korostettaisiin itseohjautuvia työryhmiä. Pulmallista on myös se, että sääntelytavan kriisi, joukkotyöttömyys, liberaalin talouspolitiikan hegemonia ja pääomaliikkeiden kansainvälinen vapauttaminen ovat vahvistaneet pääoman valta-asemia niin, että sen edustajat eivät useinkaan ole kiinnostuneita uusista kompromisseista työntekijöiden kanssa. Toisin sanoen joissakin tapauksissa yritysjohdon pyrkimys säilyttää vallitseva valta-asema saattaa tuottaa taloudellisesti epärationaalisia ratkaisuja. Tämä on hyvä esimerkki ensimmäisessä jaksossa esitellystä yhteiskun-

Taulukko 3. Fordismista kriisiin kautta postfordismiin.

Säätelytavan piirteitä	Fordismi → →	Kriisi → →	Postfordismi
Kasaantumisjärjestelmä	intensiivinen	yleinen kriisielitys: kasaantumisjärjestelmän sisäiset ristiriidat / kasvupotentiaalin tyhjentyminen	ekstensiivinen, ongelmia intensiivisen kasaantumisen saavuttamisessa
Työprosessi	tayloristinen/fordistinen työn organisointi	työntekijöiden vastarinta, liian vähäinen sitoutuminen palkkatyöhön, yli-investoinnit	uustaylorismi, "joustavat" työorganisaation muodot, uusi yrittäjyys
Palkkasuhde	suhteellisen keskitehty työmarkkinasuhteet, työn ja pääoman "tuottavuussopimus"	palkat-hinnat-voitot-inflaatiospiraali	työmarkkinasuhteiden hajautuminen, palkkasumman suhteellinen vähentäminen, tuloerojen kasvu
Kilpailusuhde	vakiintuneet kilpailusuhteet ja markkinaosuudet	talouden kansainvälistyminen muuttaa totuttuja suhteita yritysten välillä	yritysrakenteen uudelleenorganisointi: keskittymistä että hajauttamista yritysverkostoihin
Rahasuhde	kansallisesti säännelty rahajärjestelmä	pääomaliikkeiden kansainvälistyminen, rahajärjestelmän epävakaus	yritykset säännellä kansainvälistä rahajärjestelmää (EMU yms.) tai sopeutuminen vapaisiin pääomaliikkeisiin
Sosiaalipolitiikka, (hyvinvointi)valtion rooli	yleiset kaikkiin kohdistuvat sosiaalipolitiittiset toimet	"sosiaalipolitiittiset järjestelyt tulivat liian kalliiksi"	valtiollisen sosiaalipolitiikan leikkaukset, hyvinvointivaltion "joustavoittaminen", yksityinen sosiaalivakuutus
Yhteiskunnallistumisen tap	osallistuminen tekniiseen, sosiaalis-taloudelliseen ja valtiolliseen "edistykseen"	kritiikki hyvinvointivaltion "byrokratiaa" kohtaan, "riippuvuuden" ja "passivoitumisen" kritiikki	markkinayhteiskunnallistuminen, "hierarkkinen individualismi"
Kansainvälinen järjestelmä	Yhdysvaltojen hegemonia takasi vakaan kansainvälisen järjestelmän, jonka ydin-osissa kansallinen fordistinen sääntely onnistui	Yhdysvaltain hegemonian lasku, talouden kansainvälistyminen murentaa kansallisen fordismia perustaa	globaali kolminapainen järjestelmä (Yhdysvallat, Japani, Saksa (EU)), epävakampi kuin hegemoninen järjestelmä

nan osa-alueiden (politiikan ja talouden) lomittumisesta (ks. ed. taulukko 1, s. 101) sekä siitä keskeisestä merkityksestä, joka sosiaalisella luottamuksella on taloudelliselle toiminnalle (ks. Fukuyama 1995).

Toiseksi Alain Lipietz (1992, 11–12 ja 34) on mielenkiintoisella tavalla luonnehtinut postfordistista yhteiskunnallistumisen tapaa. Fordismin yhteiskunnallistuminen perustui kollektiiviseen osallistumiseen tekniseen, taloudellis-sosiaaliseen ja valtiolliseen "edistykseen", mutta postfordistista yhteiskunnallistumista luonnehtivat paljon paljaammin talouden "asiapakot" ja "hierarkkinen individualismi". "Hierarkkisen individualismin" mukaisessa yhteiskunnallistumisessa yksilön kiinnittyminen laajempaan sosiaaliseen yhteisöön perustuu vain hänen yksilöllisiin intresseihinsä, joista sosiaalinen yhteisö kokonaisuutena ei puolestaan välitä. Toisaalta yhteiskunta kokonaisuutena saa merkityksensä lähinnä sen voittajayksilöiden tai vallanpitäjien kautta, nämä edustavat kokonaisuutta ja saattavat ottaa häviäjiä siipiensä suojaan.¹⁶ Lipietzin ajatukset uudesta postfordistisesta sosiaalistumisen tavasta vastannevat melko tarkkaan markkinayhteiskunnallistumisen mallia, jossa markkinat sitovat yksilöt funktionaalisesti toisiinsa ja taloudellisessa kilpailussa voittaneet muodostavat yhteiskunnallisen eliitin.

Kolmanneksi, kuten taulukosta 3 ilmenee, postfordismissa kansainvälisen talouden painoarvo on suurempi kuin fordismissa. Taloudellisen globalisaation jatkuvuuden ja väistämättömyyden korostaminen kuuluu nykyään yhteiskuntatieteelliseen normaalidiskurssiin, mutta harvemmin näkee kysyttävän, **miksi** taloudellinen globalisaatio on kiihtynyt (taloudellisen globalisoitumisen kriittistä empiiristä tarkastelua, ks. Hirst & Thompson 1996). Työnarvoteoriasta lähtevä sääntelyteoreettinen selitys voisi näyttää seuraavalta. Kun fordistinen kasaantumisjärjestelmä oli tyhjentänyt kasvupotentiaalinsa, yritykset ovat kasvavassa määrin yrittäneet taas lisätä voittojaan pyrkimällä tunkeutumaan uusille markkinoille, sijoittamalla (usein työvoimavaltaista) tuotantoa alhaisen palkkatason maihin, ja toisaalta ne ovat pyrkineet lisävoittoihin siirtymällä toimimaan kansainvälisillä sijoitusmarkkinoilla

¹⁶ "Hierarkkisen individualismin" mukaista yhteiskunnallistumisen tapaa näyttää ainakin Suomessa, ja mahdollisesti muissakin maissa, vastaavan tiedotusvälineiden into juhlia voittajia (voitokkaimmat yritysjohtajat, yritykset, jääkiekkjoukkueet, orkesterinjohtajat) ja samastaa "Suomen" tai suomalaisten menestys voittajien menestykseen.

(yrityksistä ja kansainvälisistä sijoitusmarkkinoista, Lash & Urry 1987, 198 ja 208).¹⁷ Erityisesti Yhdysvaltojen kansainvälisen kilpailukyvyyn heikkeneminen 1960-luvun lopulla suhteessa Japaniin ja Länsi-Saksaan pakotti amerikkalaisia yrityksiä tällaiseen tuotannon kansainvälistämiseen (Lipietz 1992, 18–19). Tämä prosessi on ollut itseään vahvistava, sillä mitä useampi yritys saa kilpailuetua globaalin strategiansa avulla, sitä useamman kilpailevan yrityksen on tehtävä samoin. Tämän selityksen mukaan taloudellisen globalisaation kiihtyminen palautuisi, ainakin osittain, lopulta fordistisen työprosessin ja kapitalistisen kasaantumisen ongelmiin: globaalimpi postfordistinen kasaantumisjärjestelmä pyrkii olemaan vastaus ensi sijassa kansallisvaltiollisesti organisoituneen fordismien tuottavuusongelmiin (ks. Fröbel ym. 1986; Altvater & Hübner 1989).

Mutta vaikka globalisoitumisen strategia pystyisikin vastaamaan fordismien tuottavuus- ja tarjontaongelmiin (ja jos unohdetaan tämän taloudellisen pohdiskelun ajaksi globaalin postfordismien ekologiset ja inhimilliset ongelmat, kuten laaja lapsityövoiman käyttö), sille voi ennustaa vaikeuksia talouden kysyntäpuolen kanssa. Kuten edellä esitettiin, fordistinen intensiivinen kasaantumisjärjestelmä takasi pääoman kokoamisen ja suhteellisen tasaisen talouskasvun, koska se pystyi yhdistämään massatuotannon ja massakulutuksen. Bob Jessopin (1994, 19–20) mukaan postfordismi olisi jo ratkaissut tuotannon ja kulutuksen yhteensovittamisen siten, että "joustavaa tuotantoa" vastaamaan on syntynyt "joustava kulutus". Tässä joustavuuteen perustuvassa kasaantumisjärjestelmässä pääoman kokoamisen takaava hyvä kehä syntyisi seuraavalla tavalla. Ensinnäkin tuotannon puolella tuottavuutta parannettaisiin jatkuvasti uusilla innovaatioilla, tuotteiden varioinnilla (economies of scope) ja tuotantoa joustavoittamalla. Toiseksi joustava ja varioiva kysyntä syntyisi puolestaan uusien monitaitoisten työntekijöiden ja palveluammateissa toimivien parissa. Erityisen huomionarvoista on se, että tämä joustava kysyntä syntyisi globaaleilla markkinoilla, joten kyseessä olisi ensi sijassa kansainvälisesti suuntautunut kasaantumisjärjestelmä.

Jessopin ajatus joustavan tuotannon ja kysynnän talouskasvua tukevasta hyvästä kehästä voi kuitenkin olla ennenaikainen, sillä mikä takaa, että yritysten vaihtelevat tuotevalikoimat, uudet innovatiiviset keksinnöt ja kysyntä todella kohtaavat globaaleilla markkinoilla? Koska globaalit kilpailutilanteet ja markkinaosuudet

¹⁷ Itse asiassa jo Marx ([1894] 1980, 240–243) esitti, että ulkomaankauppaa lisäämällä ja tuotantoa kansainvälistämällä (viime vuosisadalla: tuottamalla siirtomaissa) voidaan pyrkiä lisäämään voittoja ja vastustamaan voiton suhdeluvun laskutendenssiä.

yritysten välillä (kilpailusuhde) muuttuvat jatkuvasti, ei ole mitään takeita siitä, että tämän päivän investoinnit tuottavat huomenna voittoa. Lisäksi mitä useampi maa omaksuu globaalin kilpailukyvyyn talouspolitiikan, jossa pyritään kotimaisen kulutuksen vähentämiseen ja kansainvälisesti kilpailukykyisen tuotannon tukemiseen, sitä enemmän globaali kokonaiskysyntä vähenee (Lipietz 1992, 18–19). Tilannetta epätasapainottaa vielä kansainvälisten valuutta- ja pääomamarkkinoiden epävakaas. Robert Boyer onkin esittänyt, että postfordistinen kasaantumisjärjestelmä olisi lähinnä ekstensiivinen: tuotannon ja kulutuksen välillä ei ole läheistä kytkentää postfordismissa (ks. Hübner 1990, 144). Toisin sanoen, koska globaalilta talousjärjestelmästä puuttuu tietoinen sääntely, joka pyrki takaamaan kysynnän ja tuotannon hyvän kehän, ja koska globaali funktionaalinenkin sääntely voi osoittautua varsin epävakaaksi (globaalien raha- ja tavaramarkkinoiden sosiaalisten rakenteiden epävakaas), voi ennustaa, että murroskausi fordismien ja postfordismin välillä tulee olemaan varsin pitkä. Toinen vaihtoehto olisi, että postfordismia itseään luonnehtii jatkuva epävakaas tai kriisialtius ja että fordismi muodosti poikkeuksellisen pitkän vakaan kehityksen vaiheen kapitalismin historiassa, jota muuten leimaa epävakaas. Luonnollisesti kehitys ei riipu vain taloudellisista "lainalaisuuksista" vaan myös poliittisista ja kulttuurisista muutoksista sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Kansainvälisen järjestelmän epävakaas panee kuitenkin epäilemään, miten järkevää on korostaa globaalia kilpailukykyä kansallisen tai eurooppalaisen talouspolitiikan pääasiallisena tavoitteena.

Edellä on jo tullut esille sekä rakennemuutosta aiheuttavia reaalisia paineita että erilaisia (diskursiivisia) strategioita, joilla näihin paineisiin on pyritty vastaamaan. Yleisesti tietoisien ja funktionaalisen sääntelyn suhteita uuden sääntelytavan muodostumisessa voi kuvailla seuraavasti. Uusi sääntelytapa löytyy sääntelykoulun mukaan tietoisien ja funktionaalisen sääntelyn vuorovaikutuksen tuloksena (ks. Hübner 1990, 278). Kun vanhan sääntelytavan reaalin kriisiytyminen tulee yleiseen tietoisuuteen, alkavat erilaiset yhteiskunnalliset toimijat, kuten yritysjohto, pääoman järjestöt, poliittiset puolueet, ammattiliitot, esittää erilaisia yhteiskunnallistaloudellisen kehityksen ohjelmia, "hegemonisia projekteja" (ks. Kosonen 1987, 71), joiden tarkoituksena on tarjota vastauksia taloudellis-sosiaalisiin ongelmiin. Esittäjiensä mukaan nämä hegemonisiksi tarkoitetut ohjelmat pystyvät parhaalla mahdollisella tavalla vastaamaan kriisin aiheuttaneisiin kansallisiin ongelmiin. Esimerkin tällaisesta laajasta hegemonisesta projektista tarjoaa liberaali "thatcherismi" Englannissa (Jessop 1994, 30).

Tavallisesti julkisuuteen tarjotut taloudellis-sosiaalisen uudistuksen ohjelmat tuskin kuitenkaan ovat loppuun asti mietittyjä, monitahoisen yhteiskunnallis-taloudellisen dynamiikan huomioon ottavia "hegemonisia projekteja", pikemminkin ne heijastavat esittäjätahojensa intressejä ja maailmankuvaa sekä vallitsevia tapoja selittää ongelmien syitä. Kunkin toimijan esittämä toimintasuunnitelma katsoo maailmaa tietystä perpektiivistä, korostaa joitakin asioita enemmän kuin toisia ja tavallisesti jättää koko joukon asioita kokonaan diskurssinsa ulkopuolelle. Tästä syystä yksittäiset toimintasuunnitelmat tuskin sellaisenaan pystyvät synnyttämään uutta sääntelytapaa – vaikka jokin yksittäinen toimintasuunnitelma tai laajempi hegemoninen projekti pystyisikin lyömään itsensä läpi sellaisenaan. Luonnollisesti riippuu vallitsevista yhteiskunnallisista valtasuhteista, julkisen keskustelun avoimuudesta ja ylipäänsä tarjottujen vaihtoehtojen määrästä, missä määrin eri toimintasuunnitelmien välillä on aitoa kilpailua ja missä määrin uusi hegemoninen diskurssi sanellaan "ylhäältä alas". Uusi sääntelytapa syntyy (tai tarkemmin sanoen: se löydetään), kun diskursiivinen tai ideologinen kamppailu on saanut aikaan uuden konsensuksen oikeasta tavasta organisoida sosiaalis-taloudellisia suhteita.

Toisaalta diskursiivisten kamppailujen tuottama uusi konsensus ei yksinään riitä luomaan uutta sääntelytapaa, vaan tähän tarvitaan vielä funktionaalisen sääntelyn prosessejakin: eri organisaatioiden on sovittauduttava toisiinsa, markkina- ja yritysrakenteiden on uusiuduttava ja niin edelleen. Näin uusi sääntelytapa syntyy sekä tietoisesti että funktionaalisen sääntelyn kautta ja näiden vuorovaikutuksen tuloksena. Vakiintunutkaan sääntelytapa ei ole vailta poliittisia ristiriitoja tai diskursiivisia kamppailuja, mutta ne käydään yhden ja saman hegemonisen diskurssin tai vallitsevan maailmankuvan sisällä (ks. fordistisesta ja postfordistisesta maailmankuvasta Lipietz 1992, 10–13 ja 30–34). Toisin sanoen vakiintunutkaan sääntelytapa ei lopeta poliittis-taloudellisia kamppailuja, mutta se asettaa ne historialliset legitiimien ja "rationaalisten" kysymysten raamit, joissa kamppailut käydään.

5 Sääntelykoulun ja taloussosiologian näkökulmat

Miten voitaisiin arvioida taloussosiologian ja sääntelykoulun näkökulmia sosio-ekonomisten muutosten analysoinnissa?

Sääntelykoulun hyväksi on laskettava se, että sen edustajilla on teoreettinen pyrkimys ymmärtää historiallisesti talouden ja yhteiskuntien kehitystä. Tästä syystä

sääntelykoulun näkemys on paljon lähempänä reaalista historiaa kuin abstraktit markkinamallit tai rationaalisen valinnan teoriat, joiden malleihin historiallinen sisältö, eri toimijat, organisaatiot, instituutiot ja historilliset rationaliteetit on lisättävä erikseen jälkikäteen. Tämä historiallisesta ajasta lähteminen vastakohtana uusklassisen kansantaloustieteen loogiselle aikakäsitykselle olikin Agliettan julkilausuttu motiivi sääntelyteorian kehittämiseksi (Aglietta 1979, 13–17; Hübner 1990, 23–24). Myös (talous)sosiologinen yhteiskuntakehityksen analyysi voisi hyötyä sääntelykoulun talouden käsitteestä: pyrkiihän se osoittamaan, mistä suunnasta tämän yhteiskuntamuodon keskeisiä liikevoimia tulee etsiä. Ilman tällaista pyrkimystä indentifioida keskeisiä yhteiskuntakehitykseen vaikuttavia voimia taloussosiologiset analyysit jäävät helposti vain tapahtuneiden muutosten kuvailuksi ilman ilmiöiden selittämistä. Sääntelykoulun analyysia voi taas puolestaan täydentää sosiologisella organisaatioiden, instituutioiden ja kulttuurin tutkimuksella.

Empiirisesti sääntelykoulun lähtökohdista käsin on pyritty tulkitsemaan esimerkiksi Euroopan integraatiota, jolloin EU nähdään pyrkimyksenä muodostaa Länsi-Euroopan laajuinen kasaantumisjärjestelmä ja sääntelytapa (ks. Kosonen 1992, 40–43; Andersson 1990). Euroopan unionin talouspoliittinen linja näyttääkin olevan sopusoinnussa globaalin postfordismin kanssa: komission talouskasvua koskevan ohjelman mukaan EU:n talouspolitiikan päämääränä on globaali kilpailukyky, ja palkkojen nousun tulisi aina pysyä yhden prosentin tuottavuuden kasvun alapuolella eli palkkojen nousu ei saa vaarantaa yritysten voittoja (ks. Commission of the European Communities 1993, 51, 57–58 ja 106). Myös EU:n sosiaalipoliitiikan tulisi komission mukaan olla funktionaalista globaalille kilpailukyvyille (European Commission 1994; ks. analyysia EU:n sosiaalipoliittisesta linjasta: Nieminen 1995). Lisäksi joissakin maissa tapahtunutta sosiaalipoliittisen linjan muutosta "keynesiläisestä hyvinvointivaltiosta" kohti "schumpeteriläistä työvaltiota" ("työvaltion" sosiaalipoliitiikka korostaa palkkatuloja ja tarveharkintaa sosiaalisten oikeuksien sijasta) on tulkittu sääntelykoulun hengessä osoituksena kasaantumisjärjestelmän ja sääntelytavan muutoksesta (Jessop 1994; Torfing 1995b; Niemelä ym. 1995).

Huolimatta ilmeisistä eduista sääntelykouluun liittyy kuitenkin lukuisia ongelmia: taloudellisen ja historiallisen kehityksen "logiikka" ei välttämättä olekaan kovin selvää. Ensinnäkin viimeistään reaalisosialismin romahdettua marxilaisuudesta on tullut poliittisesti epäkorrektia. Poliittinen korrektius ei kuitenkaan saisi viedä yhden yhteiskuntatieteiden historian tärkeimmän tutkijan täydelliseen unohtamiseen.

Mielestäni Marxin ekonomismi¹⁸ osaltaan aiheutti sen, että marxilaisessa ja vasemistolaisessa ajattelussa ei riittävästi kiinnitetty huomiota poliittisen demokratian merkitykseen, mikä omalta osaltaan mahdollisti sen, että reaaliosialismi oli poliittista diktatuuria. Ilmeisesti myös markkinainstituution rooli olisi arvioitava uudelleen, jos marxilaista ajattelua halutaan kehittää nykyaikana.

Toiseksi (talous)sosiologian kannalta sääntelykoulun politologisemmin ja sosiologisemminkin suuntautuneet tutkijat, kuten Joachim Hirsch, ovat vielä hyvin taloustieteellisesti suuntautuneita, minkä vuoksi ajatukset sosiaalisten tekijöiden ja sosiaalisten toimijoiden merkityksestä jäävät ohuiksi. Erityisesti "instituutioiden" käsittely on sosiologisesti ajatellen kömpelöä, kun esimerkiksi "organisaation" ja "instituution" käsitteitä ei ole erotettu toisistaan (ks. Hübner 1990, 211). Lisäksi "talouden lainalaisuudet" eivät yksin selitä sääntelytapojen muutoksia. Pääomien kilpailu ja kasaamisen tarve saattavat kyllä luoda paineita uudenlaiseen sääntelyyn, mutta nämä paineet eivät selitä, miksi niihin vastataan juuri tietyllä tavalla. Olisi siis paneuduttava tarkemmin sääntelyyn osallistuvien ryhmien, organisaatioiden ja instituutioiden välisiin suhteisiin sekä siihen tapaan, jolla taloudellisia paineita ja lainalaisuuksia käsitellään diskursiivisesti. Toisin sanoen olisi analysoitava reaalisen maailman ja diskurssien välisiä erilaisia suhteita. Taloussosiologisesti ilmaistuna olisi analysoitava, miten "kulttuuri", "politiikka" ja "sosiaaliset suhteet" vaikuttavat "talouden" sisällä (ks. ed. taulukko 1, s. 101). Tosin aloitteita ja yrityksiä vastata näihin ongelmiin on tehty sääntelykoulun piirissä (esim. Torfing 1995b; Esser ym. 1994). Esimerkiksi Bob Jessop (1990, 205) on esittänyt, että tarvittaisiin synteesi sääntelykoulun (so. "talouden" tutkimuksen), valtioteorian (so. "politiikan" tutkimuksen) ja diskurssianalyysin (so. "kulttuurin" tutkimuksen) välillä.

¹⁸ Huomionarvoista on, että "ekonomismi" ei tarkoita samaa kuin "materialismi". Esimerkiksi jos taloustieteen markkinatasapainon malli otetaan teoreettiseksi malliksi, jolla pyritään tarkastelemaan kaikkia sosiaalisia suhteita, niin kyseessä on epäilemättä ekonomistinen tarkastelutapa, koska kaiken vuorovaikutuksen oletetaan noudattavan taloudellisia lainalaisuuksia. Tämä ei kuitenkaan ole materialismia vaan idealismia, koska julkilausuttuna lähtökohtana eivät ole todelliset suhteet vaan ideaalinen abstrakti markkinamalli, johon todellisuutta verrataan. Sääntelykoulun teoria on taas luonnollisesti materialistinen teoria, koska se viime kädessä lähtee talouden materiaalisista prosesseista (tuotanto ja kulutus) ja ongelmista selittäessään yhteiskunnallisten suhteiden sääntelyä ja muutosta. Se ei kuitenkaan mielestäni ole vulgaarimaterialistinen teoria, joka pyrkisi palauttamaan suoraan kaiken yhteiskunnallisen toiminnan materiaalsen talouden toimintaan. Esimerkiksi tietoisien sääntelyn käsitteen kautta olen pyrkinyt tuomaan esille sitä, miten ihmisten suunnitelmat ja subjektiivinen toiminta vaikuttavat uuden sääntelytavan luomiseen, sillä se ei synny itsestään joidenkin materiaalsien lainalaisuuksien saattamana.

Toisaalta kovin monenlaisten teoriaperinteiden toisiinsa sekoittaminen johtaa helposti analyttisen terävyyden vähenemiseen, joten ongelmaksi nousee, miten pitkälle menevä teorioiden sekoittaminen on mielekästä. Mielestäni eri teoriaperinteiden sekoittaminen toisiinsa ja teorioiden täydentäminen toisillaan on mielekästä niin kauan kuin kukin teoria säilyttää keskeiset ydinteoreemansa (jos ydinteoreemoista luovutaan, niin kyse on kokonaan uuden teorian kehittämisestä). Sääntelykoulun kohdalla tällainen ydinteoreema on ajatus pääoman kokoamisen keskeisyydestä yhteiskuntakehitystä määrävänä voimana.

Kolmanneksi sääntelykoulua on myös kritisoitu teorian ilmeisestä funktionalismista (ks. Hübner 1990, 177 ja 209; Jessop 1990): pääoman kokoamisen oletetaan dominoivan yhteiskunnan organisoitumisen tapaa ja tämä funktionaalinen suhde todetaan jälkikäteen, jolloin kyseessä on herkästi kehäpäättelmä (Hübner 1990, 278). Mielestäni teorian funktionalistiset piirteet eivät sinänsä ole ongelmallisia: todennäköisesti mikä hyvänsä teoreettinen malli olettaa jonkinasteisia funktionaalisia suhteita mallin osien tai eri toimijoiden välille. Ongelmaksi tulee sen sijaan se, ovatko teoriassa esitetyt funktionaaliset suhteet empiirisesti testattavia. Tämä kysymys nostaa esille kysymyksen teorian abstraktiudesta: kovin yleisiä ja abstrakteja teorioita ei voi edes testata empiirisesti, jolloin on itse asiassa kyseenalaista, onko kysymyksessä pelkkä teoreettinen malli vai pelkkä poliittinen ideologia.

Neljänneksi sosiologian ja sosiaalipoliitiikan kannalta sääntelykoulun ekonomismi on ongelmallista, sillä sääntelykoulu olettaa, että "talous" aina dominoi yhteiskunnan muita instituutioita. Taloussosiologian kannalta yhteiskunnan instituutioiden väliset vuorovaikutus- ja valtasuhteet ovat taas tärkeä tutkimuskysymys, joka jää kokonaan kysymättä, jos lähdetään talouden ensisijaisuudesta. Välittävä kanta sääntelykoulun ekonomismin ja sosiologisen avoimuuden välillä voisi olla seuraavanlainen: On totta, että taloudelliset lainalaisuudet näyttävät monissa suhteissa keskeisiltä yhteiskuntien historiassa, mutta taloudellisen logiikan lisäksi myös poliittiset ja kulttuuriset tekijät vaikuttavat kehitykseen. Tästä syystä ei tarvitse lakata etsimästä yhteiskuntakehitykseen vaikuttavia sosioekonomisia lainalaisuuksia, kun vain otetaan huomioon, että nämä lainalaisuudet muistuttavat enemmän "sumeaa" kuin tavallista logiikkaa.¹⁹

¹⁹ Tavallisessa logiikassa oletetaan, että vastakohtat sulkevat toisensa pois (A tai ei-A), kun taas sumea logiikka hyväksyy sen, että vastakohtat voivat olla voimassa samaan aikaan (A ja ei-A). Sumea logiikka ei siis jaa maailmaa mustaan ja valkoiseen luokkaan vaan pyrkii käsittelemään empiirisessä todellisuudessa vastaan tulevia harmaan eri sävyjä. Tästä seuraa paradoksaaliselta kuulostava väite: epämääräinen teoria on tarkempi kuin selkeä looginen

Edellä esitetyn perusteella näyttää selvältä, että sääntelykoululla voi olla paljon annettavaa sellaisille sosiologeille ja sosiaalipoliitikoille, joita kiinnostavat kokonaisten yhteiskuntien ja kansainvälisen järjestelmän toiminta ja muutokset – tarjoaahan sääntelykoulun käsitteistö varsin kattavan välineistön yhteiskunnallisten rakennemuutosten analysointiin. Jos sääntelykoulun ajatukset otetaan tutkimusohjelmaksi eikä dogmina, avautuu mielenkiintoisia mahdollisuuksia esimerkiksi sosiaalis-taloudellisten rakenteiden analyysin yhdistämisestä talous- ja sosiaalipoliittisten tekstien diskurssianalyysiin.

Kirjallisuus

Aglietta M. A theory of capitalist regulation. The US experience. London: NLB, [1976] 1979.

Altwater E, Hübner K. The end of the U.S. American empire? Monetary and real aspects of the United States' hegemonial crisis. Julkaisussa: Väh W, toim. Political regulation in the "Great Crisis". Berlin: Sigma, 1989:43–70.

Andersson JO. Sääntelyteoria – pyrkimys luoda perusta makrotaloudelliselle analyysille. Tiede & Edistys 1986; (3): 214–221.

Andersson JO. Den europeiska inre marknaden i ett nordiskt och regulationsteoretiskt perspektiv. Nordisk tidskrift för politisk ekonomi 24/1990.

Boyer R. La théorie de la régulation: Une analyse critique. Paris 1986.

Braudel F. Sozialgeschichte des 15.–18. Jahrhunderts. Aufbruch zur Weltwirtschaft. München: Kinder Verlag, 1986.

Brenner R, Glick M. The regulation approach: theory and history. New Left Review 188, July/August 1991.

Brown L, toim. The Oxford shorter English dictionary on historical principles. Volume 2, N–Z. Oxford: Clarendon Press, 1993.

Coleman JS. A rational choice perspective on economic sociology. Julkaisussa: Smelser NJ, Swedberg R, toim. The handbook of economic sociology. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994: 166–180.

malli. Väite saa selityksensä siitä, että epämääräinen teoria pystyy paremmin ottamaan huomioon ja analysoimaan empiirisen todellisuuden vivahteita (harmaan eri sävyjä), se pystyy siis tarkemmin analysoimaan yhteiskuntaa. Looginen malli voi sen sijaan näyttää elegantilta, mutta se osoittautuu usein liian kömpelöksi pystyäkseen analysoimaan empiiristä todellisuutta. Sen konstruoima "mahdollinen maailma" on liian kaukana todellisuudesta pystyäkseen analysoimaan sitä. (Ks. Kosko 1993.) Sääntelykoulun kohdalla teorian epämääräisyys tulee näkyviin sen julkilausuttuna historiallisuutena: yhteiskunnallisen sääntelyn teoria ei ole koskaan lopullinen, vaan sen on muututtava historian mukana (Aglietta 1979, 15–16).

Commission of the European Communities. Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into 21st century. White Paper. Bulletin of the European Communities, Supplement 6/93. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1993.

DiMaggio P. Culture and economy. *Julkaisussa: Smelser NJ, Swedberg R, toim. The handbook of economic sociology.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994: 27–57.

Douglas M, Isherwood B. *The world of goods. Towards an anthropology of consumption.* Harmondsworth: Penguin, 1980.

Durkheim É. *Sosiaalisesta työnjaosta.* Helsinki: Gaudeamus, [1893] 1990.

Esping-Andersen G. Welfare states and the economy. *Julkaisussa: Smelser NJ, Swedberg R, toim. The handbook of economic sociology.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994: 711–732.

Esser J, Görg C, Hirsh J. *Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie.* Hamburg: VSA-Verlag, 1994.

Etzioni A. *The moral dimension. Towards a new economics.* New York: The Free Press, 1988.

European Commission (Directorate-general for Employment, Industrial Relations and Social Affairs). *European social policy. A way forward for the Union. A White Paper. COM(94) 333 of July 1994.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1994.

Fevre R. *The sociology of labour markets.* Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1992.

Fukuyama F. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity.* London: Hamish Hamilton, 1995.

Fröbel F, Heinrichs J, Kreye O. *Umbruch in der Weltwirtschaft. Die Globale Strategie: Verbilligung der Arbeitskraft / Flexibilisierung der Arbeit / Neue Technologien.* Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 1986.

Gereffi G. *The international economy and economic development.* *Julkaisussa: Smelser NJ, Swedberg R, toim. The handbook of economic sociology.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994: 206–233.

Godelier M. *Karl Polanyi ja talouden "muuttuva paikka" yhteiskunnissa.* *Julkaisussa: Antropologia ja materialismi. Ajattelu, taloudet, yhteiskunnat.* Tampere: Vastapaino, 1987: 142–163.

Gudeman S. *Economics as culture. Models and metaphors of livelihood.* London: Routledge & Kegan Paul, 1986.

Hahn A. *Soziologische Aspekte der Knappheit.* *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 1987; (Sonderheft 28): 119–132.

Heinemann K. *Soziologie wirtschaftlichen Handelns.* *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 1987; (Sonderheft 28).

- Hirsch J. Kapitalismus ohne Alternative? Materialistische Gesellschaftstheorie und Möglichkeit einer sozialistischen Politik heute. Hamburg: VSA-Verlag, 1990.
- Hirst P, Thompson G. Globalization in question. The international economy and the possibilities of governance. Cambridge: Polity Press, 1996.
- Hobsbawn EJ. Revolutionens tidsålder. Stockholm: Tidens förlag, [1962] 1994.
- Hübner K. Theorie der Regulation. Eine kritische Rekonstruktion eines neuen Ansatzes der Politischen Ökonomie. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung / Edition Sigma, 1990.
- Jessop B. Regulation theories in retrospect and prospect. *Economy and Society* 1990; 19 (2): 153–216.
- Jessop B. The transition to post-Fordism and the Schumpeterian welfare state. Julkaisussa: Burrows R, Loader B, toim. *Towards a post-Fordist welfare state?* London: Routledge, 1994: 13–37.
- Kajanoja J. Haittaako vai edistääkö hyvinvointivaltio talouden tehokkuutta? *Kansantal Aikak* 1994; 90: 427–439.
- Kangas O. Rationaalisen valinnan teorian. Julkaisussa: Heiskala R, toim. *Sosiologisen teorian nykysuuntauksia*. Helsinki: Gaudeamus, 1994: 63–87.
- Kosko B. *Sumea logiikka*. Jyväskylä: Art House, 1993.
- Kosonen P. Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit. Tampere: Vastapaino, 1987.
- Kosonen P. Kapitalismin ja hyvinvointivaltion näkökulmat. Helsinki: Tutkijaliitto, 1988.
- Kosonen P. Kansainvälistyminen ja integraatio: jatkuvuuksia ja epäjatkuvuuksia. Julkaisussa: Kosonen P, toim. *Euroopan integraatio, työmarkkinat ja hyvinvointivaltio*. Helsinki: Gaudeamus, 1992: 25–50.
- Kotz DM, McDonough T, Reich M, toim. *Social structures of accumulation. The political economy of growth and crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Kuckhermann R, Wigger-Köster A. Die Waren laufen nicht allein zum Markt... Die Entfaltung von Tätigkeit und Subjektivität in der Geschichte. *Pahl-Rugenstein Hochschulschriften* 190. Köln: Pahl-Rugenstein Verlag, 1985.
- Lash S, Urry J. *The end of organized capitalism*. Madison: The University of Wisconsin Press, 1987.
- Lehtonen TK. Shoppailu sosiaalisena muotona. *Sosiologia* 1994; 31: 192–203.
- Light I, Karageorgis S. The ethnic economy. Julkaisussa: Smelser NJ, Swedberg R, toim. *The handbook of economic sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994: 647–671.
- Lipietz A. *New economic order. Postfordism, ecology and democracy*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- Lipietz A. *Green hopes. The future of political ecology*. Cambridge: Polity Press, 1995.

Luokkaprojekti. Suomalaiset luokkakuvassa. Tampere: Vastapaino, 1984.

Marsden D. The end of economic man? Customs and competition in labour markets. Sussex: Wheatsheaf, 1986.

Martinelli A, Smelser NJ, toim. Economy and society: Overview in economic sociology. London: Sage, 1990.

Marx K. Pääoma I. Kansantaloustieteen arvostelua. Pääoman tuotantoprosessi. Moskova: Kustannusliike Edistys, [1890] 1974.

Marx K. Pääoma III. Kansantaloustieteen arvostelua. Kapitalistisen tuotannon kokonaisprosessi. Moskova: Kustannusliike Progress, [1894] 1980.

Milkman R, Townsley E. Gender and the economy. Julkaisussa: Smelser NJ, Swedberg R, toim. The handbook of economic sociology. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994: 600–619.

Mills CW. The power elite. London: Oxford University Press, [1956] 1970.

Myllyntaus T. Suomen talouspolitiikka ja valtiontalous 1809–1860. Julkaisussa: Suomen taloushistoria 1. Agraarinen Suomi. Helsinki: Tammi, 1980: 333–366.

Niemelä H, Salminen K, Vanamo J. Kriisipolitiikkaa vai uuden etsintää? Sosiaaliturvan sopeutusta Alankomaissa, Ranskassa ja Tanskassa. Helsinki: Eläketurvakeskus, 1995.

Nieminen A. Kapitalismin muutos ja "radikaalin reformismin" mahdollisuudet. Tiede & Edistys 1991; 16 (1): 70–73.

Nieminen A. Kansainvälisyys – haaste sosiologialle? Eli kolme teesiä yhteiskuntakäsitteestä. Julkaisussa: Kosonen P, toim. Näkökulmia Eurooppaan ja integraatioon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeussosiologian julkaisuja 7, 1993: 118–128.

Nieminen A. Eurooppalaiseen yhteiskuntaan? Työmarkkinoiden integraatio. Lisensiaatin-tutkimus. Helsingin yliopiston sosiologian laitos, 1994.

Nieminen A. EU social policy: From equality of outcome to equality of opportunity. Paper prepared for the COST A7 workshop Welfare Systems and European Integration. Tampere, Finland, August 24–27, 1995. (Julkaistaan muiden seminaaripapereiden kanssa Tampereen yliopiston sosiologian ja sosiaalipsykologian laitoksen sarjassa 1996.)

Pekkarinen J, Sutela P. Kansantaloustiede. Johdatus perusteisiin. Porvoo: WSOY, 1980.

Ritter J, Gründer K. Historisches Wörterbuch der Philosophie. Band 3. Basel: Schwabe, 1974.

Rueschemeyer D. Power and the division of labour. California: Stanford University Press, 1986.

Saari J. Sosiologinen rationaalisen valinnan teoria ja uusi taloussosiologia. Tampere: Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, Työelämän tutkimuskeskus, Työraportteja 46, 1994.

Sandkühler HJ, toim. Europäische Enzyklopädie zu Philosophie und Wissenschaften. Hamburg: Felix Meiner Verlag, 1990.

- Schoeck H. Der Neid und die Gesellschaft. Frankfurt am Main: Ullstein, 1987.
- Scott J. Corporations, classes and capitalism. London: Hutchinson, 1985.
- Senghaas D. The European experience. A historical critique of development theory. Leamington Spa/Dover, NH: Berg Publishers, 1985.
- Simmel G. Philosophie des Geldes. Frankfurt am Main: Suhrkamp, [1907] 1989.
- Simmel G. Soziologie der Konkurrenz. Julkaisussa: Simmel G. Schriften zur Soziologie. Eine Auswahl. Herausgegeben und eingeleitet von Heiz-Jürgen Dahme und Otthein Rammstedt. Frankfurt am Main: Suhrkamp, [1903] 1983: 173–193.
- Smelser NJ. The sociology of economic life. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965.
- Smelser NJ, Swedberg R, toim. The handbook of economic sociology. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994a.
- Smelser NJ, Swedberg R. The sociological perspective on the economy. Julkaisussa: Smelser NJ, Swedberg R, toim. The handbook of economic sociology. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994b: 3–26.
- Speck J, toim. Handbuch wissenschaftstheoretischer Begriffe. Band 3: R–Z. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1980.
- Swedberg R. Markets as social structures. Julkaisussa: Smelser NJ, Swedberg R, toim. The handbook of economic sociology. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994: 255–282.
- Torfing J. From the Keynesian welfare state to the Schumpeterian workfare state: a comparative study of new trends in social policy. Paper presented at the COST A7 Workshop "Welfare Systems and European Integration", Tampere, Finland, August 24–27, 1995a. (Julkaistaan muiden seminaaripapereiden kanssa Tampereen yliopiston sosiologian ja sosiaalipsykologian laitoksen sarjassa 1996.)
- Torfing J. Politics, regulation, and the modern welfare state. University of Copenhagen, Institut for Statskundskab, Licentiatserien 1, 1995b.
- Wallerstein I. Culture as the world-system: a reply to Boyne. Julkaisussa: Featherstone M, toim. Global culture. Nationalism, globalization and modernity. London: Sage, 1990: 63–65.
- Weber M. Protestanttien etiikka ja kapitalismin henki. Porvoo: WSOY, [1904–5] 1980.
- Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), [1922] 1985.

Mikael Forss

**JULKISHYÖDYKE SOSIAALIPOLIITTISESSA
ONGELMANASETELUSSA**

Abstract

Forss M. **Social security as a public good.** In: Niemelä H, Saari J, Salminen K, eds. *Theoretical approaches to social policy.* Helsinki, 1996: 131–162.

This article applies a public goods approach to central questions of social policy. First, the concept of public good is defined and explained, and the standard subscription-type equilibrium model described. The well-known problems of suboptimality due to free-riding and asymmetry of provision are presented.

In a social policy context, the most important aspects turn out to be the unique indivisibility of a public good and the principle of exclusion involved. If exclusion is applied, stronger groups in society will be supported and, not being able to use public services such as education or health care, weaker groups could easily be stigmatized. If exclusion is not applied, weaker groups will benefit, in relative terms, from social policy measures, almost as if these were pure public goods.

Some current problems connected to the late-industrial labour market situation are discussed. If the labour force is highly skilled, we will be in a situation reminiscent of public goods provision, and again the exclusion principle will be decisive.

A model is outlined in which private provision and government are presented as alternatives, and where privatization must involve the right to exclude, afforded to a strong group. Different alternatives are discussed for a setting with two groups. In some cases the stronger group may not wish to exclude the weaker one, because the latter is able to make a worthwhile contribution. In other cases, the stronger groups may abstain from exclusion, preferring to consider longer term perspectives such as avoiding conflict; they may even be motivated by an element of sympathy for the weaker group.

1 Johdanto

Kertaan aluksi muutamia julkishyödykkeisiin ja peliteoriaan liittyviä perusasioita. Näistä pyrin poimimaan esille ne näkökulmat, jotka voisivat olla *sosiaalipoliittisesti* kiinnostavia ensisijaisesti tulojaon sekä hyvinvoinnin tason ja jakautumisen kannalta.

Pääasiassa etenen siten, että pyrin valaisemaan esimerkein, miten julkishyödykkeen käsitettä voidaan käyttää tällaisessa tarkastelussa. Vaikka metodi rakentuukin tavanomaisten taloustieteellisten malliesimerkkien ympärille, luullakseni sille on laajempaakin sosiaalipoliittista käyttöä.

Julkishyödykkeen käsite ja sen tutkimiseen usein käytetty peliteoreettinen analyysi ovat mielestäni tehokkaimmillaan pelkistetyissä, yksinkertaisissa esimerkeissä. Historialliset tilanteet ovat kuitenkin sellaisia, että niitä ei ole kovin helppo mieltää abstraktin peliteorian valossa. Siten analyysi on pääasiallisesti nähtävä nimenomaan illuminaationa, lisävaloa antavina esimerkkeinä. Sen merkitys on enemmän käsitteellis-filosofisella ajattelutasolla kuin empiirisellä kuvaustasolla.

Jotta jokin tilanne voitaisiin mieltää pelinä, on oltava selvillä, mistä peliteoriassa oikein on kysymys. Asetelmaa varten tarvitaan pelaajat, heidän kvantifioidut subjektiiviset hyötynsä sekä heidän strategiavalikoimansa. Tyypillisesti pelitilanne on verrattavissa seurapeleihin, kuten nimikin kertoo.

Jos katsomme tässä valossa tyypillistä historiallista sopimustilannetta, siihen voi joskus liittyä suoria neuvottelutilanteita, joissa osapuolet on helppo mieltää pelaajiksi ja tuloksetkin ovat jotenkin mitattavissa. Näitä ovat esimerkiksi tuloneuvottelut ja kauppaneuvottelut. Nämä ovat tyypillisiä "kädenvääntötilanteita".

Sen sijaan tyypillisessä sosiaalipoliittisessa sopimusprosessissa tilanne on vaikeampi tästä näkökulmasta. Sosiaalipoliittisten sopimusten arvoa on usein hankala lähteä arvioimaan rahassa, koska niiden taustalla ovat niin monet muut tekijät, kuten eri osapuolten arvokkuus, poliittiset valtakelijät, henkilö- ja osapuolikohtaiset eturistiriidat sekä yhteiset haitat tai edut. Neuvottelujen moninaisuus, hankalat tiedonvälitys- ja muut informaatiotilanteet sekä neuvottelukausten ja myöhemmin syntyneiden sopimusten pitkäkestoisuus hankaloittavat niiden arviointia varsinaisen peliteorian valossa.

Yleisiä sosiaalipoliittisia kehitystrendejä ja sopimuksia tulisi nähdäkseni kuvata peleinä lähinnä metaforisessa mielessä, muistaen peliteorian vaatimat rajoitukset. Tällaiseen metaforiseen tai esseetyyppiseen metodiikkaan soveltuvat kaikkein parhaiten yksinkertaisimmat peliasetelmat, kuten moniulotteinen vangin dilemma.

Esimerkkien valossa voimme selvästi nähdä, mikä on myöhemmin kuvatun julkishyödykkeen jakamattomuusilmiön sosiaalipoliittinen merkitys. Sosiaalipolitiikan osalta tässä piilee vaaroja, joista ilmeisin on mahdollisten yksityistettyjen palvelujen erilaistuminen, erihintaistuminen ja tästä seuraava yhteiskunnallinen eriarvoisuus (vrt. Hagfors 1995).

Kuvaan aluksi julkista hyödykettä ja siihen liittyviä pääongelmia. Nämä ovat vapaamatkustajuus ja maksuosuuksiin liittyvä epäsymmetria. Tästä muodostuu jakautuminen maksajiin ja vapaamatkustajiin. Kun näihin liitetään mahdollisuus karsia ei-maksavat yksilöt, tyypillisesti yhteiskunta voi jakautua myös kulutuksessa siten, että osa ei pääse lainkaan kuluttamaan julkisia hyödykkeitä.

Sosiaalipolitiikassa voidaan nähdä molemmat piirteet hyvin selvästi. Jos se kustannetaan täysin julkisin varoin ja jos se ulotetaan kaikkia koskevaksi, se muistuttaa paljolti puhtaasti julkista hyödykettä, joten siinä on monia vapaamatkustajuuteen yllyttäviä tilanteita. Jos siitä taas tehdään täysin yksityistetty maksupalvelujärjestelmä, siihen tulee myös tällaisten maksujen epäsymmetrisyys ja pois-sulkevuuden aiheuttama kahtiajako.

Ensimmäisessä tapauksessa osa kansasta voi nauttia palveluista maksamatta niistä, jolloin järjestelmästä voi tulla ylikäytetty ja kallis. Toinen ongelma voidaan esittää siten, että kun USA:n presidentti tai joku Hollywood-tähti sairastuu syöpään, hoitoon voidaan uhrata tähtitieteelliset voimavarat. Toisaalta monille köyhille jopa hammaslääkärissäkäynti saattaa olla liian kallista. Nämä ovat sosiaalipolitiikan Skylla ja Kharybdis.

Laajempi tietoisuus julkisista hyödykkeistä ja niiden ominaisuuksista toisi sosiaalipoliittiseen keskusteluun ja tutkimukseen paljon enemmän tietämystä sosiaalipalvelujen "tavaroitumisprosesseista", siis yksityistämisen mukanaan tuomasta poissulkemisesta, sekä maksuunpanojen ja hinnoittelujen kohtaannosta.

Tähän liittyvään analyysiin pitää jotenkin saada liitettyä siihen kuuluva julkishyödykkeekomponentti. On totta, että esim. terveystalot ja vanhusapu eivät

päältäpäin näytä muunlaiselta kuin esim. parturi- tai hotelli- ja ravintolatoiminta, mutta niiden laiminlyönnistä voi seurata yhteiskunnalle suuria vahinkoja, jotka tulee ottaa huomioon hinnoittelussa. Niissä on näin ollen julkishyödykekomponentti, joka voi tehdä niistä ns. meriittihyödykkeitä (ks. edempänä).

Hagfors (1995) mainitsee hyvinvointipalveluihin liittyvän oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden ongelman. Oikeudenmukaisuuden lisäksi meriittihyödykeaspekti luo argumentin monien julkisten palvelujen subventoinnille, ja se voidaan myös nähdä pitkän aikavälin tehokkuuskriteerinä. Tämä aspekti voi olla vaikeasti hinnoittelutavissa, ainakin täsmällisesti. Se on kuitenkin täysin verrattavissa muuhunkin vakuuttamiseen ja turvatoimiin liittyvään pitkän aikavälin riskianalyysiin. Aina ei ole olennaista se, tuotetaanko tiettyä hyödykettä julkisesti vai yksityisesti, pääasia on, että se tuotetaan. Usein kuitenkin julkinen sektori joutuu hyödykkeen meriittiaspektin vuoksi aloittamaan tuotannon, jonka jälkeen tuotantoa voidaan jatkaa yksityisellä sektorilla, mahdollisesti vasta pitkän ajan kuluttua.

On esimerkiksi selvää, että yleinen palovakuutusjärjestelmä ja useimmat muutkin vakuutuksen muodot, ovat julkisia hyödykkeitä siinä mielessä, että kenenkään ei tarvitse kantaa yksin vastuuta vahingon sattuessa, vaan sosiaalinen vastuu lankeaa vakuutusyhtiölle. Ennen palovakuutusjärjestelmän yleistymistä esim. keskiajan Ruotsi-Suomessa samainen turva järjestettiin julkisesti. Erityinen lailla säädetty yleinen paloapu velvoitti naapurit ja pitäjät vahingonkorvauksiin. Tämä osoittaa, että saman hyödyn voivat tuottaa sekä julkiset että yksityiset järjestelmät.

Siirtymien ja muutosten kulttuurihistoriallinen puoli on jäänyt yksityistämiskeskustelussa liian vähälle huomiolle. Vakuutustekniikan oppiminen ja hyväksyntä yksityisillä markkinoilla oli pitkälinen ja vaivalloinen prosessi. Palovakuutuksen toteutus Euroopassa kesti jopa satoja vuosia, ennen kuin järjestelmä saatiin luotua ja se tuli yleisesti hyväksytyksi ja ymmärretyksi. Eläke- ja liikennevakuutuksessa joudutaan edelleenkin turvautumaan pakollisiin, joskin Suomen tapauksessa yksityisesti järjestettyihin muotoihin. Sairausvakuutuksissa on olemassa eri maissa suuri kirjo eri vaihtoehtoja.

Alussa mainitun yleismetodologisen tavoitteen lisäksi haluan siis tuoda julkishyödyketeorian näkökulman sosiaalipalvelujen yksityistämisongelmaan. Julkisten hyödykkeiden tuottamiseen ja kustantamiseen liittyy kaksi keskeistä ongelmaa, vapaamatkustajuus ja epäsymmetrisyys, jotka tulevat ilmi myös sosiaaliturvassa.

Yksityistämiseen liittyy aina poissulkeminen, joka väistämättä tuo mukanaan yhteiskunnan kahtiajakautumisen ongelman.

2 Julkinen hyödyke ja sen eri muodot

Käsittelen seuraavassa kollektiivisesti tai yhteisesti hyödynnettäviä ilmiöitä. Näitä on usein vaikea mieltää tavarana tai palveluna sanojen tavanomaisessa merkityksessä. Tarkasteltava käsite on oikeammin ymmärrettävissä, jos mieltää sen jatkuvana aineettomana *hyödyntuotantoprosessina*.

Nämä ilmiöt tuotetaan kuitenkin samaan tapaan kuin varsinaiset tavaratuotteet, ja niiden valmistuksessa saatetaan kuluttaa sekä työvoimaa että muita resursseja. Silti niiden perusominaisuutta voisi luonnehtia lähinnä *laadulliseksi*.

Yleisesti kutsumme kyseisiä ilmiöitä *julkisiksi hyödykkeiksi* (public goods), sikäli kuin ne ovat *yleistä etua* tuottavia. Haittojen kohdalla voidaan puhua *julkisista haitoista* (public bads). Ilmaus julkinen viittaa tässä yhteydessä siihen, että kyseessä olevat ilmiöt tuottavat niin suuria *ulkoisia vaikutteita* (external effects), että niiden olemassaolo samanaikaisesti vaikuttaa moneen yksilöön. *Aidosti* (pure) julkisia ovat sellaiset hyödykkeet, joiden käyttö yhden kuluttajan hyödyksi ei millään tavalla rajoita muiden kuluttajien mahdollisuuksia hyötyä tästä samasta hyödykkeestä. (Koska *hyödyke ja haitan poisto* voidaan katsoa samaksi asiaksi, vastedes puhutaan vain hyödykkeistä.)

Vaikka on tunnetusti vaikea löytää esimerkkejä ilmiöistä, jotka *fyysisesti* voitaisiin kiistatta luokitella aidoksi julkisiksi hyödykkeiksi, ei ole ollenkaan vaikea löytää esimerkkejä, jotka soveltuvat julkisten hyödykkeiden teorian tarkastelun kohteiksi. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että siirrymme katsomaan asioita tavanomaista abstraktimmin. Emme siis tarkastele maanpuolustusta niin ja niin monen sotilaan palkkana, niin ja niin monena lentokoneena jne., vaan keskitymme maanpuolustuksen luomaan *yleiseen turvallisuuteen*, joka on se keskeinen hyöty, jonka jokaisen tulisi siitä saada. Tämä sama ajattelutapa johtaa meidät näkemään julkisen hyödykkeen olemassaolon myös muissa julkisen sektorin ylläpitämissä toiminnoissa.

Näemme usein viitattavan *yleiseen tiedon tasoon*. Kaikkien kansalaisten luku- ja kirjoitustaito ei ole kaikissa maissa itsestään selvää, ja varma oletus näiden taitojen olemassaolosta mahdollistaa monia asioita, jotka olisivat muuten mahdottomia.

Sama koskee terveydenhuollon, sosiaaliturvan ja taloudellisen infrastruktuurin, kuten rahajärjestelmän, kiistatta luomia yleisiä etuja. Jos taas tarkastellaan haittavai-
kutuksia, niiden estämiseen tarvitaan julkisia hyödykkeitä. Näitä julkinen sektori
tuottaa ensisijaisesti toimivan oikeuslaitoksen ja poliisilaitoksen välityksellä. Tästä
näkökulmasta voimme löytää yleistä etua myös maatalous- ja aluepolitiikasta.

Joskus yleinen etu eli julkinen hyödyke voi olla sidoksissa johonkin tavaraan tai
palveluun. Jos tämä palvelu ei näytä tuottavan tarpeeksi etua yksilön lyhytnäköises-
tä näkökulmasta, yksilö voi jättää sen hankkimatta tiedon puutteessa. Eräät vakuu-
tukset, kuten liikennevakuutus ja eläkevakuutus, ovat tyypillisesti tällaisia. Näitä
ovat myös ennalta ehkäisevät terveydenhuoltopalvelut, koulutus, turvalaitteet yms.
Tällaisia hyödykkeitä kutsutaan usein *meriittihyödykkeiksi*. Tähän käsitteeseen
liittyy usein pakollinen elementti, joka johtuu siitä paternalistisesta asenteesta, että
kansalaiset eivät tiedä parastaan.

Käsitettä laajentaen voisi myös puhua *kansalais- tai asukashyödykkeistä* (Holtham
1996). Tällöin mukaan voisi liittää myös kaikki muut palvelut, kuten urheilulaitok-
set, kirjastot, taidemuseot yms., jotka halutaan tarjota kansalaisille joko julkisen
sektorin tuottamana, sen aloitteesta tai muuten tukemana yksityisesti. Julkinen
sektori osallistuu näiden järjestämiseen nimenomaan siksi, että niissä on jul-
kishyödykkeen komponentti ja että markkinat eivät voi tarjota näitä palveluja
ainakaan kaikille (market failure).

Tärkeää on tietenkin myös tutkia, kuinka *tehokasta* nykyinen julkinen palvelu-
tuotanto on ja kuinka sitä voitaisiin parantaa. Tähän perustuukin se tärkeä osa
yksityistämiskeskustelua, jossa ei kiistetä eikä edes viitata palvelun varsinaiseen
hyötyyn vaan jossa ensisijaisesti keskustellaan palvelun *järjestelymuodoista*.

Keskustelu julkisten palvelujen tehokkuudesta on kuitenkin useasti ollut sikäli
ontuvaa, että siinä ei juurikaan ole tuotu esille julkisen sektorin yksityisiä *vaihtoeh-
toja*. Sen sijaan on lähdetty siitä, että nämä vaihtoehtoiset järjestelyt syntyisivät kuin
"taikurin hatusta", kunhan vain ensin saadaan lakkautettua julkiset palvelut. Tämä
on tunnettu uusliberaali päätelmä, jonka myös monet konservatiivit näyttävät
omaksuneen. Sen ytimenä on, että kaikki ulkoiset vaikutteet voidaan sisäistää
hinnoittelemalla, kunhan markkinavoimat päästetään valloilleen yksityistämällä
organisaatio ja vapauttamalla sen tuotanto kaikista pakkotoimista.

Tästä ideologiasta on voinut seurata se, että leikkauksia ja säästöjä on monessa länsimaassa tehty lyhytnäköisesti ja kokonaisuutta näkemättä. Konservatiivit puoltavat sitä, koska haluavat ja luulevat voivansa pakottaa ihmisiä työntekoon sosiaalisen hädän uhalla. Uusliberaalit taas haluavat poistaa kaikki esteet markkinoiden tieltä, myös työhön liittyvissä asioissa. Vaikka nämä ideologiat suhtautuvat julkisen sektorin tiettyihin osiin eri tavalla, sosiaalipalvelujen karsimisessa ne ovat olleet varsin yksimielisiä.

Julkisen hyödykkeen perusmääritelmään kuuluu, että monet voivat nauttia siitä saman ajanjakson kuluessa. Hyödykkeen tuottama hyöty siirtyy näin moneen yksilöön. Se on siis siinä mielessä *jakamaton*, että vaikka sen tuottama hyöty jaettaisiin, tämä ei kuluta eikä vähennä julkista hyödykettä tai sen arvokasta, hyötyä tuottavaa laadullista ominaisuutta.

Aika- ja paikkadimensiot ovat julkishyödykkeen kannalta myös kiinnostavia sikäli, että yhteiskulutus voidaan käytännössä järjestää ajassa joko samanaikaisesti (esim. luento, radio-ohjelma) tai peräkkäin (patsas, silta, videovuokraamon filmit). Yhteiskulutus voi tapahtua samassa paikassa samaan aikaan (konsertti) tai eri paikoissa samaan aikaan (radio). On myös ajateltavissa, että kulutus tapahtuu samassa paikassa eri aikaan (patsas, silta) tai eri paikoissa eri aikaan (liikkuva taidenäyttely). Näin voidaan asettaa erilaisia vaatimuksia sille, mitkä hyödykkeet loppujen lopuksi ovat julkisia.

Puhtaasti julkiset hyödykkeet voidaan käsittää sellaisiksi, että niiden hyödyntuottoalueelta ja yleensäkin niiden nauttimisesta on mahdotonta karsia ketään. Tässä mielessä konsertti ei ole puhtaasti julkinen. Kuitenkin pääsymaksun maksaneille kuuntelijoille se on julkinen: jos orkesteri soittaa hyvin, kaikki kuulevat sen, ja ainakin heille on annettu siihen samanlaiset mahdollisuudet.

Konserttiesimerkin valossa voidaan syystä kysyä, onko täysin kelvollisia esimerkkejä puhtaasti julkisista hyödykkeistä edes olemassa. Usein käytettyä maanpuolustus-esimerkkiä voidaan myös verrata konserttiin: saadakseen turvaa on päästävä johonkin turvalliseen valtioon, mutta tämä ei aina ole mahdollista, kuten on käytännössä usein nähty. Yksittäisiä ihmisiä voidaan myös vangita, pakottaa ja jopa tappa, joten heidän mahdollisuutensa nauttia julkisesta hyödykkeestä ovat alttiit erilaisille muutoksille. Pitää olla tarpeeksi musikaalinen, jotta voisi nauttia esim. konsertin kaikista hienouksista (vrt. capability-keskustelu, Sen 1993).

Julkisia hyödykkeitä ei kuitenkaan yleensä ole käsitelty näinkään subtiililla tavalla, vaan ne on yksinkertaisesti määritelty kvantitatiivisiksi suureiksi. Julkishyödykkeen tietyt vivahteet ja hienoudet voidaan silti osaksi ottaa huomioon mallia rakennettaessa siten, että varioidaan yksilöiden makua ja tuloa. Kertaan tällaisen mallin päätulokset (Forss 1993).

3 Julkinen hyödyke pelitilanteessa – klassinen vapaamatkustajuus

Paul Samuelsonin (1954) klassisessa artikkelissa julkishyödyke on mallitettu siten, että samankokoinen fyysinen suure on yksinkertaisesti upotettu jokaisen yksilön hyötyfunktioon. Olettakaamme, että populaation koko on N ja että j :n tulot ovat suuruudeltaan m^j , josta annetaan g^j kontribuutiona julkishyödykkeeseen. Matemaattisesti mallin hyötyfunktio on muotoa:

$$(1) \quad u^j = u^j(x^j, G) \quad j = 1 \dots N$$

jossa x on yksityinen tai tavallinen hyödyke, esim. leipä, G taas on julkinen hyödyke, esim. turvallisuus. Jokainen yksilö maksimoi tämän funktion käyttäen budjettirajoituksenaan

$$(2) \quad x^j + g^j = m^j$$

jossa x^j on yksityiskulutukseen panostettu osa, g^j on yksilön panostus G :n tuotantoon, eli

$$(3) \quad \sum g^j = G,$$

ja m^j on hänen tulonsa.

Tästä mallista saamme Nash-tyyppisen tasapainoratkaisun, johon yleisesti viitataan Malinvaudin (1972) ilmauksella *tilaus-tasapaino* (subscription-equilibrium). Tällä viitataan lehtitilauksiin ja ehkä myös jo siihen aikaan esillä olleeseen mutta myöhemmin laajasti toteutettuun TV-ohjelmien tilausmahdollisuuteen. Käsite ilmaisee tällöin kahta oletusta, ensinnä julkisen hyödykkeen ostaja toimii vapaaehtoisesti, kuten lehtiä tilatessa, ja toiseksi julkisen hyödykkeen toimittaja, tuottaja tai järjestäjä käyttää valtaa passiivisesti eikä voi turvautua mihinkään pakkokeinoin, kuten verotukseen tai suoriin uhkauksiin. Huomaamme myös, että yksiköt on valittu siten,

että yksi yksikkö yksityistä hyödykettä vastaa suorassa suhteessa yhtä yksikköä julkista hyödykettä. Yksilöt siis vain valitsevat, mihin he panevat rahansa, minkä jälkeen rahat "automaattisesti" muuttuvat joko yksityiseksi tai julkiseksi hyödykkeeksi. Julkisessa hyödykkeessä he saavat hyödyn kaikkien muidenkin panostuksista.

Tämän malliratkaisun tulos on yhteiskunnallisella tasolla masentava, varsinkin silloin kun N on suuri, eli kun julkinen hyödyke voisi vaikuttaa suureen populaatioon. On helposti osoitettavissa, että Nash-ratkaisun kokonaismäärä häidin tuskin ylittää sitä määrää, jonka tuottaisi *halukkain* julkisen hyödykkeen tilaaja, jos tämä eläisi "Robinson Crusoe -taloudessa" eli yksinään. Halukkuuden määrittelevät tässä, kuten talousmalleissa yleensäkin, hyötyfunktion muoto ja yksilön tulot.

Pareto-optimaalinen ratkaisu, kuten *Lindahl-ratkaisu* (ks. Forss 1993), vaatisi, että julkisen hyödykkeen määrä olisi jokaisen yksilön kohdalla ratkaistun "Robinson-määrän" *yhteissumma*, eli suuruusluokkaa N kertaa Nash-ratkaisussa saavutettu määrä. Tämä on kaikissa normaalikokoisissa yhdyskunnissa merkittävä suuruusluokan ero, ja voimme selvästi aavistaa, että vapaaehtoiset ratkaisut johtavat julkisten hyödykkeiden *merkittävään alituotoon*.

Tulos johtuu suurelta osin Nash-oletuksesta, että kaikki yksilöt toimivat muiden toimista piittaamatta ja samalla olettavat muiden toimivan samalla tavoin. Tällöin saamme reaktiofunktioiden muodostaman yhtälöryhmän, joka on parhaassa tapauksessa ratkaistavassa muodossa mutta jonka ratkaisun, kiintopisteen, olemassaolo voidaan aina jatkuvien hyötyfunktioiden kohdalla helposti todistaa.

Tyypillinen Nash-ratkaisu on reunaratkaisu, jossa vain ani harvat, ts. joko hyvätuloiset tai julkisia hyödykkeitä suosivat yksilöt ylipäänsä ovat valmiita maksamaan. Muu joukko koostuu vapaamatkustajista, joiden halukkuus eli preferenssi ei täten voi ollenkaan paljastua Nash-tilanteessa.

Voisimme edetä askeleen yrittämällä tiedustella yksilöiltä, paljonko he olisivat valmiit panostamaan esim. TV-ohjelman tekemiseen, jos vaihtoehtona olisi sen poisjääminen. Jos ihmiset kuitenkin tietäisivät, että samaa kysytään muiltakin ja jos kysymykseen liittyisi maksusitoumus, he aliarvioisivat vastauksessa omaa halukkuuttaan maksaa eli valehtelisivat.

Tässä piilee tarve muodostaa preferenssien paljastusmekanismit, jotka toimivat niin, että rationaalinen yksilö paljastaa niissä aina todenmukaisesti omat preferenssinsä (ks. Clarke 1971; Groves ja Ledyard 1977). On kuitenkin huomattava, että edellä olevassa tilanteessa paljastusmekanismi ei auttaisi juuri lainkaan, koska preferenssit ovat mallissa täysin tunnettuja. Ongelmana on lähinnä yhteistyön, tiedonvälityksen tai luottamuksen puute, joka estää yksilöitä toimimasta yhteisen edun mukaisesti (ks. Johansen 1977). Tätä voi syystä kutsua ilmauksella *perustavanlaatuisen vapaamatkustajaongelma* (fundamental free rider problem).

Nash-oletuksen realistisuudesta voidaan keskustella, mutta on helposti nähtävissä, että tämäntyyppistä ongelmaa on arkipäivän todellisuudessa, varsinkin silloin kun kysymyksessä on tilapäinen hanke. Armeijassa olleet tietävät, että teltan pystyttävät useimmiten ne, jotka siihen parhaiten pystyvät (lue: joilla on hyvät resurssit, "tulot") tai ne, jotka ahnaimmin haluavat teltan lämpöön (joilla on korkea "preferenssi"). Vastaavanlaisen huomion voi tehdä esim. ylioppilasasuntoloiden yhteiskeittiön puhtaanapidossa tai vaikkapa perhepiirissä.

Kuitenkin tavallisesti ajan myötä syntyy järjestettyjä yhteistyömuotoja, joiden malleja monesti voidaan soveltaa eri tilanteisiin. Näitä ovat esim. mainituissa tilanteissa järjestelmälliset "vuorojenvaihdot" ja yleisemmin ottaen kaikenmuotoiset järjestösäännöt, lainsäädäntö ja kulttuuriset tapasäännöt. Näitä noudattaen yhteiskunta voi eri tavoin "rangaista" vapaamatkustajia sulkemalla heidät pois yleisen edun "nautinnoista" vankeudella, sakottamalla, joskus jopa kuolemalla uhaten. Nämä kuitenkin edellyttävät osallistujilta kuuliaisuutta ja vahvaa, pakkokeinoin varustettua järjestäjää tai molempia.

Seuraava esimerkki voi antaa lisävalaisua itse rahoitusongelmaan. Jos käymme luennoilla ja luentosalissa olisi liian kylmä (esim. 15 astetta) ja lämpötilan kohottaminen asteella maksaisi 100 mk, niin tuskinpa kukaan protestois jos joku tarjoutuisi maksamaan 500 mk omasta pussistaan, jotta saataisiin viisi astetta korkeampi lämpötila. On kuitenkin mahdollista, että silloin ylittyisi jo kaikkien muiden lämpöön satsaaman markan rajahyöty, eli kukaan muu ei tuntisi minkäänlaista tarvetta panostaa tähän yhteiseen hyötyn. Kyseinen joku jäisi näin yksin maksajaksi ja muut olisivat vapaamatkustajia.

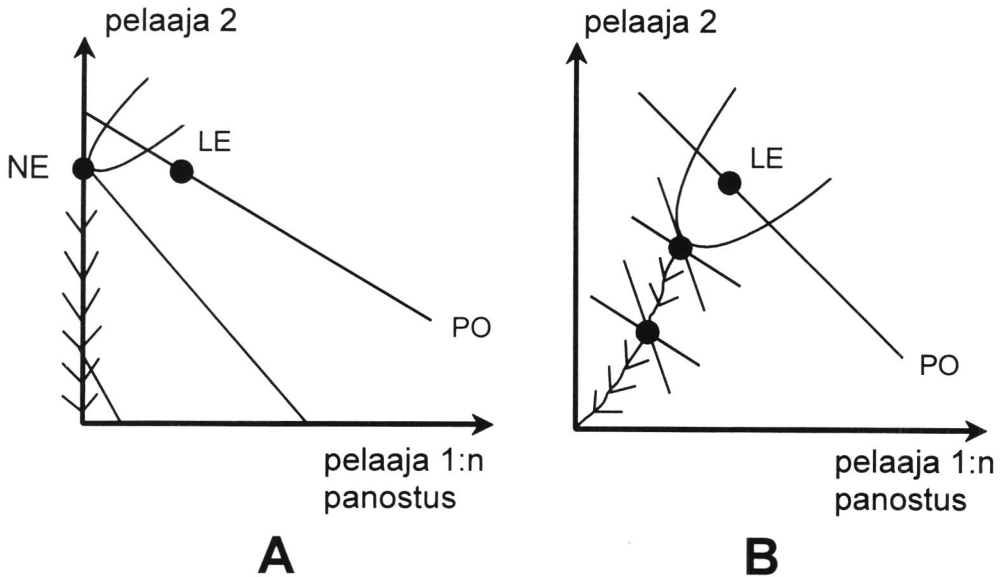
Tässä yksinkertaisessa esimerkissä paljastuu julkishyödykkeen rahoitusongelman ydin. Muiden panostukset tuntuvat omana hyötynä yhtä lailla kuin oma satsaus. Jos joku toinen maksaa ravintolalle syödäkseen hampurilaisen tai juodakseen kaljapul-

lon, se ei ravitse eikä hyödytä minua. Jos joku taas maksaa kannustaakseen ravintolaorkesterissa virheellisesti ja huolimattomasti soittaneen muusikon parempaan suoritukseen, minun ei tarvitse panostaa siihen, vaan voin ilman omaa panostusta nauttia muusikon "uusista taidoista".

Pareto-optimaalisten tilanteiden joukolla kuvataan tunnetusti kaikkia sellaisia tilanteita, joissa kaikkien yksilöiden tilannetta ei voida samanaikaisesti parantaa, jopa niin ettei yhden tilannetta voi parantaa, huonontamatta jonkun toisen tilannetta. Kuva 1 osoittaa tyypillisten Nash-ratkaisujen suhdetta Pareto-optimaalisten tilanteiden joukkoon väestömäärän kasvaessa.

Jos Pareto-optimaalinen määrä vakioidaan suhteessa väestömäärään, $N:n$ kasvaessa yksityinen tarjontamäärä suhteellisesti vähenee pystyakselia pitkin. Tapauksessa A tilanne on ajateltu siten, että epätasainen tulonmuodostus aiheuttaa reunaratkaisun, joka $N:n$ kasvaessa suhteellisesti lähenee nollapistettä. On helppo rakentaa myös

Kuva 1. Eri tasapainojen vaihtoehtoja.



tätä kuvaava numeerinen esimerkki (Forss 1993). Kun suurimman tulon saaja saavuttaa tietyn tuloeron toiseksi suurimpaan nähden, tämä ensiksi mainittu ostaa yksin kaikki julkiset hyödykkeet, olipa väestön kokonaismäärä mikä tahansa.

Tapaus B:n sisäratkaisun voidaan ajatella suhteellisesti "supistuvan" kohti nollapistettä. Kuvan tapaukset on laskettu käyttämällä hyötyfunktiona identtisesti $u = x^j G$. Tulojen kohdalla tapauksessa A suurimman tulonsaajan tulot ovat m , muiden $m^j = m/5$. Tapauksessa B kaikkien tulot ovat m . Pareto-optimaalinen G:n määrä on aina $\Sigma m^j/2$, Nash-ratkaisun G:n määrä taas on $\Sigma m^j/(N+1)$. Edellinen on siis noin $N/2$ kertaa suurempi, eli suuressa populaatiossa ero on todella merkittävä.

Sosiaalipolitiikan kannalta kiinnostava tulos on seuraava: voidaan osoittaa (mm. Bergström ym. 1987), että "maksumiesten" eli vaikkapa hyvätuloisten sisäinen tulojen uudelleenjako ei vaikuta lainkaan julkisten hyödykkeiden tarjontaan. Jos taas tulojako muuttuu siten, että maksajien ryhmä muuttuu, esim. suurenee, kokonaistarjonta muuttuu myös. Kuitenkin on pantava merkkille, että tässä tapauksessa muuten "hyvänä" pidetty *tulonjaon tasaaminen* vaikuttaa *pienentävästi* julkisten hyödykkeiden kokonaismäärään. Näin on helppo löytää nurinkurisia esimerkkejä, joissa sivumaksu (side payment) tulisi antaa rikkaimmalle yksilölle, koska tämä panisi osan tästä julkisiin hyödykkeisiin, kun taas tasainen jako köyhien kesken aiheuttaisi vain vähäistä yksityisen kulutuksen lisäystä. Lopputuloksena ensimmäinen vaihtoehto selvästi Pareto-dominoisi toista.

Tällaisia argumentteja etuoikeutetut ryhmät ovat joskus käyttäneetkin – tyyliin "heikot eivät ymmärrä omaa parastaan". Mallista näemme, että tämä argumentti on pitävä, vain jos eletään alikulutusilanteessa. Täten ei tulisi tehdä sellaisia päätelmiä, että politiikka, joka selvästi seuraa periaatetta "sille, jolla on, tullaan antamaan" eli rikastuttaa rikkaita ja köyhdyttää köyhiä, olisi oikeutettua, vaan päinvastoin olisi otettava suunta kohti Pareto-ratkaisujen joukkoa, jolloin tulos on käänteinen.

Tällöin tulojako-ongelma muuttuu seuraavasti. Kahdella indifferenssikäyrällä olen rajannut Pareto-optimaalisten Pareto-parannusten joukkoa Nash-ratkaisuun NE nähden. Olen siis muodostanut Nash-ytimen (Nash-core), lainatakseni yleisen tasapainoteorian termejä. Lähdettäessä liikkeelle vapaaehtoisesta Nash-ratkaisusta huomataan, että tilanteessa A Pareto-parannusten joukko ehdottaa lisäsuoritusta sekä maksajille että vapaamatkustajille. Tämä edellyttäisi progressiivista verotusta. Lindahlin-ratkaisu LE sen sijaan ehdottaisi tässä tapauksessa tulojen lineaarista verotusta. Ei ole siis ollenkaan selvää, että Lindahlin (1919) käyttämä ilmaus

"Gerechtigkeit", oikeudenmukaisuus, on hänen osoittamassaan menetelmässä paikallaan. Päinvastoin siinä tapauksessa, että huomioidaan mahdollinen vapaaehtoinen ratkaisu, verotuksen tulisi olla progressiivista.

Tässä yhteydessä on myös huomattava julkisten hyödykkeiden vapaaehtoisratkaisujen *hyvinvointia tasaava vaikutus*. Tämän näkee selvimmin reunaratkaisussa, jossa "heikot vapaamatkustajat" voivat käyttää koko tulonsa yksityiseen kuluttamiseen, mutta he saavat silti nauttia myös rikkaiden kustantamasta julkisesta hyödykkeestä. Identtisiä hyötyfunktioita käyttäen sisäratkaisu aina täydellisesti tasaa hyötytasot. Kun reunaratkaisussa maksajia on useampia, sama pätee maksajien ryhmään, mutta vain tähän ryhmään. Toinen asia on, että hyödyt tasataan erittäin matalalle tasolle, jota tasoa voitaisiin helposti nostaa verotuskeinoin. On myös syytä huomioida, että vapaaehtoisessa tilanteessa hyvinvoinnin taso määritetään aina *vahvojen ehdoilla*, siten että he määräävät julkisten hyödykkeiden määrän *oman hyötyfunktionsa* mukaan. Tämä onkin tärkeä huomio politiikan normatiivisen linjanvedon kannalta.

Vielä tärkeämpää tämä on silloin, kun julkiseen hyödykkeeseen liittyy poissulkeminen. Tällöin on aina olemassa vaara, että rikkaat ja vahvat saavuttavat monopoliaseman ja asettavat sisäänkäymaksun niin korkealle, että osa karsiutuu kokonaan (heikot) ja että osalle (keskiluokka) julkisesta hyödykkeestä nauttiminen tulee suhteellisesti niin kalliiksi, että heidän hyvinvointinsa merkittävästi kärsii joko poissulkemisen tai sisäänkäymaksun johdosta, joten he jäävät tällä tavoin puun ja kuoren väliin. Tässä asetelmassa on selvästi tuloloukkuongelmaan liittyviä aspekteja, jotka kaipaavat lisäpohdintaa.

Mahdollinen monopolivalta on tässä yhteydessä perustavanlaatuinen ongelma, sillä se liittyy julkisen hyödykkeen *olemuksen* eli ominaisuuksiin, toisin kuin tavallisten hyödykkeiden kohdalla. Täten mahdollisista tehokkuusongelmista ei tietenkään voida selvitä sokeasti yksityistämällä julkisen hyödykkeen tuotanto, vaan ongelmia voidaan jopa lisätä luomalla keinotekoisesti kilpailevia rinnakkaisjärjestelmiä.

Pelitalanteessa näistä asetelmista syntyy vangin dilemman tapaisia ongelmia. Kuitenkaan ei voida puhua puhtaasti vangin dilemman tilanteesta, koska täydellinen vapaamatkustajuus eli nollastrategia ei ole yleisesti dominoiva. Kannattaa satsata jotain, mutta tuloksena on liian vähäinen yhteispanostus.

Kannattaa kuitenkin poiketa sopimuksesta, jolla pyritään sitomaan yksilön päätös Pareto-ratkaisuun. Tällöin eräissä vastakkainasetteluissa syntyy *varsinainen* vangin dilemma. Kuvaan tätä seuraavassa pelitaulukossa, jossa valittavana on kaksi strategiaa: Pareto- ja Nash-vaihtoehdot. Hyödyt on laskettu samanlaisesta mallista kuin edellä olevissa kuvissa ja kaavoissa, ja näemme heti, että Nash-vaihtoehto on dominoiva, eli saamme tyypillisen vangin dilemman, jossa ei-optimaalinen ratkaisu syntyy dominoivien strategioiden seurauksena. Vasemmalla on rikkaan yksilön hyöty, oikealla vastaavasti köyhän. Nash-maksu on *dominoiva*, eli voittaa kaikissa tilanteissa.

Taulukko 1. Rikkaan ja köyhän pelaajan "vangin dilemma".

	Köyhä	Nash	Pareto
Rikas			
Nash-maksu		6,25 ; 2,5	6,5 ; 2,25
Pareto-maksu		6,09 ; 2,9	6,3 ; 2,7

Ongelmaksi muodostuu sopimusten uskottavuus ja sitovuus niihin liittyvine keppeineen ja porkkanoineen. Mitä enemmän yhteiskunnassa on jäseniä, sitä vähäisempi on suhteellisesti vapaaehtoinen panostus julkishyödykkeeseen. Tämä tarkoittaa, että yksittäisten toimijoiden keskimääräinen panostus lähestyy nollaa, kun toimijoiden lukumäärä kasvaa.

Keskiarvoista ei tietenkään voi tehdä päätelmiä yksittäisten panosten suuruudesta. Voidaan näet helposti osoittaa, että toimijoiden välinen erilaisuus on ratkaisevan tärkeää. Jos yhteisössä on vain yksi tai muutama vahva tai muuten riittävän kynnelle kykenevä yksilö, näiden panokset saattavat säilyä muuttumattomina, vaikka muiden toimijoiden lukumäärä kasvaakin.

Julkishyödykemallissa toimija ei ota suoraan huomioon muiden toimijoiden lukumäärää, vaan ainoastaan heidän odotetun panostuksensa suuruuden, joka on tietyn mallista riippuvan tulorajan (tai "maksurajan") alittavilla nolla, olipa näitä mallin populaatiossa suhteellisen "köyhiä" sitten kuinka monta tahansa. Näin rikkailla ei ole syytä muuttaa käyttäytymistään. Jos sen sijaan samantuloisten maksajayksilöiden määrää lisätään, jokainen näistä vähentää panostustaan. Tämä

ominaisuus on nähtävä näiden mallien perustavanlaatuisena epäsymmetrisyytenä. Vahva ja/tai halukas (julkishyödykkeistä pitävä) yksilö tulee maksajien joukkoon, ja muut ovat vapaamatkustajia. Suurin ongelma vapaaehtoisratkaisuihin on ehkä kuitenkin niiden matala taso, josta seuraa ei-pareto-optimaalinen julkishyödykkeen määrä.

Jos äsken kuvattu epäsymmetrisyys yhdistetään vapaaehtoisratkaisun tyypillisesti matalaan tasoon, saadaan melko pitävä argumentti jonkinasteisen *veroprogression puolesta*. Julkishyödykkeen teoria voi tällä tavoin osaltaan tukea hyvinvointivaltion pyrkimyksiä ja moraalifilosofista perustaa, sikäli kuin hyvinvointivaltiota tai sen osia voidaan ymmärtää julkishyödykkeenä. Tässä nousee esille sekä oikeudenmukaisuusaspekti että meriittihyödykeaspekti, jotka molemmat ovat hyvinvointivaltion julkishyödykeaspekteja (Lee 1986).

Vahva yksilö on joka tapauksessa valmis panostamaan heikkoa enemmän ja myös suhteellisesti enemmän julkishyödykkeeseen. Tämä johtuu siitä, että esim. rikkailla ja köyhillä on eri rajahyödyt. Rikkaiden melko vaatimatonkin panostus tuntuu köyhistä niin suurelta, että he panevat rahansa mieluummin yksityiseen kulutukseen. Tämä tuntuu aika selvältä. Sen sijaan mallin reaktioherkkyys on yllättävä, sillä pienet muutokset tuloissa aikaansaavat suuria muutoksia käyttäytymisessä (Forss 1993).

Yllättäviä ovat osaltaan myös poissulkemisella uhkaamisen vaikutukset. Jos malliin lisätään mahdollisuus sulkea yksittäiset yksilöt ulos, mallin ominaisuudet muuttuvat ratkaisevasti. Silloin malli muuttuu regressiiviseksi, jopa antiprogressiiviseksi "riistomalliksi", jossa vahva yksilö voi poissulkemisen uhalla painostaa heikot maksamaan tosi isoja veroprosentteja. Tästä voitaisiin tietysti muodostaa diktatorisen riistovaltion teoria.

Ilman poissulkemista perustavana "kaikkien julkishyödykkeiden äitinä" voisi olla vaikka hyvinvointivaltion antimiin osallistuminen. Julkishyödykkeestä, johon liittyy poissulkemisen mahdollisuus, voi tulla jopa negatiivinen, väkivallan uhriksi joutumattomuus ("mafiahyödyke"), jonka varsinaiset positiiviset antimet voivat olla melko vähäiset.

4 Julkisen hyödykkeen yksityistäminen ja maksullistaminen

Kaikissa yhteiskunnissa näyttää jatkuvasti olevan paljon julkisia tarpeita, joita olemassa oleva isokaan julkinen sektori ei pysty täyttämään. Tästä kertovat mm. suuret lahjoitukset ja vapaaehtoiset maksut sekä ennen muuta se valtava vapaaehtoinen työmäärä, jota yksityiset suorittavat eri julkisiin tarpeisiin. Terveystenhoito ja sosiaalihuolto ovat aina ja kaikissa maissa jonkin verran riippuvaisia yksityisestä vapaaehtoisesta panostuksesta. Suomessa on myös olemassa sekä tarvetta että potentiaalia tällaisen työn lisäämiseen (ks. Forss ja Tuominen 1995).

Joissain maissa lahjoitukset näyttävät voivan nousta useaan prosenttiin BKT:sta (Posnett ja Sandler 1989). Myös erittäin pitkälle kehitetyssä sosiaaliturvajärjestelmässä, kuten Pohjoismaissa, ihmiset ovat valmiita lahjoittamaan tällaiseen toimintaan vapaaehtoisesti suuriakin panoksia.

Näyttää kuitenkin siltä, että vapaaehtoinen panostus julkisiin hyödykkeisiin vähenee julkisen sektorin toiminnan kasvaessa. Se voi myös muuttaa muotoaan, muttei lakkaa kokonaan. On olemassa julkisten hyödykkeiden "markkinarako" yksityiselle vapaaehtoiselle lahjoitustoiminnalle. Niin sanottu kolmas sektori, eli eri yksityisökeudelliset yhteisöt, on oletettavasti näiden lahjoitusten suurin vastaanottaja. Näiden yhteisöjen toimintaa rahoitetaan osittain, ja tähän asti kasvavasti, myös verovaroin. Esim. urheiluseurojen olemassaolo perustui pitkään vapaaehtoiseen talkoo- ja lahjoitustoimintaan. Nykyisin ne ovat kuitenkin suuresti riippuvaisia sekä julkisesta sektorista että varsinaisten palvelujen tuottamisesta, johon tulee lukea myös eri yritysten lukuun sponsorirahaa vastaan tehty PR-toiminta. Sponsorirahoituksen ei siis tiukasti ottaen voida katsoa olevan puhtaasti vapaaehtoista yksityisrahoitusta vaan ehkä lähinnä mainospalvelujen ostamista.

Kun tähän liitetään eri julkisten hyödykkeiden monopolivallan mahdollinen siirtäminen yksityiselle sektorille, nähdään, että yksityisesti voidaan tosiaan rahoittaa merkittävä osa julkisista hyödykkeistä. Rahoitusjärjestyy sekä lahjoituksina että eri osallistumis-, sisäänpääsy-, kausi- tai muina maksuina. On syytä olla tarkka, etteivät sanat ja käsitteet mene sekaisin, sillä on oltava tietoinen siitä, että "vapaaehtoinen" ja "yksityinen" tarkoittavat eri asioita, kuten alussa jo mainittiin.

4.1 Matemaattinen malli

Kuvaan seuraavassa julkisen hyödykkeen mallin, jossa voidaan verrata eri tuotannon vaihtoehtoja. Joudun käyttämään jonkin verran aikaisempaa yksityiskohtaisempia matemaattisia apuvälineitä. Olkoon hyötyfunktio yksinkertaisuuden vuoksi Cobb-Douglas-tyyppinen

$$(4) \quad u^j(x^j, G) = (x^j)^c G$$

jossa x^j on yksityinen hyödyke kuten aiemmin ja G yleisetujen muodostama julkinen komposiittihyödyke, jonka tarkempaan rakenteeseen vielä palaamme, ja c on yksityisen hyödykkeen kulutushalua kuvaava parametri.

Olko t^j yksilön i resurssit eli tulot m^j . Jaan nyt nämä resurssit eri lailla kuin aiemmin lisäämällä yhtälössä (2) vasemmalle eli menopuolelle termin t^j , joka on veroluonteinen maksu julkiselle sektorille ja joka samoin kuin g^j vaikuttaa julkisen hyödykkeen tuotantoon. Uusi budjettirajoitus on näin yksilön tasolla

$$(5) \quad x^j + g^j + t^j = m^j$$

Aggregoitu hyötyfunktio voitaisiin siten kirjoittaa muotoon

$$(6) \quad u = (\sum x^j)^c G$$

jota maksimoi esim. maan hallitus rajoituksella

$$(7) \quad \sum x^j + \sum g^j + \sum t^j = \sum m^j$$

Emme voi tässä suoraan soveltaa yhtälöissä (1)–(3) esitettyä mallia, jossa julkinen hyödyke on yksinkertaisesti julkisten ja vapaaehtoisten panosten summa, sillä siinä tapauksessa pienikin vero söisi kokonaan vapaaehtoiset vaihtoehdot pois.

Määrittelemme siksi julkisen hyödykkeen siten, että se koostuu julkisen ja yksityisen rahoituksen funktiosta

$$(8) \quad G = at^f + (1-a)g^a$$

jossa t ja g ovat yhtälössä (7) kuvattuja maksuosuuksien yhteissummia. Parametri $a \geq 0$, ja voidaan tulkita pitkän aikavälin "osuuspääomaparametriksi", eli a :n mukaan määräytyy julkisen hyödykkeen tuotantorakenne ja infrastruktuuri. Parametrit r ja q voidaan tulkita "tehokkuusparametreiksi", eli ne kertovat, kuinka paljon markan satsaus sinne tai tänne antaa peruspääoman lisäksi.

Kuvatkaamme näiden parametrien merkitystä esimerkiksi asuinalueella, jonka lähistöllä toimii kaksi kilpailevaa uimalaitosta. Ensimmäisessä, yksityisessä, on pienempi mutta lämpimämpi allas ja mukavampi sauna, toisessa, julkisessa, taas on iso allas, hyppytornit ja liukumäki mutta toisaalta vesi on vähän kylmää, sauna vanhahtava eikä suihkustakaan tule lämmintä vettä. Mallissamme nämä erottusivat esimerkiksi siten että $a > 0,5$ ja $q > r$.

Parametrien arvoja muuttamalla voimme saada jonkinlaisen käsityksen siitä, mitä on odotettavissa eri tilanteissa. Vaikka matemaattinen malli sinänsä onkin melko "arvoneutraali", tulkinnat eivät ole, vaan mallin muuttujille ja parametreille voidaan antaa eri tulkintoja, kuten seuraavassa näytetään.

On luultavaa, että länsimaisessa demokraattisessa hyvinvointiyhteiskunnassa parametri a ei saavuta kumpaakaan ääriarvoa vaan liikkuu todennäköisesti mieluummin $0,5$:n yläpuolella kuin alapuolella. Melkein kaikissa maissa näet "yleisetua sisältävät" hyödykkeet tuotetaan suurimmaksi osaksi verovarojen kautta. Silti on huomattavia eroja tässä suhteessa, varsinkin eläkejärjestelmän, sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja koulutusjärjestelmän suhteen.

Tilanteessa, jossa $a = 0$ tai pieni, yksityinen panostus on ainoa vaihtoehto. Tässäkin tilanteessa julkinen sektori voisi silti toimia, ja sen tulisikin toimia. Oikeus kantaa veroja ei nimittäin ole ratkaisevaa sen toiminnalle, vaan se voisi toimia myös "vapaaehtoisesti", jos sille jäisi julkisen hyödykkeen tuotannossa merkittävä asema. Tämän oikeuden julkinen sektori voisi tässä tapauksessa lainsäädännön avulla myös myöntää yksityisille joko monopolina tai useammalle keskenään kilpailevalle yrittäjälle. Täten a :n arvoa voidaan myös tulkita julkisen hyödykkeen julkisen tuotantovaihtoehdon arvomuuttujana. Kun a :n arvo kasvaa, ihmiset alkavat arvostaa enemmän julkisia vaihtoehtoja, ehkäpä niiden laadun parantuessa. Kun a :n arvo laskee, yksityisen panostuksen arvostus kasvaa vaikkapa siten, että tekniset tai tiedolliset innovaatiot mahdollistavat uudentyypisiä yksityisiä vaihtoehtoja, esim. valvonnan tai poissulkevuuden parannuttua.

Tilanteessa, jossa $a = 0$ tai hyvin pieni ja julkista sektoria ei olisi lainkaan, olisi sisällissota tai vallitsisi täysi anarkia, jolloin turvallinen yhteiskuntaelämä, kulttuuri ja liiketoiminta tuskin voisivat toimia.

Vastakkaista tilannetta, jossa $a = 1$, voidaan ajatella oikeastaan vain täysin "totalitaarisena", siten että yksityinen sektori on kokonaan poissuljettu julkisen hyödykkeen tuotannosta ja ehkä siten myös tuotantotoiminnasta yleensä. Tällainen "sosialistinen" valtio voisi olla "hyväntahtoinen", jolloin se maksimoisi yhteiskunnan hyvinvointifunktion. Se voisi myös olla "itsekes" ja maksimoida verotulot t , rajoituksena $x \geq \underline{x}$ ja $G \geq \underline{G}$, jossa alleviivaukset merkitsevät jotakin totalitaarisen valtion määrittelemää alarajaa. On tietenkin myös ajateltavissa, että julkinen sektori todellakin on niin pystyvä ja tehokas, että se löytää kaikissa tapauksissa parhaimmat ja tehokkaimmat ratkaisut ja täten estää kaiken yksityisen toiminnan. Tätä voisi kuvata sillä, että parametri q lähestyy nollaa. Monessa tapauksessa hyödykkeen jakamattomuus ja siitä syntyvä monopoli nimenomaan luovat etulyöntiaseman, joka tekee kilpailun ja jopa vaihtoehtojen luomisen mahdottomaksi.

Yksityistämisen yhteydessä on syytä korostaa myös sitä, että julkisten hyödykkeiden tuottamisessa *monen tuottajan kilpailuttaminen* ei välttämättä johda tehokkaampaan ratkaisuun, vaan voi myös osaksi johtaa tehottomuuteen julkisen hyödykkeen ylituotannon kautta. Näin esim. eri maiden kilpailevat sosiaalipalvelulaitokset, vakuutusyhtiöt ja pankit eivät aina ensisijaisesti etsi yhteiskunnan kannalta tehokkainta hintaratkaisua, vaan pyrkivät kilpailemaan esim. palvelujen laadulla, josta on voinut olla seurauksena liian suuri palveluverkosto jne. Mallissamme tämä näkyisi tehokkuusparametrin q laskuna, joka merkitsisi samaa kuin yksityisen vaihtoehdon suhteellinen kallistuminen ja sen kysynnän heikkeneminen.

4.2 Mallin ratkaisuista

Mallia käyttäen voisimme periaatteessa ratkaista julkisen sektorin "optimaalisen koon", jos sijoitamme budjettirajoituksen (7) sekä G :n arvon yhtälöstä (8) hyötyfunktioon (6) ja samalla annamme c :lle arvon 1. Lisäksi voimme ajatella, että maan hallitus ja "kuluttajat" kumpikin maksimoivat samaa hyötyfunktia, jolloin konsensusessa ratkaistava ongelma on

$$(9) \quad \text{Maks } (m - t - g)(at^r + (1-a)g^n)$$

t, g

josta seuraavat ensimmäisen asteen ehdot

$$(10) \quad rat^{r-1}(m-t-g) - at^r - (1-a)g^q = 0$$

ja

$$(11) \quad q(1-a)g^{q-1}(m-t-g) - at^r - (1-a)g^q = 0$$

joista voidaan järjestämällä termejä ja jakamalla ratkaista t:n ja g:n välinen suhde,

$$(12) \quad \frac{g^{1-q}}{t^{1-r}} = \frac{q(1-a)}{ra}$$

joka täten seuraa rajahyötyjen yhtäsuuruuskriteeristä.

On huomattava, että yksityisen hyödykeparametrin c:n arvo ei vaikuta tähän suhteeseen, koska c eliminoituisi joka tapauksessa. Näemme heti, että q:n ja r:n ollessa yhtä suuria, parametri a ratkaisee yksin panostusten välisen suhteen. Voimme myös päätellä, että parametrin q kasvaessa suurenee odotetusti myös yksityisen panostuksen optimiosuus, ja vastaavasti julkisen osuuden eli t:n osuus kasvaa r:n suuretessa.

4.3 Muutama johtopäätös

On olemassa melko yleinen näkemys siitä, että tällaisessa tilanteessa, jossa Suomi nyt on, ei voida edetä supistamatta valtion menoja ja/tai korottamatta veroja. Ongelmaksi on tässä hahmoteltu lähinnä sitä negatiivista talouskierrettä, joka näistä molemmista toimenpiteistä voi koitua. Tähän ongelmaan mallimme ehdottaa yksityistämISRatkaisua vain siinä tapauksessa, että on olemassa mahdollisuudet todella merkittäviin tehokkuusvoittoihin, eli $q \gg r$.

Kun tulojensiirtojen jälkeinen verotulo t ei riitä ylläpitämään entistä hyötyjen ja palvelujen tasoa, valtiolta voi ensin korvata puuttuvat tulonsa lainanotolla. Näin on tapahtunut sekä meillä että monessa muussa länsimaassa. Kasvava velkataakka lisää sitten osaltaan tulevaisuuden paineita verotusta kohtaan. Näin valtiovallalle ei jää muita vaihtoehtoja kuin palvelutason alentaminen. Tämän kohtaanto riippuu kuitenkin suuresti eri vaihtoehdoista. Tässä otetaan, vaikkakin eri näkökulmasta,

esille sama problematiikka, jota myös Hagfors (1995) valaisee arvioidessaan hyvinvointipalvelujen maksullistamisen kohtaantoa eri kansalaisryhmiin.

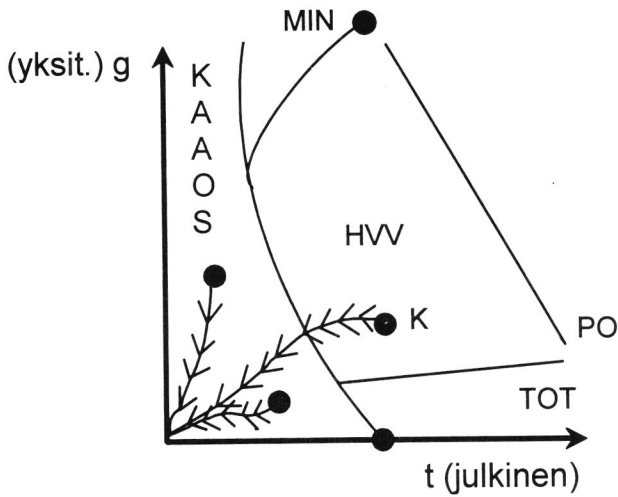
Julkisten palvelujen leikkaukset vaikuttavat mallissamme sekä niiden suhteelliseen arvostukseen a että niiden "tehokkuuteen" r . Nämä parametrit ovat vahvasti korreloituja siten, että leikkausten jälkeen sekä a että r pienenevät samanaikaisesti. Näin $(1-a)$:n kasvaessa suurempi tilaus lankeaisi yksityiselle g -komponentilla rahoitetulle tuotannolle. Tällöin pitäisi olla tiedossa myös yksityiset vaihtoehdot ja näiden vaikutukset parametriin q .

Julkisten leikkausten mielekkyys edellä olevassa mallissa edellyttää tietenkin, että on oltu ei-optimaalisessa tilassa, jossa valtio on yllähoittanut t :llä omaa osuuttaan. Tässä tilanteessa olisi tullut lisätä yksityistä kulutusta ja/tai yksityistä julkisten hyödykkeiden tuotantoa.

Saattaa olla, että taloutemme on ollut tällaisessa tilanteessa. Toisaalta on myös pelättävissä, että joudutaankin aivan päinvastaiseen tilanteeseen, jossa t :llä rahoitettu osuus supistuu erittäin pieneksi, ilman että g :llä rahoitettavaa osuutta voidaan kasvattaa, eikä myöskään yksityistä kulutusta voida lisätä. Tällaisen tilanteen negatiivinen hyötyvaikutus voi johtaa yhteiskunnan kahtiajakoon, siten että g :llä rahoitettuun hyödykkeeseen pääsevät käsiksi vain ne kansalaiset, joilla on varaa maksaa. Tällöin julkisten hyödykkeiden tasausvaikutus alkaa tavallaan toimia päinvastaiseen suuntaan, jolloin syntyy syystäkin pelätty "2/3-yhteiskunta". Tasausta ja palvelua syntyy hyvinkin, mutta vain sille osalle kansaa, jolla on ennestään hyvät oltavat. Yhteiskunnan valinta g :n ja t :n välillä on siis mallissamme enemmän kuin pelkkä tekninen valinta. Tilannetta voi tarkastella kuvan 2 avulla.

TOT on "väkisin" ylläpidetty julkinen valta, joka supistaa yksityisen sektorin mahdollisuuksia tietoisesti. MIN on "minimalistinen" markkinatalousvaltio, jossa toimii repressiivisen valtiovallan tukema yksityinen vaihtoehto. KAAOS-rajan ylitys voisi merkitä syöksykierrettä kohti anarkiaa, jossa vapaamatkustuksesta jälleen tulee varsinainen ongelma ja hyvinvointi supistuu nollassolle. Mikäli tarkasteltava yhteiskunta on kohdassa K ja se alkaa tässä tilanteessa supistaa verovaroin kustannettua hyödykeosaa, siten että yksityinen osa ei lisäänty tarpeeksi, se joutuu nopeasti kaotettuihin syöksykierteeseen. HVV on "hyvinvointivaltio", joka edellyttää kohtuullista panostusta kumpaankin julkisen hyödykkeen osaan.

Kuva 2. Valinta yksityisen ja julkisen vaihtoehdon välillä.



Jotta vaikutusten kohtaantoa voitaisiin tarkastella, meidän on huomioitava eri verotusmuodot. Liikevaihtovero kohdistuisi edellä olevassa mallissa suoraan hyötyfunktion x-komponenttiin samoin kuin lineaarinen tulovero. Samalla varoja käytetään lisäämään G-komponenttia. Eli "köyhillä", joilla rajahyötyjen suhde normaalisti on $MU_x/MU_G > 1$, tämä suhde yhä kasvaisi näillä verotusmuodoilla. Tästä seuraa tietenkin, että heikot liikkuvat optimista poispäin ja he kannattaisivat näiden tasaverovaihtoehtojen sijasta mieluummin progressiivista tuloverotusta.

5 Jakautuneen yhteiskunnan "prototyyppi"

Seuraavassa haluan kiinnittää huomion poissulkemisen mahdollisuuteen. Tähän liittyvänä esimerkkinä esittelen työmarkkinoiden nykyistä kehitystä, joka myös liittyy eräällä tavalla julkishyödyketeoriaan, ja eritoten toiseen siihen liittyvistä ongelmista eli epäsymmetriaan.

5.1 Työmarkkinat ja jakamattomuus

Esitin, että julkishyödykkeet ovat jakamattomia. Lyhyen tarkastelun jälkeen voimme myös todeta, että jakamattomat hyödykkeet ovat aina tietystä mielessä myös julkisia. Jakamattomuus tulee käsittää siten, että hyödyke säilyttää arvonsa ja hyötynsä tietystä "mentaalista jakamisprosessista" riippumatta. Esim. runon kauneusarvo ei riipu sen lukija- tai kuulijamäärästä.

Tieto ja osaaminen voivat olla eri tavoin jakamattomia. Kun tunnettu liberaalifilosofi Robert Nozick (1974) miettii entisen tähtiluokan ammattikoripalloilijan Wilt Chamberlinin huippupalkkioita, hän tavallaan keskustelee nimenomaan uniikkiin osaamiseen liittyvästä hetkellisestä jakamattomuudesta. Chamberlinin koripallon pelaaminen on siten verrattavissa teatterin tai musiikin live-esityksiin. Tässä poissulkevuus toteutetaan sulkemalla osaamisen lähde tiettyyn tilaan ja vaatimalla yleisöltä sisäänpääsymaksuja.

Jotta tällainen jakamaton ilmiö saataisiin yleisemmin jaettavaan muotoon, se on sidottava johonkin esineeseen. Runokirjat, äänilevyt ja koripallo-ottelujen videonauhaukset palvelevat tätä tarkoitusta, kuten osaksi myös erilaiset idolinpalvontaan liittyvät esineet. Näiden kaikkien lähde on kuitenkin jonkun yksilön, taiteilijan, käsityöläisen, urheilijan jakamaton, uniikki osaaminen. Lähteen tekijänoikeusperinne ja siihen liittyvä lainsäädäntö ovat tavallisin tapa, jolla voidaan yksityistää tiettyntyyppiset julkiset hyödykkeet sitomalla tuotanto esineisiin ja pakottamalla käyttäjät maksamaan näistä esineistä. Poissulkeminen toteutetaan tässä samaan tapaan kuin muussakin kulutuksessa.

Näihin osaamisiin liittyvät usein huippupalkat, kuten aikaisemmassa esimerkissä. Nämä seuraavat nimenomaan ainutlaatuisuudesta, monopolivaltaa antavasta osaamisesta. Tätä kirjoitettaessa tunnetun oopperatähden yhden illan esiintymisestä tarjottiin Brasiliassa 6 milj. mk, mikä herätti poliittista arvostelua, koska lippujen hinnat vastaavasti nousivat 30 000 mk:aan.

Nozick puolustaa Chamberlinin (ja siten myös mainitun oopperalaulajan) kaltaisten tähtien huipputulot sillä argumentilla, että koska ihmiset ovat valmiita maksamaan nähdäkseen Chamberlinin peliä, niin suuret tulotkin kuuluvat hänelle. Moraalinen kysymys kuitenkin herää, jos koripallopelin asemesta olisikin kysymyksessä jokin elämän ylläpitämistä varten välttämätön osaaminen, kuten sydänkirurgia (Haworth 1994; Tuomala 1994).

Uusliberaali vastaus tähän olisi luultavasti se, että olennaisesti mikään ei muutu, sillä tekijän yksinoikeus on yksityistä omistusoikeutta, liberaalille aatteelle pyhä asia. Perinteisessä hyvinvointivaltioteoriassa kuitenkin on lähdetty siitä, että eräät taidot ja tiedot on saatettava yleisön käyttöön "hintaan mihin hyvänsä". Tämä tapahtuu joko niin, että julkinen valta ostaa palvelut ja subventoi niiden saattamista vähäosaisten kansalaisten käyttöön (esim. tietyt oikeusapu- ja terveyspalvelut) tai siten, että julkinen valta monopolisoi palvelut lähes täysin (esim. hallinto-, maanpuolustus- ja poliisitoiminta) sekä jakaa ne tarpeen mukaan.

Tässä valossa voimme nähdä myös uusia piirteitä työmarkkinoiden toiminnassa. Julkishyödykkeen jakamattomuuteen liittyy tämän kautta tärkeä tekijä, joka selittää myös osaltaan joidenkin työvoimaryhmien vahvan neuvotteluaseman ja myös tietyn osan nykyiseen työkulttuuriin liittyvistä pullonkaulaongelmista. Näistä seurannee myös jokin osa nykyisestä työttömyydestä.

Jakamattomuudesta seuraa ongelmia lähinnä tilanteissa, joissa on myös poissulkemisen mahdollisuus, koska näissä ilmenee jo mainittu epäsymmetria, eriarvoisuusongelma. Tästä seurannee Chamberlinin yhteydessä kuvattu tilanne eli se, että urheiluseurat ovat valmiit maksamaan joillekin pelaajille satakertaiset palkkiot tai vastaavasti teatterit, elokuvatuottajat, yksityissairaalat, tietokonefirmat, teollisuusyritykset parhaille kyvyilleen.

Kun työ yhä useammin on tällä tavoin erikoisosaamista, jakamatonta, firmoja ei auta vähääkään se, että ne saavat halvalla satapäin työntekijöitä, vaan niiden tulee saada riittävästi osaavaa joukkoa. Tästä seuraa työelämässä laaja palkkahaitari näennäisesti "samasta" työstä.

Palvelujen tarjonnassa ilmenee sama asia. Laaja "suosiohaitari" palveluyrityksissä muodostaa joko eripituisia jonoja tai hintahaitarin. Kaikki haluavat parasta, ja kannustimena on poissulkemisen uhka. Täten näemme, miten julkisen hyödykkeen ominaisuuksia paljastuu mitä odottamattomimmissa ilmiöissä.

5.2 Yhteiskunnan jakautumisen mekanismit

Asian taloudellinen ydin on varmaankin poissulkemisperiaatteissa. Kun poissulkemista on viime aikana voitu kehittää ja laajentaa esim. valvontakeinojen parantuessa ja halventuessa, on pelättävissä, että voi syntyä todellinen orwelliläinen Isoveli-yhteiskunta, johon kuuluu olennaisena yhteiskunnan pysyvä kahtiajako.

Tällöin muodostuu huonosti koulutettu, heikko B-väestönosa, jonka ainoita ilonaiheita ovat orwellilaisittain seksi, halpa gini, juorulehdet ja jokaviikkoinen arpapeli. Eliitti, hyvin koulutettu, melko varakas A-ryhmä taas elää fyysisesti hyvin, mutta on kovassa mentaalisisäisessä kontrollissa, sikäli että sen pitää seurata tarkoin tiettyjä työelämään liittyviä kovia tulosjohteisia pelisääntöjä.

Yhteiskunnan tarjoama julkinen hyödyke voidaan nähdä hierarkkisesti siten, että eliitissä eläminen on jo sinänsä julkinen hyödyke. Siihen päästäkseen on maksettava niin korkea "sisään pääsymaksua", että kaikki eivät siihen pysty, ja näin eliitti ylläpitää itse itseään. Tällaisiksi sisään pääsymaksuiksi voivat kehittyä yksityiset A-luokan koulut, sairaalat, golf-klubit, hienot ravintolat jne. Julkisen vallan osuus voi tällaisessa mallissa hyvinkin pienentyä, sillä sille jäisi kaksi pääasiallista tehtävää: ulkoinen turvallisuus ja sisäinen kontrolli (yövärtijavaltio).

B-luokka voisi ehkä hyötyä jonkin verran julkisen vallan tarjoamista palveluista, sikäli kuin julkisen vallan tavoitteena on käyttää kepin lisäksi myös porkkanaa esim. konfliktien estämiseksi. Näin esim. Englannissa, jossa kahtiajaolla on vanhat perinteet, tarjotaan tietyntäsoista koulutusta ja palveluja myös B-luokalle. Tämän tyyppiset palvelut poikkeaisivat tavoitteiltaan luonnollisesti yleisistä skandinaavisista hyvinvointipalveluista.

Mallissamme on helppoa nähdä, miten kahtiajako vaikuttaa. Olkoot köyhien (heikkojen) tulot m , ja rikkaiden (vahvojen) M . Jos vahvat haluavat estää heikkoja käyttämästä yksityisesti tuotettua, g :llä rahoitettua julkista hyödykettä, he asettavat pääsymaksun niin korkealle, että julkisen vallan tarjoamat hyödykkeet "riittävät" köyhille, eli heidän hyötynsä on suurempi, jos he jäävät pois. Pääsymaksun tarvittava suuruus riippuu tietenkin sekä köyhien tuloista että veroasteesta. Tarvittava g :n arvo saadaan ratkaisemalla yhtälö

$$(14) \quad (m-t-g)(a+(t')^r+(1-a)(g+g')^q) = (m-t-g)(a+(t')^r+(1-a)g^q)$$

jossa t' ja g' ovat rikkaiden verot ja yksityispanostus julkiseen hyödykkeeseen. Oman panostuksensa (g') lisäksi rikkaat voisivat tässä mallissa määrätä köyhiä varten pääsymaksun g , eli heillä olisi täydellisesti diskriminoiva monopoliasema tuottamansa julkishyödykkeen osalta. Oikealla puolella oleva g on saatu ratkaisuna ongelmaan, jossa heikko väestö panostaa yksityiseen tarjontaan vain omin neuvoin. On näet mahdollista ja jopa todennäköistä, että heikotkin muodostavat itselleen jonkinnäköistä köyhien yhteiskuntaa, jossa on myös "halvempaa" yksityistä tarjontaa. On myös huomattava, että edellä olevat $t:n$ ja $t':n$ arvot eivät välttämättä ole ratkaistavissa mistään mallista, vaan ne voivat olla hallinnollisesti päätettyjä.

Mikäli poissulkeminen koskee myös verovaroin tuotettua hyödykettä ja rikkaat hallitsevat maata sekä voivat päättää veroasteesta, mahdollinen pääsymaksu kohoaa. Samoin voidaan korottaa myös köyhiin sovellettua veroastetta. Tällöin relevantti yhtälö on

$$(15) \quad (m-t-g)(a(t+t')^r+(1-a)(g+g')^q) = (m-t-g)(at^r+(1-a)g^q)$$

Tällöin t on vastaavasti vero, joka toteutettaisiin pelkästään köyhien yhteisössä. On selvää, että lopullinen tulos riippuu tulotasojen eroista ja julkisen vallan toimista sekä rikkaiden suhtautumisesta. Tämä näkyy mallissamme siten, että köyhien poissulkeminen oletettavasti korottaa rikkaiden osalta parametrejä r ja q . Jos tuloerot ovat pienet, syntyy helposti sellainen tilanne, että rikkaiden ei kannata sulkea pois köyhempää väestönosaa. Yhtälöstä (15) ratkaistu $g:n$ arvo ei siis ylittäisi yhtälöstä

$$(16) \quad (M-t'-g')(a(t+t')^r+(1-a)(g+g')^q) = (M-t'-g')(at^r+(1-a)g^q)$$

ratkaistua $g:n$ arvoa. Kun tulot seuraavat jotain tiettyä tulonjakofunktiota, voimme periaatteessa ratkaista kussakin tapauksessa jonkin tietyn tulojen tason, jonka mukaan jako A- ja B-ryhmiin tapahtuu.

On tietenkin myös mahdollista, että rikkaiden joukossa on "humanisteja", jotka näkevät köyhien mukaantulon parempana vaihtoehtona kuin heidän poissulkemisen- sa. Tällöin poissulkeminen ei kannata, sillä $r:n$ ja $q:n$ arvot olisivat yhtälössä (16) alempia poissulkutilanteessa eli oikealla puolella, jolloin rikkaat olisivat jopa valmiit maksamaan enemmän kuin köyhille määritelty vähimmäismaksu. Tässä on mallitettu pelkistetty rationaalinen argumentti, jonka pohjalta monet etuoikeutetut ryhmät ja yksilöt ovat eri historiallisissa tilanteissa puolustaneet hyvinvointivaltiota.

Itse käyttäytymisen syy, eli ulospäin näkyvä "humanismi", voi silti olla löydettävissä sekä sympatiasta heikkoja kohtaan että opportunistisesta muutoksen tai konfliktin pelosta.

6 Loppukommentit

Lopuksi otan esille eräitä sosiaalipoliittista ongelmakenttää valaisevia esimerkkejä, joiden yhteydessä selvennän myös yleisemmin julkishyödykkeisiin liittyviä teoreettisia näkökohtia.

Erilaisten multimediasioiden johdattelemina monet näyttävät nykyisin uskovan, että olisi mahdollista toteuttaa täysin vapaaehtoinen yhteiskunta, jossa ei tarvita lainkaan julkista sektoria. Hyötyjen maksimointi siirtyisi silloin täysin yksilöille, aivan kuten edellä olevassa Nash-mallissa, ja yhteiskunnan hyötyfunktio eli hyvinvointifunktio, kuten koko yhteiskunta toimijana, lakkaa olemasta. Tällöin käsite hyvinvointi ja itse asiassa koko sosiaalipoliittikkakin menettäisivät merkityksensä.

Näissä visioissa on kuitenkin unohdettu julkisten hyödykkeiden tärkein ominaisuus, julkisuus, jakamattomuus, joka luo niiden ympärille tietyn monopolivallan, tuotettiin niitä millä tavalla tahansa. Edellä oleva mallitarkastelu pelkistää itse asiassa sosiaalipoliittiset kysymykset. Voidaan nähdä, että puhdas julkinen hyödyke on *heikoille eduksi*, kun taas poissulkemisella varustettu julkinen hyödyke toimii täysin *vahvojen ehdoilla*.

Jos vahvat arvostavat yhteiskuntarauhaa, he asettuvat tukemaan mahdollisimman avointa käytäntöä, jossa poissulkemista ei harrasteta (pohjoismainen käytäntö). Muussa tapauksessa he luovat kahtia jakautuneen yhteiskunnan, jossa myös julkisia hyödykkeitä käytetään *stigmatisaation apuvälineinä*. (Heikko ei voi mennä kirjastoon, ei saa käydä kouluja, ei saa hoitoa jne.)

Yllä olevassa keskustelussa on siis käsitelty yksityistämistä poissulkemisen mahdollisuutena, eli tavallaan pakkovallan käyttöoikeutena. Yksityistämisen käsitettä on täten käytetty yleisemmin kuin pelkän juridisen henkilöstatuksen muotona. Sanat "vapaaehtoinen" (voluntary) ja "yksityinen" (private) eivät silti tietenkään kuvaa samaa ominaisuutta, vaikka niitä monesti ja ymmärrettävistä syistä käytetään sekavasti.

Yksityinen monopolisti voi käyttää pakkokeinoja (esim. "kiristystä") siinä, missä valtio voisi järjestää vapaaehtoista toimintaa. Oikeastaan tässä on kysymys vallasta ja sen suhteellisesta käytöstä. Kehittyiväthän demokraattisten valtioiden edeltäjät kuningaskunnat ja kreivikunnat aikanaan "yksityisten" vallanpitäjien käyttövälineinä.

Ilman vallankäytön monopolioikeuksia on vaikea ajatella toimivaa julkisten hyödykkeiden tuotantoa, olipa tuottajana sitten julkinen tai yksityinen laitos. Valtiollinen lainsäädäntö takaakin näitä vallankäytön oikeuksia sekä itselleen että muille julkisten hyödykkeiden toimittajille. On myös todettava, että tuskin missään maassa valtiovalta olisi niin heikko tai niin liberaali, että se antaisi kaiken julkisiin hyödykkeisiin liittyvän tuotantovallan yksityisille. Julkisten hyödykkeiden tuotanto kuuluu tärkeänä osana valtiovallan arvovalan ja valtakoneiston rakenteeseen, mikä taas on tarpeen yhteiskunnan stabiiliuden säilyttäjänä.

Normaalioloissa toimivassa yhteiskunnassa, jossa sosiaaliset mekanismit toimivat hyvin, vapaamatkustus ja yhteiskunnan vastainen toiminta eivät kovin helposti pääse valloilleen. Toisenlaiseksi tilanne saattaa muuttua nopeastikin, jos yksilöiden lainkuuliaisuutta ja valtiovallan arvovaltaa heikennetään samanaikaisesti, kuten nyt tapahtuu. Tällöin tilanne saattaa tuoda esille entistä enemmän vapaamatkustusta eri tilanteissa. Tähän viittaavia vaaratekijöitä on viime vuosina moneen otteeseen tuonut esille mm. vankilahallituksen pääjohtaja K. J. Lång (1996).

Perusturvan heiketessä yksilön lojaalisuus ja lainkuuliaisuus saattavat olla vaarassa. Tästä meillä on olemassa pelottavia esimerkkejä mm. Itä-Euroopan entisistä sosialistivaltioista. Valtiovallan raha- ja finanssipiireissä esillä ollut näkemys, että tulonjaon ei tarvitsisi kuulua valtion tehtäviin, on tätä taustaa vasten melko kyseenalainen.

Kulttuuriin ja historiaan liittyvän uuden omaksumisen vaikeudesta johtuva mielen jäykkyys, joka on ilmeisesti joillekin täysin tuntematon. Oma ammattikuntani eli ekonomistit näyttävät tässä suhteessa olevan muita yhteiskuntatieteilijöitä tietämättömämpiä. Asiat eivät ole niin helposti muutettavissa kuin liberaaleissa ekonomistipiireissä yleisesti uskotaan.

Yhteiskunnallemme tähän saakka siunaantunut vapaamatkustajuuden puute tulee ensi kädessä nähdä tapojen ja kulttuurin rakennetekijänä, jonka murtuminen voi aiheuttaa nopeita ja korjaamattomia hyvinvoinnin menetyksiä myös hyväosaisille.

Jotta ymmärtäisimme tämän, tarvitsee vain silmäillä jokapäiväisiä uutislähetystyksiä entisen itäblokin alueelta.

Markkinatalouden hyvät puolet eli rationaaliset, hyvin toimivat markkinat eivät ole itsestäänselvyys, vaan niiden toiminta vaatii sekä hyvien että haitallisten ulkoisten tekijöiden hallitsemista. Maassamme työttömyyden ja myös esim. hoitamattomien mielenterveysongelmien varsin synkät ulkoiset vaikutukset ovat näköpiirissä, ja elleivät toimenpiteet tehoa, voi edessämme olla paljon vaikeampiakin tilanteita kuin nykyinen.

Julkisen sektorin tehtäväksi on nykytilanteessa usein tuotu esille uusien puitteiden suunnittelu ja uuden infrastruktuurin luominen. Syy nykytilanteeseen voidaan kuitenkin suureksi osaksi löytää työelämästä, jossa julkinen sektori ei yksin määrää. Myöhäisteollinen työn uudelleenorganisointi näyttää pysyvästi "vapauttavan" suuren kansanosan työelämästä.

Monessa yrityksessä pyritään kovakouraisesti rationalisoimaan toimintaa vähentämällä henkilökuntaa ainakin siten, että uutta väkeä ei palkata lähtevien tilalle, olipa lähdön syy mikä tahansa. Tässä toimintatavassa piilee kuitenkin selvä vapaa-matkustajuusongelma.

Pitkän aikavälin vaarat ovat ilmiselvät, puhutaan muun muassa vanhenevien organisaatioiden aikapommista. Yrityselämän kokonaisuuden eli itse asiassa koko kansantalouden kannalta nykyinen rationalisointikäytäntö ei myöskään ole välttämättä järkevää edes lyhyellä aikavälillä. Työttömiksi, eläkkeelle tai muuten täysin yhteiskunnan varaan jäävät ovat joka tapauksessa yritysten elätettäviä, ja he näkyvät ennemmin tai myöhemmin tilinpäätösluvuissa verojen ja maksujen kasvuna.

Kysymyksessä on näin eräänlainen julkinen hyödyke, ja ongelma voidaan ilman muuta mallittaa analogisesti. Jos näiden työelämästä poissuljettujen yksilöiden rajatuottavuus on suurempi kuin työvoimakustannuksen ja sosiaalisen ylläpitokustannuksen (esim. työttömyyskorvauksen) välinen ero, heidät kannattaisi koko järjestelmän puitteissa pitää työssä entisellä palkalla. Kuitenkaan vertailua ei nykyisin voi tehdä tältä pohjalta, koska varsinkaan maksujärjestelmät eivät kaikilta osin tue ja kannusta työllistämistä (esim. työttömyysvakuutusmaksujen porrastukset).

Ongelma on siis se, että yksittäinen työnantaja A ei joudu itse eikä heti kantamaan työsuhteen päättymisestä johtuvia kuluja (tietyissä eläkkeissä kylläkin), vaan ne tulevat osittain muiden kannettaviksi. Kun kaikki muutkin eli B, C, D, E jne. tekevät samoin, A:n niskaan tulee kuitenkin takakautta ja ajan myötä reilu osa kokonaiskustannusten kasvusta. Näin kaikki voittaisivat, jos väki voitaisiin pitää työssä.

Tuntuu oudolta, että kaiken kehityksen huippuna pidetyissä länsimaaisissa yhteiskunnissa ei nykyisin osata päästä sopimukseen tällaisissa, periaatteessa hyvin yksinkertaisissa työn jakamiseen liittyvissä ongelmatilanteissa. Aikaisemmissa kulttuureissa ja maalaiskylissä nämä on aina osattu ratkaista.

Hyvinvointivaltio on julkishyödyke, joka ratkaisi aikanaan valtavia teollistamiseen ja maaltamuuttoon liittyviä sosiaalipoliittisia ongelmia. Nyt olisi aika löytää uusi vastaava luomus, jonka puitteissa myöhäisteollisen maailman työmarkkinoihin ja osaamisen epätasaiseen jakautumiseen liittyvät ongelmat saataisiin ratkaistuksi.

Kirjallisuus

Bergström T, Blum L, Varian H. On the private provision of public goods. *Journal of Public Economics* 1987; 29: 25–49.

Clarke EH. Multipart pricing of public goods. *Public Choice* 1971; 11: 17–33.

Forss M. Voluntary provision of public goods with complete and incomplete information. Åbo: Åbo Akademi University Press, 1993.

Forss S, Tuominen K. Mistä apua vanhana? Tutkimus vanhusten avuntarpeesta ja eläkeläisten vapaaehtoistyöstä. Helsinki: Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 3, 1995

Groves T, Ledyard J. Optimal allocation of public goods: a solution to the 'free rider' problem. *Econometrica* 1977; 45 (May): 783–809.

Hagfors R. Palvelumaksut ja hyvinvointitavoitteiden toteutuminen. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen julkaisuja B 107, 1995.

Haworth A. Anti-libertarianism – markets, philosophy and myth. London: Routledge, 1994.

Holtham G. The common good. *New Statesman & Society* 1996; (12 Jan.).

Johansen L. The theory of public goods: misplaced emphasis. *Journal of Public Economics* 1977; 7: 147–152.

Lee KS. Pareto optimal redistribution: a public goods approach. *Public Finance* 1986; 41 (2): 201–217.

Lindahl E. Die Gerechtigkeit der Besteuerung. Lund 1919. (Julkaistu uudelleen englanniksi kokoomateoksessa Musgrave RA, Peacock AT, eds. Classics in the theory of finance, New York: Macmillan, 1958.)

Lång KJ. Samhället blir allt hårdare. Intervju med K.J. Lång. Meddelanden från Åbo Akademi 7, 1996.

Malinvaud E. Lectures on microeconomic theory. Amsterdam: North Holland, 1972.

Nozick R. Anarchy, state and utopia. New York: Basic Books, 1974.

Posnett J, Sandler T. Demand for charity donations in private non-profit markets – The case of U.K. Journal of Public Economics 1989; 40: 187–200.

Samuelson P. Pure theory of public expenditures. Review of Economics and Statistics 1954; 37: 387–389.

Sen A. Capability and well-being. Julkaisussa: Nussbaum MC, Sen A, eds. The quality of life. Oxford: Clarendon Press 1993: 30–54.

Tuomala M. Marknader, välfärdsstat och frihet. Julkaisussa: Forss M, Lindberg S, red. Välfärd eller irrfärd? Odysseer bland sociala klippor och skär. Vasa: Institutet för finlandssvensk samhällsforskning, 1994: 15–24.

Hannu Laurila

**ELINKAARIAJATTELU SOSIAALI-
TURVAN VIITEKEHYKSENÄ**

Abstract

Laurila H. **Social security in a life-cycle perspective.** In: Niemelä H, Saari J, Salminen K, eds. *Theoretical approaches to social policy*. Helsinki, 1996: 163–186.

A simple life-cycle model of education, consumption, saving and labour supply is presented. In the life-cycle perspective of the model, social security may be viewed either as a forwards-oriented system, such as a public pension plan, or as a backwards-oriented system, such as a basic income plan. Unemployment insurance may be considered to include both aspects. The economic implications of forwards and backwards-oriented systems are examined at the individual level. The paper provides a comprehensive presentation of the effects of different systems, of which some represent the conventional wisdom of the literature, and others are new. In particular, the life-cycle effects of a backwards-oriented system differ from conventional practice, which is based mainly on single-period modelling of labour supply decisions.

1 Johdanto

Niin sanottu hyvinvointivaltiomalli on viime aikoina joutunut Suomessa vastatuuleen. Varsin yleinen käsitys tuntuu olevan, että hyvinvointivaltio on nykyisessä laajuudessaan niin jyrkässä ristiriidassa taloudellisen tehokkuuden kanssa, että sen purkaminen on välttämätöntä. Sen sijaan juurikaan ei ole pohdittu sitä, mitä hyvinvointivaltiolla itse asiassa tarkoitetaan, missä laajuudessa se on edes olemassa, puhumattakaan siitä, mitkä mahdollisesti ovat sen yhteiskunnalliset hyödyt. Hyvinvointivaltion kritiikistä pääosan ovat saaneet kantaa sosiaaliturvan eri muodot, kuten eläkkeet, toimeentulotuki ja työttömyysturva.

Sosiaaliturvajärjestelmiä on moitittu monimutkaisiksi, päällekkäisiksi ja hallinnollisesti kalliiksi. Niiden purkamista ja yksinkertaistamista on perusteltu lähinnä valtiontaloudellisilla säästöillä. Talousopin näkökulmasta kysymys on niukkojen resurssien siirtämisestä tuottavampaan käyttöön. Erityistä huomiota on kiinnitetty järjestelmien sisältämiin kannustinloukkuihin, joihin joutuneille töihinmeno ei ole taloudellisesti kannattavaa. Ilmiö lisää sosiaaliturvan välittömiä kustannuksia, mutta varsinainen ongelma tässäkin on resurssien kohdentuminen tehottomaan käyttöön.

Eräänä kehityslinjana sosiaaliturvajärjestelmien kehittämisessä on mainittu elinkaariajattelun lisääminen. Elinkaariajattelu on yleisenä käsitteenä hieman epämääräinen, ja sillä saattaa olla eri yhteyksissä ja eri tieteenaloilla erilaisia käyttötarkoituksia. Tämän vuoksi kannattaa pohtia perusteellisesti, mitä elinkaariajattelulla tarkoitetaan sosiaaliturvan ja erityisesti sen taloudellisten vaikutusten yhteydessä.

Taloustieteessä elinkaariajattelulla on vakiintunut merkitys ja asema. Mikrotalousteorian keskeinen yksilöiden käyttäytymistä kuvaava malli on elinkaarimalli, jonka mukaan ihmiset tekevät tärkeimpiä taloudellisia päätöksiään ottaen huomioon niiden aikaulottuvuuden. Malli selittää kokonaistaloudellisesti keskeisten tekijöiden, kuten fyysisen ja henkisen pääoman sekä käytettävissä olevan työpanoksen määräytymistä yli ajan, ja uudempi makrotaloustoppi rakentuukin pitkälti elinkaarimallin varaan. Elinkaariajattelun asema on erityisen vakiintunut juuri sosiaaliturvan yhteydessä, koska eläkkeitä koskeva tutkimus, joka muodostaa valtaosan alan kirjallisuudesta, on perinteisesti soveltanut elinkaarimallia.

Elinkaarimallissa ihmisten hyvinvointi muodostuu kulutuksesta eri aikoina, ja sille antaa puitteet elinaikana käytettävissä oleva tulo. Päätöksenteon aikaulottuvuus on yleensä yksilön oman elinkaaren pituinen, mutta se voi mallin perusajatuksen

kärsimättä olla myös pidempi, jolloin otetaan huomioon tulevatkin sukupolvet. Elinkaaripäätöksenteko koskee sekä tulojen maksimointia, joka tapahtuu esimerkiksi investoimalla henkiseen pääomaan, että näin aikaansaadun tulovarannon muuntamista halutuksi kulutusvirraksi, mikä puolestaan tapahtuu rahoitusmarkkinoiden kautta. Tulo- ja kulutusvirroista syntyy siis elämän yli tarkasteltuna varantoja, joiden on vastattava toisiaan.

Elinkaarimalli kuvaa talouden yleistä rationaalisuutta, joka tuottaa taloudellisesti tehokkaita ratkaisuja yksilöiden ja koko kulutussektorin näkökulmasta. Elinkaariajattelun lisäämisellä sosiaaliturvassa tarkoitettaneenkin, että tämän käyttäytymismallin tulisi voida toteutua entistä paremmin myös todellisessa elämässä, jossa sosiaaliturvan asettamat reunaehdot vääristävät ihmisten käyttäytymistä. Kirjaimellisesti elinkaariajattelun lisääminen viittaa siihen, että ihmisten tulisi entistä enemmän kantaa vastuuta omasta elämästään. Sosiaaliturvan kannalta tämä tulkinta johtaisi siihen, että yksilöiden väliset tulonsiirrot korvattaisiin yksilöiden elinkaaren sisäisillä tulonsiirroilla. Yhteiskunnan rooliksi jäisi tällöin huolehtia siitä, että yksityiset elinkaaren sisäiset siirrot eteen- ja taaksepäin olisivat mahdollisia, mikä olisi tietenkin huomattavasti kevyempi tehtävä kuin yksilöiden välisten tulonsiirtojen järjestäminen. Kun sosiaaliturvasta ei elinkaariperiaatteella hoidettuna olisi odotettavissa ansiottomia tulovaikutuksia, kaikkein pahimmat kannustinloukut myös poistuisivat. Elinkaariajattelu näyttäisi siis näin tulkiten korjaavan molemmat edellä mainitut sosiaaliturvan pääongelmat.

On kuitenkin selvää, että suurtyöttömyyden oloissa ja erilaisten yksilökohtaisten ongelmien vuoksi elinkaariajattelua ei käytännössä voida soveltaa yhtäläisesti kaikkiin kansalaisiin, vaan yksilöiden välisiä tulonsiirtoja tarvitaan joka tapauksessa. Toisaalta on myös niin, että elinkaariajattelun voidaan ajatella toteutuvan ns. edustavan yksilön kohdalla, eli taloudessa keskimäärin, vaikka tehtäisiinkin yksilöiden välisiä tulonsiirtoja.

Yhtä kaikki, elinkaariajattelu tulee edellä mainituista syistä ottaa vakavasti arvioitaessa sosiaaliturvan uudistamisen mahdollisuuksia. Elinkaaripäätöksenteko on varsin moniulotteinen tapahtuma ilman julkisen vallan väliintuloakin. Elämän eri vaiheissa sosiaaliturva vaikuttaa eri tavoin, mutta rationaalisesti toimiva yksilö ottaa päätöksenteossaan kaikki elinaikaiset vaikutukset huomioon. Jotta sosiaaliturvan vaikutuksia ihmisten käyttäytymiseen ja edelleen koko talouden toimintaan voitaisiin arvioida elinkaarinäkökulmasta, tarvitaan luja ja mahdollisimman yksinkertainen yksilön elinkaaripäätöksentekoa kuvaava teoreettinen viitekehys.

Tämän artikkelin tavoitteena on kuvata talousopin näkökulmasta yksilötason elinkaaripäätöksentekoa ja tarkastella sosiaaliturvan vaikutuksia siihen. Talouden yleisen toimintaperiaatteen kuvaamiseksi tarkastelu tapahtuu täydellisen tietämyksen ja täydellisten pääomamarkkinoiden olosuhteissa ns. edustavan yksilön osittaistaspainonäkökulmasta. Sosiaaliturvajärjestelmien tulovaikutukset ja niiden synnyttämät kannustinloukut, jotka ovat kuitenkin vain erikoistapauksia, sivuutetaan. Niiden sijasta keskitytään niihin talouden tehokkaan toiminnan kannalta tärkeämpiin vaikutuksiin, joita aiheutuu päätöksentekoympäristön muutoksista koituvista substituutiovaikutuksista. Nämä varsinaiset kannustinvaikutukset tulee ottaa sosiaaliturvaa kehitettäessä huomioon, niin etteivät ne vääristäisi tehokasta käyttäytymistä. Toisaalta jos sosiaaliturvalla on joitain haluttuja vaikutuksia, voidaan niitä parhaiten tukea juuri kannustimien kautta. Kannustinvaikutusten tunnistaminen antaa käsityksen talouden toimintaperiaatteesta ja tarjoaa hyvän pohjan sosiaaliturvajärjestelmien suunnittelulle.

Luvussa 2 esitellään yksinkertainen elinkaarimalli, jossa on mukana keskeiset yksilön päätöksentekoon liittyvät muuttujat: kulutus, säästäminen, koulutus ja työn tarjonta. Luvussa 3 pohditaan sosiaaliturvan olemusta kulutusta elinkaarella eteen- ja taaksepäin siirtävien järjestelmien näkökulmasta. Luvussa 4 tarkastellaan esitetyn mallin avulla, miten erityyppiset sosiaaliturvajärjestelmät vaikuttavat yksilölliseen päätöksentekoon ja sen taloudellisiin kannustimiin. Luvussa 5 arvioidaan saatuja tuloksia ja niiden merkitystä sekä pohditaan mallin soveltamis- ja laajentamismahdollisuuksia yksityiskohtaisempien kysymyksenasettelujen suuntaan.

2 Elinkaarimalli

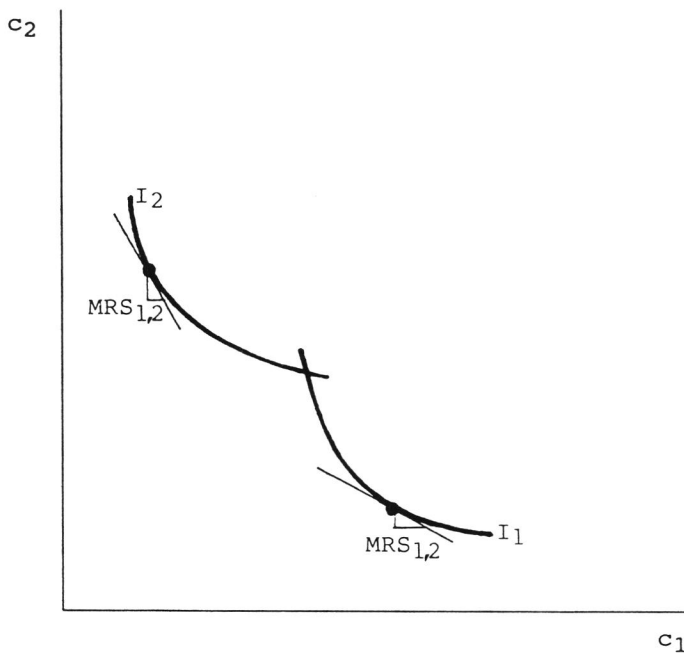
Tarkastellaan mahdollisimman yksinkertaista mutta kuitenkin riittävän yleistä elinkaarimallin versiota, jossa yksilö maksimoi omaa, elinkaarensa eri vaiheissa kulutuksesta muodostuvaa hyvinvointiaan omien elinaikaisten tulojensa antamin rajoituksin. Sukupolvien välisiä kytkentöjä ei siis ole. Yksilön elinkaari jakautuu kahteen jaksoon, periodiin 1, joka kuvaa nuoruusaikaa, ja periodiin 2, joka kuvaa vanhempaa ikää. Tehdään jako siten, että molemmat periodit ovat yhden aikayksikön pituisia. Mallissa kaikki koko elinkaarta koskevat päätökset tehdään yhtä aikaa periodin 1 alussa. Tulkintaa auttaa, jos ajatellaan, että päätöksenteko tapahtuu silloin, kun yksilö tulee kypsäksi tekemään itseään koskevia taloudellisia päätöksiä, esimerkiksi 16 vuoden iässä.

Oletetaan edelleen, että kulutus on ainoa yksilön hyvinvointiin vaikuttava tekijä. Toisin sanoen esimerkiksi vapaa-aikaa oletetaan olevan riittävästi, niin ettei sen puute rajoita kulutuksesta saatavaa hyötyä. Lisäksi koulutuksesta saatavat suorat hyödyt (ks. esim. Lazear 1977) sivuutetaan. Yksilön optimointiongelman tavoiteosan eli hyötyfunktion muuttujina ovat kulutuksen määrät periodeilla 1 ja 2. Hyötyfunktio kertoo myös kuluttajan aikapreferenssin eli painotukset sen mukaan, kumman periodin kulutus tuottaa suhteessa suuremman hyödyn. Tämän esityksen kannalta ei kuitenkaan ole tarpeen kirjoittaa aikapreferenssiä hyötyfunktioon, joten kirjoitetaan vain yksinkertaisesti

$$(1) \quad U = u(c_1, c_2),$$

jossa c_1 on kulutus periodilla 1 ja c_2 vastaavasti kulutus periodilla 2. Tekemällä tavanomaiset oletukset hyötyfunktion (1) ominaisuuksista se voidaan piirtää c_1 - c_2 -avaruudessa kuvan 1 esittämällä tavalla.

Kuva 1. Yksilön hyötyfunktio ja aikapreferenssi.



Kuvassa 1 indifferenssikäyrät I_1 ja I_2 kuvaavat kartan korkeuskäyrien tavoin hyötyfunktion (1) saamia arvoja kaksiulotteisessa c_1 - c_2 -avaruudessa. Sama hyötytaso voidaan saavuttaa erilaisilla c_1 - c_2 -yhdistelmillä, ja mitä etäämmällä indifferenssikäyrä on origosta, sitä korkeampaa hyödyn tasoa se kuvaa. Indifferenssikäyrä I_1 edustaa sellaista aikapreferenssiä, joka painottaa periodin 1 kulutusta periodin 2 kulutukseen verrattuna ja I_2 edustaa päinvastaista tapausta. Indifferenssikäyrän kulmakerroin, eli ensimmäisen ja toisen periodin kulutuksen rajakorvattavuussuhde $MRS_{1,2} = u_1/u_2$, jossa u_1 ja u_2 ovat periodien 1 ja 2 kulutuksesta saadut rajahyödyt, kertoo kulutuksen ajoittamiseen liittyvistä mieltymyksistä. Esimerkiksi käyrän I_1 kulmakerroin kasvaa nopeammin pystyakselin kuin vaaka-akselin suunnassa, mikä osoittaa, että nuoruusaikaisen kulutuksen korvattavuus vanhuusaikaisella kulutuksella heikkenee nopeammin kuin toiseen suuntaan mentäessä. Käyrällä I_2 tilanne on päinvastoin.

Puhtaan elinkaarimallin esittelyn kannalta on tarkoituksenmukaista olettaa, että yksilöllä ei ole muita tuloja kuin omalla työllä aikaansaadut palkkatulot, jotka hän voi muuntaa kulutukseksi ilman kustannuksia. Yksilö saa syntymässään tietyt taidot ja edellytykset, joilla voi hankkia tuottavuuttaan vastaavia palkkatuloja hyvin toimivilta työmarkkinoilta. Syntymässä saadut edellytykset yhdessä käytettävissä olevan ajan kanssa antavat yksilölle alkuvarannon, jonka optimaalinen hyväksikäyttäminen on yksi keskeinen päätöksenteon kohde.

Olemalla työssä koko ikänsä yksilön elinaikaisiksi tuloiksi muodostuu taitoja vastaava yksikköpalkka kerrottuna kokonaistyöajalla. Oletetaan lisäksi, että töissä ollessa tuottavuus ei kasva, jolloin palkka pysyy koko eliniän muuttumattomana, ja normeerataan yksikköpalkka ykköseksi. Kuluttamatta jäävä osa palkasta voidaan säästää, tai jos palkka ei riitä, pankista voidaan ottaa lainaa. Rahoitusmarkkinoiden oletetaan toimivan täydellisesti, eli talletus- ja lainakorko ovat yhtä suuret eikä ole likviditeettirajoituksia. Yksilön elinaikainen budjettirajoite on periodin 2 luvuissa ilmaistuna seuraavanlainen:

$$(2) \quad c_2 = (2+r) - (1+r)c_1,$$

jossa $r, r > 0$ on markkinakorko. Lausekkeen (2) mukaan periodin 2 kulutus muodostuu erotuksesta, joka jää jäljelle, kun 1. ja 2. periodilla ansaituista työtuloista vähennetään periodin 1 kulutus.

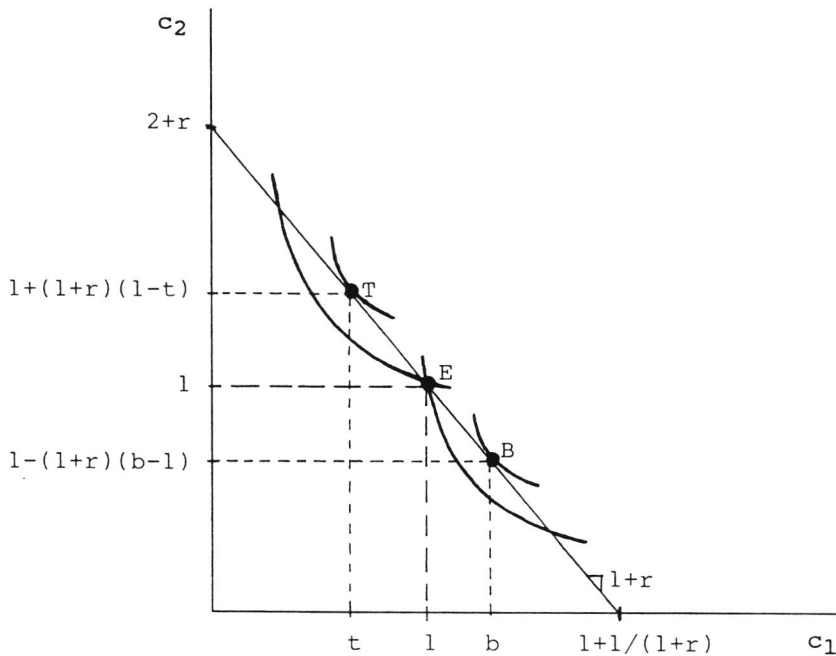
Yksilön ongelma voidaan nyt muotoilla niin, että tavoitteena on maksimoida hyvinvointifunktio (1), joka ilmaisee halutun kulutusvirran ajan yli, rajoitteella (2), joka antaa valintamahdollisuuksien joukon. Yksilö pyrkii siis jakamaan elinaikaisen tulovarantonsa halutuksi kulutusuraksi. Kulutusta ajoitetaan tallettamalla tai lainaamalla eli harjoittamalla positiivista tai negatiivista säästämistä periodilla 1. Optimaalinen ratkaisu yksilön ongelmalle löytyy, kun ehto

$$(3) \quad MRS_{1,2} = (1+r)$$

on voimassa. Ehdon (3) mukaan yksilö tavoittelee aikapreferenssinsä mukaista kulutusuraa vaihtamalla periodin 1 kulutusta periodin 2 kulutukseen ja päinvastoin, kunnes siitä aiheutuva hyöty (ehdon vasen puoli) on sama kuin sen aiheuttama vaihtoehtoiskustannus rahoitusmarkkinoilla (ehdon oikea puoli). Yksilö joutuu kulutusuransa optimoinnissa sopeutumaan annettuna otettavaan markkinakorkoon, olipa hän lainaaja tai tallettaja.

Kuvassa 2 yksilön optimointi elinaikaisen kulutusuransa suhteen on esitetty graafisesti. Yksilö etsii korkeinta tasoa, jonka hyvinvointifunktio (1) voi saada rajoitteen (2) sitomana. Optimi toteutuu indifferenssikäyrän ja budjettirajoitteen sivuamispisteessä, jossa ehto (3) on voimassa.

Kuva 2. Optimaalinen kulutusuran valinta.



Kuvassa 2 näkyy toimivien rahoitusmarkkinoiden merkitys yksilön päätöksentekoon. Tulevaisuutta painottava yksilö pääsee irti alkuvarantopisteestään E tallettamalla pisteessä T määrän $1-t$. Toisella periodilla hän nostaa talletuksensa pääoman ja tuoton, eli yhteensä $(1+r)(1-t)$. Yksilön hyvinvointi kasvaa korkotulojen vuoksi, jotka hän voi haluamallaan tavalla jakaa 1. ja 2. periodin kulutukseen. Samoin nykyhetkeä painottava yksilö pääsee irti E:stä lainaamalla pisteessä B määrän $b-1$, josta hän maksaa periodilla 2 takaisin määrän $(1+r)/(b-1)$. Hyvinvointi lisääntyy, koska hän voi paremmin toteuttaa omaa aikapreferenssiään lainamarkkinoiden avulla. Tämä toteutuu tietenkin vain sillä edellytyksellä, että luotonsaanti on rajoituksetonta. Jos luotonsaanti ei olisi täydellistä, budjettirajoitteen jatkumiselle pisteestä E oikealle päin olisi joitain lisäedellytyksiä. Toisaalta, jos sallittaisiin, että lainakorko on talletuskorkoa korkeampi, budjettirajoitteen kulma olisi jyrkempi E:n oikealla kuin vasemmalla puolella, eli se taipuisi sisäänpäin.

Jotta malli kuvaisi yksilön päätöksentekoa modernissa yhteiskunnassa mahdollisimman kattavasti, lisätään siihen vielä reaalisten investointien mahdollisuus. Oletetaan, että yksilöllä on mahdollisuus edistää taitojaan ja omaa tuottavuuttaan koulutuksella (Becker 1975; Ben-Porath 1967; Heckman 1976; Eaton & Rosen 1980). Investointi koulutukseen tapahtuu periodilla 1 ja se aiheuttaa kustannuksia, koska koulussaoloaika on pois työajasta. Koulutuksen suorat kustannukset sivuutetaan (ks. Trostel 1993). Koulutus tuottaa reaalista tuottoa periodilla 2, jolloin yksilö saa kasvaneen tuottavuutensa mukaista suurempaa palkkaa. Elinikäinen budjettirajoite on nyt muotoa

$$(4) \quad c_2 = (1+r)(1-e_1) + w_2 - (1+r)c_1,$$

jossa e_1 , $0 < e_1 < 1$ on koulutuksessa vietetty aika periodilla 1, ja

$$(5) \quad w_2 = w(e_1),$$

on palkka periodilla 2. Oletetaan, että koulutuksen rajatuotto on positiivinen ($w' > 0$) ja aleneva ($w'' < 0$), eli että periodin 2 palkkatulo kasvaa hidastuvasti koulussa vietetyn ajan myötä.

Budjettirajoite (4) riippuu nyt koulutukseen käytetystä ajasta eli e_1 :stä. Koulutusajalla on kahdensuuntainen vaikutus elinaikaisiin tuloihin: se vähentää periodin 1 tuloja mutta kasvattaa periodin 2 tuloja. Ajankäytöstä tulee yksilölle tärkeä päätösmuuttuja.

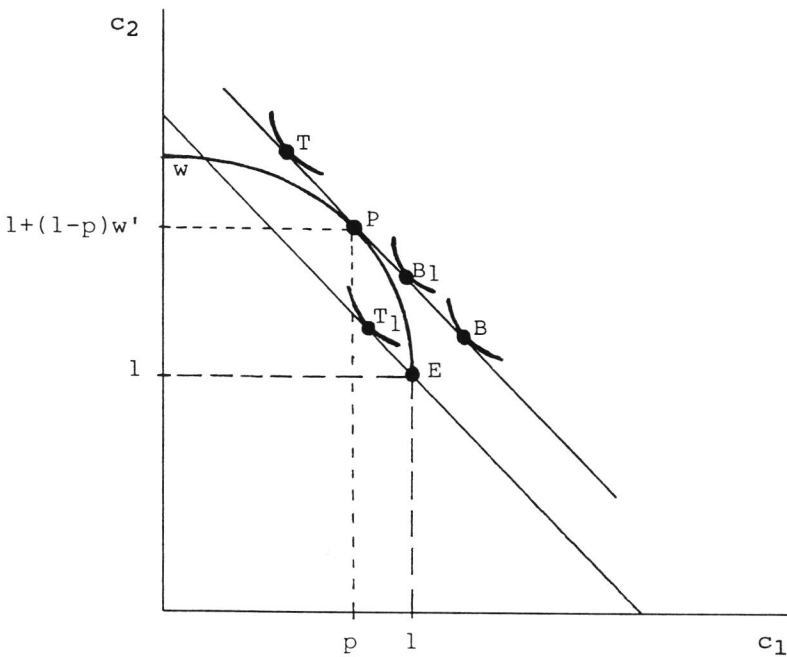
Kun koulutusinvestointi otetaan mukaan, yksilön päätösongelma tulee monimutkaisemmaksi: hänen on samanaikaisesti tehtävä päätökset tulot maksimoivasta koulutuksesta ja optimaalisesta kulutusurasta. Ongelman muodollinen ratkaisu saadaan maksimoimalla (1) ehtojen (4) ja (5) antamalla rajoitteella. Ratkaisemalla tehtävä koulutusajan ja kulutuksen ajoittamisen suhteen ja yhdistämällä ensimmäisen asteen ehdot saadaan

$$(6) \quad w' = (1+r) = MRS_{1,2}.$$

Ehdon (6) mukaan optimi löytyy tilanteessa, jossa koulutus on valittu niin, että sen rajatuotto ja koulutusinvestoinnin vaihtoehtoiskustannus ovat yhtä suuret, ja jossa kulutusura on ajoitettu niin, että sen muuttamisesta syntyvä hyöty vastaa sen kustannusta rahoitusmarkkinoilla.

Yhtälöiden (4) ja (5) antamalla rajoitteella tapahtuvaa yksilön elinaikaista päätöksentekoa voidaan havainnollistaa kuvalla 3.

Kuva 3. Koulutus päätös ja kulutus päätös.



Yksilön samanaikainen päätöksenteko koulutuksesta ja kulutuksesta voidaan kuvassa 3 analyttisesti purkaa kahteen vaiheeseen. Koulutuksen optimaalinen valinta on päätöksenteon ensimmäinen vaihe. Koulutusta jatketaan pitkin koulutuksen tuottokuvaajaa w , kunnes budjettirajoite on siirtynyt uloimpaan mahdolliseen asemaansa. Pisteessä P ehdon (6) vasen yhtälö $w' = (1+r)$ on voimassa, joten yksilö päättää käyttää määrän $1-p$ ensimmäisen periodin alkuvarannosta tuoton $(1-p)w'$ saamiseksi toisella periodilla. Toisessa vaiheessa tehdään sitten optimaalinen kulutus päätös budjettisuoraa pitkin niin, että ehdon (6) oikeanpuoleinen yhtälö $(1+r) = MRS_{1,2}$ on voimassa. Kulutus päätöksellä koulutuksen tuotto jaetaan halutulla tavalla periodien 1 ja 2 kesken. Riippuu myös aikapreferenssistä, käykö yksilö koulua lainalla (kuten pisteessä B) vai kulutuksesta säästämällä (kuten pisteessä T). Optimissa ehto (6) toteutuu kokonaisuudessaan ja yksilön investointipäätös (P) ja kulutus päätös (B tai T) ovat kokonaan erkaantuneet toisistaan, eli ns. Fisherin separoitumisteoreema (The Fisher Separation Theorem, ks. esim. Hirschleifer ja Glazer 1992) toimii.

Kuvan 3 pisteissä B tai T yksilön hyvinvointi on paras mahdollinen, painotti hän kulutuksessaan nykyhetkeä tai tulevaisuutta. Kuvasta 3 näkyy myös, että koulutusinvestoinnin mahdollisuus saattaa tehdä tulevaisuutta painottavasta yksilöstä lainaajan, vaikka aikapreferenssi säilyykin sinänsä muuttumattomana. Tämä näkyy kuvassa 3 siirtymänä pisteestä T_1 pisteeseen B_1 .

3 Sosiaaliturva elinkaarimallissa

Edellä esitetty elinkaarimalli viittaa varsin pitkälle yksinkertaistettunakin siihen, että yksilötason päätöksenteko on elämänaikaisessa merkityksessään melko monimutkainen tapahtuma, jossa tehdään yhtäaikaista valintoja kolmen muuttujan eli säästämissen, työn tarjonnan ja koulutuksen suhteen. Mikäli yksilötason päätöksenteko kuvaa ns. edustavan yksilön käyttäytymistä, sillä on myös mittavia seuraamuksia koko talouden tasolla talouden käytettävissä olevan ruumiillisen työvoiman, henkisen pääoman sekä fyysisen pääoman määräytymiseen. Kaikki nämä ovat ensiarvoisen tärkeitä talouden suorituskyvyn ja erityisesti sen ajallisen kehittymisen kannalta.

Mallin pohjalta on helppo otaksua, että erilaisilla sosiaaliturvajärjestelmillä on vaikutuksia yksilötason elinkaarikäyttäytymiseen. Käytännössä järjestelmät aiheuttavat useimmiten yksilöiden välisiä tulonsiirtoja. Könttäsommaiset tulonsiirrot aiheuttavat puhtaita tulovaikutuksia. Kuvassa 3 nämä vaikutukset siirtävät alkuvaran-

topistett \ddot{a} E, jolloin my \ddot{o} s lopullinen budjettirajoite nousee tai laskee. Elinkaarimallin n \ddot{a} k \ddot{o} kulmasta yksil \ddot{o} n k \ddot{a} ytt \ddot{a} ytyamiseen p \ddot{a} tt \ddot{o} smuuttujien suhteellisten hintamuutosten kautta vaikuttavat substituutiovaikutukset ovat perinteisesti kuitenkin olleet mielenkiintoisempia. Substituutiovaikutukset n \ddot{a} kyv \ddot{a} t kuvassa 3 budjettisuoran kulmakertoimen muutoksina, ja toisaalta koulutuksen reaalisen tuoton muutoksina eli w-k \ddot{a} yrv \ddot{a} s \ddot{a} tapahtuvina siirtymin \ddot{a} .

Perinteisess \ddot{a} sosiaaliturvan kirjallisuudessa on yleens \ddot{a} rajattu tulovaikutukset pois ja keskitytty yksil \ddot{o} n kannalta ns. reilujen (fair) systeemien elinkaarisirtojen aiheuttamiin substituutiovaikutuksiin (ks. esim. Feldstein 1974). Toisin sanoen mielenkiinto on yksil \ddot{o} n k \ddot{a} ytt \ddot{a} ytymist \ddot{a} s \ddot{a} ateleviss \ddot{a} kannustinvaikutuksissa, joita taloudellisen ymp \ddot{a} rist \ddot{o} n muutokset aikaansaavat.

Elinkaarimallissa sosiaaliturvan tavoitteet voidaan n \ddot{a} hd \ddot{a} kahdensuuntaisina: j \ddot{a} rjestelm \ddot{a} n tavoitteena voi olla siirt \ddot{a} kulutusta nykyhetkest \ddot{a} tulevaisuuteen tai p \ddot{a} invastoin. Tulevaisuuden hyv \ddot{a} ksi toimii esimerkiksi pakollinen el \ddot{a} kej \ddot{a} rjestelm \ddot{a} . Vaikka taloudessa ehk \ddot{a} onkin olemassa toimivat rahoitus- ja vakuutusmarkkinat, joilla s \ddot{a} st \ddot{a} minen eteenp \ddot{a} in on mahdollista, ovat pakolliset el \ddot{a} kej \ddot{a} rjestelm \ddot{a} t hyvin yleisi \ddot{a} . T \ddot{a} h \ddot{a} n saattaa olla syyn \ddot{a} esimerkiksi yksil \ddot{o} iden lyhytn \ddot{a} k \ddot{o} isyys kulutuksensa ajoittamisessa suhteessa tulovarantonsa tai tulevaisuuden kulutuksesta saatavan h \ddot{y} odyn aliarvioiminen (ks. Feldstein 1985). Yksityisen vakuutusj \ddot{a} rjestelm \ddot{a} n toimintaa haittaavat puolestaan ep \ddot{a} suhtainen tiet \ddot{a} mys (asymmetric information) sopimuksen kohteesta, omaa vastuullisuutta v \ddot{a} hent \ddot{a} v \ddot{a} eettinen onnenkauppa (moral hazard) ja riskiasiakkaita houkutteleva haitallinen valikoituminen (adverse selection) (ks. Yl \ddot{a} -Liedenpohja 1995a). N \ddot{a} ist \ddot{a} syist \ddot{a} vakuutusten hinta nousee monesti 'normaalille' asiakkaalle liian korkeaksi. Pakollisella el \ddot{a} kes \ddot{a} st \ddot{a} misell \ddot{a} voidaan parantaa yksil \ddot{o} iden elinkaariturvaa korjaamalla yksil \ddot{o} llisi \ddot{a} harhatekij \ddot{o} it \ddot{a} ja/tai yksityisten j \ddot{a} rjestelmien puutteita (Rosen 1985).

Sosiaaliturva voi olla my \ddot{o} s elinkaarella taaksep \ddot{a} in siirt \ddot{a} v \ddot{a} . Tarve taaksep \ddot{a} in tapahtuvan siirron julkiselle j \ddot{a} rjest \ddot{a} miselle on suurempi kuin eteenp \ddot{a} in suuntautu-neelle siirrolle, koska luotonsaanti tulevia tuloja vastaan on toimivillakin markkinoilla vaikeaa erityisesti juuri ep \ddot{a} suhtaisen tiet \ddot{a} myksen, eettisen onnenkaupan ja haitallisen valikoitumisen vuoksi. Esimerkiksi perustulo voidaan elinkaarin \ddot{a} k \ddot{o} kulmasta n \ddot{a} hd \ddot{a} kulutusmahdollisuuksia elinkaarella taaksep \ddot{a} in siirt \ddot{a} v \ddot{a} n \ddot{a} julkisena j \ddot{a} rjestelm \ddot{a} n \ddot{a} .

Viime aikoina esillä olleet ehdotukset perustulosta (Soininvaara 1994) tai kansalaislisästä (Ylä-Liedenpohja 1995b) ovat muodoltaan lineaarisen tuloverojärjestelmän tai negatiivisen tuloveron yksinkertaisia sovelluksia. Ehdotusten mukaan suuresta joukosta erilaisia sosiaaliturvan muotoja voitaisiin luopua korvaamalla ne yhtenäisellä järjestelmällä, jossa kansalaiset saisivat läpi elinaikansa tuloista riippumatonta kiinteää perustuloa ja maksaisivat yksityisestä palkkatulostaan kiinteää veroastetta. Koska ihmisten työtulot ovat nuorena yleensä esimerkiksi juuri koulutuksessaolon vuoksi pienet ja vanhempana suuremmat, he ovat nettosaajia nuorina ja nettomaksajia vanhempina. Järjestelmä voidaan rakentaa niin, että elinkaaren aikana siitä saadut edut ja siihen suoritettut maksut vastaavat toisiaan.

Myös työttömyysturvaan on esitetty elinkaariajattelun soveltamista. Tähän suuntaan sitä voitaisiin viedä kehittämällä työttömyyskassajärjestelmää niin, että kassat sisäistäisivät kokonaan työttömyyden kustannukset. Työssäoloaikana maksettujen kassamaksujen käyttöönotto myöhemmän työttömyyden kohdatessa tarkoittaa sitä, että järjestelmä toimii kulutusta elinkaarella eteenpäin siirtävästi. Toisaalta otettaessa työttömyyskassasta lainaa, joka maksetaan takaisin myöhemmistä työtuloista, järjestelmä toimii kulutusta elinkaarella taaksepäin siirtävästi.

Eläkejärjestelmien hoitamisessa on kaksi tunnettua toimintamuotoa: rahastointiperiaate (fully funded system) ja jakoperiaate (pay-as-you-go system). Rahastointiperiaatteella hoidettu järjestelmä toimii ajan yli kuten mikä tahansa talletus ja sopii hyvin elinkaaritilinpidon periaatteeseen. Jakoperiaatteessa sen sijaan kerätään maksuja maksuvelvollisilta ja jaetaan ne edunsaajille samalla periodilla. Järjestely toimii sukupolvien välisellä vastavuoroisuusperiaatteella implisiittisen sopimuksen pohjalta. Elinkaarella taaksepäin toimivan järjestelmän, kuten perustulon, tai molempiin suuntiin toimivan järjestelmän, kuten työttömyysturvan, luonteen vuoksi ne on ainakin osittain hoidettava jakoperiaatteella. Järjestelmän toimintamuodolla ei kuitenkaan ole olennaista merkitystä kannustinvaikutuksia koskevan analyysin kannalta, mikäli talous on ns. kultaisella kasvu-uralla (golden rule of steady state growth, ks. esim. Blanchard & Fischer 1989, 102–103), jolloin väestön kasvusta ja tuottavuuden lisääntymisestä johtuva talouden kokonaiskasvuaste on markkina-koron suuruinen.

Sosiaaliturvaa koskeva teoreettinen ja empiirinen taloustieteellinen kirjallisuus on varsin laaja. Ainakin teoreettisessa kirjallisuudessa, josta tässä ollaan ensisijaisesti kiinnostuneita, sosiaaliturvan vaikutuksia on kuitenkin tutkittu pääasiassa vain elinkaarella eteenpäin suuntautuvan siirron ja nimenomaan eläkejärjestelmän osalta.

Eläkejärjestelmänkin vaikutuksissa on keskitytty lähinnä vain sen säästämiskannustimiin ja fyysisen pääoman kertymiseen. Sosiaaliturvan vaikutuksista koulutukseen ja henkisen pääoman karttumiseen on sen sijaan olemassa vähän tutkimustietoa. Tällaista tutkimusta on tehty varsin vähän myös verotuksen vaikutuksia koskevassa kirjallisuudessa (ks. Heckman 1976; Trostel 1993).

Eläkekirjallisuuden perustulos on, että eläkejärjestelmä vähentää yksityistä säästämistä ja edelleen fyysisen pääoman kertymistä kokonaistalouden tasolla (esim. Feldstein 1974). Tietyissä olosuhteissa tämä saattaa olla yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta edullistakin (Blanchard & Fischer 1989, 102, 114), mutta joka tapauksessa sosiaaliturva on jo tämän ominaisuutensa vuoksi saanut varsin huonon leiman. Myös työn tarjontavaikutuksia on tutkittu jonkin verran. Eläkkeellä on toisaalta havaittu olevan eläkkeellejääntiä aikaistava (eli työn tarjontaa vähentävä) vaikutus, mikä lisää säästämisen tarvetta pienentyvien vanhuusaikaisten työtulojen kompensoimiseksi. Eläkkeen nettovaikutus säästämiseen on tämän mukaan joissain tapauksissa teoreettisesti epäselvä (Feldstein 1977).

Elinkaarella taaksepäin suuntautuvasta sosiaaliturvasta, kuten perustulosta, ei juuri ole tutkimustuloksia. Perustulojärjestelmää on tutkittu pääasiassa negatiivisen tuloverojärjestelmän sovelluksena yhden periodin työn tarjontamalleissa, ja huomio onkin kiinnittynyt voittopuolisesti järjestelmän työn tarjontavaikutuksiin. Tämän kirjallisuuden perustulos on, että perustulo vähentää työn tarjontaa. Ne harvat tutkimustulokset, joita on olemassa negatiivisen tuloveron vaikutuksista koulutukseen, ovat ristiriitaisia (ks. Rea 1977). Koska perustuloa ei juuri ole tarkasteltu elinkaarimallissa, sen säästämisvaikutuksiakaan ei ole liiemmin tutkittu.

4 Sosiaaliturvan vaikutuksia

Edellä esitelty malli on erinomainen sikäli, että se mahdollistaa sekä eteen- että taaksepäin suuntautuvien järjestelmien vaikutusten tutkimisen säästämisen, työn tarjonnan ja koulutuksen kannustimien suhteen. Seuraavassa näitä asioita tarkastellaan pitäytyen täydellisen tietämyksen ja täydellisten pääomamarkkinoiden tapaukseen. Tarkastelusta siis karsitaan elinkaarimallin perusominaisuuksien valottamiseksi ja talouden yleisen toiminnan kuvaamiseksi järjestelmien olemassaolon perusteluina yleisesti käytettyjä tekijöitä, kuten lyhytnäköisyys, epävarmuus tai luotonsaantirajoitukset. Tarkastelu keskittyy myös pelkkiin substituutiovaikutuksiin, eli yksilön käyttäytymisen taloudellisiin kannustimiin. Esitetyistä tuloksista voidaan tehdä

eläke-, perustulo- ja työttömyysturvajärjestelmiä koskevia päätelmiä, sikäli kuin ne on hoidettu elinkaariperiaatteella ja ne ovat ns. reiluja (fair) järjestelmiä, joihin ei liity tulovaikutuksia.

Eteenpäin suuntautuvan järjestelmän vaikutuksia

Oletetaan, että valtio panee pystyyn järjestelmän, jossa yksilölle aiheutuu maksuja läpi koko elinajan ja josta hän saa etuja (kuten eläkkeitä tai työttömyyskassa-avustuksia) vasta vanhempana. Eläkemaksuja peritään veronomaisesti palkka- ja pääomatuloista. Tämä asetelma mahdollistaa erilaisten sosiaaliturvan maksuperusteiden vertailun, joka on esim. eläkepolitiikan kehittämisen kannalta keskeinen ja ajankohtainen kysymys. Yksilön elinaikainen budjettirajoite on nyt järjestelmän käyttöönoton jälkeen seuraavanlainen:

$$(4') \quad c_2 = [1+r(1-\tau)](1-\alpha)(1-e_1)+(1-\beta)w_2+B-[1+r(1-\tau)]c_1.$$

Rajoitteessa (4') τ ($0 < \tau < 1$) on säästämisen tuottoon kohdistuva pääomaveroaste, α ($0 < \alpha < 1$) on periodin 1 työtuloihin ja β ($0 < \beta < 1$) on periodin 2 työtuloihin kohdistuva palkkaveroaste ja B on periodilla 2 saatava sosiaaliturvaetus. Verrattuna rajoitteeseen (4) kulutukseen käytettävissä oleva tulo (rajoitteen (4) oikean puolen kolme ensimmäistä komponenttia) muodostuu veronjälkeisistä nettotuloista ja sosiaaliturvaetuudesta. Yksilö kohtaa päätösongelmaansa ratkaistessaan veroasteet ja etuudet ulkopuolelta annettuina vakioina. Optimin ehto on nyt muotoa

$$(6') \quad \frac{1-\alpha}{1-\beta} w' = 1+r(1-\tau) = MRS_{1,2}.$$

Järjestelmä aiheuttaa yksilön käyttäytymisympäristössä muutoksen, jonka vaikutus näkyy ehdossa (6') sekä koulutuksen reaalisessa tuotossa (lausekkeen vasen komponentti) että elinaikaisen budjettirajoitteen kulmakertoimessa (keskimmäinen komponentti). Yksilön hyötyfunktioon ja aikapreferenssiin (oikeanpuoleinen komponentti) järjestelmä ei tietenkään vaikuta.

Oletetaan, että valtio hoitaa järjestelmää kustannuksitta elinkaarimielessä reilulla tavalla eli että järjestelmään ei liity tulovaikutuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että edustava yksilö saa eläke-etuina takaisin saman verran kuin on maksanut eläkemaksuja eli että

$$(7) \quad B = (1+r)\alpha(1-e_1)+\beta w+\tau rs.$$

Lausekkeen (7) mukaan yksilön eläke-etuus muodostuu periodeilla 1 ja 2 suoritetuista maksuista. Olettaen että järjestelmän sisäinen korkotuotto on markkinakoron suuruinen eli että talous on kultaamalla kasvulla, periodilla 1 työtulosta suoritettavat maksut saadaan takaisin korkoineen (ensimmäinen komponentti lausekkeen (7) oikealla puolella) ja periodilla 2 työ- ja pääomatulosta suoritettavat maksut saadaan takaisin sellaisinaan (toinen ja kolmas komponentti (7):n oikealla puolella). Yksilö ottaa lausekkeen (7) esittämien maksujen ja etuuksien yhteyden rationaalisesti huomioon havaitessaan muutoksia järjestelmää koskevassa politiikassa ja sopeuttaa käyttäytymistään sen mukaan.

Nyt voidaan lausekkeiden (1), (4'), (6') ja (7) avulla suorittaa komparatiivis-staattista tarkastelua mallin politiikkaparametrien suhteen (Laurila 1994a). Analyysin tuloksena saadaan suuntaa-antavia johtopäätöksiä siitä, miten muutokset sosiaaliturvajärjestelmässä vaikuttavat yksilön käyttäytymiseen. Seuraava taulukko tiivistää saadut tulokset.

Taulukko 1. Elinkaarella eteenpäin suuntautuvan sosiaaliturvan kannustinvaikutuksia.

			Säästäminen	Koulutus	Tuleva kulutus
Vero- pohja	Palkkatulo	regress. ($\alpha > \beta$)	-	+	0
		progress. ($\alpha < \beta$)	+	-	0
		suhteell. ($\alpha = \beta$)	-	0	0
	Pääomatulo	($\alpha = \beta = 0$)	-	+	-
	Kok.tulo	($\alpha = \beta = \tau$)	-	+	-

Taulukko 1 kertoo kannustimista, joita aiheutuu, kun sosiaaliturvajärjestelmä luodaan tai kun se muuttuu toiminta-aikanaan. Kun yhtälö (7) on sopeutumisessa otettu huomioon, järjestelmän muutokset redusoituivat maksuperusteissa tapahtuviin muutoksiin.

Taulukosta 1 näkyy se yleinen tulos, että sosiaaliturva vähentää säästämistä ja kannustaa kouluttautumista. Tämä pitää paikkansa mm. regressiivisen palkkatuloon

kohdistuvan sosiaaliturvamaksun tapauksessa, jossa pakollinen maksu sekä syrjäyttää yksityistä säästämistä että kannustaa yksilöä siirtämään osan säästöistä koulutusinvestointiin. Mutta jos järjestelmä rahoitetaan progressiivisella palkkaverolla, koulutus vähenee ja säästäminen lisääntyy! Säästämisen lisääminen ja koulutuksen vähentäminen johtuvat siitä, että progressiivinen palkkavero vähentää koulutuksen tuottoa ja tekee säästämistä kannattavamman tavan siirtää kulutusta tulevaisuuteen. Järjestelmä ei nyt sinänsä syrjäytä vapaaehtoista säästämistä pakollisella säästämislä. Tulos on sosiaaliturvan kirjallisuudessa uusi ja siksi erityisen kiinnostava. Suhteellisella, tulosta riippumattomalla palkkaverolla ei ole vaikutusta koulutus- halukkuuteen, koska se ei saata periodien 1 ja 2 työtuloja eriarvoiseen asemaan. Ainoa vaikutus on, että pakollinen säästäminen syrjäyttää vapaaehtoista säästämistä suhteessa yksi yhteen. Järjestelmä, jossa sosiaaliturvamaksuja peritään kokonaan tai osittain pääomatulosta, aiheuttaa sekä yksityisen säästämisen syrjäytymistä että säästämisen korvaamista koulutuksella.

Taulukosta 1 ilmenee myös se, että palkkaan kohdistuva rahoitustapa on intertemporaalisesti neutraali, eli se ei vaikuta kulutusuran suunnitteluun. Tämä tarkoittaa sitä, että rationaalisesti toimiva yksilö ei muuta kulutuksensa ajoitusta, vaikka sosiaaliturvalla ehkä pyrittäisiin siihen. Sen sijaan pääomatuloon kohdistuvat sosiaaliturvamaksut ovat rationaalisen yksilönkin tapauksessa ei-neutraaleja ja vieläpä niin, että ne siirtävät tulevaisuuden kulutusta nykyhetkeen. Tässä tarkasteltavan kulutusta elinkaarella eteenpäin siirtämään pyrkivän järjestelmän tavoitteen kannalta tulos on epämiellyttävä, koska sen mukaan käyttäytymiskannustin selvästi syö politiikan haluttua vaikutusta. Tulos on tärkeä myös sikäli, että vaikka esim. puhdas pääomatuloon kiinnittyvä sosiaaliturvamaksu peritään samalla periodilla kuin etuus saadaan, eli vaikka se ei sinänsä kuljeta kulutusta periodien yli, se kuitenkin aiheuttaa muutoksia kulutusurassa. Tämä johtuu siitä, että yksilö ennakoi politiikan tulevat vaikutukset tehdessään elinkaaripäätöksiään periodilla 1.

Taaksepäin suuntautuvan järjestelmän vaikutuksia

Tarkastellaan seuraavaksi perustulojärjestelmää lineaarisen tuloverosysteemin tai negatiivisen tuloveron yksinkertaisena sovelluksena. Tässä käytetään kuitenkin kirjallisuudessa tavanomaisen yhden periodin työn tarjontamallin sijasta edellä esiteltyä elinkaarimallia (Laurila 1994b). Koska perustuloa ja negatiivista tuloveroa koskeissa tutkimuksissa vaikutukset työn tarjontaan ovat keskeisiä, laajennetaan mallia ottamalla huomioon myös vapaa-ajasta saatava hyöty. Oletetaan yksin-

kertaisuuden vuoksi, että periodien 1 ja 2 tekijöistä koetut rajahyödyt ja niiden muutokset eivät vaikuta periodien yli toisiinsa, ja kirjoitetaan yksilön hyötyfunktio seuraavaan additiivisesti separoituvaan muotoon:

$$(1') \quad U = u(c_1) + v(c_2, l_2),$$

jossa l_2 ($0 < l_2 < 1$) viittaa nyt valinnan kohteena olevaan vapaa-ajan määrään periodilla 2. Valinta voidaan tulkita esim. optimaalisesta eläkkeellejäännin ajankohdasta, työpäivän tai -viikon pituudesta yms. päättämisenä. Työn tarjonta periodilla 2 on $1-l_2$, kun periodin pituus on normeerattu ykköseksi. Päätös periodin 1 työn tarjonnan tapahtuu edelleen koulutuksen ja työssäolon välisenä valintana.

Oletetaan, että valtio hoitaa perustulojärjestelmää elinkaarimielessä reilulla tavalla. Perustulojärjestelmä takaa tietyn vähimmäistulon, jonka päälle tulevista yksityisistä työtuloista maksetaan vakioasteista tulovero. Järjestelmä näkyy yksilön elinaikaisessa budjettirajoitteessa seuraavasti:

$$(4'') \quad c_2 = (1+r)(1-\Theta)(1-e_1) + (1-\Theta)(1-l_2)w_2 + (2+r)G - (1+r)c_1,$$

jossa Θ ($0 < \Theta < 1$) on elinkaaren yli kiinteänä pysyvä veroaste ja G on perustulo, joka saadaan molemmilla periodeilla samansuuruisena. Rajoitteen (4'') oikean puolen kolme ensimmäistä komponenttia kertovat jälleen kulutukseen käytettävissä olevan tulon, joka muodostuu veron jälkeisistä nettotuloista ja saadusta perustulosta periodin 2 luvuin ilmaistuina. Kun maksut ja etuudet otetaan annettuina, yksilön optimin ehto on nyt muotoa

$$(6'') \quad (1-l_2^*)w' = (1+r) = MRS_{1,2},$$

jossa asteriski * viittaa optimaaliseen vapaa-ajan valintaan periodilla 2. Järjestelmän vaikutus näkyy lausekkeen (6'') vasemmassa komponentissa, jossa se vaikuttaa työn tarjonnan optimaaliseen määrään ja sitä kautta koulutuksesta saatuun reaaliseseen tuottoon.

Valtion hoitaman reilun järjestelmän budjettirajoitteesta seuraa yksilön kannalta, että

$$(7') \quad G = \frac{(1+r)(1-e_1^*) + (1-l_2^*)w_2^*}{2+r} \Theta.$$

Veroparametrin Θ kerroin lausekkeen (7') oikealla puolella kertoo sen yksityisen tulon tason, jolla yksilö on järjestelmässä omillaan, eli tilanteen, jossa järjestelmästä saadut edut ja siihen suoritettavat maksut ovat elinkaaren yli yhtä suuret. Elinkaarimallin soveltamisen kannalta on olennaista, että tämän tulotason on oltava suurempi kuin nuoruusajan tulo $(1-e_1^*)$ ja pienempi kuin vanhemman iän tulo $(1-l_2^*)w_2^*$. Tämä pitää paikkansa, jos yksilö käyttää aikaa koulutukseen eli jos $0 < e_1 < 1$, kuten on oletettu.

Edellisestä seuraa, että yksilö on nuorena järjestelmän suhteen nettosaaja ja vanhempana nettomaksaja. Tästä herää se taaksepäin siirtäviin järjestelmiin liittyvä ilmeinen kysymys, eikö yksilön olisi optimaalista laistaa velan takaisinmaksua periodilla 2 vähentämällä työn tarjontaa. Käyttäytymisen aikakonsistenttiusongelma voidaan tässä sivuuttaa olettamalla, että edustavan yksilön työn tarjontapäätös myös periodilla 2 on elinkaarituloa maksimoiva ja että pelkät tulovaikutukset eivät muuta preferenssejä kulutuksen ja vapaa-ajan suhteen. Käytännössä asia voi olla toisinkin, mutta joka tapauksessa reilu tulovaikutukseton järjestelmä voidaan, ottaen kuluttajien käyttäytyminen annettuna, rakentaa asettamalla järjestelmän parametrit G ja Θ niin, että ehto (7') on voimassa.

Lausekkeiden (1'), (4''), (6'') ja (7') avulla voidaan jälleen tehdä komparatiivistaattinen analyysi järjestelmän kannustinvaikutusten esille saamiseksi. Vaikutukset on koottu taulukoon 2.

Taulukko 2. Elinkaarella taaksepäin suuntautuvan sosiaaliturvan kannustinvaikutuksia.

Säästäminen	Koulutus	Ruumiillisen työn tarjonta (periodi 1)	Henkisen työn tarjonta (periodi 2)	Elinaikainen työn tarjonta
+	-	+	-	+

Taulukon 2 tulosten perusteella voidaan ensinnäkin tehdä se varsin kiinnostava havainto, että taaksepäin suuntautuneen järjestelmän vaikutukset säästämiseen, koulutukseen ja nuoruusajan työn tarjontaan ovat samansuuntaisia kuin eteenpäin suuntautuneen systeemin tapauksessa. Huomaa, että taulukon 2 tuloksia on verrattava progressiivisen palkkatuloveron tapaukseen taulukossa 1, koska kuvattu perustulosysteemi on lineaarisen tuloverojärjestelmän sovelluksena luonteeltaan progressii-

vinen, vaikka veroaste Θ onkin tuloista riippumaton vakio. Elinkaarisirron suunnalla ei siis ole vaikutusta kannustimiin, vaan niiden kannalta on merkitystä ainoastaan maksuperusteeseen liittyvillä järjestelmän verotusominaisuuksilla.

Erityisen kiinnostava on taulukon 2 esittämä työn tarjontavaikutus. Kirjallisuuden perustulos yhden periodin työn tarjontamallissa on se, että systeemin nettosaajat reagoivat perustuloon selvästi työn tarjontaa vähentämällä, koska sekä tulo- että substituutiovaikutus on heille työn tarjontaan nähden negatiivinen. Sen sijaan nettomaksajien reaktio on teoreettisesti epäselvä, koska tulovaikutus lisää työn tarjontaa heille, mutta substituutiovaikutus vähentää sitä. Taulukon 2 tulokset, jotka kuvaavat pelkkiä substituutiovaikutuksia, sen sijaan kertovat, että nuoret nettosaajat lisäävät työn tarjontaa ja että vanhat nettomaksajat vähentävät sitä. Vain jälkimmäinen tulos sopii yhteen perinteisen käsityksen kanssa. Tärkein tulos on, että elinkaaren yli laskettuna työn tarjontavaikutus on positiivinen. Elinkaarimallissa saadut tulokset eroavat siis varsin perusteellisesti tavanomaisessa yhden periodin mallissa saaduista tuloksista.

Taulukko 2 esittää pelkkiä substituutiovaikutuksia, mutta myös tulovaikutukset voidaan ottaa huomioon, niin että tulokset ovat paremmin verrattavissa perinteisen kirjallisuuden tuloksiin. Vaikutukset olisivat nimittäin taulukon 2 mukaisia myös siinä tapauksessa, että edustava yksilö olisi elinkaaren yli laskettuna nettoedunsaaja, eli jos systeemiä pyritetään alijäämäisenä. Sen sijaan jos yksilö olisi nettomaksaja eli jos systeemi tuottaa ylijäämää, kaikki vaikutukset olisivat epäselviä. Vain jälkimmäinen tulos sopii yhteen perinteisen käsityksen kanssa, jonka mukaan nettomaksajien käyttäytymistä ei voida tulo- ja substituutiovaikutusten erisuuntaisuuden vuoksi teorian perusteella ennakoita.

Yhteenvetona perustulon kannustinvaikutuksista elinkaarimallissa voidaan sanoa, että se kannustaa fyysistä pääomaa ja vähentää henkistä pääomaa kartuttavaa käyttäytymistä taloudessa sekä lisää ruumiillisen työn tarjontaa. Henkisen pääoman kannalta perustulojärjestelmä on haitallinen kahdella tavalla: se vähentää ihmisten koulutusta elinkaaren ensimmäisellä periodilla ja lisäksi se kannustaa vähentämään koulutetun työpanoksen tarjontaa toisella periodilla. Perustulosysteemiä ei siis voida pitää ainakaan hyvänä koulutuspolitiikkana. Järjestelmän kannustinrakennetta tulee tietenkin aina punnita empiristä todellisuutta vasten. Kannustimet vaikuttavatkin ehkä suotuisammilta lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä, jolloin tulee ottaa huomioon myös talouden kehittymisen näkökohdat.

5 Päätelmiä

Elinkaariajattelua on tarjottu sosiaaliturvan uudistamisen uudeksi viisastenkiveksi. Talousopissa elinkaarimalli on sosiaaliturvaa ja erityisesti eläkkeitä koskevan kirjallisuuden perinteinen viitekehys. Elinkaarimallissa yksilöt tekevät taloudellisia päätöksiään ottaen huomioon niiden aikaulottuvuuden. Yksilöiden elinkaaripäätökset säästämisen, koulutuksen ja työn tarjonnan suhteen ovat koko talouden kannalta keskeisiä, koska ne pitkälti määrittävät talouden suorituskykyä ja sen kehittymistä. Julkisen vallan toimilla, kuten sosiaaliturvalla, on merkittäviä vaikutuksia ihmisten päätöksiin. Tämän vuoksi on tärkeää, että nämä vaikutukset tunnetaan ja että ne otetaan huomioon politiikan suunnittelussa ja erilaisten politiikkavaihtoehtojen vertailussa.

Edellä esitelty yksinkertainen elinkaarimalli on hyvin käyttökelpoinen sosiaaliturvan taloudellisten vaikutusten tutkimisessa. Mallin perusteella saadaan esiin mielenkiintoisia tuloksia perustavalla tavalla erilaisten sosiaaliturvasysteemien vaikutuksista yksilötason käyttäytymiseen. Mallissa voidaan tarkastella elinkaarella eteenpäin suuntautuvan politiikan, kuten eläkejärjestelmän, vaikutuksia. Tämä on kirjallisuudesta tuttu näkökulma. Yhtä hyvin malli soveltuu elinkaarella taaksepäin suuntautuvan politiikan, kuten perustulon, tarkastelemiseen. Tämänkaltaisia tarkasteluja kirjallisuudessa ei juuri ole. Myös työttömyysturva voidaan nähdä elinkaarimallissa joko eteen- tai taaksepäin suuntautuvassa merkityksessä. Saatuja tuloksia voidaan tulkiten soveltaa myös työttömyysturvaan, sikäli kuin se on hoidettu elinkaariperiaatteella.

Mallista johdetut tulokset ovat reilun sosiaaliturvan puhtaita substituutiovaikutuksia täydellisen rationaalisuuden tapauksessa. Tulokset kuvaavat yksilön valintamuuttujien suhteellisissa hinnoissa eli käyttäytymisen vaihtoehtoiskustannuksissa tapahtuvien muutosten kannustinvaikutuksia käyttäytymiseen. Tulokset ovat taloudellisen analyysin ja systeemien kehittämisen kannalta merkittäviä, koska kannustimet vääristävät yksilöiden tehokasta taloudellista käyttäytymistä. Laajemmin ajateltuna tästä seuraa tehottomuutta koko kulutussektorin valintoihin, mikä puolestaan vääristää talouden resurssien tehokasta kohdentumista.

Yksi tärkeä havainto on se, että elinkaarella eteen- ja taaksepäin suuntautuvien systeemien vaikutukset ovat samansuuntaisia. Ihmiset reagoivat ainoastaan systeemien maksuperustaan liittyviin verotuksellisiin ominaisuuksiin, eikä siirron suunnalla ole merkitystä.

Tulosten perusteella voidaan myös nähdä, että sosiaaliturvan kannustimet eivät välttämättä ole niin huonoja kuin on totuttu ajattelemaan ja että systeemien maksu-
rustan suunnittelulla kannustimiin voidaan vaikuttaa huomattavastikin. Kirjallisuuden perustulos on, että eläke vähentää säästämistä. Mallissa tämä pitää yleisesti paikkansa, mutta jos eläkemaksut kerätään progressiivisella työtuloverolla, vaikutus onkin päinvastainen. Toisaalta säästämisvaikutuksen ja fyysisen pääoman karttumisen rinnalla on huomattava myös vaikutus koulutukseen ja henkisen pääoman kertymiseen. Jos säästäminen väheneekin, niin koulutus samalla lisääntyy, paitsi suhteellisen verotuksen tapauksessa, jossa ei ole koulutusvaikutusta. Huomattava on myös se, että jos eläkemaksuja kerätään pääomatulosta, eläke kannustaa siirtämään kulutusuraa nykyhetkeen päin. Poliitikka on siis selvästi oman eteenpäin siirtävän tavoitteensa kannalta tehotonta.

Elinkaarinäkökulma antaa kokonaan uuden kuvan perustulosysteemiin liittyvistä taloudellisista kannustimista eli substituutiovaikutuksista. Perinteisen näkemyksen mukaan perustulo kannustaa vähentämään työn tarjontaa nettosaajien tapauksessa, mutta elinkaarimallissa ne, jotka elämänkaaren alkuvaiheessa ovat nettosaajia, päinvastoin lisäävät työn tarjontaa. Elinkaaren loppuvaiheessa nettomaksajina olevat sen sijaan vähentävät työn tarjontaa, kuten perinteinen teoriakin sanoo. Elinaikainen työn tarjonta kuitenkin lisääntyy. Koko elinajan yli tarkasteltuna, tulovaikutukset huomioon ottaen, tulokset sopivat yhteen aiemman teorian kanssa vain sikäli, että perustulon vaikutus nettomaksajien käyttäytymiseen jää epäselväksi. Tulokset ovat erityisen kiinnostavia sikäli, että aiempi teoria ei ole saanut yksiselitteistä tukea perustulokokeiluja koskevista empiirisistä tutkimuksista.

Tuloksia tarkasteltaessa on muistettava mallin varsin rajoittavat oletukset. Tarkastelusta on elinkaarimallin perusominaisuuksien esittelemiseksi ja talouden toiminnan yleisen rationaalisuuden kuvaamiseksi karsittu sosiaaliturvasysteemien olemassaolon keskeisiä perusteluja, kuten ihmisten lyhytnäköisyys, tulevaisuutta koskeva epävarmuus sekä rahoitus- ja työmarkkinoiden toimintaan liittyvät ongelmat. Päätöksenteon aikaulottuvuus on oletettu yksilön elinkaaren mittaiseksi. Pidempiäkin ajanjaksoja voidaan kuitenkin perusajatuksen muuttumatta tarkastella ottamalla huomioon perinnönjättömotiivit ja huoli tulevien sukupolvien hyvinvoinnista.

Tulokset on johdettu ennen kaikkea teoreettisesta mielenkiinnosta, mutta mallin selityskykyä tulee tietenkin arvioida myös empiirisesti. Tältä kannalta silmiinpistävä on esimerkiksi havainto siitä, että progressiivisen verotuksen oloissa koulutushalukkuuden tulisi olla vähäinen. Kuitenkin ennen 90-lukua, jolloin olot Suomessa olivat

pitkälle mallin mukaiset, koulutushalukkus oli varsin suuri. Tätä voidaan selittää esimerkiksi sellaisilla perusmalliin kuulumattomilla tekijöillä kuin opiskeluaikaan kiinnitetyn opintorahan ja opintolainan korkotuen koulutusta kannustavilla vaikutuksilla. Myös koulutuksesta saatavat suorat hyödyt voivat lisätä koulutushalukkuutta, joskin aiemman kirjallisuuden mukaan koulutus yleensä koetaan päinvastoin epämiellyttäväksi. Malli sisänsä antaa hyvän pohjan myös empiirisiin sovelluksiin ja tutkimusasetelmiin, ja erityisesti perustulon kohdalla elinkaarimalliin pohjautuvalla empiirisellä tutkimuksella voisi olla paljonkin annettavaa.

Edellä mainittujen ja myös muiden vastaavien tekijöiden, esimerkiksi koulutuksen suorien kustannusten, huomioon ottamisella voi olla huomattaviakin vaikutuksia saataviin tuloksiin. Koulutuksen suorien kustannusten kasvaessa esimerkiksi suhteellisen palkkatuloveron vaikutuksesta tulee koulutusta vähentävä, ja yleisen tuloveronkin vaikutus muuttuu negatiiviseksi. Konkreettisia sosiaaliturvan uudistamishankkeita koskevissa kysymyksenasetteluissa yms. käytännöllisissä tarkoituksissa mallia tulee tietenkin tarkentaa, sikäli kuin se on olennaista kyseisten sovellusten kannalta.

Tässä työssä on keskitytty osittaistasapainotarkasteluun yksilötasolla. Mallista voidaan tehdä vain suuntaa-antavia koko taloutta koskevia päätelmiä. Malli on kuitenkin varsin helposti laajennettavissa kokonaistasapainomalliksi, josta saadaan suoraan ulos sosiaaliturvan vaikutuksia koko talouden laajuisesti. Kokonaistasapainotarkastelussa kiinnostavaa voisi olla myös laajentaa mallia useampia sukupolvia käsittävän kotitalouden näkökulman suuntaan ottamalla huomioon lasten kautta tulevat hyödyt, jolloin myös talouden käytettävissä olevan työvoiman määrästä tulee päätösmuuttuja. Samoin voitaisiin tarkastella kotitalouksien omistaman luonnonympäristön hyödyntämistä ottaen huomioon sen tuotannollinen arvo ja välittömät kulutushyödyt. Myös näissä kysymyksissä sosiaaliturvalla on tärkeitä taloudellisia vaikutuksia.

Kirjallisuus

Becker G. Human capital: a theoretical analysis with special reference to education. 2nd ed. New York: Columbia University Press, 1975.

Ben-Porath Y. The production of human capital and the life cycle of earnings. *Journal of Political Economy* 1967; 75, 4 (August): 352–365.

Blanchard O, Fischer S. Lectures on macroeconomics. 3rd ed. Cambridge, MA: MIT Press, 1989.

Eaton J, Rosen H. Taxation, human capital, and uncertainty. *American Economic Review* 1980; 70, 4 (September): 705–715.

Feldstein M. Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economy* 1974; 82 (September/October): 905–926.

Feldstein M. Social security and private savings: international evidence in an extended life-cycle model. Julkaisussa: Inman R, ed. *The economics of public services*. London: IEA Series, 1977: 174–205.

Feldstein M. Optimal level of social security benefits. *Quarterly Journal of Economics* 1985; C, 2 (May): 304–320.

Heckman J. A life-cycle model of earnings, learning, and consumption. *Journal of Political Economy* 1976; 84 (4) 2: S11–S44.

Hirshleifer J, Glazer A. *Price theory and applications*. 5th ed. New Jersey: Prentice Hall, 1992.

Lazear E. Education: consumption or production? *Journal of Political Economy* 1977; 85 (3): 569–597.

Laurila H. *Social security and the economics of intertemporal choice*. *Lisensiaattitutkimus, Kansantaloustieteen laitos, Tampereen yliopisto* 1994a.

Laurila H. *Incentive structure and proper conduct of a negative income tax program*. Tampere University, *Economic Working Papers* 3/1994b.

Rea S. Investment in human capital under a negative income tax. *Canadian Journal of Economics* 1977; 10, 6 (November): 607–620.

Rosen H. *Public finance*. Homewood, IL: Irwin, 1985.

Trostel P. The effect of taxation on human capital. *Journal of Political Economy* 1993; 101 (2): 327–350.

Soininvaara O. *Hahmotelma perustulomallista*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2, 1994.

Ylä-Liedenpohja J. *Taloustiede tänään*. 3. painos. Keuruu: Lillett Oy, 1995a.

Ylä-Liedenpohja J. *Kansalaislisä – ja työtä! Esitelmä Taloustutkijoiden XII kesäseminaarissa, Jyväskylä*, 1995b.

Heikki Niemelä ja Kari Salminen

KUINKA MÄÄRITELLÄÄN ELÄKEJÄRJESTELMÄ?

Eläkepolitiikan käsitteellisiä lähtökohtia

Abstract

Niemelä H, Salminen K. **How to define a pension scheme? A conceptual map of European pension systems.** In: Niemelä H, Saari J, Salminen K, eds. *Theoretical approaches to social policy*. Helsinki, 1996: 187–205.

This article seeks to identify and clarify the terminology of pension schemes, with a view to analysing the basic principles behind pension systems and facilitating comparisons between various national schemes in Europe. The main focus is on the old age pension scheme. The article examines the different bases of the right to a pension, discusses the determination of benefits and investigates the various functions that pensions serve. These are viewed as theoretical alternatives for arranging pension security. Furthermore, the paper discusses different ways of financing and organizing pension systems.

1 Johdanto¹

Eläkejärjestelmiä kuvaava käsitteistö on ollut horjuvaa ja vakiintumatonta. Käsitteiden sisältö ja merkitys ovat muuttuneet ajan ja paikan mukaan. Käsitteistö on ikään kuin jatkuvassa "luomisensa prosessissa". Lisäksi eläkejärjestelmien laajentuminen toisen maailmansodan jälkeen on lisännyt olennaisesti käsitteiden määrää, ja useiden maiden eläkejärjestelmiin (esim. Saksassa ja Ruotsissa) on tehty muutoksia, jotka heikentävät järjestelmien peruseriaatteiden "näkyvyyttä" tai muuttavat niitä kokonaan. Tämä koskee erityisesti eläkejärjestelmien aineellisen tavoitteen (security) toteuttamista vakuutus- tai avustusmenetelmän kautta (ks. Purola 1968, 12–18). Tämän vuoksi syntyy tarvetta eläkejärjestelmiä koskevan käsitteistön täsmentämiseen ja selventämiseen (vrt. Niemelä 1994, 19; Jokelainen 1992, 1–21).

Käsitteistön selkeyttämisellä ja täsmentämisellä pyritään myös parantamaan eurooppalaisten eläkejärjestelmien vertailtavuutta. Käsitteistö ei kuitenkaan saisi olla liian "tiukkaa", jotta historiallisesti muuttuvat instituutiot eli eläkejärjestelmät olisi mahdollista hallita tiedollisesti. On muistettava, että myös käsitteet ovat historiallisia ja ne muuttuvat ajassa. Täsmennyksen ja selventämisen lisäksi eläkekäsitteitä on mahdollista tarkastella laajemmin, suhteessa laajempiin käsittejärjestelmiin, diskursseihin, ideologioihin ja myytteihin. Tällöin käsitteiden voidaan ajatella implikoivan jotain laajempia todellisuudentulkintoja ja politiikkasuosituksia. Artikkelissa rajaudutaan kuitenkin käsitteiden täsmentämiseen ja selventämiseen. Käsitteistö esitetään enemmän abstraktina ajatusmallina kuin konkreettisena eläkejärjestelmien kuvauksena. Käsitteet koskevat pääosin vanhuuseläkkeitä.

2 Eläkkeiden perusteet

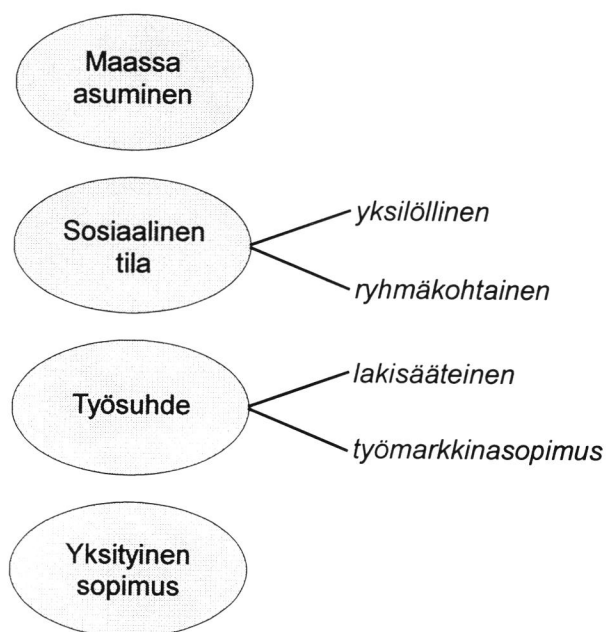
Eläketurvan perusteet ovat olleet eläkepolitiikan keskeinen ongelma: millä perusteella eläkkeitä ylipäänsä aletaan järjestellä. Kysymys on niistä kriteereistä, joilla

¹ Haluamme kiittää Matti Alestaloa, Matti Jokelaista, Esko Kalimoa, Sinikka Laitista, Bo Lundqvistia, Marjatta Pohjanpaloa, Tapani Purolaa, Risto Sullströmiä ja Jussi Vanamoja hyödyllisistä huomautuksista ja ideoista.

oikeutta eläkkeeseen² eri eläkejärjestelmissä perustellaan. Eläkkeiden perusteita on lueteltu useantyyppisiä, mutta yleisin on ollut kolmijako kansalaisuus (maassa asuminen) – tarve (määrittelyt erilaisia) – työsuhde (usein työsuoritus/työmeriitti) (esim. Niemelä & Ruotsalainen 1983; Niemelä 1994; Palme 1990 jne.). Nykyiset eurooppalaiset eläkejärjestelmät ovat kehittyneet kuitenkin niin monimutkaisiksi, ettei kolmijako riitä niiden kuvaamiseen ja vertailuun (vrt. Salminen 1993).

Eläkkeiden perusteet on syytä jaotella moniulotteisesti, sillä oikeus eläkkeeseen voidaan antaa maassa asuminen, sosiaalisen tilan, työsuhteen ja yksityisen sopimuksen perusteella. Perusteet ymmärretään tässä ikään kuin "järjestelmäteoreettisesti". Erilaisista perusteista muodostuu osajärjestelmiä, joita eri tavoin yhdistelemällä maat voivat rakentaa kokonaiseläkejärjestelmänsä.

Asetelma 1. Eläkkeiden perusteet.



² Erotamme kaksi käsitettä "oikeus eläkkeeseen" (a right to a pension) ja "eläkeoikeus" (a pension right). Molemmat viittaavat eläkkeen justifikaatioon. Edellinen viittaa eläkkeen juridiseen perusteeseen ja jälkimmäinen eläkkeen poliittis-ideologiseen perusteeseen.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa maassa asuminen sinänsä tiettyyn sosiaaliseen riskiin yhdistyneenä riittää eläkkeen saamisen perusteeksi. Tällainen ajattelutapa on ilmentänyt yhteisvastuuta kansan kokonaisuuden näkökulmasta, ja se on usein liitetty pohjoismaiseen kansanvakuutusperinteeseen (ks. Andersen 1991, 55). Tämän eläketyypin perusteita on kuitenkin muutettu viime vuosikymmeninä sikäli, että Pohjoismaissa eläke on tullut yhä selvemmin asumisvuosien mukaan karttuvaksi. Muutosta on perusteltu mm. Euroopan integraatioprosessilla.

Toinen eläkkeen peruste on yksilön sosiaalinen tila, esim. varattomuus. Tällainen sosiaalinen tila voidaan määritellä joko yksilöllisesti tai ryhmäkohtaisten kriteerien pohjalta. Yksilöllisesti se on määritelty huoltomenetelmään perustuvassa eläketurvassa. Tällöin yksilöllisesti, tapauskohtaisesti, määritelty tarve on laukaissut oikeuden eläkkeeseen. Eläkkeen laatu ja määrä ratkeavat hakijan elämäntilanteiden mukaan. Yksilöllisen sosiaalisen tilan määrittely on perinteisesti ollut Pohjoismaissa kuntien ja kuntainliittojen tehtävä ja näiden eläkkeiden/avustusten rahoitus on perustunut kuntien varoihin.

Tällainen yksilöiminen on korostanut myös tarkoituksellista torjuntaa. Köyhäinhoito ja huoltoapu pyrittiin tekemään vastenmieliseksi "yksilöimisellä", mikä tarkoitti avun hakijoiden henkilökohtaisten asioiden tutkimista siinä tarkoituksessa, että apu voitaisiin myös evätä ja että toisaalta apua ei haettaisi aiheettomasti (Ruotsalainen 1971, 146). Toisinaan huoltoavun vastaanottajat saattoivat menettää poliittisetkin oikeutensa. Näin tapahtui esimerkiksi Tanskassa 1800-luvun lopulla (Hornemann Møller 1992, 105). Historian kuluessa yksilöimisen leimaava luonne on väistynyt yhä enemmän ja sosiaalisen tilan määrittely on kehittynyt puhtaasta yksilöllisyydestä kohti kaavamaisempaa, ryhmäkohtaista menettelyä.

Ryhmäkohtaisesti sosiaalinen tila määritellään niin, että määrätyt muodolliset (rahassa mitatut) ehdot täyttävälle henkilölle myönnetään etuuksia, joihin ei liity yksilöllistä tarpeen tutkimista. Laissa määriteltyjen ehtojen täytyminen laukaisee automaattisesti oikeuden eläkkeeseen. Ryhmäkohtainen sosiaalisen tilan määrittely liittyy avustusmenetelmään, ja sellainen sisältyy esimerkiksi pohjoismaisten kansaneläkejärjestelmien ns. eläkkeenlisiin (pensionstilläg). Tällaisten eläkeavustusten rahoitus on myös siirtynyt yhä enemmän kunnilta valtiolle.

Sosiaalinen tila eläkeperusteena on yleensä liittynyt muihin aikaisemmin mainittuihin perusteisiin (yleensä väistyvänä ei-ensisijaisena perusteena). Esimerkiksi

pohjoismaalais-englantilaisessa eläketyypissä ryhmäkohtaisesti määritelty sosiaalinen tila yhdessä maassa asumisen kanssa turvaa vähimmäistoimeentulon. Keski-eurooppalainen eläkemalli yhdistää työsuhteen ja yksilöllisesti määritellyn sosiaalisen tilan eläkkeen perusteina. Tärkeää näissä yhdistelmissä on ymmärtää sosiaalisen tilan täydentävyys suhteessa ensisijaiseen perusteeseen.

Kolmas eläkkeen peruste liittyy työsuhteeseen. Eläke katsotaan saavutetuksi ja varmistetuksi aikaisemmalla työsuorituksella. Tällainen eläke pyrkii varmistamaan työsuhteessa oleville toimeentulon elämänvaiheissa, joissa työnteko vanhuuden tai työkyvyttömyyden tms. takia ei ole mahdollista. Työsuhteeseen perustuvia eläkkeitä voi olla periaatteessa kahdenlaisia: lakisääteisiä ja työmarkkinasopimukseen perustuvia.

Lakisääteiset eläkkeet kattavat yleensä palkkatyötä tekevät ja itsenäistä yritystoimintaa harjoittavat henkilöt (Jokelainen 1992, 16). Lakisääteiset eläkkeet eroavat toisistaan siinä, onko palkkatyöntekijät ja yrittäjät katettu yhden järjestelmän vai useiden rinnakkaisten, alakohtaisten eläkejärjestelmien avulla. Pohjoismaat soveltavat edellistä tapaa ja Keski-Euroopan maat jälkimmäistä tapaa.

Työmarkkinasopimukseen perustuvat eläkkeet määräytyvät yleensä tietyille ammattiryhmälle tyypillisten työehtojen osana. Ne voivat olla työmarkkinajärjestöjen keskenään neuvottelemia tai pelkästään työnantajien aloitteesta aikaansaatuja (von Nordheim Nielsen 1988). Suhteessa lakisääteiseen eläketurvaan tällaiset eläkkeet voivat olla joko korvaavia tai täydentäviä. Yleensä niillä pyritään täydentämään lakisääteistä eläketurvaa, joten niiden laajuus riippuu olennaisesti lakisääteisen eläketurvan kattavuudesta ja korvaustasosta.

Yksityinen sopimus eläkkeen perusteena pohjautuu yksilön omaan apuun. Usein tällainen eläke perustuu kauppasopimukseen yksilön ja vakuutusyhtiön/pankin välillä. Kyseessä on eläke, jolle on tyypillistä vakuutusmaksun ja etuuden välinen, markkinoiden määrittämä vastaavuus. Tällainen eläke voidaan myös liittää osaksi työsopimusta. Työnantaja voi esimerkiksi työsopimuksen perusteella maksaa tietyille avainhenkilöille yksilöllisesti räätälöidyn eläkkeen tai sen mukaiset vakuutusmaksut.

Usein näiden eläkkeiden maksut ovat verovähennyskelpoisia. Yksilöllisten eläkevakuutusten on katsottu olevan osa ns. fiskaalista hyvinvointia (ks. Titmuss 1956), jossa valtio verotuksellisin keinoin tukee vakuutuksenottajaa.

3 Etuuksien määräytymisperiaatteet

Yleensä etuuksien on katsottu määräytyvän kolmen periaatteen kautta (ks. esim. Niemelä & Ruotsalainen 1983, 98; Palme 1990, 73–94), mutta tässä valikoimaa laajennetaan ja niiden katsotaan määräytyvän neljän eri periaatteen pohjalta. Etuudet voivat olla tasasuuruisia, tarve-/tuloharkintaisia, ansioihin suhteutettuja ja vakuutusmaksuun suhteutettuja. Voidaan puhua tasaetus-, tarve-/tuloharkinta-, ansio- ja vakuutusmaksuperiaatteesta. Nämä periaatteet eivät ole toisiaan poissulkevia.

Tasaetusperiaate merkitsee sitä, että etuudet maksetaan kaikille etuuksien saajille yhtä suurina. Etuudet eivät riipu tuloista. Tarveharkintaperiaatteen mukaan etuus suoritetaan etuudensaajan toimeentulotarpeiden selvittämisen pohjalta, mikä voidaan tehdä joko tarveharkintaisesti, yksilöllisesti arvioiden tai kaavamaisesti lakiin kirjoitettuna. Sosiaalivakuutuksessa on perinteisesti ollut kysymys jälkimmäisestä tavasta: "tulojen tutkimisesta" eli tuloharkinnasta, jolloin etuudet ovat kääntäen verrannollisia eläkeaikaisiin tuloihin. Mitä suuremmat ovat tulot, sitä pienempi on etuus.

Ansioperiaate merkitsee etuuksien suhteuttamista työssäoloajan palkkaan. Vakuutetun ei katsota saavan koko työnsä vastiketta välittömästi rahapalkkana, vaan osa kokonaisansioista jää odottamaan etuuden maksamista. Etuutta pidetään ikään kuin "jatkopalkkana" (vrt. Pentikäinen 1984, 322). Vakuutusmaksuperiaatteen voidaan katsoa perustuvan säästämisen, itseavun ideologiaan: maksettavat etuudet suhteutetaan vakuutetun suorittamiin vakuutusmaksuihin yksityisvakuutuksen periaatteiden mukaan. Maksetut vakuutusmaksut kootaan rahastossa olevalle tilille, jonne kertyneet varat tuottoineen aikanaan käytetään vakuutetun etuuksien maksamiseen.

Eläkkeet ja etuuksien määräytymisperiaatteet liittyvät toisiinsa. Kun eläkkeen perusteena on maassa asuminen, etuudet ovat yleensä tasasuuruisia tai tuloharkintaisia. Kun eläkkeen perusteena on sosiaalinen tila, etuudet ovat aina tietyllä tavalla tarveharkintaisia. Suomessa ne ovat olleet pääosin tuloharkintaisia. Vastaavasti kun eläkkeen perusteena on työsuhde, etuudet ovat ainakin jossain määrin suhteutettuja ansioihin tai maksettuihin vakuutusmaksuihin. Voimme puhua etuusperusteisista tai vakuutusmaksuperusteisista eläkkeistä. Myös yksityiseen sopimukseen perustuvat eläkkeet voidaan suhteuttaa ansioihin tai maksettuihin vakuutusmaksuihin.

Etuuksien määräytymisperiaatteita voidaan valaista parilla esimerkillä Pohjoismaista. Ruotsin vuoden 1913 ja Suomen vuoden 1937 kansaneläkelait toteuttivat vakuutusmaksuperiaatetta ja tuloharkintaperiaatetta. Suomen vuoden 1956 ja Tanskan vuoden 1956 kansaneläkelait toteuttivat tasaetus- ja tuloharkintaperiaatetta. Suomalainen työeläkejärjestelmä toteuttaa ansioperiaatetta, kun taas tanskalainen lisäeläkejärjestelmä (ATP) toteuttaa vakuutusmaksuperiaatetta. Myös Pohjoismaissa viime aikoina yleistyneet yksilölliset eläkevakuutukset toteuttavat vakuutusmaksuperiaatetta.

4 Eläkejärjestelmien tavoitteet

Mainituista perusteista syntyvillä eläkejärjestelmillä on periaatteessa kaksi erilaista tavoitetta. Asumiseen ja sosiaaliseen tilaan perustuvien eläkejärjestelmien tavoitteena on turvata jokaiselle vähimmäistoimeentulo³. Usein kysymys on siitä periaatteesta, että pysyvästi maassa asuvalla on oikeus vähimmäiseläkkeeseen. Eräät Keski-Euroopan maat eivät kuitenkaan tunne vähimmäiseläkkeen käsitettä lainkaan. Esimerkiksi Saksassa eläkkeensaajien vähimmäistoimeentulo turvataan toimeentulotuella (Sozialhilfe) (vrt. Jokelainen 1992, 129).

Työsuhteeseen ja yksityiseen sopimukseen perustuvien eläkkeiden tarkoituksena on säilyttää aikaisempi kulutustaso. Edellisissä eläkkeissä on kysymys työsuhteessa olevien henkilöiden saavutetun kulutustason säilyttämisestä silloin, kun eläke korvaa työtulon. Jälkimmäisissä eläkkeissä taas on kysymys vakuutetun kulutustason säilyttämisestä säästettyjen vakuutusmaksujen ja niiden tuottojen avulla. Molempien eläkkeiden idea on kulutusmahdollisuuksien siirtäminen saman sukupolven aktiivikaudesta eläkekauteen (vrt. Purola 1968, 11).

Sekä työsuhteeseen että yksityiseen sopimukseen perustuvat eläkkeet pyrkivät myös varmistamiseen/takaamiseen. Työsuhde-eläkkeet takaavat ansaitun oikeuden ja yksilölliset eläkevakuutukset ostetun oikeuden. Tässä suhteessa molemmat eläkelajit ovat sukua virkamiesten eläkkeille, joiden alkuperäisenä tarkoituksena oli taata

³ Vähimmäistoimeentulon käsite on ongelmallinen. Käsitteelle on vaikea antaa tyhjentävää määritelmää, ja usein sen eteen on liitetty attribuutteja "kohtuullinen", "välttävä" ja "riittävä" (ks. Niemelä & Ruotsalainen 1982, 65–66). Pohjimmiltaan kyseessä on analoginen ongelma sen keskustelun kanssa, joka liittyy köyhyyden määrittelyyn. Köyhyydskeskustelussa on käyty kiistaa siitä, pitäisikö köyhyys määritellä absoluuttisesti vai suhteellisesti (esim. Andersen & Larsen 1989, 10–12; Heikkilä 1990, 14–20).

virkamiehelle varat hänen säätynsä mukaiseen toimeentuloon/elatukseen (tästä eläkeperusteesta ks. Rytkölä 1948, 59–63; myös Ruotsalainen 1988, 85).

Edellä esitetyt käsitteelliset selvitykset voidaan koota seuraavaan taulukkoon, joka kuvaa eläkejärjestelmien erilaisia järjestämismvaihtoehtoja.

Taulukko 1. Eläkejärjestelmien erilaiset järjestämismvaihtoehdot.

Eläkkeen peruste	Maassa asuminen	Sosiaalinen tila	Työsuhde	Yksityinen sopimus
Etuuden määräytymisperiaate	Tasasuuruinen/Tuloharkintainen	Tarve-/Tuloharkintainen	Ansioihin/Vakuutusmaksuun sidottu	Ansioihin/Vakuutusmaksuun sidottu
Eläkkeen tavoite	Vähimmäistoimeentulon turvaaminen	Vähimmäistoimeentulon turvaaminen	Kulutustason säilyttäminen	Kulutustason säilyttäminen

5 Eläkejärjestelmien rahoitustapa

Kysymystä eläkejärjestelmien rahoitustavasta on usein pidetty pelkästään tarkoituksenmukaisuusongelmana, jossa ratkaistaan, miten eläkejärjestelyt tulisi toteuttaa "teknisesti". Toisaalta sen on katsottu olevan tärkeä periaatteellinen ja kansantaloudellinen kysymys.

Tässä eläkejärjestelmien rahoitusta lähestytään kahdesta näkökulmasta. Ensiksi tarkastellaan **eläkejärjestelmien rahoitusmenetelmiä** ja toiseksi tarkastellaan **eläkejärjestelmien rahoituslähteitä**. Eläkejärjestelmä voidaan rahoittaa jakojärjestelmällä, rahastoinnilla tai niiden yhdistelmillä. Jakojärjestelmässä kunkin vuoden eläkemenot peitetään saman vuoden yleisestä verotuksesta tai niitä varten kerätyistä erillismaksuista. Ensimmäistä vaihtoehtoa voidaan kutsua myös verotusperiaatteeksi (Petersen 1985, 35–36; Hatland 1986, 18–19). Esimerkiksi Tanskan kansaneläkejärjestelmä rahoitetaan verotusperiaatteen mukaan ja Suomen ja Ruotsin kansaneläkejärjestelmät erillismaksujen avulla.

Jakojärjestelmässä päätös verotusperiaatteen tai erillismaksujen käyttämisestä liittyy olennaisesti siihen, miten eläkejärjestelmä ymmärretään. Jos järjestelmä ymmärretään maksujen ja etuuksien yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, yhdeksi järjestelmäksi, käytetään erillismaksuja. Toinen tapa taas on ymmärtää eläkejärjestelmä osaksi valtion tulo- ja menotaloutta. Eläke-etuudet ovat osa valtion yleisiä tulonsiirtoja ja niiden kustannukset osa valtion menoja. Eläkkeiden kustannukset katetaan suoraan valtion budjetista. Ensiksi mainittu tapa on ollut käytössä Suomen kansaneläkkeissä ja viimeksi mainittu tapa taas Tanskan kansaneläkkeissä⁴.

Jakojärjestelmä on käytössä pohjoismaisissa kansaneläkejärjestelmissä, jolloin eläkkeiden varmistaminen on olennaisesti sen varassa, että säädetyt lait pidetään voimassa. Voidaan sanoa, että jakojärjestelmä soveltuu esimerkiksi sellaisten eläke-etujen rahoitukseen, joita ei kartuteta yksilöllisesti vakuutusmaksun tai ansioiden suuruuden mukaan (vrt. KM 1991:44, 9).

Rahastoinnissa eläke muodostuu vakuutusmaksuilla säästämällä kerätystä pääomasta ja sen tuotosta. Rahastointi tarkoittaa siis säästämistä tulevaisuuden varalle, ja siinä eläkekustannukset tasataan ajan suhteen. Rahastointi edellyttää myös, että säästön/talletuksen arvo säilyy. Talletus turvaa tulevan eläkkeen maksamisen vain, jos sen arvo säilyy.

Rahastointi puhtaassa muodossaan on tyypillinen yksityisvakuutuksen tekniikka, jossa vakuutusmaksun ja eläkkeen välillä on aktuaarinen vastaavuus. Mitä enemmän tämä vastaavuus heikentyy, sitä enemmän siirrytään sosiaalivakuutuksen suuntaan (Petersen 1987, 40). Tällöin joudutaan usein samanlaiseen tilanteeseen kuin jakojärjestelmässä, ja eläkkeiden varmistaminen riippuu olennaisesti lainsäätäjän tahdosta.

⁴ Rahoitusmenetelmien erilaisuuden pohjana on myös vakuutusperiaatteen ja avustusperiaatteen välinen ero. Vakuutusperiaatteen mukaan saadulla sosiaaliturvaetuudella ja ennalta maksamisella on tietty vastaavuus. Puhtaassa muodossaan vakuutuksessa ei tapahdu tulonjaon tasaamista eri tuloluokissa olevien välillä, vaan vakuutuksen riskin ajankohtaistuminen laukaisee etuuden maksamisen. Avustusperiaatteen mukaan saadut etuudet ovat osa sosiaalisia tulonsiirtoja, joiden tarkoituksena on tasoittaa tulonjakoa ja poistaa köyhyyttä riippumatta riskin laadusta. Etuudet eivät vaadi vastasuoritusta, vaan ne rahoitetaan yleisestä verotuksesta. Edellinen tapa on yleinen Keski-Euroopassa. Jälkimmäistä tapaa on sovellettu Pohjoismaissa, erityisesti Tanskassa ja Islannissa (vrt. Kosonen 1994, 123–124).

Lakisääteisissä eläkejärjestelmissä rahastoivaa eläkejärjestelmää käytettiin aikaisemmin useissa maissa, mutta toisen maailmansodan jälkeen on siirrytty jakojärjestelmään tai rahastoinnin ja jakojärjestelmän välimuotoihin. Kun eläkejärjestelmään on otettu mukaan yhä uusia ryhmiä ajan kuluessa ja se on tullut täysipainoisesti voimaan, eläkejärjestelmän rahoitus on usein muuttunut selvemmin jakojärjestelmän suuntaan. Kansaneläketurvan historiassa tästä muutoksesta on esimerkkejä.

Ruotsin ensimmäinen kansaneläkejärjestelmä toteutettiin vuonna 1913 rahastoinnin perustalta, mutta jo vuonna 1935 siellä nostettiin eläketasoa ja siirryttiin jakojärjestelmään. Samalla tavalla Suomessa aloitettiin vuonna 1937 kansaneläkejärjestelmässä rahastoinnista, mutta siitä luovuttiin vuoden 1957 kansaneläkeuudistuksessa, jolloin järjestelmässä siirryttiin vakuutusmaksuperiaatteesta tasa- ja tuloharkintaperiaatteeseen.

Esimerkit tiivistävät sen opetuksen, että toimintapiiriltään kattavan eläkejärjestelmän rahoituksessa ei sen laajuuden vuoksi ole yleensä mahdollista valita kuin jakojärjestelmän tai osittaisen rahastoinnin väliltä (vrt. Lundqvist 1991, 27). Lisäksi jos eläkejärjestelmään liittyy sidonnaisuus johonkin järjestelmän ulkopuoliseen indeksiin, esim. hinta- tai palkkaindeksiin, puhdas rahastoiva järjestelmä ei ole relevantti (KM 1991:44, 9).

Muutos rahastoinnista jakojärjestelmään on ollut historiallisesti katsoen suhteellisen helppo päätös, mutta muutos toiseen suuntaan on arvioitu vaikeammaksi. Tällaisessa rahoitusmenetelmän muutoksessa työkäinen sukupolvi joutuisi maksamaan sekä nykyvanhusten eläketurvan että säästämään omat tulevat eläkkeensä (Ståhlberg 1993, 5). Toisaalta edellinen sukupolvi eli nykyvanhukset voisivat jäädä resurssien rajallisuuden vuoksi heikommalle osuudelle, jos työkäinen sukupolvi painottaisi pelkästään rahastojen varaamista omaa eläketurvaansa varten (Purola 1972, 9).

Rahoituksen toisena ulottuvuutena voidaan ajatella **rahoituksen jakautumista yhteiskunnassa**. Tällöin rahoitusta tarkastellaan suorittajan kannalta. Kysymys on siitä, mistä varat eläkkeiden maksamiseen saadaan.

Eläkejärjestelmän rahoitukseen voivat periaatteessa osallistua vakuutetut, työnantajat, valtio ja kunnat. Näiden välillä voidaan rahoitus järjestää erilaisten yhdistelmien avulla.

Maassa asumiseen perustuvissa eläkejärjestelmissä rahoitukseen osallistuvat yleensä vakuutetut, työnantaja ja valtio. Pohjoismaissa näiden lisäksi myös kunnat osallistuvat järjestelmien rahoitukseen.

Työsuhteeseen perustuvien eläkejärjestelmien rahoitukseen osallistuvat pääosin vakuutetut ja työnantajat. Myös yksityiseen sopimukseen perustuvat eläkkeet rahoitetaan pääosin tällä tavoin. Valtio ei osallistu työsuhde-eläkejärjestelmien rahoitukseen maissa, joissa on maassa asumiseen perustuvat eläkejärjestelmät. Tällaisia maita ovat esimerkiksi Ruotsi, Suomi ja Tanska. Norjassa asumiseen ja työsuhteeseen perustuvien eläkejärjestelmien rahoitusta ei ole erotettu toisistaan, vaan ne kustannetaan samoista veronluonteisista maksuista.

Yhteenvetona voidaan todeta, että niissä maissa, joissa on asumiseen ja työsuhteeseen perustuvat eläkejärjestelmät, valtion katsotaan tehneen riittävästi osallistumalla vähimmäistoimeentulon takaavien asumiseen perustuvien järjestelmien kustannuksiin (Janhunen 1990, 38–39). Sen sijaan niissä maissa, joista puuttuvat asumiseen perustuvat eläkejärjestelmät, valtio on usein mukana työsuhde-eläkejärjestelmän rahoituksessa. Tavallisesti valtio kattaa ne eläkemenot, joita vakuutettujen ja työnantajien vakuutusmaksut ja sijoitustuotot eivät kata (Janhunen 1990, 40).

Lopuksi on todettava, että rahoittajien formaalinen tarkastelu kertoo vähän eläkekustannusten todellisesta suorittajasta (ks. Hatland 1986, 187; Andersen 1991, 104–108). Toisaalta on esitetty, että on taloudellisesti samantekevää, maksaako maksun työnantaja vai työntekijä. Lopulliset kohtaantovaikutukset ovat kuitenkin samat. (Lundqvist 1991, 28.)

Eläkejärjestelmien tulonsiirtovaikutuksia

Eri tavoin rakennetuilla eläkejärjestelmillä on erilaisia tulonsiirtovaikutuksia. Jakojärjestelmä perustuu sukupolvien väliseen sopimukseen ja se toteuttaa sukupolvien välistä tulonsiirtoa. Siinä eläke on tulonsiirto työssä käyviltä eläkkeensaajille ja kukin sukupolvi kustantaa vuorollaan edellisen sukupolven eläkkeet. Rahastoiva eläkejärjestelmä toteuttaa saman sukupolven sisäistä, samojen henkilöiden ikäkausien välistä tulonsiirtoa. Yksilön kannalta tässä on kyse tulojen/säästöjen tasoittamisesta koko elinajalle. Yksilö suorittaa työssäoloaikanaan eräänlaista "ylisäästämistä",

ja myöhemmin säästöt korkoineen puretaan hänen eläkkeekseen (vrt. Petersen 1987, 40).

Jakojärjestelmässä asumiseen perustuva tasaeläke toteuttaa nykyhetkessä tapahtuvaa sukupolvien välistä tulonsiirtoa. Sosiaaliseen tilaan perustuva tuloharkintaeläke on ennen muuta tulonsiirtoa vähävaraisten eduksi (Purola 1972, 9). Siten esimerkiksi pohjoismaiset kansaneläkejärjestelmät sisältävät paitsi sukupolvien välisen tulonsiirron myös eläkeläissukupolven sisäisen tulojen tasaamisen.

Päinvastoin kuin jakojärjestelmässä, rahastointiin perustuvat työsuhde-eläkejärjestelmät ja yksityisvakuutukset eivät sisällä vertikaalista tulojen tasaamista henkilöiden välillä. Niiden päätarkoitus on siirtää kulutusmahdollisuuksia yksilön elinkaaren sisällä (vrt. Petersen 1987, 41). Tanskan lisäeläkejärjestelmä ATP on rakennettu tällaisen ajattelun perustalle. Myös Suomen työeläkejärjestelmä rakennettiin osittain tällaisen ajattelun varaan.

Suomalaisessa kirjallisuudessa on usein todettu, että kysymys jakojärjestelmästä ja rahastoinnista on monimutkaisempi (ks. Purola 1968; Niemelä & Ruotsalainen 1983; Lundqvist 1991; Niemelä 1994). Rahastoidut pääomat kykenevät hyödyttämään eläkkeensaajaa vain siinä tapauksessa, että työiässä oleva uusi sukupolvi muuttaa ne työllään uudelleen hyödykkeiksi. Myös rahastoitu eläke maksetaan eläkkeen maksuvuoden tuotannosta.

Toisaalta on huomautettu, että tämä näkemys on oikea lähinnä silloin, kun eläkejärjestelmä on teoreettisesti tasapainotilassa. Rahastoinnin merkityksen on nähty olevan siinä, että eläkemenojen kasvuvaiheessa välittömiin menoihin tarvittavan maksun ylittävää osaa ei ole aikoinaan käytetty kulutukseen, vaan se on sijoitettu tuottamaan tuloa tulevaisuudessa. Rahastointi siirtää varoja kulutuksesta investointeihin, jotka laajentavat tuotantopohjaa ja luovat siten aikanaan lisäedellytyksiä maksaa tulevia eläkkeitä (Lundqvist 1991, 27).

Toisaalta myös jakojärjestelmässä tulonsiirtovaikutus on edellä esitettyä asetelmaa työssä olevat vs. eläkkeensaajat vivahteikkaampi. Eläkkeensaajat ovat näet itse luoneet tuotannollisen perustan, ts. he ovat investoineet työllään seuraavaa sukupolvea varten (Niemelä & Ruotsalainen 1983, 101).

6 Eläkejärjestelmien hallinto ja päätöksentekoareenat

Eläkejärjestelmien erilaisia hallinnollisia ratkaisuja voidaan luokitella monella tavalla. Luokittelu on kuitenkin sikäli hankalaa, että usein historialliset ja tilannesidonnaiset syyt määräävät hallintoratkaisun sisällön. Tämän takia eläkejärjestelmien organisaatio on järjestetty hyvin eri tavoin eri maissa. Lisäksi on riittämätöntä kiinnittää huomiota vain hallinnon juridiseen, formaaliin muotoon, koska erittäin tärkeitä ovat ne areenat, joilla eläkkeitä koskevat päätökset tehdään.

Olennaista on tutkia hallintomallin ja eläkkeitä koskevan päätöksenteon välisiä suhteita sekä toisaalta eläkkeen perusteiden ja päätöksentekoareenoiden välisiä yhteyksiä. Tärkeimmät eläkkeitä koskevat **päätöksenteon areenat ovat a) politiikka eli parlamentti, b) työmarkkinat ja c) markkinat** (vrt. Hippe & Pedersen 1988, 38–39). Päätöksentekoareenan käsite on tärkeä siksi, että se tuo esiin ne toimijat, jotka osallistuvat päätösten tekemiseen. Poliitikassa keskeiset toimijat ovat poliittiset puolueet, työmarkkinoilla tärkeimmät toimijat ovat työmarkkinajärjestöt ja markkinoilla vakuutusentottajat sekä vakuutusyhtiöt. Areenat perustuvat myös erilaisiin päätöksenteon logiikkoihin. Mies ja ääni -periaate on keskeinen politiikassa, markka per ääni taas markkinoilla, ja työmarkkinoita voitaisiin ehkä ajatella näiden yhdistelmänä. Päätöksentekoareenan käsite on dynaaminen, ja se mahdollistaa ajan ja paikan suhteen muuttuvien eläkejärjestelmien tarkastelun.

Huolimatta hallinnon erilaisista järjestämistavoista tärkeä erotteluperuste on **omistussuhteet**. Tällöin pääkysymys on, onko eläkkeet organisoitu *julkiseen* järjestelmään vai *yksityiseen* järjestelmään. Julkisissa järjestelmissä eläkkeitä koskevat päätökset tehdään pääosin politiikassa eli parlamentissa. Poliittiset puolueet ovat keskeisiä toimijoita. Yksityisissä eläkejärjestelmissä sitä vastoin päätökset tehdään markkinoilla. Tärkeät toimijat ovat tällöin vakuutusyhtiöt ja vakuutusentottajat. Esimerkkeinä julkisista eläkejärjestelmistä ovat asumiseen perustuvat eläkejärjestelmät kaikissa Pohjoismaissa. Yksityiseen sopimukseen perustuvat eläkkeet taas ovat esimerkkejä yksityisistä eläkejärjestelmistä.

Tätä kuvaa tulee kuitenkin täydentää. Omistussuhteet ja päätöksentekoareena eivät ole aina yksi yhteen. Esimerkiksi järjestelmän omistusmuoto voi olla yksityinen, mutta päätökset tehdään työmarkkinoilla tai politiikassa. Toisaalta järjestelmä voi perustua lakiin, mutta päätökset tehdään työmarkkinoilla. Näin tapahtuu esimerkiksi tanskalaisessa ATP-järjestelmässä.

Omistussuhteiden lisäksi eläkejärjestelmien hallintoa voidaan tarkastella **keskittämistä** perusteella. Tällöin on kysymyksessä joko keskitetty tai hajautettu järjestelmä. Keskitetyssä hallinnossa eläkejärjestelmän hoito on yhdellä, yleensä valtiollisella keskuslaitoksella. Se voi yksinään hoitaa koko hallinnon tai sillä voi olla apuna kenttäverkosto. Hajautetussa hallinnossa sen sijaan päätösvalta on hajautettu useammalle laitokselle. Hajautus voidaan toteuttaa esimerkiksi alueelliselta tai ammatilliselta pohjalta (Janhunen 1990, 16–17). Hajautus on lisäksi mahdollinen toteuttaa omistussuhteiltaan julkisessa tai yksityisessä eläkejärjestelmässä.

Keskittämisen aste voi perustua myös siihen, miten erilaiset sosiaaliset riskit nähdään sosiaalivakuutuksessa. Jos sosiaaliset riskit nähdään erillisinä ja erilaisina (esim. lyhyt- ja pitkäaikaiset riskit), kuten Keski-Euroopassa, voidaan sosiaalivakuutuksen hallinto hajauttaa näiden riskien mukaan. Tällöin sairaus-, tapaturma-, eläke-, työttömyys- ym. vakuutusta hoitavat erilliset organisaatiot.

Jos sosiaaliset riskit nähdään yhtenä eriytymättömänä kokonaisuutena (esim. kansallisen vähimmäistoimeentulon turvaaminen riskin laadusta riippumatta), kaikki sosiaalivakuutuksen haarat pyritään keskittämään yhden julkisen laitoksen hoitamaksi. Sosiaalivakuutusta hoitaa yksi ainoa sosiaalivakuutuslaitos, ja myös eri sosiaalivakuutuslajien korvaukset on koordinoitu. Isossa-Britanniassa vuonna 1948 toteutettu kansanvakuutusjärjestelmä perustui tällaiseen ajatteluun. Sen pohjana oli ns. Beveridge-suunnitelma (ks. esim. Baldwin 1990, 116–134). Myös Ruotsissa ja Norjassa 1960-luvulla säädetyt yleiset vakuutusjärjestelmät olivat keskityksen idean soveltamista.

Keskitys ja hajautus eivät sulje toisiaan pois. Samassa maassa voi olla sekä keskitykseen että hajautukseen perustuvia eläkejärjestelmiä. Näin on esimerkiksi Saksassa ja Suomessa. Saksassa toimihenkilöiden eläkejärjestelmä on keskitetty yhdelle laitokselle, kun taas työntekijöiden eläkejärjestelmää hoitaa useampi kymmenen eri laitosta. Suomessa kansaneläkejärjestelmä on keskitetty ja työeläkejärjestelmä taas hajautettu (vrt. Janhunen 1990, 18).

Paitsi omistussuhde- ja keskittämislottuvuuksien kannalta, eläkejärjestelmien hallintoa voidaan tarkastella siinä mielessä, hoidetaanko se valtion tai kuntien normaalin hallinnon yhteydessä vai onko sitä varten perustettu oma organisaationsa. Esimerkiksi Tanskan kansaneläkejärjestelmää hoitavat kunnan viranomaiset, joiden toimintaa sosiaaliministeriö valvoo. Tämä liittyy siihen, että tanskalaisen hyvinvoin-

tivaltion olennainen osa on kunnallinen hallinto, jossa kunnat hoitavat sekä sosiaalietuuksien maksun että tuottavat tarvittavat sosiaalipalvelut (Andersen 1993, 8–9). Kuten aikaisemmin todettiin, järjestelmään liittyy olennaisesti se, että näiden menojen rahoitus perustuu yleiseen verotukseen eikä erillismaksuihin.

Eläkkeen perusteet ja eläkkeiden päätöksentekoaareenat liittyvät toisiinsa. Asumiseen ja sosiaaliseen tilaan perustuvien eläkejärjestelmien keskeinen päätöksentekoaareena on politiikka. Tärkeimmät toimijat ovat siten poliittiset puolueet. Työsuhteeseen perustuvien eläkkeiden päätöksentekoaareenoita ovat politiikka ja työmarkkinat. Päätoimijat ovat poliittiset puolueet ja työmarkkinajärjestöt. Eläkejärjestelmän luonteesta riippuu, kummalla toimijalla on tärkeämpi rooli päätöksenteossa. Esimerkiksi ruotsalaisessa ja norjalaisessa työsuhde-eläkejärjestelmässä poliittisilla puolueilla on tärkein rooli, kun taas tanskalaisessa työsuhde-eläkejärjestelmässä työmarkkinajärjestöjen rooli on keskeisin.

Yksityiseen sopimukseen perustuvissa eläkkeissä tärkein päätöksentekoaareena on markkinat. Tärkeimmät toimijat ovat vakuutusyhtiöt ja vakuutusentottajat.

Eläkejärjestelmien erilaiset järjestämismallit voidaan koota taulukkoon, jossa eläkejärjestelmät on esitetty ideaalityyppeinä eli ajatusmalleina (käsitteestä ks. esim. Weber 1992, 14). Taulukon 2 osalta voidaan tehdä sama huomautus kuin Heikki Niemelän tutkimuksessa (1994), ts. taulukko on esitetty ideaalityyppeinä eläkkeen tavoitteisiin asti. Rahoitusmenetelmän, tulonsiirron ja päätöksentekoaareenan osalta ei ole otettu kantaa teoreettisten järjestämismallien loogisuuteen.

Taulukko 2. Eläkejärjestelmien erilaiset järjestämissivaihtoehdot tasoittain.

Eläkkeen peruste	Maassa asuminen	Sosiaalinen tila	Työsuhde	Yksityinen sopimus
Etuuden määräytymisperiaate	Tasasuuruinen/ Tuloharkintainen	Tarve-/Tuloharkintainen	Ansioihin/Vakuutusmaksuun suhteutettu	Ansioihin/Vakuutusmaksuun suhteutettu
Eläkkeen tavoite	Vähimmäistoi- meentulon turvaaminen	Vähimmäistoi- meentulon turvaaminen	Kulutustason säilyttäminen	Kulutustason säilyttäminen
Rahoitusmenetelmä	Jakojärjestelmä	Jakojärjestelmä	Jakojärjestelmä/ Osittainen rahastointi	Rahastointi
Tulonsiirtovaikutus	Sukupolvien välisen / Sukupolven sisäinen	Sukupolvien välisen, erityisesti vähenävaraisten hyväksi	Sukupolvien välinen / Osittain sukupolven sisäinen	Sukupolven sisäinen
Päätöksentekoaarena	Politiikka (Parlamentti)	Politiikka (Parlamentti)	Politiikka/Työmarkkinat	Markkinat

Kirjallisuus

- Andersen BR. Velfærdsstaten i Danmark og Europa. København: Fremad, 1991.
- Andersen BR. En pjece om dansk aeldrepolitik – i internationalt perspektiv. København: Kommunernes Landsforening, 1993.
- Andersen J, Larsen JE. Fattigdom i velfærdsstaten. Fredriksberg: Samfundslitteratur, 1989.
- Baldwin P. The politics of social solidarity. Class bases of the European welfare state 1875–1975. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Hatland A. The future of Norwegian social insurance. Oslo: Institute of Applied Social Research, 1986.
- Heikkilä M. Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Sosiaalihuollituksen julkaisuja 8/1990.
- Hippe JM, Pedersen A. For lang og tro tjeneste? Pensjoner i arbeidsmarkedet. Oslo: FAFO-rapport nr. 084, 1988.
- Hornemann Møller I. Den danske velfærdsstats tilblivelse. Et studie i klasser, magt og socialpolitik. Fredriksberg: Samfundslitteratur, 1992.
- Janhunen J. Eläkejärjestelmät teollisuusmaissa. Helsinki: Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1990:1.
- Jokelainen M. Sosiaalivakuutus Alankomaissa, Isossa-Britanniassa ja Tanskassa. Katsaus sosiaalivakuutuksen käsitteisiin ja kansainvälisiin kehityspiirteisiin sekä sosiaalivakuutuksen järjestämiseen kolmessa EY-maassa. Helsinki: Kansaneläkelaitoksen tutkimuksia M: 82, 1992.
- KM (Komiteamietintö) 1991:44. Työeläkerahastotoimikunnan mietintö.
- Kosonen P. European integration: a welfare state perspective. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeussosiologian julkaisuja 8, 1994.
- Lundqvist B. Eläketurvan rahoitus ja rahastointi. Sos Aikak 1991; 85 (4): 25–30.
- Niemelä H. Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen. 2. painos. Helsinki: Kansaneläkelaitoksen julkaisuja, 1994.
- Niemelä P, Ruotsalainen S. Sosiaalivakuutuksen suuntaviivoja – erityisesti eläkevakuutuksen näkökulmasta. Sosiaalivakuutus 1982; 20 (3–4): 64–70.
- Niemelä P, Ruotsalainen S. Suomalaisen eläketurvan sosiaalipoliittiset perusteet. Tutkimus eläkepoliittisista peruskäsitteistä Suomessa. Helsinki: Kansaneläkelaitoksen julkaisuja A: 20, 1983.
- von Nordheim Nielsen F. Occupational pensions in Northern Europe. København: Københavns Universitet, Sociologisk Institut, Arbejdspapier 1, 1988.

Palme J. Pension rights in welfare capitalism. The development of old-age pensions in 18 OECD countries 1930 to 1985. Stockholm: Swedish Institute for Social Research, Dissertation Series 14, 1990.

Pentikäinen T. Vakuutusoppi. (8. painos.) Helsinki: Vakuutusalan Kustannus, 1983.

Petersen JH. Den danske alderdomsforsørgelseslovgivnings udvikling. I. Oprindelsen. Odense: Odense Universitetsforlag, 1985.

Petersen JH. Den danske pensionsdebat – dengang og i dag. Nordisk Forsikringstidsskrift 1987; 67 (1): 38–49.

Purola T. Vanhuuden eläketurva sukupolvien välisenä ongelmana. Helsinki: Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M: 9, 1968.

Purola T. Eläkejärjestelmien säätelykysymyksiä. Sosiaalivakuutus 1972; 10 (6): 7–11.

Ruotsalainen S. Sosiaaliturvapolitiikan vaikuttimet, perustelut ja kehityssuunnat marxilaisen yhteiskuntateorian valossa. Helsinki: Helsingin yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia 7, 1971.

Ruotsalainen S. Sosiaaliturvapolitiikan teoria eri aikakausina. Tutkimus sosiaaliturvan kehittymisestä sosiaalipoliittisen ajattelun muutosten valossa. Helsinki: Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M: 61, 1988.

Rytkölä O. Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A 32, 1948.

Salminen K. Pension schemes in the making. A comparative study of the Scandinavian countries. Helsinki: The Central Pension Security Institute Studies 2, 1993.

Ståhlberg A-C. Pension reforms in Sweden. Stockholm: Swedish Institute for Social Research, Reprint Series 383, 1993.

Titmus R. The social division of welfare. Eleanor Rathbone memorial lecture. Liverpool: Liverpool University Press, 1956.

Weber M. Kaupunki. Jyväskylä: Vastapaino, 1992.

Lasse Oulasvirta

**KUNNAN FISKAALI KÄYTTÄYTYMINEN
JA VALTIONAVUT**

Abstract

Oulasvirta L. **Local government fiscal behaviour and grants.** In: Niemelä H, Saari J, Salminen K, eds. *Theoretical approaches to social policy*. Helsinki, 1996: 207–227.

This article considers the economic theory and fiscal behaviour of local governments. Its starting point is neoclassical grant theory, which is based on microeconomic consumer choice theory. The latest developments in public choice theory and their implications for grant theory are presented. The political science viewpoint about the economic behaviour of municipalities is also discussed briefly. The conclusion of this article is that interpretation of the behaviour of municipalities merely on the basis of microeconomic consumer choice theory is insufficient – interpretation is more realistic and profound when complemented with the approach of public choice and pressure-group theory. Municipal decision-makers and actors are seen as self-interested actors in a particular institutional context. Benefit can be gained by merging the administrative and political science approaches with the public choice approach in explaining the behaviour of municipalities.

1 Johdanto

Artikkelissa käsitellään mikrotaloustieteen ja julkistaloustieteen lähestymistapaa kuntien rooliin ja käyttäytymiseen julkisessa palvelutuotannossa. Artikkelissa pitäydyn kuntien fiskaalin käyttäytymisen (so. julkisia menoja aiheuttavan toiminnan ja menojen rahoituspolitiikan) yleiseen tulkintaan, mutta pyrin viittaamaan myös kuntien päätöksentekoon ja toimintaan sosiaalipalvelujen sektorilla. Kuntien käyttäytymisen tulkintakehikon jaan uusklassisen talousteorian kuntakäsitykseen ja uudemman talousteoreettisen kehittelyn, mm. julkisen valinnan, kuntakäsitykseen. Käsitelen myös lyhyesti politologista kuntien fiskaalin käyttäytymisen tutkimusta ja lopuksi pohdin mahdollisuutta yhdistää talousteoreettinen ja politologinen kunta-analyysi toisiinsa.

2 Normatiivinen julkistaloustiede

Klassinen näkemys kuntien roolista ja tehtävistä

Tämä lähestymistapa perustuu paljolti tunnettujen amerikkalaisten taloustieteilijöiden normatiiviseen näkemykseen kunnan roolista julkisella sektorilla. Richard Musgrave esitti 1950-luvulla julkisen sektorin työnjako-opin ja fiskaalin federalismin periaatteet (Musgrave & Musgrave 1980, ks. myös Oates 1972 sekä King 1984). Karkeasti tiivistäen oppi lähti siitä, että julkiselle vallalle kuuluva kansantalouden stabilointi- ja tulonjakotehtävä kuuluu pääasiassa keskusvaltiolle ja julkisen vallan resurssien allokaatiotehtävä voidaan hyvinkin pitkälle desentralisoida osavaltioille ja kunnille. Oatesin desentralisaatioteoreeman (Oates 1972, ks. myös Oates 1977) mukaan paikallisen varioinnin tarjonnassa ja kulutuksessa salliva ratkaisu lisää kuntayhteisön hyvinvointia verrattuna keskitettyyn standardiratkaisuun, joka pakottaa jotkin kunnat paikalliseen kysyntään nähden ylitarjontaan ja -kulutukseen ja toiset kunnat taas alitarjontaan ja -kulutukseen. Valtion näkökulmasta taas tietty poikkeaminen kuntayhteisön omista preferensseistä on perusteltua, kun tavoitteena on korjata ylikunnallisia ulkoisvaikutuksia (kuntien rajat ylittäviä palveluhyötyjä ja -haittoja) ja edistää meriittihyödykkeiden tuotantoa ja kulutusta kunnissa (esim. juuri sosiaali- ja terveystaloudessa). Ulkoisvaikutusten korjaamisessa, meriittihyödyke-tuotannon ja kulutuksen edistämisessä sekä kuntien välisessä tulonjaossa valtion ohjaukskeinoja ovat olleet kuntia velvoittava lainsäädäntö ja tehtäväkohtaiset valtionavut.

Uusklassisen julkistalousopin mukaan valtionapuja tarvitaan, koska niiden avulla voidaan korjata ulkoisvaikutuksia, ts. hyötyjen ja haittojen "valumista" hallintorajojen ylitse ulkopaiikkakuntalaisille. Kunnat ottavat pääasiassa huomioon vain omiin asukkaisiinsa kohdistuvat seuraukset eivätkä laajemmin huomioi hyödykkeen vaikutuksia kuntaa ympäröivään yhteiskuntaan – paikallispoliitikot keräävät kannatuksensa kuntansa äänestäjiltä eivätkä kunnan ulkopuolelta. Tämä johtaa helposti siihen, että julkisen hyödykkeen tuotanto ja kulutus jäävät pienemmiksi (suuremmiksi) kuin olisi yhteiskuntataloudellisesti perusteltua.

Opin mukaan ylikunnallisista ulkoisvaikutuksista aiheutuva alituotannon ongelma voidaan ratkaista siten, että kunnalle annetaan erityisavustus, joka on kohdennettu positiivisia eksternaliteetteja synnyttävälle toiminnalle, esimerkiksi ympäristönsuojelutoimenpiteille, joukkoliikenteelle ja erikoissairaanhoidolle. Valtionavun tulisi kompensoida palvelutuotannon positiivisia ulkoisvaikutuksia niin, että kunnan nettokustannukset (kokonaiskustannukset – valtionapu) vastaavat kunnan omille asukkaille kertyviä hyötyjä.

Itävaltalaisen koulukunnan näkemys

Uusklassisen julkistalousopin mukaan julkisten tehtävien ja päätösvallan hajauttamisella itsehallinnollisille kunnille ja osavaltioille saavutetaan tehokkuusetuja. Kun tämä hajautus on tehty, valtio korjaa kuntamarkkinoiden epätäydellisyyttä sekä tasoittaa valtionavuilla kuntien tai osavaltioiden taloudellisia lähtökohtia palvelutuotannossa.

Myös ns. itävaltalaisen koulukunnan mukaan desentralisoinnilla saavutetaan etuja verrattuna keskitettyyn järjestelmään: "A satisfactory arrangement for the provision of collective goods seems to require that the tasks be to a great extent delegated to local and regional authorities" (Hayek 1982, 45). Itävaltalainen koulukunta eroaa uusklassisesta käsityksestä kuitenkin siinä, että se katsoo julkistalousopin liioitelleen valtion väliintulon tarvetta kuntamarkkinoilla ja se korostaa sitä, että valtion väliintulo voi väliaikaisesti tai pysyvästi estää luovien ja dynaamisten prosessien vapaan etenemisen kuntamarkkinoilla (Vihanto 1994). Hayekin mukaan "most of the service functions of government would probably be much more effectively performed and controlled if those local authorities had, under a law they could not alter, to compete for residents" (Hayek 1982, 63). Näkemys muistuttaa jossain määrin

amerikkalaisen Tieboutin kuntamarkkinamallia, jossa jaloillaan äänestävät ihmiset valitsevat itselleen sopivan kunnan (Tiebout 1956).

Itävaltalainen koulukunta lähtee siitä, että kunnat voivat vapaaehtoisesti sopia eksternaliteettien korjaamisesta (samantyyppiseen johtopäätökseen päätyvät myös julkisen valinnan koulukunnan eräät edustajat). Jos kunnille annetaan mahdollisuus itse sopia eksternaliteeteista, tämä synnyttää uusia kuntien välisiä yhteistyömuotoja ja innovaatiota, jotka jäisivät muutoin keksimättä. Vihannon mukaan "When the central government aims to remove interjurisdictional externalities by paying transfers, the local governments lose part of their incentives to seek opportunities for internalization, and many new solutions to the problem of externalities may be temporarily or even permanently lost" (Vihanto 1992, 432, ks. myös Vihanto 1994). Myös klubiteoria suhtautuu varauksellisesti valtion puuttumiseen klubien – joiksi kunnatkin voidaan lukea – toimintaan valtionavuilla (ks. Laurila 1990 ja 1994).

Positiivinen mikrotaloustiede

Normatiivinen hyvinvoinnin taloustiede ei vielä anna riittävää ponnistuslautaa tutkijalle, joka haluaa selvittää kunnan käyttäytymistä ja esimerkiksi politiikkaeroja kuntien välillä. Mikä on syynä siihen, että julkisen sektorin työnjaon kokonaiskehikossa kaksi kuntaa voi käyttäytyä ja toimia tyystin eri tavoin?

Mikrotaloustieteilijät ottivat 1960- ja 1970-luvulla lähtökohdaksi yleisen kuluttajan valintateorian ja oletivat *mediaaniäänestäjämallissaan*, että demokraattisen enemmistöpäätöksenteon mekanismeissa mediaaniäänestäjän kanta jonkin palvelun suhteen ratkaisee kunnan tarjonnan. Kukin kunta päätyy yksinkertaiselle enemmistöperiaatteelle rakentuvan äänestysmekanismin kautta menoyhdistelmään, joka vastaa mediaaniäänestäjän kysyntää. Mediaaniäänestäjällä tarkoitetaan sitä äänestäjää, jonka preferenssit julkisen hyödykkeen määrän suhteen ovat puolivälissä kaikkien äänestäjien preferensseihin nähden. Puolet äänestäjistä haluaa enemmän julkista hyödykettä ja puolet vähemmän julkista hyödykettä (Rosen 1988, 92; Stiglitz 1988, 155). Uudelleenvalituksi tulee poliitikko, jonka ehdotus parhaiten vastaa mediaaniäänestäjän preferenssejä. Kilpailu pakottaa poliitikot käyttäytymään niin kuin äänestäjillä olisi täydellinen informaatio hallussaan (Romer & Rosenthal 1979; Filimon ym. 1982).

Mediaaniäänestäjän mallia on sovellettu paikallistalouksien käyttäytymisen tutkimukseen 1960-luvulta lähtien etenkin USA:ssa (Barr & Davis 1966 yhtenä ensimmäisistä). Mallissa oletettiin, että palvelun verohinta ja tulotaso kunnassa olivat keskeiset palvelun kysyntään ja tarjontaan kunnassa vaikuttavat tekijät. Aluksi mallissa käytettiin selittävinä tekijöinä kunnan asukkaiden mediaanituloa (tai keskiarvoa) ja mediaaniäänestäjän verohintaa. Näissä tutkimuksissa saatiin tulokset, että kunnan menot ovat positiivisessa yhteydessä tulotasoon ja negatiivisessa yhteydessä verohintaan. 1970-luvulla malleja monipuolistettiin ja mallirajoituksia tehtiin realistisemmiksi mm. ottamalla huomioon väestörakenne-eroista johtuvat kysyntäerot kuntien välillä sekä ottamalla huomioon, että kunnat saavat tuloja paitsi veroista myös valtion (osavaltion) antamista valtionavusta. 1970-luvulla useat tutkimukset keskittyivät nimenomaan valtionapuvaikutuksen testaamiseen.

Klassisen valtionapumallin mukaan kunnan tehtäväkohtaisiin menoihin sitomattomat yleiset valtionavut (block tai lump sum grant) vaikuttavat kunnan menoihin samalla tavalla kuin kuntalaisten omien tulojen yhtä suuri lisäys. Toisaalta tehtäväkohtainen menoperusteinen valtionapu (matching-apu) aikaansaa suuremman menovaikutuksen kunnassa kuin yhtä suuri yleinen valtionapu. Tehtäviin sitomattomilla yleisavuilla on pelkkä tulovaikutus (valtionapu lisää saajan tuloja vaikuttamatta hyödykkeiden keskinäisiin hintasuhteisiin); menoperusteisilla avuilla taas on tulovaikutuksen lisäksi myös substituutiovaikutus, koska ne laskevat valtionapuun oikeutetun hyödykkeen hintaa. Klassisen valtionaputeorian esityksiä ovat esimerkiksi Wilden artikkelit (1968 ja 1971).

Valtionavun vaikutuksista on tehty paljon empiiristä tutkimusta USA:ssa ja Isossa-Britanniassa. Tutkimuksissa on käytetty sekä kuntakohtaisia että aggregoituja dataa. Suurin osa näistä tutkimuksista on ollut poikkileikkaustutkimuksia, joissa on tutkittu tietyllä hetkellä vallinneen tilanteen mukaan kuntien menojen selittymistä erilaisten tekijöiden perusteella, mukaan lukien valtionavut. Valtionapujen menovaikutusta on tutkittu myös aikasarja-analyyseillä eli on tutkittu menojen muuttumista ajan myötä. Useimmat poikkileikkaustutkimukset osoittavat, että erityisavut ovat kohtuullisessa määrin stimuloineet kuntia lisäämään menojaan. Useat tutkimukset ovat USA:ssa päätyneet sellaiseen estimaattiin, että kunnan menolisäyksen suhde valtionapulisäykseen on suurempi kuin yksi. Tulosten luotettavuutta heikentää se, että sovellettuihin malleihin on usein sisällynyt mallintamispuutteita. (Ks. Courant ym. 1979; Oates 1979 ja 1977, 227–233; Rosen 1988, 530; Jonsson 1986, 28–30.)

Teorian empiirinen testaus on osoittanut, että erot kysynnän hintajoustossa vaikuttavat huomattavasti tuloksiin. Suomessa tehdyssä tutkimuksessa havaittiin, että 1970-luvulla menoperusteinen valtionapu sai kunnat lisäämään tuntuvasti elinkeinoasiamiespalveluja, mutta pakolaisten vastaanotossa kannustinvaikutus jäi 1990-luvun vaihteessa heikoksi. Tulosta voi selittää sillä, että elinkeinoasiamiesten kysyntä on ollut joustavaa hinnan suhteen, kun taas pakolaisten vastaanoton kysynnän hintajousto on Suomen kunnissa ollut olematon, vaikka valtionapu kattaa lähes täysin kuntien kulut (ks. Oulasvirta 1995a).

Empiiriset tulokset vahvistavat yleensä sen, että menoperusteiset valtionavut stimuloivat kuntien menoja enemmän kuin ei-menoperusteinen yleisapu. Mutta toisaalta yleisavuillakin näyttää olevan menojen stimuloiva vaikutusta; yleisavun havaittiin lisäävän enemmän kuntien menoja kuin kuntalaisten omien tulojen vastaavan lisäyksen, mikä ei sopinut hyvin klassiseen mediaaniäänestäjän malliin. "Money sticks were it hits" -ilmiötä alettiin kutsua kärpäspaperivaikutukseksi (fly paper effect). Se voidaan ilmaista myös niin, että julkisten hyödykkeiden rajakulutusalttius on erilainen yksityisten tulojen ja valtionaputulojen suhteen (Hamilton 1983, 349).

Kärpäspaperivaikutuksen ja tähän liittyvän fiskaalin illuusion mallin ensimmäisiä kehittelijöitä olivat Courant ym. (1979) ja Oates (1979). Romer ja Rosenthal totesivat vuonna 1979 julkaistussa artikkelissaan, että siihen mennessä tehdyt empiiriset tutkimustulokset eivät tukeneet mediaaniäänestäjän mallia. Miksi kunnat käyttäytyivät vastoin mediaaniäänestäjän mallia? Talousteoriassa 1970-luvulla vahvistunut public choice -teoria (julkisen valinnan teoria) antoi tähän uuden teoreettisen tulkintamahdollisuuden.

3 Uudempi kuntien fiskaalin käyttäytymisen talousteoria

Julkinen valinta

Julkisen valinnan lähestymistavassa (public choice) mikrotaloustiedettä sovelletaan poliittiseen päätöksentekoon. Tämä lähestymistapa ottaa kuluttajan valintateoriaa monipuolisemmin huomioon kuntien fiskaalin käyttäytymisen motiivit. Lähestymistapa auttaa ymmärtämään julkisten palvelujen sekä *tarjonta-* että *kysyntäpuolen* prosessia säätelevät tekijät, ja se antaa teoreettisen viitekehikon valtionapuvaikutuksenkin ymmärtämiselle.

Kysymys siitä, mikä oli syynä edellä mainittuun kärpäspaperivaikutukseen, kiusasi ekonomisteja varsinkin 1980-luvulla ja aikaansai runsaasti empiirisiä tutkimuksia, joissa klassinen mediaaniäänestäjän malli oli korvattu realistisemmilla malleilla. Niissä otettiin nyt huomioon kollektiivisen päätöksenteon institutionaaliset rakenteet, byrokratian intressi ja äänestäjien fiskaalit illuusiot eli vaikeus ymmärtää kunnan rahoitusjärjestelmää ja kunnan tulojen ja menojen oikeita kytkentöjä. Kunnat ovat edustukselliseen järjestelmään perustuvia poliittisia organisaatioita, joihin mediaaniäänestäjien tai muidenkin äänestäjien preferenssit välittyvät epäsuorasti ja matkalla monella tapaa muuntuen.

Julkisessa valinnassa byrokratiaa ei nähdä kasvottomana ja neutraalina toimijana vaan sekä poliitikot että byrokraatit toimivat enemmänkin omien intressiensä ohjaamina kuin äänestäjien preferensseistä johdetun yleisen intressin ohjaamina. Poliitikkojen ja puolueiden vaihtuminen vaaleissa ei muuta tätä käyttäytymisen ohjautumista itseintresseistä käsin. Hallinnossa toimivat ihmiset pyrkivät niin kuin kaikki muutkin omien hyötyjensä edistämiseen. Tämä kyyniseltä vaikuttava näkemys on luultavasti hyvin lähellä sitä, mitä "kadun mies" usein ajattelee poliitikoista tai virkamiehistä.

Virkamiesten mahdollisuus vaikuttaa budjettipäätöksentekoon ja menoihin perustuu heidän asiantuntija-asemaansa valmistelussa ja mahdollisuuteensa vaikuttaa asioiden käsittelyjärjestykseen (Filimon ym. 1982; Wyckoff 1990). Byrokraatin käyttäytymisen motiivina on joko pyrkimys budjetin maksimoimiseen tai ns. organisaatioylijäämän kasvattamiseen (organizational slack). Budjettia maksimoiva byrokraatti lisää palvelutuotosta yli sen, mitä kuntalaisten hyvinvoinnin maksimointi edellyttäisi. Organisaatioylijäämää maksimoiva byrokraatti käyttää viraston lisätuloja organisaatioon ja hallintoon eikä palvelutason parantamiseen tai kuluttajille tulevan tuotoksen lisäämiseen.

Byrokratiateoriaa kehitti amerikkalainen William Niskanen (1971 ja 1975). Hänen kuuluisassa mallissaan byrokraatin hyötyyn vaikuttavia tekijöitä ovat palkka, virasta saatavat sivutulot, julkinen maine ja valta, asiakaspiirin tuki sekä viraston johtamisen ja tarvittavan muutostyön helppous. Mallissa monopoliasemassa oleva virasto salaa kollektiiviselta rahoittajaltaan palvelutuotantonsa todellisen kustannusfunktion. Samojen kysyntä- ja kustannusolosuhteiden vallitessa monopolivirasto saattaa tuottaa jopa kaksi kertaa sen tuotoksen verran, joka tuotettaisiin markkinoilla, joilla kilpailisivat voittoa tavoittelevat yritykset. (Niskanen 1971, 64).

Byrokraatin intressissä on pitää yllä äänestäjien fiskaalia illuusiota valtionavuista ja pitää ne viraston budjetin menojen katteena, sen sijaan että ne siirrettäisiin kuntalaisille verojen alennuksena.

Fiskaali illuusio voi vaikuttaa kahteen suuntaan. Yleensä julkisen valinnan tutkijat ovat lähteneet siitä, että äänestäjät aliarvioivat julkisista menolisäyksistä aiheutuvat marginaalikustannukset ja yliarvioivat julkisten ohjelmien hyödyt, joita poliitikot propagoivat. *Tämä fiskaalin illusion malli* ennustaa julkisten menojen olevan suuremmat kuin täydellisen informaation *mediaaniäänestäjän malli* (Oates 1979; Cullis & Jones 1992; Logan 1986; Turnbull 1993). Mitä kompleksisempi verojärjestelmä on, sitä enemmän äänestäjillä on taipumus aliarvioida verorasitustaan.¹ Fiskaali illuusio tuottaa systemaattisesti korkeamman menotason kuin kulutus päätökset ja rahoituksen suoraan kytkävä maksurahoitus (Buchanan & Wagner 1978).

Kuntien välisen kilpailun puutteet lisäävät byrokraatian mahdollisuuksia ylläpitää menotaso, joka ei vastaa äänestäjien tahtoa. Agendakontrollikin vaikuttaa: Romer & Rosenthal (1979) havaitsivat, että koulupiirien koulumenoja koskevissa kansanäänestyksissä vaihtoehdot esittävän koululautakunnan agendakontrolli vaikutti hyväksytyyn koulumenojen tasoon USA:ssa. Lautakunta voi asettaa äänestäjän kaikki-tai-ei-mitään-valintatilanteeseen, jolloin äänestäjät hyväksyvät pienemmän pahan (menotason, joka on korkeampi kuin mediaaniäänestäjän optimi) suuremman pahan (esimerkiksi ei lainkaan kouluja) edessä.

Fiskaali illuusio voi ilmetä myös valtionaputulon yhteydessä. Filimon ym. (1982) ovat esittäneet valtionapuillusion mallin, jossa budjetin asettajalla ja äänestäjällä on epäsymmetrinen tietämys valtionavuista. Budjetin asettajan intressissä ei ole korjata äänestäjien tiedon puutetta, vaan budjetin asettaja tuhlaa äänestäjiltä pimentoon jääneen valtionavun. Valtionapu voi aiheuttaa hintaillusion, jos äänestäjät valtionapurahoituksen takia aliarvioivat julkisen palvelun hinnan. Byrokraatit hyötyvät kuntalaisten fiskaalista illuusiosta suuremman budjetin mukanaan tuoman vallan ja organisaatioylijäämän mahdollistaman korkeamman palkan ja parempien työolojen muodossa (Moisio 1994, 22). Tämän lähestymistavan

¹ Hayekin mukaan (1982, 127) hallitukset tekevät tahallaan verojärjestelmät monimutkaisiksi, jotta ne voisivat hämätä kansalaisia maksamaan enemmän kuin he olisivat tietoisina valmiita maksamaan.

avulla voitiin selittää yleiseen valtionapuun liittyvä kärpäspaperivaikutus (Cullis & Jones 1992; Logan 1986; Logan & O'Brien 1989).

Kärpäspaperivaikutuksen selityksenä on tuotu esiin virastobyrokraatin intressien lisäksi myös se, että yleisen valtionavun antanut valtio haluaa, että raha käytetään palveluista aiheutuviin menoihin eikä veronalennukseen (Stiglitz 1988, 648). Yleisapu voi olla valtion näkökulmasta tarkoitettu kunnan palvelutason parantamiseen eikä kunnan omien tulojen korvikkeena veronalennustarkoituksiin. Valtiolla voi olla sanktiokkeinona valtionavun epääminen kunnalta, joten valtion ohjauksen ja kontrollin vaikutus kärpäspaperivaikutuksessa on otettava huomioon.

Hamiltonin mukaan kärpäspaperivaikutus voi osaksi johtua siitä, että kuntayhteisön jäsenten tulot ovat palvelutuotannossa panostekijä. Tulojen kasvu on yhteydessä perheiden sosioekonomisen aseman paranemiseen, mikä esimerkiksi koulutoimissa luo oppilaille valmiuksia oppia, mikä taas vähentää palvelutuotannossa tarvittavia panoksia (esim. erityisopetusta jne.) ja kustannuksia. Palvelun hinnan lasku taas lisää palvelun kysyntää ja sitä kautta palvelutuotannon panosten kysyntää. Jos tulotason nousu korvaa enemmän tarvittavia panoskustannuksia kuin panoshintojen lasku lisää kysyntää ja menoja, tämä voi olla ainakin osaselitys siihen, että kunnan jäsenten omien tulojen kasvu lisää vähemmän menoja kuin ulkopuolelta tulleiden valtionaputulojen kasvu. Hamilton on saanut mallille vahvistusta koulumenoja koskeneessa tutkimuksessaan (1983).

Turnbull on fiskaalin illuusion mallissaan ottanut huomioon äänestäjien päätöksenteon epävarmuuden vallitessa. Mitä monimutkaisempi on kunnan verojärjestelmä ja menorakenne, sitä vaikeampi äänestäjän on tietää, mitä kustannuksia kunnan menopäätökset aiheuttavat hänelle. Epävarmuus tekee äänestäjän varovaiseksi. Epävarmuus vaikuttaakin päinvastaisesti kuin se "optimistinen" tietämättömyys, joka tarjoaa byrokraateille mahdollisuuden menojen kasvattamiseen. Turnbull on saanut vahvistusta hypoteesilleen (Turnbull 1993).

Kärpäspaperimallin ja fiskaalin illuusion empiiriset tutkimustulokset eivät ole kovin yksiselitteisiä. Tuloksiin vaikuttavat monet seikat, kuten tutkittavat kohteet (kunnat, yhden tehtävän piirit, osavaltiot, maakonteksti jne.), mallien spesifiointierot, datavalinnat ja käytetyt analyysitekniikat (uusimmista tutkimuksista ks. mm. Zampelli 1986; Hewitt 1986; Megdal 1987; Logan & O'Brien 1989; Wyckoff 1990; Turnbull 1993). Yhteistä tuloksille on kuitenkin se, että ne yleensä vahvistavat kärpäspaperivaikutuksen olemassaolon, vaikka ne tarjoavat usein erilaisia syytä sen esiintymiseen.

Julkisen valinnan lähestymistapa on hyödyllinen esimerkiksi valtionapujärjestelmän muutoksen aiheuttamien vaikutusten tutkimisessa. Valtionapuhjauksen ja valtionapujen määrätymisperusteiden muutokset voivat vaikuttaa valtionapurahan saaneiden kuntabyrokraattien budjettipolitiikkaan ja kunnassa toimivien eri aktoreiden asemaan budjettiprosessissa samoin kuin kuntalaisten fiskaaleihin illuusioihin.

Tehtäväkohtaiset valtionavut on yleensä kytketty erityislakiin, joka säätelee tätä tehtävää. Tehtäväkohtaiset säännökset loivat tässä palvelutehtävässä toimiville viranhaltijoille tietyn selkänöjan kunnan budjettikamppailussa; säännökset ja korvamerkity tuki hyödyttivät myös palvelun asiakkaita. Tehtäväkohtaisissa valtionavuissa kunnan byrokraatin käsiä sitovat valtionapusäännökset ja valtion valvonta, joten pienempi tai suurempi osuus tuesta muuntuu joka tapauksessa palvelutuotoksiksi ja palvelun käyttäjien hyödyiksi. Miten tämä asetelma muuttuu valtionapujärjestelmän ja ohjauksen muuttuessa, on paitsi tieteellisesti mielenkiintoista myös ihmisten hyvinvoinnin kannalta tärkeää. Olen sivunnut tätä asetelmaa tutkimuksella, jonka tulokset näyttivät selvästi, että kunnissa odotettiin valtionapujärjestelmän vaikuttavan eri budjettiprosessin toimijoiden valta-aseisiin samoin kuin kuntien toiminnan sisäiseen tehokkuuteen ja taloudellisuuteen (Oulasvirta 1992, 1994a ja 1996).

Rent-seeking

Sekä mikrotaloustieteen kuluttajan valintateoriassa että byrokrateoriolla korjatussa valtionaputeoriassa kunta nähdään joko suljettuna toimijana tai vain valtion ohjausimpulsseihin reagoivana toimijana (etäispäätteenä). Tätä näkemystä voidaan avartaa ottamalla huomioon, että kunta on avoin systeemi, joka pyrkii vaikuttamaan ympäristöönsä ja sidosryhmiinsä, myös valtioon ja niihin erilaisiin taloudellisiin etuisuuksiin, valtionavut mukaan lukien, jotka ovat tarjolla tai saatavissa valtiolta (valtion kaikilta veronmaksajilta). Nytemmin painopiste on vieläpä osittain siirtynyt EU:n rakennerahastoista ja yhteisöaloitteista saataviin tukiin ja näitä tukia myöntäviin tahoihin.

Tähän näkemykseen voidaan liittää julkisen valinnan koulukunnan eräiden jäsenten, erityisesti Gordon Tullockin kehittänyt rent-seeking-teoria (Buchanan ym. 1980; Tullock 1983 ja 1989) tai suomeksi käännettynä saalistustalousteoria. Rent-seeking-käsite kuvaa talouden toimijoiden pyrkimystä poliittisilla markkinoilla saalistaa lobbailemalla voittoa, joka päinvastoin kuin markkinoiden profit-seeking-käyttäytymisen ei johdakaan kokonaisyhyvinvoinnin lisääntymiseen vaan vähenemiseen.

Yrityskulttuuri voi vääristyä, kun taloudellista voittoa tavoitellaan poliittiselta koneistolta tukiaisina eikä tehostamalla tuotantoa.

Myös kuntien ja valtion (ja kuntien ja EU:n) taloussuhteissa on rent-seeking-ekonomian piirteitä. Kunnat pyrkivät yksin ja yhdessä etujärjestöjensä avulla lobbailemaan valtionapuja joko koko kuntalaitokselle tai yksittäiselle kunnalle. Lobbaus-käsite tässä yhteydessä voidaan myös ymmärtää neutraalisti, koska rent-seeking-ekonomistitkin myöntävät, että lobbaus voi tähdätä myös kokonaishyvinvoinnin kannalta hyviin asioihin, ei siis aina pienten intressiryhmien omien taloudellisten etujen mukaisesti ja veronmaksajien enemmistön etujen vastaisiin lopputuloksiin.

Suurelta osin kunnilla on ollut lakisääteinen oikeus valtionosuuksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollossa kunnilla on ollut kattava oikeus lakisääteisiin valtionosuuksiin Valtava-uudistuksesta lähtien (vuodesta 1984 eteenpäin). Kunnilla on kuitenkin ollut huomattavia mahdollisuuksia vaikuttaa harkinnanvaraisiin valtionapuihin, kuten myös valtionosuuksien suuruuteen näissä lakisääteisissä tehtävissä. Kuntien osalta kysymyksessä on ollut niiden mahdollisuus joiltakin osin vaikuttaa mm. sosiaali- ja terveydenhuollossa valtionapukelpoisiin virkoihin, yleiseen kantokykyluokitukseen ja investointivaltionapuihin ja sitä kautta kuntayhteisön (kuntaorganisaation) kannalta merkittäviin rahasummiin (Oulasvirta 1995a, 1995b ja 1996).

Lobbailu ja tukipolitiikka voivat aiheuttaa yhteiskunnalle kustannuksia ja vääristää kunnalliskulttuuria. Rent-seeking-toimintaan liittyy poliitikkojen toive kerätä ääniä vaalipiireistään valtionapujen avulla. Valtionapuohjaukseen ja lobbailuun on myös liittynyt monenlaista hyödyllistä informaation vaihtoa kuntien ja valtion viranomaisen välillä. Valtionavut sinänsä on tarkoitettu antajan näkökulmasta hyviin tarkoituksiin, positiivisten ulkoisvaikutusten ja meriittihyödykkeiden edistämiseen. Kysymys on siitä, miten saajan (kuntien) ja antajan (valtion) intressit voidaan yhteensovittaa parhaalla mahdollisella tavalla. Tätä kysymystä olen jonkin verran sivunnut väitöskirjassani (Oulasvirta 1996).

Päämies-agenttiteoria

Kunnan ja valtion taloussuhde voidaan nähdä myös päämies-agenttisuhteena, jossa valtio (kaikki äänestäjät) on päämies, joka ostaa kunnilta valtionavuilla palveluita kansalaisilleen. Päämies-agenttisuhteeseen liittyviä ongelmia ja mahdollisuuksia

voidaan analysoida organisaatiotaloustieteen käsitteillä (Barney & Ouchi 1990, ks. myös Oulasvirta 1994b). Valtion näkökulmasta hyvinvointivaltion rakentamiskaudella kunnat olivat juuri keskusvaltion agentteja paikallistasolla. Kunta-agentteja ohjailtiin valtionavuilla päämiehen intressien mukaiseen käyttäytymiseen, ja agenttien mahdollista opportunistista ja päämiehen etuja epäoptimaalisesti edistävää käyttäytymistä estettiin valvonnalla ja sanktioilla.

Tämä näkemys ei toisaalta sovi hyvin kuntien itsehallintoajatteluun, joka korostaa kuntia mahdollisimman autonomisina toimijoina. Näkemys ei myöskään välttämättä sovi hyvin sellaisten ekonomistien näkemyksiin, jotka korostavat Oatesin desentralisaatioteoreeman hengessä paikallistason omien ratkaisujen ja keskitettyjen standardiratkaisujen eroja paikallisyhteisön hyvinvoinnille.

Peliteoreettinen lähestymistapa

1980-luvun loppupuolelta löytyy myös muutamia esityksiä public finance -aikakauskirjoista, joissa kuntien ja valtion taloussuhteita on mallinnettu peliteoreettisesti. Pelitilanteessa valtiolla ja kunnilla on erilaiset strategiat ja käsitykset siitä, mikä on paikallistasolla hyödyllisin veroasteen ja julkisesti tuotettujen hyödykkeiden taso. Peliteoriassa lähdetään siitä, että kunnilla on enemmän tai vähemmän poliittista itsenäisyyttä tehdä omia valintoja. Peliteoria avaa mahdollisuuksia myös kuntien käyttäytymisen tutkimiselle (ks. Barrow 1986 ja 1989).

4 Politologinen kuntien menopolitiikkatutkimus

Politologien kuntatutkimus on liittynyt kuntien menojen determinanttitutkimuksiin, joissa on pyritty selvittämään paikallispolitiikan ja puolueiden voimasuhde-erojen vaikutusta menoeroihin (Does politics matter? -tyyppinen kysymyksenasettelu, ks. Newton & Karran 1985; Sharpe & Newton 1984). Tutkimukset perustuvat oletukselle, että politiikan tuotosten erot kuntien välillä johtuvat pääosin poliittista päätöksentekoa ympäröivien sosioekonomisten, poliittisten ja väestöllisten rakennetekijöiden vaihtelusta. Selitysmalleissa riippumattomat muuttujat on usein jaoteltu tarve-, resurssi- ja politiikkamuuttujiin. Tutkimuksilla pyritään tilastotieteellisin menetelmin löytämään säännönmukaisuuksia kuntien yleisessä käyttäytymisessä, joten ne eroavat olennaisesti sellaisista kvalitatiivisista tutkimuksista, jotka kohdistuvat kuntien yksittäisiin ja ainutkertaisiin päätöksentekoprosesseihin. Useimmat tutkimukset

perustuvat tuotosten operationalisoimiseen menoilla, joten voidaan puhua kuntien menotutkimuksista.

Klassinen oletus on, että kunnassa, jossa on suuret palvelutarpeet, paljon resursseja vastata tarpeisiin ja vasemmistolla suhteellisen paljon valtaa, on korkeampi menotaso kuin kunnassa, jossa palvelutarpeita on keskimääräistä vähemmän tai vähän resursseja ja oikeistopuolueilla valta-asema. Palvelutuotannon kustannuksia kasvattavat hajanainen asutus ja pitkät välimatkat sekä liian pienet tuotantoyksiköt. Toisaalta mittakaavaedut muuttuvat jossain vaiheessa mittakaavahaitoiksi ja keskittymisedut koordinaatio- ja tungostumiskustannuksiksi.

Keskeinen heikkous menotutkimuksissa on rakennetekijöiden ja poliittisen käyttäytymisen teoreettisesti epätydyttävä kytkeminen toisiinsa, menomallien testaaminen niihin sopimattomilla tilastomenetelmillä ja vahvojen empiiristen johtopäätösten puuttuminen (Boyne 1985). Tutkimuksissa oletetaan usein, että yhteisön tulotason ja kunnallisen menotason välillä vallitsee vahva kausaaliyhteys pohtimatta tarkemmin sitä, miten muuttujat ovat yhteydessä toisiinsa. Hyvä veropohja antaa kunnalle mahdollisuuden poliittisten ohjelmien toteuttamiseen, mutta veropohja ei ole varsinainen syy menoihin vaan se on keino, jolla menoja synnyttäviä ohjelmia voidaan toteuttaa. Jos lähtökohtana input-output-tutkimuksissa pidetään Eastonin systeemiteoriaa, oletuksena tulee olla, että kaikki ympäristötekijät vaikuttavat poliittisen systeemin outputiin *sisäisen muutosprosessin kautta*. Ts. sosioekonomiset ja muut rakennetekijät eivät kunnissa vaikuta suoraan tuotokseen vaan epäsuorasti politiikkatekijöiden kautta ja suodattamana. (Boyne 1985; Sharpe & Newton 1984; Hoggarth 1989.)

Kunnassa erilaiset tarvetekijät, esimerkiksi vanhusten määrä ja vanhusten sosiaaliset olosuhteet, vaikuttavat kunnan päätöksentekijöiden tulkitsemisena. Päätöksentekijät havaitsevat tarpeita ja niitä heijastavia vaateita ja muuntavat ne päätöksiksi kunnassa. Poliittisen systeemin tulkinnat tarpeista heijastavat sekä objektiivisia palvelutarpeita että ihmisten subjektiivisesti ilmaisemia tarpeita. Päätöksentekijöiden poliittiset arvostukset ja päätöksentekokriteerit vaikuttavat siihen, mitä ympäristötekijöitä päätöksenteossa otetaan huomioon.

Kansanvaltaisessa kunnallishallinnossa, jossa puolueet dominoivat vaaleja ja kunnilla on todellista itsehallintoa, mallioletuksen tulee siis lähteä siitä, että poliittinen päätöksenteko välittää ja muuntaa ympäristövaikutusta. Koska monet kuntien tehtävät ovat lakisääteisiä, poliittisen muuntoprosessin painoarvo pienenee,

mutta lakisääteisissäkin ja valtion ohjaamissa tehtävissä kuntien päätöksentekijöillä on vapausasteita. Toimeentulotuki on esimerkki lakisääteisestä tehtävästä, jonka menoihin kunnat eivät voi paljoakaan vaikuttaa.

Keskeinen mielenkiinnon kohde politologien tekemässä menotutkimuksessa on ollut selvittää, missä määrin politiikka, esimerkiksi kuntien poliittisten voimasuhteiden erot tai puolueiden välisen kilpailun aste, vaikuttavat menoeroihin. Politologit ovat selittävien muuttujien malleja rakentaessaan usein nojautuneet eksplisiittisesti tai ainakin implisiittisesti systeemiteoreettisiin malleihin. USA:ssa determinanttitutkimukset olivat alussa tyypillisesti regressiomalleja ja poikkileikkaustutkimuksia kunnista ja osavaltioista. Valtionavuille on saatu tilastollisesti merkitseviä regressiokertoimia, mutta tuloksien luotettavuutta ovat heikentäneet mallintamispuutteet, esimerkiksi se, että valtionapuja on käsitelty "könttänä" jakamatta niitä alatyyppeihin ja se, että simultaanisuusongelmaa ei ole huomioitu (valtionapujen ja menojen välillä on kaksisuuntainen syy-seuraussuhde).

Se, missä määrin kuntien päätöksentekijöillä on autonomista liikkumavaraa päätöksenteossa, vaikuttaa olennaisesti valtionaputarpeen mittaamisongelmaan. Äärimmäisenä vaihtoehtona olisi se, että kunnan päätöksenteko on niin riippuvainen ulkoisista rajoitteista, että kunnan poliittinen systeemi ei voi lainkaan muokata tuotosta. Toinen ääri vaihtoehto on se, että paikallinen poliittinen systeemi on täysin autonominen ja voi intressiensä mukaisesti muunnella tuotosta (Boyne 1985, 473).

Ensin mainitussa tapauksessa valtionaputarpeen mittaaminen olisi selvästi helpompaa kuin jälkimmäisessä tapauksessa, koska kuntien menoerot olisivat täysin selitettävissä muilla kuin poliittisilla tekijöillä. Jälkimmäisessä tapauksessa menoerot olisivat myös heijastumia kuntien itsenäisistä palvelutasoa ja palvelulaatua koskevista päätöksistä. Poliittiset voimasuhteet ja poliittinen kulttuuri selittäisivät sitä, miksi jokin kunta satsaa enemmän palveluihin kuin toinen. Poliittikkamuuttujien oman suoran vaikutuksen ja epäsuoran vaikutuksen, joka ilmenee muiden muuttujien kautta, tilastollinen erottaminen toisistaan ei ole helppoa.

Amerikkalaisissa ja englantilaisissa menotutkimuksissa käytetyissä malleissa ympäristötekijät ovat saaneet poliittikkatekijöitä suuremman painon selittävinä tekijöinä. Ympäristömuuttujat dominoivat tutkimuksissa, joissa menotaso on ollut selitettävä tekijä. Suoritteita eli ei-rahallisia tuotoksia käyttäneissä tutkimuksissa ympäristö- ja poliittikkamuuttujien painoarvot ovat yhtäläiset. Tutkimuksissa, joissa on käytetty menotason sijasta menojen muutosta, poliittikkavariaabelit dominoivat. Menotutki-

musten tuloksia hämää sekin, että niissä heijastuvat tutkijan muuttujavalinnat, jotka usein eivät ole olleet taustateorian avulla perusteltuja. Niissä malleissa, joissa on enemmän ympäristömuuttujia kuin politiikkamuuttujia, ympäristömuuttajat saavat suhteellisesti suuremman painoarvon ja päinvastoin. Ts. tutkijan havaitsema ympäristö- ja politiikkamuuttujien merkitysero perustuukin paljolti siihen, onko toisesta muuttujaryhmästä valittu enemmän muuttujia kuin toisesta (Boyne 1985, 506–507).

Useimmat tutkimukset ovat kuntien politiikan determinanteissa pitäytyneet kuntien sisäisissä piirteissä. Vähäisempi huomio on kiinnitetty kunnan kannalta ulkoisiin poliittisiin voimiin, kuten keskusvaltion politiikkaan. Valtionavutkin olivat kauan unohdettu variaabeli output-tutkimuksissa. Kun valtionapumuuttuja on sittemmin yhä enemmän otettu mukaan selittäväksi tekijäksi, sen vaikutus on usein huolimattomasti teoretisoitu ja mitattu (Boyne 1990, 207).

5 Johtopäätös teorioiden soveltamisesta kuntiin

Klassinen valtionaputeoria lähti siitä, että kuluttajan preferenssit toteutuvat kollektiivisessa päätöksenteossa ja julkisessa palvelutuotannossa. Julkisen valinnan teoria auttoi näkemään sen, että poliittiset markkinat niin kuin kaupallisetkin markkinat toimivat epätäydellisesti. Kunnat eivät ole täydellisiä äänestäjien (kuluttajien) preferenssien aggregoijia, vaan poliittis-hallinnollisia organisaatioita, joissa muutkin kuin mediaaniäänestäjien intressit ratkaisevat. Käytännössä äänestäjillä ja myös heidän valitsemillaan päätöksentekijöillä on vain rajallisesti tietoa kunnan rahoitusjärjestelmästä, eri tulomuotojen osuuksista menojen kattamisessa sekä kunnan veropohjassa ja eri menokohteiden osuuksista rahojen allokoinnissa. Samanaikaisesti valmistelevilla virkamiehillä on suuri vaikutusvalta ja motiivi toimia omista hyödyistään käsin. Byrokraatit voivat käyttää hyväkseen kuntalaisten ja luottamushenkilöiden tiedon. Vain veropuolen tai menopuolen fiskaalin illuusion tarkastelu erikseen ei riitä – vaikutus budjetin kokoon riippuu fiskaalin illuusion molempien elementtien yhteisvaikutuksesta. Kuntien välinen kilpailu (jaloilla äänestäminen) ja kuntalaisten informaation hankkimiskustannusten pienentäminen voivat heikentää budjetin asettajan kykyä pitää suurempaa (tai pienempää!) budjettia kuin äänestäjät haluavat.

Klassisen mallin oletukset poliittisten päätöksentekokollektiivien käyttäytymisestä ovat puutteelliset. Kunnan fiskaali käyttäytyminen, menot ja palvelutaso jne. eivät

riipu vain mediaäänestäjän tai keskiarvoäänestäjän tarpeista ja kysynnästä, vaan myös edustuksellisiin elimiin valittujen luottamushenkilöiden käyttäytymisestä, valtion ohjauksesta ja kunnan omasta byrokratiasta, joka hallinnoi kunnan menotuloutta, sekä painostusryhmistä ja niiden poliittisesta voimasta kunnan päätöksentekoprosessissa.

Uusklassinen taloustiede näkee kunnan paljolti mustana laatikkona, ja vasta myöhempi talousteoreettinen kehittäminen julkisen valinnan, organisaation taloustieteen ja peliteorian sovellusten kautta on tullut näkemään kunnat realistisemmin poliittis-hallinnollisina orgaaneina, jotka ovat vuorovaikutuksessa ympäristön, erityisesti valtion kanssa. Taloustieteen tutkimus on samalla lähentynyt kuntien päätöksenteon ja toiminnan politologista ja hallintotieteellistä tutkimusta. Oma näkemykseni on, että jatkossa on yhä enemmän tarvetta yhdistää taloustieteellinen lähestymistapa tähän poliittis-hallinnollisempaan lähestymistapaan, jossa on jo kauan oltu kunnan "mustan laatikon" sisällä mm. päätöksentekoteorioiden ja -tutkimusten kautta.

Julkisen valinnan lähestymistapa, jossa julkisella sektorilla toimiva ihminen nähdään melko "raadollisena" oman edun tavoittelijana yleisen intressin pyyteettömän edistäjän sijasta, vastanee hyvin kansalaisten arkikäsitystä poliitikoista ja virkamiehistä. Hyvät teoriat ovat usein lähtökohdiltaan yksinkertaisia, mutta em. lähestymistavassa helposti yksinkertaistetaan liiaksi ihmisten motiiveja. Talouden rationaliteetit ja taloudelliseen rationaalisuuteen pyrkivä ihminen saadaan teoriakehikkoa avartamalla liitettyä sellaiseen kuntakontekstiin, jossa poliittis-hallinnollisen organisaation poliittiset rationaliteetit ja kulttuuri tulevat huomioituksi. Näin luodaan hyvät lähtökohdat ihmisten (poliitikkojen, luottamushenkilöiden jne.) käyttäytymisen ja kuntaorganisaatioiden käyttäytymisen selittämiseksi ja ymmärtämiseksi.

6 Sosiaali- ja terveyspalvelut ja valtionapuohjaus

Miten edellä selostettuja teoreettisia lähtökohtia voi soveltaa esimerkiksi kuntien sosiaalipolitiikkaan ja sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä valtionapuihin? Tähän kysymykseen voisi yrittää vastata tarkastelemalla, miten kuntien sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva budjettipäätöksenteko muuttuu, kun valtio siirtyy tehtäväkohtaisesta valtionapuohjauksesta yleispiirteisempään ohjaukseen ja yleisiin valtionapuihin, jotka aiemmasta poiketen eivät enää ole suoraan kytkettyjä palvelujen tuotannosta kunnissa aiheutuneisiin kustannuksiin. Juuri tämänkaltaisen muutoshan tapahtui Suomessa, kun valtionapujärjestelmä ja valtionapuohjaus

uusittiin vuonna 1993. Kustannusperusteisista ja tehtäväkohtaisista valtionosuuksista siirryttiin yleispiirteisiin ja laskennallisiin valtionapuihin. Tällä muutoksella haluttiin mm. edistää taloudellisuutta ja itsehallintoa kunnissa.

Muutos liittyy aiemmin selostettuihin fiskaalin federalismin ja hajauttamisen kysymyksenasetteluihin. Miten yhteensovittaa paikallisesti määräytyvä kuntayhteisön hyvinvointi koko yhteiskunnan hyvinvointiin, jonka valtio määrittelee? Miten paikallinen hyvinvointi lisääntyy, kun keskitetyistä standardiratkaisuista siirrytään painotetummin kunnallisen poliittisen päätöksenteon kautta syntyviin valintoihin?

Yleisavustussysteemissä kunta voi omien preferenssiensä mukaan aiempaa paremmin määrätä resurssiensa, mukaan lukien valtionapuresurssit, kohdentumisen eri palveluihin, joista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat osa. Kun otamme lähtökohdaksi julkisen valinnan lähestymistavan ja valtatutkimuksen, joudumme toteamaan, että mediaaniäänestäjän tahto tai demokratian ihannemallin mukainen äänestäjien tahto ei toteudu sellaisenaan kunnissa. Budjettipäätöksenteko heijastelee vaihtelevasti prosessiin osallistuvien eri toimijoiden valta-asemia ja valtasuhteita, paikallista poliittista kulttuuria ja tietysti ainutlaatuisia tilannespesifisiä tekijöitä. Annettaessa yleisiä valtionapuja, joista osa on tarkoitettu myös sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoittamiseen, niiden kanavoituminen eri tarkoituksiin riippuu lakisääteisten velvoitteiden lisäksi vallasta ja vallan jakautumisesta kunnissa (siirtyminen korvamerkityistä valtionavuista yleisiin valtionapuihin ei merkitse sitä, ettei kunnilla voisi olla edelleen lakisääteisiä velvollisuuksia palveluiden suhteen).

Voimme ilmaista asian myös niin, että karpäpaperivaikutus riippuu vallasta kunnassa. Jokin poliittisesti heikko ihmisryhmä voi kärsiä valtionapuhjauksen vähetessä. Tästä voidaan tehdä normatiivinen kannanotto, jonka mukaan tarvitsemme tutkimus- ja seurantatietoa kuntien toimintojen ja palvelutuotannon muutoksista. Saatua ajantasaista informaatiota voidaan käyttää *poliittisessa päätöksenteossa* julkisen sektorin kaikilla tasoilla (ei siis pelkästään valtiollisessa päätöksenteossa) (Oulasvirta 1995a ja 1996).

Kuntien käyttäytymisen teoreettisissa tulkinnoissa voidaan käyttää apuna useita lähestymistapoja, jotta monitasoinen ja moniulotteinen päätöksenteko- ja vuorovaikeusverkosto ei latistu liian kapeaksi. Toisaalta meidän on pakko myös paloitella ja yksinkertaistaa todellisuutta, jotta saisimme siitä paremman otteen tutkimusta ja hypoteesien tekemistä varten. Kuntien käyttäytymisen teoreettisen tulkinnan kehitys valtionapujen tutkimuksen yhteydessä on yksi esimerkki siitä, kuinka teoreettinen

viitekehikko on monipuolistunut ottamaan huomioon reaali maailman monimutkaisuuden. Kuntien käyttäytymistä tutkiva teoreettinen ja empiirinen tutkimus parantaa mahdollisuuksia ymmärtää myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden muutoksia paikallistasolla. Tutkimus antaa teoreettista taustaa kuntien toimintojen implementaatio- ja evaluaatiotutkimukselle, jossa analysoidaan ja arvioidaan monitasoisen julkisen sektorin eri politiikkalohkojen toimeenpanoa ja vaikutuksia.

Kirjallisuus

Barney JB, Ouchi WG, eds. *Organizational economics. Toward a new paradigm for understanding and studying organizations*. San Francisco-Oxford: Jossey-Bass Publishers, 1990.

Barr J, Davis O. An elementary political and economic theory of expenditures of local governments. *Southern Economic Journal* 1966; 33: 149–165.

Barrow MM. Central grants to local governments. A game theoretic approach. *Environment and Planning C: Government and Policy* 1986; 4: 155–164.

Barrow MM. Local authority responses to grants: different types of response and equilibrium. *Environment and Planning C: Government and Policy* 1989; 7: 313–320.

Boyne GA. Review article: theory, methodology and results in political science – the case of output studies. *British Journal of Political Science* 1985; 15 (4): 473–515.

Boyne GA. Central grants and local policy variation. *Public Administration* 1990; 68: 207–233.

Buchanan JM, Wagner R. *Fiscal responsibility in constitutional democracy*. Leiden/Boston: Studies in Public Choice, Martinus Nijhoff Social Science Division, 1978.

Buchanan JM, Tollison RD, Tullock G, eds. *Toward a theory of the rent-seeking society*. Colloge Station: Texas A&M University Press, 1980.

Courant DF, Gramlich EM, Rubinfeld DL. The stimulative effects of intergovernmental grants – or why money sticks were it hits. *Julkaisussa: Mieszkowski PM, Oakland WH, eds. Fiscal federalism and grants-in-aid*. Washington, DC: The Urban Institute, 1979: 5–21.

Cullis J, Jones P. *Public finance and public choice – analytical perspectives*. London: McGraw-Hill, 1992.

Filimon R, Romer T, Rosenthal H. Asymmetric information and agenda control: the bases of monopoly power and public spending. *Journal of Public Economics* 1982; 21 (17): 51–70.

Hamilton BW. The flypaper effect and other anomalies. *Journal of Public Economics* 1983; 22 (3): 347–361.

Hayek FA. *Law, legislation and liberty. A new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Volume 1: Rules and order. Volume 2: The mirage of social justice. Volume 3: The political order of a free people. London: Routledge & Kegan, 1982.

- Hewitt D. Fiscal illusion from grants and the level of state and federal expenditures. *National Tax Journal* 1986; 39: 471–483.
- Hoggarth K. *Economy, policy and urban public expenditure*. Aldershot: Avebury, 1989.
- Jonsson E. Effekter av statsbidrag till kommuner. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Stockholm: Finansdepartementet, 1986.
- King D. *Fiscal tiers*. London: Allen & Unwin, 1984.
- Laurila H. Julkisen sektorin hajauttaminen ja kuntien kilpailu. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1990; (1): 55–63.
- Laurila H. Hajauttaminen, tehtävänjako ja tehokkuus. Julkaisussa: Anttiroiko A, toim. *Kunnallishallinto ja politiikan taloustiede*. Tampere: KT-Tietokeskus, 1994: 81–92.
- Logan R. Fiscal illusion and the grantor government. *Journal of Political Economy* 1986; 94: 1304–1329.
- Logan R, O'Brien P. Fiscal illusion, budget maximizers and dynamic equilibrium. *Public Choice* 1989; 63: 221–235.
- Megdal S. The flypaper effect revisited: an econometric explanation. *The Review of Economics and Statistics* 1987; 69: 347–351.
- Moisio A. *Valtionapuaautomaatista kustannusvastuuseen*. Helsinki: Suomen Kuntaliiton Acta-sarja 28, 1994.
- Musgrave R, Musgrave P. *Public finance in theory and practice*. 3rd edition. Tokyo: McGraw-Hill Kogakusha, 1980.
- Newton K, Karran TJ. *The politics of local expenditure*. London: MacMillan, 1985.
- Niskanen WA, Jr. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- Niskanen WA, Jr. Bureaucrats and politicians. *The Journal of Law & Economics* 1975; 18: 617–643.
- Oates WE. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Oates WE. An economist's perspective on fiscal federalism. Julkaisussa: Oates WE, ed. *The political economy of fiscal federalism*. Lexington: Lexington Books, 1977: 3–20.
- Oates WE. Lump-sum intergovernmental grants have price effects. Julkaisussa: Mieszkowski P, Oakland WH, eds. *Fiscal federalism and grants-in-aid*. Washington, DC: The Urban Institute, 1979: 23–30.
- Oulasvirta L. Kunta, valtio ja talous. Kuntien ja valtion taloudellisia suhteita, valtionapujärjestelmää ja kuntien talousongelmia koskeva tutkimus. Tampere: Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 1, 1992.
- Oulasvirta L. Kuntakentän käsitys valtionapuhajauksesta ja valtionapujärjestelmästä. *Hallinnon tutkimus* 1994a; (3): 184–196.

Oulasvirta L. Uusi organisaatioiden taloustiede ja kunnallishallinnon tutkimus. Julkaisussa: Anttiroiko A, toim. Kunnallishallinto ja politiikan taloustiede. Tampere: Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 1, 1994b: 146–161.

Oulasvirta L. Valtion ohjauksen vaikutus kunnan käyttäytymiseen. Esimerkkeinä elinkeinoasiameiesten, pakolaisten vastaanoton, kirjastojen, kansalais- ja työväenopistojen ja investointien valtionavut. Tampere: Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 2, 1995a.

Oulasvirta L. Local government grant reforms in Finland: a public choice analysis. Glasgow: Glasgow Caledonian University Discussion paper 30, 1995b.

Oulasvirta L. Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis A 494, 1996.

Romer T, Rosenthal H. The elusive median voter. *Journal of Public Economics* 1979; 12: 143–170.

Rosen HS. *Public finance*. Homewood: Irwin, 1988.

Sharpe LJ, Newton K. *Does politics matter? The determinants of public policy*. Oxford: Clarendon Press, 1984.

Stiglitz JE. *Economics of the public sector*. 2nd edition. New York: Norton, 1988.

Tiebout CM. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy* 1956; 64: 416–424.

Tullock G. *Economics of income redistribution*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1983.

Tullock G. *The economics of special privilege and rent seeking*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1989.

Turnbull GK. Fiscal illusion and the output expansion hypothesis. *Public Finance Quarterly* 1993; 21 (3): 305–321.

Vihanto M. Competition between local governments as a discovery procedure. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)* 1992; 148: 411–436.

Vihanto M. *Discovering a good society through evolution and design*. Studies in Austrian Economics. Turku: Publication of the Turku School of Economics and Business Administration, 1994.

Wilde JA. The expenditure effects of grant-in-aid programs. *National Tax Journal* 1968; 21 (September): 340–348.

Wilde JA. Grant-in-aid: the analytics of design and response. *National Tax Journal* 1971; 24: 143–155.

Wyckoff PG. The simple analytics of slack-maximizing bureaucracy. *Public Choice* 1990; 67 (1): 35–47.

Zampelli E. Resource fungibility, the flypaper effect and the expenditure impact of grants-in-aid. *The Review of Economics and Statistics* 1986; 68: 33–40.

Tuomo Melin

**VANHUSPALVELUJEN ORGANISOINTI
LIIKETOIMIKUSTANNUS- JA VERKOSTOTALOUS-
TEORIAN NÄKÖKULMASTA**

Abstract

Melin J. **Organization of care for the elderly based on transaction cost and network theory.** In: Niemelä H, Saari J, Salminen K, eds. *Theoretical approaches to social policy*. Helsinki, 1996: 229–253.

The aim of this article is to apply transaction cost theory and network theory to the provision of care for the elderly. The main argument is that by applying these theories we are able to understand and develop governance structures of care for the elderly much more efficiently than with neoclassical theories.

I have divided this article in two parts. In the first, I compare the similarities and differences between the two theories. I argue that the network theory is an analogical development of the transaction cost theory. Network theory is thus considered part of transaction cost theory, but it also goes much further and is more successful in explaining long-term contracting. Concepts of hybrid contracting and network relations are especially closely connected to each other.

In the second part the effect of flexible service production on care for the elderly is studied. Based on the first part of the article, I argue that the analogical consequence of these theories is flexible service production. At a more concrete level, flexible service production explains the impact on the organization's policies and its service process. The service process is examined in three dimensions; internally, horizontally through the external actions of operational units and vertically through subcontracting.

1 Lähtökohtia

Vuosikymmenen alussa sosiaalipoliitikkojen ja yhteiskuntatieteilijöiden parissa yleistyi keskustelu (esimerkiksi Riihinen 1990; Evers 1990; Gross 1991; Thompson ym. 1991; Julkunen 1992; Riihinen 1992) hyvinvointinormiston ja -valtion muuttamisesta. Suomessa tämän muutoksen voidaan väittää olevan seurausta hyvinvointivaltion uusintamisjärjestelmän muuttumisesta (esimerkiksi Karisto 1990; Riihinen 1990) ja kansantalouden kriisistä (esimerkiksi Heikkilä & Lehto 1992; Heikkilä ym. 1994; Melin 1995). Hyvinvointivaltion palvelujärjestelmä vastasi teollisuusyhteiskunnan uusintamisjärjestelmän hyvinvointinormistoa, jota kritisoitiin markkinoille tyypillisen valinnan (exit) ja poliittiselle areenalle tyypillisen vaikuttamisen (voice) mahdollisuuksien puuttumisesta asiakkaalta (ks. Hirschman 1970). Toiseksi kansantalouden kriisin seurauksena julkisen sektorin kyky rahoittaa hyvinvointipalveluita heikkeni, minkä seurauksena pyrittiin etsimään entistä tehokkaampia tapoja tuottaa palveluita. Julkiseen palvelutuotantoon kohdistunut kritiikki ja taloudellisuuden nouseminen entistä keskeisemmäksi palvelujen tuotannossa kiinnittivät huomiota markkinoiden ja kotitalouksien mahdollisuuksiin palvelujen tuottajina.

Yksityisten yritysten, voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen ja kotitalouksien käyttämisestä julkisten palvelutuottajien rinnalla osana hyvinvointipalvelujen tuotantoa puhutaan hyvinvointipluralismina. Sen keskeisenä ajatuksena on istuttaa palvelujen tuotantoon konsumeristiset hyveet: kilpailu, markkinat, kuluttajuus ja kuluttajan valinta. Keskeisenä piirteenä nähdään uusien palvelujen tuottajien esiinmarssi ja hyvinvointipalvelujen muuttuminen markkinoiksi, joilla valinnan ja vaikuttamisen mahdollisuudet voisivat toteutua. Yhtenä kehityssuuntana (ks. Melin 1995) on nähty nykyisten hyvinvointipalvelujen hierarkkisten hallintarakenteiden murtuminen ja muotoutuminen verkostomaiseksi luottamusta ja toisen toimijan näkemyksiä kunnioittavaksi.

Hyvinvointipluralistisessa kehityksessä hallintarakenteiden, markkina-, verkosto- ja hierarkiasuhteiden merkitys korostuu. Tässä työssä tarkastellaan vanhuspalvelujen organisoitumista hyvinvointipluralismiin nojautuvan järjestelmän kautta. Vanhuspalvelujen organisoitua lähestytään liiketoimikustannusteorian ja verkostotalousteorian kautta. Työ jakautuu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa käsitellään liiketoimikustannus- ja verkostotalousteoriaa sekä niiden välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Näissä luvuissa (luvut 2 ja 3) teorioita lähestytään niiden peruskäsitteiden kautta. Tavoitteena on tuoda (lyhyesti) esille niitä piirteitä teorioista, joiden soveltaminen vanhuspalveluihin on hedelmällistä. Liiketoimikustannusteoria pohjautuu pääasiassa

Oliver Williamsonin (1975, 1985 ja 1994) töihin. Tässä työssä verkostotalousteoria nähdään analogisena kehityksenä liiketoimikustannusteorialle.

Työn toisessa osassa (luku 4) käsitellään joustavan palvelutuotannon vaikutusta vanhuspalvelujen toimintatapaan ja organisaation palveluprosesseihin. Palveluprosessia tarkastellaan horisontaalisesti toimintayksikön ulkoisen toiminnan kautta ja vastaavasti vertikaalisesti tukitoimintojen kautta. Lopuksi esitetään lyhyt yhteenveto.

2 Liiketoimikustannusteoria

Liiketoimikustannusteoriassa analysoinnin peruselementtinä on *liiketoimi* (transaction), mikä on seurausta taloudellisista toiminnoista. Liiketoimista muodostuvia kustannuksia sanotaan liiketoimikustannuksiksi (transaction cost), joita on kahdenlaisia: *ex ante* ja *ex post* -kustannukset. *Ex ante* -kustannukset muodostuvat ennen sopimuksen solmimista (liiketoimia), ja niitä aiheuttavat erityisesti liiketoimiin liittyvät epävarmuutta vähentävät toimenpiteet (safeguarding). Vastaavasti *ex post* -kustannukset muodostuvat sopimuksen solmimisen (liiketoimen) jälkeen, ja tällaisia ovat ylimääräiset ja odottamattomat liiketoimikustannukset. Näitä kustannuksia aiheuttavat esimerkiksi huonot, väärät tai epätäydelliset sopimukset ja virheet, laiminlyönnit, häiriöt jne. Perusajatuksena on, että taloudelliset toimijat pyrkivät järjestämään taloudellisen toiminnan siten, että liiketoimikustannukset minimoituvat (Williamson 1975, 1985 ja 1994).

Liiketoimikustannusteorian keskeisiä oletuksia ovat *rajoitettu rationaalisuus*¹, *opportunistinen käyttäytyminen* ja *informaation epätäydellinen jakautuminen*². Näistä rajoitettua rationaalisuutta ja opportunistia kutsutaan ns. ihmisiin liittyviksi

¹ Kreps (1990) luokittelee rationaalisuuden rajoitetun rationaalisuuden lisäksi täydelliseen rationaalisuuteen ja käyttäytymiseen. Täydellisessä rationaalisuudessa ihminen kykenee ennakkoimaan kaikki, mitä tapahtuu ja valitsemaan parhaimman mahdollisen toimenpiteen. Ihminen, joka toimii käyttäytymällä, ei toimi minkään sellaisen käyttäytymismallin mukaisesti, joka olisi yhteydessä tietyn hyödyn tai hyvinvointifunktion maksimointiin. Jälkimmäistä mallia voidaan pitää satunnaisena tai ei-taloustieteellisenä käyttäytymisenä.

² Informaation epätäydellistä jakautumista talouden toimijoiden kesken ei käsitellä tässä, vaan sen perusteisiin voi lähemmin tutustua esimerkiksi julkaisuissa Kreps (1990) tai Milgrom & Roberts (1992).

tekijöiksi. Rajoitetulla rationaalisuudella tarkoitetaan taloudellisten toimijoiden (ihmisten) pyrkimystä käyttäytyä rationaalisesti, mikä on kuitenkin rajallisesti rationaalista, koska taloudellisten toimijoiden (ihmisen) kyky vastaanottaa, muistaa ja käsitellä informaatiota on rajallinen. Tämän vuoksi kaikki monimutkaiset sopimukset ovat rajallisen rationaalisuuden vuoksi väistämättä epätäydellisiä. Opportunismilla¹ tarkoitetaan ihmisten omaneduntavoittelua (self-interest), joka sisältää myös yksilön tietoisien pyrkimyksen harhauttaa toista yksilöä. Opportunismi eroaa yksinkertaisesta omaneduntavoittelusta siinä, etteivät yksilöt toimi tiettyjen sovittujen sääntöjen mukaan. Liiketoimikustannusteorian maailmassa ihmisten toimintaa ohjaavatkin siis rajallinen rationaalisuus ja opportunismi (esimerkiksi Kreps 1990; Milgrom ja Roberts 1992; Williamson 1994).

Liiketoimia (vrt. verkostotalousteorian toimintaympäristön käsitteeseen) leimaavat *jatkuva epävarmuus, varantospesifisyys ja liiketoimien frekvenssi* sekä näiden oletusten seurauksena *liiketoimikustannusten kasvu*. Liiketoimien varantospesifisyydellä tarkoitetaan investoinnin luonteeseen kuuluvia piirteitä, joita ei voi sellaisinaan soveltaa toisiin investointeihin, koska niihin sisältyvä tieto on investointikohtaista, ja spesifinen tieto on harvoin artikuloitavissa täsmällisiksi ohjeiksi (vrt. Lovio 1990, 16–17). Varantospesifisyyttä voidaan kuvata pääomaan, tietoon (human capital) tai sijaintipaikkaan perustuvilla varannoilla. Korkean varantospesifisyyden nähdään johtavan lisääntyviin liiketoimiin (vuorovaikutukseen) taloudellisten toimijoiden välillä, mikä mutkistaa sopimuksin (hybrid contracting) järjestettäviä suhteita. Vastaavasti epävarmuudella tarkoitetaan tekijöitä, jotka ovat sattumanvaraisia ja odottamattomia toiselle tai molemmille toimijoille. Ne aiheuttavat myös liiketoimikustannuksia, jotka pyritään ennakoimaan (ex ante) ja poistamaan erilaisten suojautumistoimenpiteiden (safeguarding) avulla. Suojautumistoimenpiteillä tarkoitetaan sopimukseen lisättäviä tekijöitä, joilla pyritään vähentämään epävarmuutta ja lisäämään luottamusta. Nämä toimenpiteet sisältävät yleensä eri sanktioita ja rangaistuksia. Suojautumistoimenpiteet ovatkin hyvin tavallisia varantospesifisissä liiketoimissa, mistä syystä jatkuva epävarmuus liittyy läheisesti rajoitettuun rationaalisuuteen ja varantospesifisyyteen. Varantospesifisyyden lisääntyessä epävar-

³ Kreps (1990) jakaa omaneduntavoittelun myös kahteen 'lievempään' luokkaan: utopistiseen käyttäytymiseen ja omaneduntavoitteluun ilman tietoista pyrkimystä toisen yksilön harhauttamiseen. Utopistisella käyttäytymisellä tarkoitetaan rehellistä ihmistä, joka pitää lupauksensa ja toimii sen mukaan mutta pyrkii silti maksimoimaan hyvinvointinsa. Tätä voidaan sanoa puhtaaksi omaneduntavoitteluksi. Kun siirrytään lähemmäs kohti opportunismia, omaa etua tavoitellaan, mutta ei pyritä tietoisesti harhauttamaan toista yksilöä.

muus ja siihen liittyvät kustannukset kasvavat samanaikaisesti, koska odottamattomien liiketoimiskustannusten välttäminen vaikeutuu ja tulee kalliiksi (Williamson 1985; Kreps 1990; Milgrom & Roberts 1992; Williamson 1994).

Liiketoimia kuvataan *hallintarakenteilla*, joiden sisällä liiketoimi määritellään. Williamson (1994) kuvaa hallintarakenteita *markkinoiden, hybridisten sopimusten⁴ (hybrid contracting) ja hierarkioiden* kautta; tätä voidaan pitää institutionaalisena rakenteena. Näistä käsitteistä ainakin hierarkioiden ja markkinoiden käsitteet ovat useimmille selviä, joten niitä ei esitellä tässä. Sopimuksilla tarkoitetaan ostajan ja myyjän välistä yhteisymmärrystä vaihtoehtoista, jotka määräytyvät hinnan, varantospesifisyyden ja suojautumistoimenpiteiden (safeguards) mukaan. Vastaavasti hybridisillä sopimuksilla tarkoitetaan pitkäaikaisia sopimussuhteita, jotka säilyttävät toimijoiden itsenäisyyden mutta tarjoavat edellä mainittujen kolmen tekijän lisäksi ylimääräisen suojan tai vakuutuksen (safeguard) tavallisiin sopimuksiin (markkinoihin) verrattuna (vrt. verkostosuhteet). Hybridisissä sopimuksissa vuorovaikutussuhde kehittyä ja voimistuu ajan myötä, mistä syystä toimijoiden välinen riippuvuus (bilateral dependency) kasvaa. Kahden toimijan välisellä riippuvuudella tarkoitetaan talouden toimijoiden välistä riippuvuussuhdetta, jossa toinen tai molemmat tekevät spesifisen investoinnin. Taloudellisten toimijoiden välinen riippuvuus siis voimistuu sitä enemmän, mitä varantospesifisemmästä investoinnista on kysymys. Williamsonin (1994) mukaan hybridisten sopimusten ja hierarkioiden määrä kasvaakin varantospesifisyyden myötä, koska varantospesifisyyden kasvaessa epävarmuus lisääntyy. Tähän taloudelliset toimijat varautuvat lisäämällä suojaustoimenpiteitä (safeguarding), koska sattumanvaraiset ja odottamattomat tekijät sekä opportunisti lisääntyvät.

Hallintarakenteet, varantospesifisyys ja liiketoimifrekvenssi

Tämän työn näkökulmasta keskeinen osa liiketoimikustannusteoriassa on hallintarakenteiden ja liiketoimifrekvenssin yhdistäminen. Williamson (1985, 79) on yhdistänyt hallintarakenteet (governance structure) liiketoimifrekvenssiin ja varantospesifisyyteen (kuva 1). Perusidean mukaan yksinkertaiset, ei-spesifiset investoinnit, organisoituvat markkinoiden kautta, koska niiden kustannukset ovat vähäiset ja korvattavuus helppoa. Tällaiset investoinnit ovat helposti saatavilla, osaamistasoltaan

⁴ Powell (1985) käyttää tässä yhteydessä käsitettä hybrid organizational arrangement.

Kuva 1. Hallintarakenteiden yhteensovittaminen liiketoimifrekvenssiin (vrt. Williamson 1985, 79; Christensen ym. 1989, 19).

		Varantospesifisyyden aste		
		<i>Ei-spesifinen</i>	<i>Semispesifinen (sekamuoto)</i>	<i>Spesifinen (idiografinen)</i>
<i>Liiketoimifrekvenssi</i>	<i>Matala</i>	MARKKINOIDEN HALLINTA	TRILATERAALINEN HALLINTA	
	<i>Korkea</i>		BILATERAALINEN HALLINTA	YHTEINEN HALLINTA

alhaisia (verrattuna idiografisiin investointeihin), ja informaatio on jakautunut symmetrisesti toimijoiden kesken. Vastaavasti idiografiset, spesifiset investoinnit organisoituvat hierarkioiden kautta, koska liiketoimikustannukset ovat suuret. Spesifiset investoinnit ovat puolestaan osaamistasoltaan korkeita, niiden tarjonta on vähäistä, ja informaatio on jakautunut epätasaisesti toimijoiden kesken. Välimaastoon jäävät puolittaiset muodot, jotka muodostuvat semispesifisistä ja matalafrekvenssisistä spesifisistä investoinneista. Ne vaativat transaktiokustannusteorian mukaan bi- tai trilateraalisia hallintasuhteita, jotka voidaan tulkita myös verkostosuhteiksi⁵ (ks. Christensen ym. 1989, 18–19; Kreps 1990).

⁵ Tämän alueen liiketoimia voidaan pitää ns. verkostoasemina, joita ovat esimerkiksi kuntainliitot tai yleishyödylliset organisaatiot. Tämän alueen investointeja ovat sosiaalipalveluissa mm. päihde-, nuoriso- ja vammaisasiat. Hallintarakenteiden yhteensovittaminen liiketoimiin vaihtelee varantospesifisyyden asteen lisäksi myös palvelujen järjestäjän tuotantoedellytysten mukaan. Esimerkiksi pienissä kunnissa palvelun kysyntä (volyyymi) ei ole yhtä suurta kuin suurissa kunnissa, mistä syystä pienet kunnat usein ovat kuntainliiton jäseniä. Verkostotalousteorian mukaan taloudellinen integraatio on usein tehokkaampaa yhteistyösopimusten kuin omistuksen kautta.

3 Verkostotalousteoria

Verkostotalousteorian lähtökohtana on väite perinteisen uusklassisen taloustieteen kyvyttömyydestä nähdä talouden kehitysmekanismeja, dynamiikkaa ja institutionaalisia toimijoita. Verkostonäkökulmaa onkin yleensä verrattu Williamsonin (1975, 1985 ja 1994) liiketoimikustannusten teoriaan, ja sitä voidaan pitää analogisena kehityksenä liiketoimikustannusteorialle tai yhtenä sen sovellusalueena (esimerkiksi Christensen ym. 1989). Näkökulmilla on yhteyksiä, mutta erityisesti teoreettiset lähtökohdat ja peruskäsitteiden näkökulmat ovat erilaisia. Verkostotalousteoriaa voidaan pitää myös yhtenä teoreettisena hahmottamisyrityksenä vastata joustavan palvelutuotannon vaatimuksiin kehittää uudenlaisia vuorovaikutussuhteita – hallintarakenteita – organisaatioiden välille.

Verkostotalousteoriaa on kehitelty monella tasolla. Useimmiten sitä on kuitenkin käytetty kuvaamaan talouden ilmiöitä uusin termein. Perusajatus verkostosuhteista on yksinkertainen. Taloudellisen toiminnan organisoitumisen vaihtoehtoina ovat anonyymit markkinat ja yritysorganisaatiot eli hierarkiat, joiden välillä joudutaan tekemään valintoja tuotteen valmistamisen ja ostamisen ("make" or "buy") kesken. Valintoja tehdessään yritys ratkaisee, kuinka pitkälle se integroituu horisontaalisesti tai vertikaalisesti (Eskelinen 1989, 10–11; Okko 1989, 4–5). Pääkysymyksenä talouden organisoitumisessa verkostotalouden suhteen on, onko talouden toimintatavoissa tapahtunut niin suuria muutoksia, että verkostoyhteyksien määrä suhteessa muihin yrityssuhteiden organisointimuotoihin on olennaisesti kasvanut tai onko verkostosuhteiden merkitys taloudellisen kehityksen kannalta merkittävästi voimistunut (vrt. Powell & Smith-Doerr 1994, 394).

Verkostotalousteorian hallintarakenteiden ratkaisuja tarkastellaan taloudellisten ja behavioraalisten mallien näkökulmasta. Tarkastelun taustalla ovat kuitenkin Williamsonin (1985 ja 1994) esittämät näkökohdat. *Taloudellisessa mallissa* verkostoa luonnehtii kaupankäynti tai peli, mistä syystä opportunismi on hallitseva ja liiketoimet suojattuja. Tämä on lyhyen aikavälin strateginen valinta, josta voidaan luopua heti, kun halutut liiketoimet on suoritettu. Tällaisia ovat mm. kuvan 1 ei-spesifiset liiketoimet, joiden markkinoita leimaa opportunismi.

Behavioraalisisessa mallissa puolestaan yritetään tehdä yhteistyötä pitkän aikavälin strategisena valintana, mistä syystä yhteistyökumppanien vaihtamiseen suhtaudutaan kriittisesti. Yhteistyö pohjautuu sosiaalisiin suhteisiin, ja tavoitteena on luottamus ja solidaarisuus. Tällainen yhteistyösuhde on innovatiivinen, synergioita hakeva ja

kehittyy yhdessä mittakaava- ja laadullisia etuja hakien. Käyttäytymistä koskeva behavioraalinen yhteistyösuhde on dynaaminen. (Johanson & Mattsson 1987; Christensen ym. 1989, 22–23.) Kuvassa 1 tällaisia ovat semispesifiset ja spesifiset (idiografiset) investoinnit.

Verkostotalousteoria on kehitelty behavioraalisen mallin vaiheistumisvyöhykkeen taitoihin perustuvien dynaamisten yhteistyösuhteiden (interface skills) kautta. Olenaisinta tässä verkostotalouden lähestymistavassa on, että verkostoissa tapahtuvassa yhteistyössä hinta on ainoastaan yksi vaikuttavista tekijöistä luottamuksen ja täydentävyyden rinnalla (vrt. Williamson 1985 ja 1994). Valtasuhteissa taloudellisten toimijoiden välillä korostuu luottamus. Toimijat voivat valita yhteistyökumppaninsa vapaasti, mutta pääsy toisen resursseihin tapahtuu prosessinomaisesti ajan, kysynnän ja investointien myötä. Tätä prosessia voidaan verrata sosiaaliseen vaihtoon, jossa siirrytään alun vähäisistä transaktioista suurempiin. Vuorovaikutuksen alussa osapuolet pyrkivät osoittamaan luottamusta ja halua laajentaa yhteyksiä suurempiin transaktioihin. Tällaisia yhteistyön kohteita ja alueita voivat olla mm. teknisen suunnittelun, taitotiedon, sosiaalisen, taloudellisen ja lakiasiain kytkennät (ks. myös Nohria 1992; Powell & Smith-Doerr 1994, 370). Organisaatioiden välisellä yhteistyöllä tarkoitetaan pääasiassa yhteisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamista yhteisesti suunnattujen ponnistelujen avulla, minkä seurauksena kustannukset vähentyvät tuotantojärjestelyin, tietämys ja ymmärrys lisääntyvät, yhteistyökumppaneita hallitaan ns. arvonnäkökulman tai siihen verrattavan vuorovaikutussuhteen avulla. (Johanson & Mattsson 1987; Christensen ym. 1989, 24; Vuorinen 1989.)

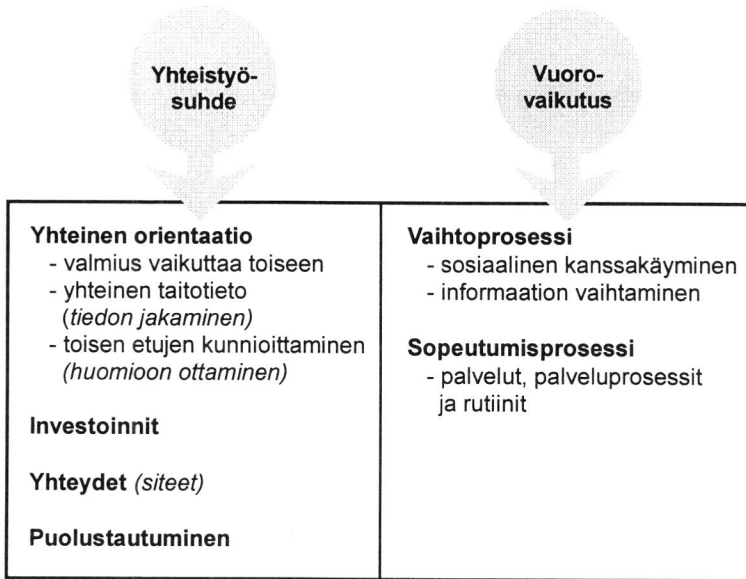
Yhtenä keskeisenä käsitteenä verkostotalousteoriassa on taloudellisten toimijoiden välinen vuorovaikutus. Organisaatioiden välisestä vuorovaikutuksesta erotetaan *vaihto- (exchange) ja sopeutumisprosessi (adaption process)*. Vuorovaikutussuhteet syntyvät osapuolten välisessä vaihdossa, jonka keskeinen sisältö on sen myönteisissä seurauksissa molemmille osapuolille. Molemminpuolisuus ja toisen osapuolen intressien huomioon ottaminen vaihdossa ovat tärkeitä. Verkostotalousteorian mukaan organisaation vaihtoyhteydet toisiin organisaatioihin innovaatioiden luomiseksi ovat tulosta kahden toimijan välisestä vuorovaikutuksesta, joka perustuu luottamukseen ja tiedon vapaaseen liikkumiseen eri toimijoiden välillä. Toisin sanoen innovaatiot eivät useinkaan kehity eristettynä vaan kahden itsenäisen toimijan vuorovaikutuksen tuloksena. Tämä ei tarkoita sitä, etteivät yksilöt olisi tärkeitä, vaan organisaatioiden yhteinen orientoituminen on periaatteessa yksilöiden yhteistä orientoitumista. Yleensä yhteistyö tapahtuu kahden yksilön välillä tai organisaation eri tasoilla. Esimerkiksi vaihtoprosessissa ostaja ja myyjä (käyttäjä, tilaaja ja

tuottaja) pyrkivät lisäämään yhteensopivuutta välittämällä toisilleen yhteistyön kannalta tärkeitä tietoja. (Johanson & Mattsson 1987; Christensen ym. 1989, 25–26.)

Organisaatioiden välisen sopeutumisprosessin lisäksi tämä on myös oppimisprosessi, joka vaihdon vakiintuessa voimistuu. Vuorovaikutuksen kiinteytyessä organisaatioiden väliset yhteydet voimistuvat ja tulevat keskeisiksi taloudellisille toimijoille, minkä seurauksena erimielisyyksien ja sopimattomuuksien kehittyessä tarvitaan toimenpiteitä niiden eliminoimiseksi. Verkostotalousteorian lähestymistavan mukaan sopeutuminen on elintärkeä piirre. Useimmiten organisaatioiden sopeutuminen tapahtuu jatkuvana päivittäisenä prosessina, mutta myös kertaluonteisissa projekteissa. Vuorovaikutuksessa omaksumansa tiedon perusteella organisaatiot pystyvät yhdessä ratkaisemaan ongelmiaan. Sopeutumista tapahtuu mm. teknologian, organisaation (palvelut), hallinnon (suunnittelu) ja talouden aloilla. Vuorovaikutuksessa sopeutuvat myös osapuolten asenteet ja toisten tuntemus. Verkostosuhteiden kannalta *sopeutuminen* on tärkeää neljästä syystä (Johanson & Mattsson 1987; Christensen ym. 1989; Vuorinen 1989):

1. Sopeutuminen vahvistaa toimijoiden keskinäisiä siteitä ja molemminpuolinen riippuvuus kasvaa, vaikka riippuvuudet olisivat epäsymmetrisiä.
2. Toimijoiden välisten suhteiden vahvistuminen tekee niistä kestävämpiä. Erimielisyydet ratkaistaan suhteen puitteissa neuvottelemalla, koska suhteen katkaiseminen ja uuden luominen on työlästä ja kallista.
3. Sopeutuminen heijastelee vuorovaikutussuhteen muutoksia. Osapuolet voivat sopeutua vuorovaikutuksen kehittämiseksi, mutta esimerkiksi sopeutumisprosessin luonne voi asettaa yhteistyölle rajat.
4. Vuorovaikutusprosessit sopeuttavat asenteita ja tietoja osapuolista eli vahvistavat suuntautumista vastavuoroisuuteen ja molemminpuolisuuteen. Osapuolten välille kehittyy yhteinen kieli, osaaminen, säännöt, rutiinit jne. Molemminpuolisessa orientaatioissa tärkein aspekti on yhteinen tieto, jonka osapuolet olettavat toisilla itsestään olevan ja jonka varaan viestintä rakentuu. Yhteisen tiedon kehittyminen vie aikaa, ja se on luonteeltaan herkkää ja perustuu henkilökohtaiseen kokemukseen.

Kuva 2. Kahden toimijan yhteistyö ja vuorovaikutus Johansonia ja Mattssonia (1987, 5) mukailten.



Verkostotalousteoriassa taloudellisen toimijan organisaatio nähdään avoimena järjestelmänä, joka on vuorovaikutuksessa ympäristöönsä, sekä toiminta vaihtoprosessina, jossa panokset muuttuvat tuotoksiksi. Vaihtoprosessin tehokkuus riippuu useista ulkoisista ja sisäisistä tekijöistä, kuten markkinoiden segmentaatiosta, toimijan palvelujen luonteesta ja organisaation rakenteesta. Pitkän aikavälin kehitysprosessissa organisaatio sopeutuu uusiin ympäristöolosuhteisiin muuttamalla sisäistä rakennetta. Tässä työssä kehitysprosessia lähestytään palvelun sisäisen ja ulkoisen tuotantoprosessin kautta (Christensen ym. 1989, 25–26).

Hierarkioiden ja markkinoiden välisten sekamuotojen, verkostosuhteiden, merkitys lisääntyy liiketoimien ja organisaatioiden strategisen käyttäytymisen työvälineinä, koska verkostosuhteet ovat merkittävä kilpailuväline. Ne säilyttävät samanaikaisesti markkinoiden innovatiivisuuden ja joustavuuden sekä liiketoimikustannukset hierarkioissa. Organisaatiot käyttävät verkostosuhteita välineinä vahvistaakseen kilpailukykyään ja säilyttääkseen tehokkaan organisaatorakenteen.

Lähestymistapojen eroja ja yhtäläisyyksiä

Verkostosuhteet nähdään markkinoita täydentävänä tapana allokoida taloudellisia resursseja sekatalouksissa. Verkostotalousteoria ei ota malleja markkinoista ja organisaatioista annettuina, vaan tarkastelun näkökulma on lähempänä sosiaalisen vaihdon teoriaa (ks. Swedberg & Granovetter 1992). Markkinat nähdään vuorovaikutussuhteina. Tavoitteena on strategioiden, toimintatapojen ja koko dynamiikan selittäminen erityisesti vaihto- ja sopeutumisprosessin kannalta.

Keskeiset erot teorioiden välillä ovat varantospesifisyyden, rajallisen rationaalisuuden ja epävarmuuden tulkinnoissa. Ensiksi liiketoimikustannusteoriassa *varantospesifisyyden käsite* on lähellä verkostoteorian näkökulmaa heterogeenisuuden, molemminpuolisen sopeutumisen ja markkinavarantojen painotuksissa. Verkostotalousteoria ei kuitenkaan hyväksy väitettä, että korkea varantospesifisyys on poikkeus, vaan se on sääntö eikä sellaisenaan selitä integraatiota. Kiteyttäen voidaan sanoa, ettei verkostotalousteoriassa käsitellä organisaatioita puhtaina hierarkioina, vaan rajat ovat epäselviä ja muuttuvia. Toiseksi liiketoimikustannusteoriassa *rajallinen rationaalisuus* on peruskäsite, kun vastaavasti se kuuluu implisiittisesti verkostonäkökulmaan. Kolmanneksi *epävarmuus* on liiketoimikustannusteoriassa toimintaympäristön keskeinen piirre, kun se verkostotalousteoriassa riippuu verkostosuhteiden rakentumisen asteesta. Esimerkiksi verkostosuhteessa toimijoiden välillä vallitsee luottamus, koska toimijat tuntevat toisensa.

Kun teorioiden yhteneväisyyksiä haetaan, voidaan verkostosuhteita kuitenkin pitää analogisena jatkeena Williamsonin käsitteelle hybridisistä sopimuksista. Erityisesti verkostosuhteiden rakentumisen astetta (luottamusta) vastaa Williamsonin (1994) käsite toimijoiden välinen riippuvuusaste (bilateral dependency). Williamsonin hallintarakenteiden jakoa onkin arvosteltu sen jyrkästä erottelusta markkinoihin ja hierarkioihin (ks. Swedberg & Granovetter 1992).

Verkostosuhteisiin pohjautuvien hallintarakenteiden voidaan nähdä sisältyvän implisiittisesti joustavaan palvelutuotantoon. Toisaalta sosiaalipalveluissa käyttäjän ja tuottajan välinen vuorovaikutussuhde perustuu luottamukseen, minkä perusteella behavioraalisen mallin hallintarakenteet näyttäisivät soveltuvan sosiaalipalveluihin (ks. Melin 1995).

4 Joustava palvelutuotanto

Taustaa

Taloudellisen kehityksen keskeiseksi aspektiksi on tullut teknologinen kehitys. Teknologisen muutoksen nopeutuminen ja teknologisen tyylin vaihtuminen toiseksi muuttavat olemassa olevaa "paradigmaa". Paradigmalla⁶ tarkoitetaan sääntöjä ja malliesimerkkejä, joita toimintatapa ei aseta kyseenalaiseksi. Toimintatapa joutuu kriisiin, kun sen paradigman vastaisia havaintoja löytyy riittävästi. Kriisin seurauksena vanha paradigma syrjäytyy ja uuden toimintatavan vaihe voi alkaa. (Juntunen & Mehtonen 1982, 12–14.) Kiteytettynä paradigman muutoksella tarkoitetaan hallitsevien toimintatapojen, esimerkiksi hallintotyylien (sosiaalisten innovaatioiden), syrjäytymistä uusilla. Tällöin organisatoriset ja sosiaaliset muutokset ovat usein syvällisiä, yhteydessä asenteellisiin, institutionaalisiin ja juridisiin tekijöihin. (Freeman 1984 ja 1989.) Joustavaa palvelutuotantoa ja verkostoja tulkitaankin tässä työssä uutena toimintatapana – paradigmana (ks. kuva 3).

Uuden toimintatavan keskeinen piirre on palvelun tuotantoprosessin joustavuuden tavoittelu. Joustavuus merkitsee organisaation sisäisen tuotantoprosessin ja organisaatorakenteen muutosta. Kun kysymyksessä on toimintayksikön koko toimintamallin joustavoittaminen, liikkeelle lähdetään toimintayksikön *strategiasta ja organisaatiosta*. Tätä uutta tuotantomallin strategiaa kutsutaan joustavaksi erikoistumiseksi, missä erikoistuminen ja joustavuus eivät johda ristiriitaan. Joustavan erikoistumisen perusmallissa joustavuuden perusehtona on keskittyminen vahvimhalle liiketoiminnan (osaamisen) alueelle. Pääliiketoiminta-alueella omassa tuotannossa pidetään vain strategisesti tärkeimmät osat. Joustavan palveluprosessin ominaisuuksia ovat kyky siirtyä nopeasti palveluprosessista tai palveluvalikoimasta toiseen (economies of scope) sekä kyky säädellä tuotoksen määrää nopeasti tehokkuuden siitä olennaisesti kärsimättä (economies of scale). Joustavalla palvelutuotantoprosessilla tavoitellaan organisaatioiden välistä joustavuutta laajentamalla työnjakoa, mikä osaltaan helpottaa muutoksia toimintayksiköiden välisissä vertikaalisissa ja horisontaalisissa yhteyksissä. *Joustavassa erikoistumisessa organisaatio-*

⁶ Tutkimuksessa palvelutuotantoparadigmalla tarkoitetaan palvelutuotannon *tehokkaan järjestäytymisen* (toimintatavan tai -mallin) yhteisiä tunnusmerkkejä, jotka on havaittu kilpailukykyisiksi ja joiden suuntaan menestyvä toiminta organisoituu. Uuden paradigman muotoutuminen tarkoittaa, että toimintatapa tai -malli on laadullisesti uusi.

Kuva 3. Perinteisen ja joustavan palvelutuotannon toimintatavan ja -tyylin keskeiset erot. (Melin 1995; ks. myös Okko 1989.)

	Perinteinen palvelutuotanto ja toimintatyyli	Joustava palvelutuotanto ja toimintatyyli
Palvelut	vakioisia, tuottajan näkökulma, lähtökohtana viranomaismaailma ja lakipykälien sovellusalueet	asiakaslähtöisiä, käyttäjän näkökulma, lähtökohtana ihmisten tarpeet ja ongelmat
Tuotannon organisointi	hierarkkinen, lakisääteinen eli yksityiskohtaisesti määritelty ja sitovat normit	joustava lakisääteinen eli viitekehys on määritelty joustavasti yleisellä tasolla
Teknologian määrä	vähäinen	korkea, mutta joustava
Työnjako	yksityiskohtainen, funktionaalinen työnjako ja erikoistuminen, professionaalisuus	yleinen, tiimityö ja synergiaetujen etsiminen, laaja näkemys ammattitaidosta
Tavoiteltu etu tai hyöty	mittakaavaetu (<i>economies of scale</i>), paino suoritteissa ja tehokkuudessa, välineellinen hyöty	joustavuusetu (<i>economies of scope</i>), paino vuorovaikutuksessa, vaikuttavuudessa ja tuloksellisuudessa
Toimialojen rakenne	monopoli, yksityinen ja voittoa tavoittelematon ovat marginaalisia, jyrkät rajat palvelujen välillä	omistuksellisesti voi olla keskittynyt, mutta toiminnallisesti yhteistyöverkosto, jossa ostopalveluilla on tärkeä merkitys, jatkumoajattelu, palvelujen välimuodot korostuvat
Koulutus ja innovaatiot	perus- ja ammattikoulutus, valtion virastot	jatkuva monitaitokoulutus korostuu, tutkimuksen ja kehittämisen hajautuminen, yhteydet oppilaitoksiin
Kriittisiä tuotannon-tekijöitä	halpa naistyövoima, valtion rahoitus, työvoiman saatavuus	koulutettu työvoima, strateginen liikkeenjohtoteoria ja sopimusten hallinta, asiakasresurssit

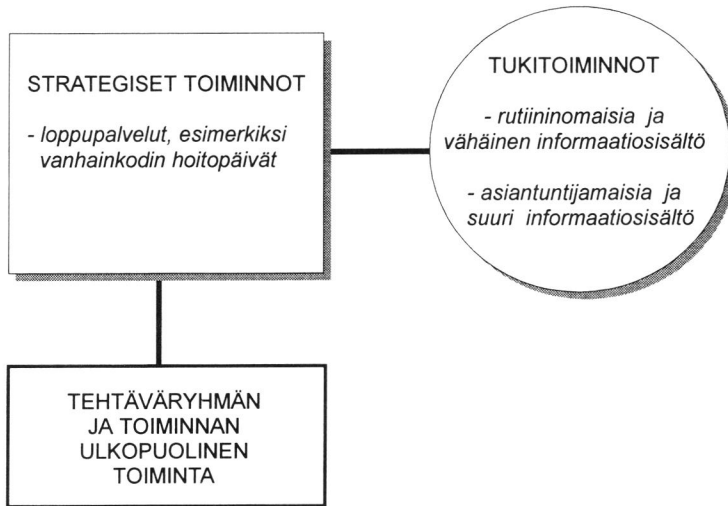
yksikkö tietoisesti supistaa horisontaalista diversifioitumista ja vertikaalista integroitumista. (Ollus ym. 1990.)

Organisatorisin keinoin joustavuutta voidaan tavoitella organisaatioita madaltamalla, esimerkiksi yhtiöittämillä, pilkkomalla toimintoja pienempiin yksiköihin sekä alihankinnalla, jolloin yrityksen resurssit joustavat määrällisesti ja osin myös laadullisesti. Tämän uudelleenorganisoinnin seurauksena toiminnallisten yksiköiden koko pienenee ja yrityksen ulkoisten yhteyksien merkitys kasvaa. Organisaatiomuutosten seurauksena tulosityksiköt vastaavat kokonaisuuksista, mikä on omiaan lisäämään niiden laatutietoisuutta. (Vuorinen 1988, 28; Ollus ym. 1990.) Joustavan palvelutuotannon keskeisenä tavoitteena on luoda loppupalveluita tuottavista palveluntuottajista vertikaalisesti ohut ja horisontaalisesti laaja-alainen organisaatio.

Perustavana syynä nykyisen kaltaiseen joustavuuteen on nähtävä työnjaon muutos. Vanhan toimintatavan aikana työjako vietiin pitkälle toimialan (vertikaalinen työnjako) ja toimipaikan sisällä (fordismi ja taylorismi). Nyt työnjaollista tehokkuutta haetaan voimistamalla työnjakoa yksiköiden välillä (horisontaalinen työnjako) tai laajentamalla työnjakoa toimintayksikön sisällä. Nykyään korostetaan joustavaa palvelutuotantoa, jonka mukaan organisaatio pyrkii keskittymään oman osaamisen alueelle. *Joustavan palvelutuotannon mukaan omassa tuotannossa pyritään pitämään strategisesti tärkeimmät osat*, joilla tarkoitetaan toimialalle tai tehtäväryhmälle erikoistunutta työvoimaa sekä kehittyneitä organisaatorutiineja, organisaatiokulttuuria ja informaatioverkostoja. Strategisten toimintojen avulla organisaatio pyrkii saavuttamaan tavoitteitaan ja tekemään tulosta nyt ja tulevaisuudessa (kuva 4). Käytännössä strategisilla toiminnoilla tarkoitetaan loppupalveluita, eli sitä osaa kokonaispalvelusta, jonka asiakas kohtaa. Esimerkiksi sosiaalipalveluissa tämä merkitsee syvenevää työnjakoa niiden erikoistuneiden tuottajien välisessä verkostossa, jotka ovat ulkoistaneet tukipalvelunsa ja kasvattaneet näin palveluvaihtoehtojensa määrää.

Joustavan palvelutuotannon toimintatapaa pidetäänkin vastauksena muuttuneeseen kysyntään ja markkinoiden rakenteellisiin jäykkyysiin. Joustavuus nähdään vastakohtana säätelylle ja muutoksen ohjaukselle, deregulaationa, joka yhdistyy hyvinvointipalvelujen taloudellisuuden parantamiseen, ts. kustannusten supistamiseen. Vanha ja uusi toimintatapa vaikuttavat taloudessa samanaikaisesti, mistä syystä toimintatavan vaihtuminen voi tuntua liioitellulta. Okon (1989, 1–3) mukaan uuden toimintatavan esiinmarssia osittain hidastavat myös vanhat institutionaaliset rakenteet.

Kuva 4. Palveluntuottajan sisäinen kilpailukyky strategisten toimintojen mukaan (Porter 1987).



Organisaation sisäinen rakenne

Tässä työssä *organisaation (palveluprosessin) sisäistä rakennetta* lähestytään työvoiman joustavuuden kautta. Joustavassa palvelutuotannossa keskeisimpänä joustavuuden välineenä on työvoima, jota yritetään säännellä mahdollisimman tehokkaasti kysynnän mukaan. Ensisijaisesti kysynnän vaikutuksia pyritään tasaamaan määrä- ja osa-aikaisella (sekundaarisella) työvoimalla. Tästä käytetään *määrällisen joustavuuden käsitettä* (ks. Atkinson 1987; vrt. Ollus ym. 1990).

Toiseksi organisaation tasolla pyritään laajentamaan kapeita toimenkuvia eli helpottamaan työvoiman sisäistä joustavuutta. Toimenkuvia laajentamalla pyritään madaltamaan organisaation sisäisiä raja-aitoja eri tehtävien ja yksiköiden välillä. Tavoitteena on muodostaa toimivia ja koostumukseltaan muuttuvia työsoluja ja -ryhmiä, jotka vähentäisivät palvelutuotannon ainutkertaisuudesta johtuvaa kapasiteetin tyhjääkäyttöä. Tästä joustavuudesta käytetään käsitettä *toiminnallinen*

joustavuus. (Ks. Atkinson 1987; vrt. Ollus ym. 1990⁷.) Toiminnallinen joustavuus näyttäisi toimivan parhaiten organisaatiossa, jossa työntekijöiden toimenkuvia laajennetaan taitotiedollisesti korkeammalle tasolle. Tämä vaatii lisäpanostuksia, mutta se tuo myös samalla lisää tehokkuutta. Vastaavasti korkeasti koulutettujen toimenkuvien laajentaminen taitotiedollisesti alempaan suuntaan tuottaa vaikeuksia. Esimerkiksi vanhusten hoivapalveluissa vähäisellä lisäkoulutuksella kyetään laajentamaan työtehtäviä ammatillisesti korkeammalle tasolle yhdistämällä kodinhoitajan ja kotisairaanhoidajan tehtävät. Toimenkuvien laajentaminen voi kuitenkin nostaa nopeasti ammatilliset ristiriidat esiin, mikä on omiaan vähentämään tehokkuutta. Työvoiman joustavuudella ei aina päästä toivottaviin päämääriin, ja siksi on tarpeen puuttua palveluprosessin horisontaalisiin ja vertikaalisiin yhteyksiin.

Organisaation ulkoiset yhteydet

Verkostotalousteoria antaa oivallisen lähtökohdan tarkastella joustavuutta, koska vertikaalisia ja horisontaalisia kytkentöjä, yhteistyösuhteita, voidaan tulkita strategisen käyttäytymisen välineinä. Vanhuspalvelujen palveluprosessin ulkoista joustavuutta tarkastellaan kunnan strategisena käyttäytymisenä toimintayksikköjen *ulkoistamisen (horisontaalisen ja vertikaalisen disintegraation) sekä yhteistyösopimusten ja -järjestelyjen (horisontaalisen ja vertikaalisen integraation) kautta*. Strategisen käyttäytymisen tavoitteena on luoda (myös asiakkaiden kannalta) tarkoituksenmukainen ja taloudellinen palvelujärjestelmä. Strategian keskeiseksi ongelmaksi tulee palvelujen ulkoistamisen sekä yhteistyösopimusten ja -järjestelyjen yhteensovittaminen erilaisissa markkinatilanteissa.

Organisaation (palveluprosessin) ulkoisia kytkentöjä tarkastellaan organisaation horisontaalisten ja vertikaalisten yhteyksien kautta (kuva 4). *Vertikaalisilla kytkennöillä* tarkoitetaan tilannetta, jossa loppupalvelu muodostuu osapalveluista tai palvelukokonaisuudesta. Esimerkiksi laitoshuollossa, erityisesti terveystieteiden keskuksen vuodeosastolla, hoito muodostuu palvelukokonaisuudesta, joka koostuu useista loppupalveluista. Loppupalvelu syntyy ns. arvonalisäketjun seurauksena. Vastaavasti *horisontaalisilla kytkennöillä* tarkoitetaan yhteistyötä vanhuspalveluita tuottavien toimipaikkojen välillä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi vanhainkodin hoitopäivien hankintaa tai avopalvelujen koordinoitua asiakkaille eli kunnan organisaation

⁷ Ollusta (1990) mukaillen määrällistä joustavuutta voidaan pitää staattisena ja vastaavasti toiminnallista joustavuutta dynaamisena.

ulkopuolisten tuottajien tai kunnan oman tuotannon eli kunnan palvelurakenteen välisiä yhteyksiä.

Palvelujen ulkoistaminen

Vanhuspalvelujen ulkoisilla kytkennöillä tarkoitetaan palvelujen hankkimista ostopalveluina tai kuntayhtymästä. Palvelujen hankintaa tarkastellaan strategisten toimintojen eli loppupalvelujen sekä tukitoimintojen eli tukipalvelujen kautta. Loppupalvelun ulkoisesta hankintatavasta eli horisontaalisista kytkennöistä käytetään *rakenteellisen ulkoistamisen käsitettä (horisontaalinen disintegraatio)*. Vastaavasti loppupalvelun osana olevan tukipalvelun hankinnasta eli vertikaalisista kytkennöistä käytetään *osittaisen ulkoistamisen käsitettä (vertikaalinen disintegraatio)* (vrt. Lappi & Tsupari 1986; Salonen-Soulié 1991).⁸

Rakenteellinen ulkoistaminen tarkoittaa, että kaikki tai osa loppupalveluista hankitaan organisaation ulkopuolelta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että palvelujen järjestäjä (tilaaja) hankkii kaikki loppupalvelut (tuotteet) organisaationsa ulkopuolelta tai tuotantoyksikkö (esimerkiksi vanhainkoti) hankkii osan loppupalveluista organisaationsa ulkopuolelta. Rakenteellista ulkoistamista voidaan tarkastella myös ns. tilaaja-tuottajamallin kautta. Olenaisiin piirteisiin tässä mallissa on, että vastuu palvelun laadusta ja hinnasta säilyy tilaajalla eli kunnalla tai tuotantoyksiköllä. Tilaaja-tuottajasuhteita voidaan erotella tuottajien mukaan neljään ryhmään: a) julkisiin tuottajiin (toinen kunta, kunnan oma tuotantoyksikkö), b) kuntayhtymiin, c) yksityisiin ja voittoa tavoittelemattomiin yhteisöihin sekä d) kotitaloussektoriin pohjautuviin.

Osittainen ulkoistaminen eroaa rakenteellisesta yksityistämisestä siinä, että yksi tai useampi palveluprosessin osa tuotetaan organisaation ulkopuolella. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tilaajana toimiva *loppupalveluita tuottava yksikkö maksaa tukipalveluista ulkopuoliselle palvelun tuottajalle.* Ulkopuolinen palvelun tuottaja voi olla julkisen sektorin tai yksityisen sektorin toimintayksikkö. Epäsuora ulkoistaminen kohdistuu siis vertikaalisiin kytkentöihin. Epäsuorassa ulkoistamisessa tilaajan ja tuottajan suhde on lähempänä markkinasuhdetta toisin kuin rakenteellisessa

⁸ Rakenteellisen ja epäsuoran ulkoistamisen käsitteet on rakennettu organisaation strategisten ja tukitoimintojen pohjalta. Ne liittyvät myös kiinteästi horisontaalisiin ja vertikaalisiin kytkentöihin.

ulkoistamisessa, koska tilaajan riippuvuus tukipalvelun tuottajasta on vähäisempi kuin loppupalvelun tuottajasta. Tämä on yleensä seurausta tukipalvelujen helpomasta korvattavuudesta tai kysynnän vähäisyydestä.

Horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio

Horisontaalisella ja vertikaalisella integraatiolla tarkoitetaan puolestaan yhteistyösopimuksia ja -järjestelyjä palvelurakenteen eritasoisten hoitomuotojen ja tukipalvelujen tuotanto-organisaatioiden välillä. Horisontaalisella integraatiolla pyritään tekemään kunnan palvelurakenteesta mahdollisimman tehokas ja tarkoituksenmukainen lisäämällä joustavuutta sen sisällä. Tavoitteena on nivoa myös rakenteellisesti ulkoistetut loppupalvelut osaksi kunnan eli tilaajan palvelurakennetta. Horisontaalisella integraatiolla on keskeinen merkitys vanhuspalvelujen taloudellisuudelle tarpeenmukaisen palvelurakenteen muodostamisen kannalta. Käytännössä tämä tarkoittaa hoidon oikeaa porrastusta. Vastaavasti vertikaalisella integraatiolla pyritään puolestaan nivomaan tukipalvelujen tuotanto-organisaatiot mahdollisimman yhteensopiviksi ja tehokkaaksi osaksi loppupalvelujen tuotantoyksikköä.

Vanhuspalveluita tuottavien organisaatioiden horisontaalista ja vertikaalista integraatiota lähestytään ns. hoivaketju- tai hoivakumppanuuskäsitteen avulla (Melin 1995.) Hoivakumppanuus on rakenteeltaan dynaaminen, ja se muuttuu palvelun luonteen ja sitä tuottavan instituution organisaation myötä. Tämä rakenne tekee mahdolliseksi organisaatioiden välisen erikoistumisen, työnjaon tai integraation, joka puolestaan mahdollistaa tuotannon mittakaavaetujen (scale of economies) sekä laadullisten ja sisällöllisten (scope of economies) etujen tavoittelun. Esimerkiksi horisontaalisessa integraatiossa keskeisin muutos hoivaketjussa on hoivaan liittyvän varantospesifisyyden (taitotiedon) ja intensiivisyyden (frekvenssin) lisääntyminen laitospalveluissa, mikä merkitsee kustannusten kasvamista siirryttäessä intensiivisemmälle hoivan tasolle. Sen tavoitteena onkin löytää asiakkaalle tarkoituksenmukainen hoitopaikka. Asiakaskohtaisesti suunnitellulla avopalvelujen yhdistelmällä voidaan tarjota taloudellisempi ja tarkoituksenmukaisempi hoitopaikka vanhukselle kuin vanhainkoti.

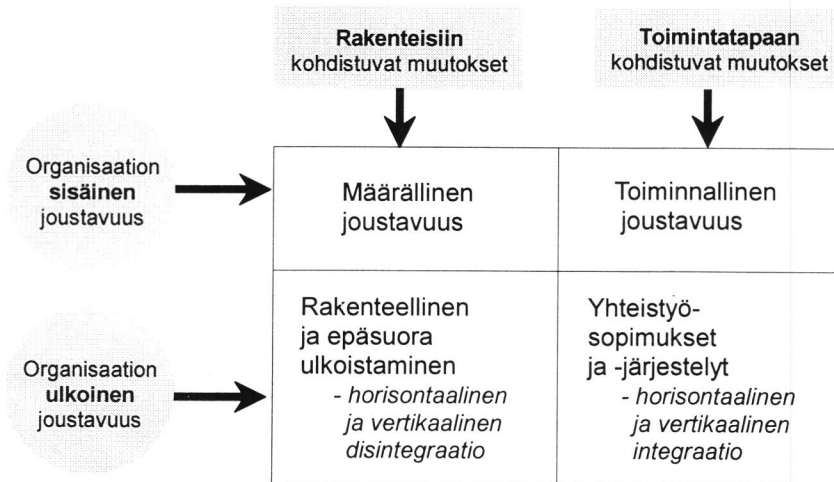
Sosiaali- ja terveystalouden alueellistaminen ja yhdistäminen voidaan nähdä horisontaalisena integraationa. Niiden tavoitteena on muodostaa autonomisesti toimivia tulosyksiköitä, jotka kykenevät entistä tarkemmin määrittelemään alueensa

vanhusten palvelutarpeen. Alueellistamisella ja yhdistämisellä haetaan taloudellisia säästöjä toiminnallisen joustavuuden ja osittaisen ulkoistamisen kautta.

Joustavan palvelutuotannon strategiat

Joustavan palvelutuotannon vaikutus vanhuspalveluihin voidaan kiteyttää kuvan 5 mukaan, jossa muutokset on jaettu organisaation sisäisiin ja ulkoisiin muutoksiin sekä rakenteellisiin ja toimintatapaan vaikuttaviin muutoksiin. Rakenteellisilla muutoksilla tarkoitetaan määrällistä joustavuutta ja ulkoistamista. Määrällinen joustavuus määrittelee toimintayksikön sisäisen koon (kuva 4, strategisten toimintojen laajuus) ja ulkoistaminen toimintayksikön toiminnalliset rajat ja strategiset toiminnot horisontaalisesti ja vertikaalisesti. Vastaavasti toimintatapaan kohdistuvilla muutoksilla tarkoitetaan toiminnallista joustavuutta sekä yhteistyösopimuksia ja -järjestelyjä. Toiminnallinen joustavuus määrittelee toimintayksikön sisäisen strategian (työn organisoimnin). Yhteistyösopimukset ja -järjestelyt puolestaan määrittelevät toimintayksikön strategian sisällön (toimintatavan) horisontaalisesti ja vertikaalisesti suhteessa muihin toimintayksiköihin. Ajallisesti rakenteisiin kohdistuvia muutoksia voidaan pitää lyhytaikaisina ja vastaavasti toimintatapaan kohdistuvia muutoksia pitkän aikavälin ratkaisuuina.

Kuva 5. Joustavan strategian välineet.



Joustavuuden tavoittelu palveluprosessin sisäisellä ja ulkoisella joustavuudella ei ole ristiriitaista, vaan usein nämä strategiat liittyvät toisiinsa, täydentäen toisiaan. Yleensä näitä strategioita käytetään yhdistelminä, joista jotain painotetaan ratkaisuja tehtäessä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon alueellistaminen ja yhdistäminen vaatii onnistuakseen muutoksia palveluprosessin sisäisessä ja ulkoisessa joustavuudessa.

Muutamia esimerkkejä strategioiden soveltamisesta vanhustaloukseen

Määrällisesti kuntien vanhustalouksien ostopalveluista suurin osa kohdistuu osittaiseen ulkoistamiseen. Ulkoistaminen on seurausta valitusta toimintastrategiasta, johon vaikuttaa keskeisesti alueen markkinatilanne eli onko tarvittavia palveluja mahdollisesti tarjolla? Muita syitä osittaiseen ja rakenteelliseen ulkoistamiseen ovat liiketoimifrekvenssin alhaisuus, satunnaisuus ja taloudellisuus. Osittaisen ulkoistamisen vaihtoehtona on toiminnallinen joustavuus. Pienissä toimintayksiköissä ja kunnissa toiminnallinen joustavuus on usein taloudellisempi vaihtoehto kuin ulkoistaminen, koska liiketoimista aiheutuvat *ex ante* ja *ex post* -kustannukset saattavat joissain tapauksissa nousta suuriksi. Osittainen ulkoistaminen on huomattavasti helpompaa, kun ostettavat hyödykkeet ovat rutiininomaisia ja tavaroihin liittyviä. Yleisimpiä osittain ulkoistettuja tukipalveluita esimerkiksi vanhustalouksissa ovat siivouspalvelut, kiinteistöjen huolto ja ylläpito. Osittaisessa ulkoistamisessa varantospesifisyys (informaatioisisältö) on vähäistä, minkä vuoksi hinta-laatusuhteesta sopiminen on usein helpompaa kuin rakenteellisessa ulkoistamisessa.

Yleensä pienet kunnat ulkoistavat laitospalvelut, kuten terveyskeskus- ja vanhainkotoiminnan. Nämä investoinnit ovat luonteeltaan pitkäaikaisia spesifisiä tai semispesifisiä. Vanhustalouksissa rakenteellinen ulkoistaminen on yleisintä terveyskeskuksissa, vanhainkodeissa ja asumispalveluissa (Melin 1995). Rakenteellisesti ulkoistamista voidaan tulkita verkostosuhteena, koska tuottaja ja tilaaja ovat investoinnin varantospesifisyyden seurauksena huomattavasti riippuvaisempia toisistaan kuin esimerkiksi tukipalvelujen ulkoistamisen suhteen. Tilaaja-tuottajasuhteen tulkinta verkostosuhteeksi näyttäisi soveltuvan hyvin erityisesti kuntayhtymien, yksityisten ja yhteisöjen toiminnan tarkasteluun. Ongelmana on kuitenkin palvelun sisältämän suuren varantospesifisyyden (informaation) seurauksena hinta-laatusuhteen määrittely ja erityisesti sen arvioinnista aiheutuvat kustannukset (vrt. *ex ante* ja *ex post* -kustannukset). Vastaavasti voidaan myös kysyä, miten tilaaja (kunta) voi olla varma oman organisaationsa palvelutuotannon oikeasta hinta-laatusuhteesta?

Rakenteellinen ulkoistaminen, tilaaja-tuottajasuhteiden muodostaminen, soveltuu vanhusten avopalveluihin myös hyvin kunnan sekä yksityisten ja järjestöjen kesken, koska tuotantoyksiköiden koko ei näissä palveluissa ole suuri eivätkä investoinnit ole kovin spesifejä (Melin 1995). Avopalvelujen varantospesifisyyttä (informaatio) ei voi pitää niin suurena, ettei jopa asiakkaan olisi mahdollista arvioida sen hintalaatusuhdetta.

Aikaisemmin palvelujen rakenteellisen ulkoistamisen ja horisontaalisen integraation voitiin katsoa olevan ristiriidassa. Toisaalta siirtyminen tavoitebudjettiin sekä palvelun tuottajan ja järjestäjän erottaminen asettavat kunnat ja yksityiset palveluntuottajat samanarvoiseen tilanteeseen horisontaalisen integraation kannalta. Tilaajan, tuottajan ja asiakkaan erottavassa mallissa keskeistä on hallintarakenteen (governance structure), sopimusjärjestelmä.

Kuntien kannalta on myös taloudellisesti perusteltua hakea palvelurakenteen horisontaalisen integraation kautta säästöjä, koska kiinteä integraatio tarjoaa mahdollisuuden tehtäväryhmien raja-aitojen poistamisen myötä työvoiman entistä joustavampaan käyttöön. Käytännössä tämä toteutuu esimerkiksi vanhainkodin ja terveyskeskuksen vuodeosastojen toiminnan yhdistämisellä tai kiinteällä yhteistyöllä. Erityisesti pienten kuntien kannattaisi muodostaa kuntayhtymiä idiosynkronisille (kuntien näkökulmasta) alueille, kuten terveyskeskus- ja vanhainkotitoimintaan. Kuntien kannalta keskeisintä on siis löytää sellainen sopimusjärjestelmä, jossa niiden ja kuntayhtymien edut kyetään yhdistämään. Toisaalta horisontaalisen integraation avulla haetaan myös tehokkuutta yhdistämällä ja alueellistamalla sosiaali- ja terveydenhuolto. Horisontaalinen integraatio ja rakenteellinen ulkoistaminen eivät ole ristiriidassa toistensa kanssa, vaan ne tukevat toinen toistaan. Horisontaalista integraatiota voidaan pitää keskeisenä kuntien toiminnan tehostamisessa. Vanhusten palvelurakenteessa ulkoistettujen ja omien organisaatioiden välillä horisontaalinen integraatio näyttäisi nousevan tärkeäksi julkisen sektorin uudistamisprojektissa, kun puolittaismarkkinamallit yleistyvät. Keskeiseksi ongelmakohdaksi sekä liiketoimikustannusteorian että verkostotalousteorian kannalta tulee esimerkiksi varantospesifisyyden⁹ määrittely.

⁹ Esimerkiksi vanhustenhuollon avopalveluja voidaan pitää varantospesifisyytensä puolesta alhaisina, mutta vuorovaikutukseltaan ne ovat kuitenkin vanhuksen ja palveluita tuottavan työntekijän välillä kiinteitä ja jatkuvia. Tämän seurauksena voidaan väittää, että varantospesifisyys kasvaa ajan myötä (ks. Melin 1995).

5 Lopuksi

Liiketoimikustannusteorian ja verkostotalousteorian näkökulmasta vanhuspalvelujen joustavan palvelutuotannon kannalta tärkeää on pystyä taloudellisuudessa vähentämään opportunistista käyttäytymistä ja epävarmuutta. Tätä tavoitellaan pyrkimällä luomaan verkostotalousteoriassa kuvailtuja verkostosuhteita ulkoistettujen palvelujen tuottajien ja kunnan välille. Toinen keskeinen seikka näiden teorioiden kannalta on varantospesifisyydestä aiheutuva informaation epäsymmetrinen jakautuminen toimijoiden kesken, mikä vaikuttaa valittavaan hallintarakenteeseen. Toimijoiden välinen vaihto- ja sopeutumisprosessi vaikeutuu paitsi varantospesifisyyden seurauksena, myös opportunistisen käyttäytymisen ja epävarmuuden myötä. Tästä syystä sopimusten hallinnan ja solmimisprosessin merkitys korostuu ulkoistettujen palvelujen tuottajien ja oman organisaation tuottajien kanssa. Kunnat voivat epäonnistua molempien toimijaryhmien kanssa, minkä seurauksena kustannukset kasvavat. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa tästä ilmiöstä käytetään julkisen sektorin ja markkinoiden epäonnistumisen (government and market failure) käsitettä.

Kirjallisuus

Atkinson J. Flexibility or fragmentation? *Labour and Society* 1987; 12 (1): 87–105.

Christensen PR, Eskelinen H, Forsström B, Lindmark L, Vatne E. Firms in network: concepts, spatial impacts and policy implications. Julkaisussa: Illeris S, Jabobsen L, eds. *Networks and regional development*. Copenhagen: University Press, 1989: 11–58.

Eskelinen H. Infrastruktuuri ja organisaatiot verkostotalouden analyysin kohteina. Julkaisussa: Eskelinen H, Virkkala S, toim. *Talouden verkostot ja alueellinen muutos*. Joensuu: Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen monisteita 4, 1989: 7–17.

Evers A. Shifts in the welfare mix. Julkaisussa: Evers A, Wintersberg H, eds. *Shifts in welfare mix. The impact on work, social service and welfare politics*. Frankfurt am Main: Campus, 1990: 7–30.

Freeman C. Technical innovation, organisational innovation, changes of techno-economic paradigm and evolutionary economics. Helsinki: Työväen Taloudellisen tutkimuslaitoksen tutkimusselesteita 90, 1989.

Freeman C, ed. *Long waves in the world economy*. London: Pinter, 1984.

Gross A. Israel. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research. *Eurosocial Report* 1991; 40/2: 83–96.

Heikkilä M, Lehto J. Sopeutuminen vai kriisi? Sosiaali- ja terveydenhuolto laman kourissa. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja 74, 1992.

Heikkilä M, Karjalainen T, Kovalainen A, Melin T, Simonen L. Restructuration of the welfare state, productivity and effectiveness of social services. Helsinki: National Research Development Centre for Welfare and Health, Themes 8, 1994.

Hirschman AO. Exit, voice and loyalty. Cambridge: Harvard University Press, 1970.

Johansson J, Mattson L. Interorganizational relations in industrial systems – network approach compared with the transaction cost approach. Uppsala: Uppsala University, Department of Business Administration, Working papers 7, 1987.

Julkunen R. Hyvinvointivaltio käännekohtassa. Tampere: Vastapaino, 1992.

Juntunen M, Mehtonen L. Ihmistieteiden filosofiset perusteet. Jyväskylä: Gummerus, 1982.

Karisto A. Hyvinvointivaltio ja uusi palvelukulttuuri. Julkaisussa: Riihinen O, toim. Suomi 2017. Jyväskylä: Gummerus, 1990: 355–380.

Kreps D. A course in microeconomic theory. Wheatsheaf: Harvester, 1990.

Lappi A, Tsupari P. VALTAVA-uudistus – yksityistämisen käsitteen problematiikka. Kunnallistieteellinen Aikakausikirja 1986; 14 (3): 262–274.

Lovio R. Teknologisten muutosten ja yritysten toiminnan dynamiikka – johdatus Freemanin koulukunnan näkökulmiin. Julkaisussa: Lemola T, Loikkanen T, Lovio R, Miettinen R, Vuorinen P, toim. Teknologiatutkimuksen näkökulmia ja tuloksia. Helsinki: Tekes, Julkaisu 25, 1990: 9–30.

Melin T. Vanhuspalvelujen taloudellisuus 1989–92. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tutkimuksia 61, 1995.

Milgrom P, Roberts J. Economic, organization and management. New Jersey: Prentice-Hall, 1992.

Nohria N. Information and search in the creation of new business ventures: The case of the 128 Venture Group. Julkaisussa: Nohria N, Eccles R, eds. Networks and organizations. Structure, form and action. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1992: 240–261.

Okko P. Tuotantomuodon muutos ja sen merkitys yritys- ja aluerakenteille. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen keskustelunaiheita 288, 1989.

Ollus M, Lovio R, Mieskonen J, ym. Joustava tuotanto ja verkostotalous. Tekniikan, talouden ja yhteiskunnan vuorovaikutus 1990-luvulla. Helsinki: Sitran julkaisu 109, 1990.

Porter ME. Strategia kilpailutilanteessa. Porvoo: WSOY, 1987.

Powell W. Hybrid organizational arrangements: new form or transitional development. California Management Review 1985; 30 (1): 67–87.

Powell W, Smith-Doerr L. Networks and economic life. Julkaisussa: Smelser N, Swedberg R, eds. The handbook of economic sociology. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994: 368–402.

Riihinen O, toim. Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. (SITRAn julkaisusarja 123.) Porvoo: WSOY, 1992.

Riihinen O, toim. Suomi 2017. Jyväskylä: Gummerus, 1990.

Salonen-Soulié U. Välfärdstatens socialservice under förändring. Åbo: Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser A:329, 1991.

Swedberg R, Granovetter M. Introduction. Julkaisussa: Swedberg R, Granovetter M, eds. The sociology of economic life. Oxford: Westview Press, 1992.

Thompson G, Frances J, Levacic R, Mitchell J. Markets, hierarchies & networks. The coordination of social life. The open university. Worcester: Sage, 1991.

Vuorinen P. Teknologiaverkostot ja yrityksen toimintaympäristö. Katsaus yrityksen ja alueellisen toimintaympäristön vuorovaikutukseen. Julkaisussa: Lemola T, Loikkanen T, Lovio R, Miettinen R, Vuorinen P, toim. Teknologiatutkimuksen näkökulmia ja tuloksia. Helsinki: Tekes, Julkaisuja 25, 1990: 139–167.

Vuorinen P. Verkostoilla joustaviin toimintaympäristöihin? Julkaisussa: Joustava tuotanto ja rakennemuutos -seminaari, 15.–16.9.1988, Keilaniemi. Helsinki: SITRAn sarja A 89; 1988: 25–42.

Vuorinen P. Verkostotalous ja modernien yritysten toimintaympäristöt. Julkaisussa: Eskelinen H, Virkkala S, toim. Talouden verkostot ja alueellinen muutos. Joensuu: Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen monisteita 4, 1989: 17–41.

Williamson O. The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting. London: The Free Press, 1985.

Williamson O. Transaction cost economics and organization theory. Julkaisussa: Smelser N, Swedberg R, eds. The handbook of economic sociology. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994: 77–107.

Williamson O. Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications. London: The Free Press, 1975.



ELÄKETURVAKESKUS PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

00065 ELÄKETURVAKESKUS
Puh. 09 - 1511 Faksi 09 - 148 1172

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN
Tfn (09) 1511 Fax (09) 148 11 72

FIN - 00065 ELÄKETURVAKESKUS
Finland
Tel. +358 - 9 - 1511, Fax +358 - 9 - 148 1172

Eläketurvakeskus on Suomen työeläkejärjestelmän lakisääteinen keskuslaitos. Sen tutkimustoiminta koostuu pääasiassa sosiaaliturvaan ja eläkejärjestelmiin liittyvistä aiheista. Tutkimuksissa pyritään monipuolisesti ottamaan huomioon sosiaalipoliittiset, sosiologiset ja taloudelliset näkökulmat.

Pensionsskyddscentralen är lagstadgat centralorgan för arbetspensionssystemet i Finland. Forskningsverksamheten koncentrerar sig i huvudsak på den sociala tryggheten och på de olika pensionssystemen. Målet för forskningsprojekten är att mångsidigt belysa aspekter inom socialpolitik, sociologi och ekonomi.



THE CENTRAL PENSION SECURITY INSTITUTE

The Central Pension Security Institute is the statutory central body of the Finnish employment pension scheme. Its research activities mainly cover the fields of social security and pension schemes. The studies aim to paint a comprehensive picture of the sociopolitical, sociological and financial aspects involved.