

elämään. Lapset ja lapsenlapset voivat sittenkin tarvita heittä enemmän kuin suomalaisen kansantalous. Vaikka lapsia ja lapsenlapsia ei olisikaan, tulisiko sittenkin jättää työelä-

mä ennen 68 vuoden pakollista eroamisikää? Työtä ihannoivassa Suomessa on myös eläkeläiselle lukuisia mahdollisuuksia toteuttaa itseään ja nauttia elämästä ilman pakollista työvel-

voitetta. Ja mitä merkitystä itselle on sillä suuremmalla eläkkeelläkään, jos työ on vienyt ensin terveyden ja sitten elämän.

Paras mahdollinen maailma

JUHO SAARI

Yhdysvaltalainen taloustieteilijä Mancur Olson Jr. kirjoitti vuonna 1968 parasta mahdollista maailmaa käsittelevän artikkelin, jossa päätyi toteamaan taloustieteellisen ja sosiologisen ”ideaalisen yhteiskunnan” olevan toistensa kannalta painajaismaisia.¹ Sittemmin on paljon vettä virrannut ja eri tieteenalojen oletukset ovat lähentyneet toisiaan. Institutionaaliset ja behavioraaliset taloustieteilijät jakavat monia talous sosiologien ja -psykologien oletuksia ja päinvastoin. Kummankin ryhmät ovat yhtä mieltä siitä, että uusklassisen taloustieteen taustaoletukset soveltuvat lähinnä reaali maailmasta vieraantuneisiin taloustieteellisiin journaaleihin.

Nyt arvioitava Osmo Soininvaaran kirja sosiaaliturvan uudistamisen vaikeudesta nostaa jälleen esiin tämän saman dilemman eri tieteenalojen oletusten vaikutuksesta lopputu-

loksiin. Kuten sen nimestä käy ilmi, sen on inspiroinut sosiaaliturvan kokonaisuudistusta yrittäneen Sata-komitean karikkoinen polku, jonka sosiaaliturvan kokonaisuudistusta koskevan tehtäväksiannon luomat suuret odotukset jäivät tunnetusti osin toteutumatta taloudellisten suhdanteiden, työmarkkinaosapuolten vallankäytön ja poliittisten valtasuhteiden takia. Sata-komitean työn kuvauksen ohella Soininvaara esittelee sosiaalipoliittisia uudistuksia koskevat kaavailunsa.

Kirja nojaa julkilausutusti oletukseen valintoja tekevästä ja rationaalisesta käyttäytyvästä homo economicuksesta. Tätä lähtökohdasta käsin hän rakentaa näkemystään ideaalisesta yhteiskunnasta, jossa sosiaaliturva kannustaa ja työllisyysasteet ovat riittävän korkeita. Oletusten kanssa Soininvaara ei tosin ole puritaani, vaan tilanteen sen vaatiessa hän sallii erilaisten homo economicukselle vieraiden reiluutta ja oikeudenmukaisuutta koskevien argumenttien ujuttautua tarkastelunsa osaksi.

Osmo Soininvaara
SATA-komitea – Miksi asioista
päättäminen on niin vaikeaa
Teos, 2010

Sosiaalipoliitiikan tarkastelun kannalta tämä lähtökohta oletus on kuitenkin monella tapaa haasteellinen. Sen antama kuva ihmisiä liikuttavista tekijöistä ei ole yhteensopiva ihmisten käyttäytymistä koskevien systemaattisten havaintojen kanssa. Tämä ei ole ristiriidassa sen kanssa, etteikö sosiaalipoliittisen järjestelmän institutionaalisen rakenteen tulisi olla johdonmukainen ja ”työnteon tulisi aina kannattaa”. Edellisen osalta on laaja yksimielisyys, ja Soininvaaran esimerkit esimerkiksi byrokraatialoukuista, palvelumaksuisista ja työkyvyttömyyseläkkeen määrääytymisperusteista osoittavat, että johdonmukaisuuden lisäämisessä on vielä työsarkaa tulevillekin työryhmille ja selvitysmiehille.

Jälkimmäisen osalta ongelma on, miten ”kannattavuus” määritellään. Soininvaara olet-

¹ *Economics, Sociology and the Best of All Possible Worlds. National Affairs (1968):12, 96–118*

taa turhan yksioikoisesti ihmisten (ja organisaatioiden) käyttäytymisen olevan materiaalisien intressien, taloudellisen laskelmoinnin ja työn vieroksunnan määrittämää. Jo pelkästään se, että työn ”kannattavuuslaskelmiin” sisällytetään muitakin kuin materiaalisia arvoja (kuten esimerkiksi statuksen parantuminen, sosiaalisten suhteiden hyvinvointivaikutukset tai luontaisedut), vetää maton näiden laskelmien alta. Vielä haasteellisemmaksi ne tulevat, mikäli ”kannattavuusyhtälöön” sisällytetään työhön liittyvät ei-materialistiset haitat. Tämänkaltaiset täydennykset laskelmiin muuttavat kannustineloukkuproblematiikkaa olenaisesti.

Soininvaaran kirjalla on monia ansioita. Se on epäilemättä teknisesti ja analyttisesti eräs parhaista sosiaalipoliittikkaa käsittelevistä kirjoista pitkään aikaan. Ensinnäkin hän kirjoittaa auki muutamia sinänsä tunnettuja, mutta suhteellisen vähän julkisuudessa olleita asioita, kuten työmarkkinatukeen liittyvien ”ankkuroivien” kytkentöjen suunnitelmallisuuden ja työurien pidentämisen neutraalisuuden eläkejärjestelmän (mutta ei julkisen talouden) taloudellisen kestävyuden kannalta. Samaa kastiin sijoittuu keskustelu työvoimapolitiittisten toimenpiteiden uudelleenkohdentamisesta niin, että ne kohdistuisivat selkeämmin niihin työttömiin, joilla on työkykyä jäljellä, kaikkein heikoimmassa asemassa olevien sijasta.

Toiseksi hän valottaa sosiaaliturvan uudistamisen hankaluutta, joka aiheutuu etuuksien erilaisista määräytymisperusteista ja maksatusjaksoista. Jatkuvasti paikkailemalla on luotu

polkuriippuva järjestelmä, jossa institutionaaliset rakenteet kytkettynä intresseihin ja resursseihin määrittävät tulevan rakenteen. Jotkut asiat, kuten asumistukijärjestelmien uudistus, alkavat olla jo farssi, aktiivinen työvoimapolitiikka on puolestaan muuttunut vaikeasti hallittavaksi toimenpiteiden nipuksi.

Kolmanneksi hän kuvaa harvinaisen avoimesti, kuinka voimakkaasti vakiintuneet työelämän sisäpiiriläisten valtarakenteet määrittävät sosiaaliturvan institutionaalista rakennetta myös silloin, kun sen muuttamisella olisi ilmeisiä työllisyyspoliittisia perusteluja. Samalla tavalla työterveysuollon piirissä olevien sisäpiiriläisten ja keskiluokkien etu ei ole yhteensopiva kunnallisten palvelujen kehittämisen kanssa. Laajemmin siirtyminen urbaaniin, jälkiteolliseen palveluyhteiskuntaan ei Suomessa ole onnistunut osin, koska teollisen yhteiskunnan vaatimusten ja mahdollisuuksien mukaan rakennettua sosiaaliturvajärjestelmää ei ole kyetty muuttamaan uuden yhteiskuntamallin vaatimusten mukaisesti. Lisäksi suomalaiset asuvat sen verran harvasti, että monet markkinat, on sitten kyse työtai palvelumarkkinoista, eivät toimi – tässä kohden ilmeinen kritiikin kohde on keskustalainen aluepolitiikka. Jo näidenkin kuvausten ja analyysien ansiosta se on terveellistä luettavaa sosiaalipoliitikasta ja sen tulevaisuudesta kiinnostuneille.

Poliittisesti tulenaremmalla alueella hän liikkuu kyseenalaistamalla työmarkkinaosapuolten oikeuden määrittellä tietyt maksut ”omikseen”. Perusteluna hän esittää aikaisemmin käyttämänsä tilastolliset mallit, joissa tämänkaltaiset erottelut eivät

ole mahdollisia. Tästä kysymyksestä olisi hyvä käydä kunnan julkinen keskustelu – ehkä vähän kartoittaa saatavissa olevia tilastollisia malleja laajemmin. Historiallisesti työnantajien (ja vakuutettujen) sosiaaliturvamaksujen sopiminen on tapahtunut osana tulopoliittista järjestelmää, jossa palkankorotusvara on jaettu palkkojen ja maksujen kesken. Kuinka perusteltu tämän kytkennän korostaminen on tulopoliittikan jälkeisessä 2010-luvun Suomessa, on toistaiseksi keskustelematta.

Toinen varteenotettava kysymys on, rakennettiinko Satakomitea alun perin väärin, koska eri ryhmiin valittiin saavutettujen etujen vartijoita. Soininvaara viittaa Ruotsin malliin, jossa päätöksenteon perustana olevia esityksiä valmistelevat ensivaiheessa sidosryhmien sijasta ns. puolueettomat asiantuntijat ja intressiryhmät ovat enemmän lausunnonantajien roolissa. Toistaiseksi Suomessa ei ole ollut poliittista valmiutta tämänkaltaiseen työskentelytapaan, ja valtiovarainministeriön kokemukset talouspoliittisista asiantuntijoista osoittavat, että valmiutta vallanjakamiseen ei aina ole ministeriöissäkään. Mutta ehkä tätä olisi syytä kokeilla jollakin toisella politiikka-alueella. Samaa ongelmavyöhyteen eturyhmien kanssa sijoittuvat kansanedustajat, jotka silloin tällöin sortuvat Soininvaaran silmissä irrationaaliin päätöksiin.

Kirjassa on eräitä oletuksia, joita ei ole sen systemaattisemmin todennettu. Ensimmäinen näistä on etuudensaajien ja palvelujenkäyttäjien käyttäytymisen muutos, jonka Soininvaara väittää tapahtuneen muun muassa opiskelijoiden ja lap-

siperheiden valinnoissa. Tämä ns. Lindbeck-vaikutus (sen aikoinaan esittäneen Assar Lindbeckin mukaan) nousee aina silloin tällöin keskustelun kohteeksi, mutta systemaattista näyttöä siitä ei ainakaan toistaiseksi ole: asia pitäisi ilman muuta systemaattisesti tutkia.

Toiseksi hän nimeää suomalaisten työmarkkinoiden rakenteelliseksi ongelmaksi alhaisen tuottavuuden ja siten matalapalkkaisten ammattien katoamisen. Tämä vaikuttaa järjestykseltään Soininvaaran esimerkkien valossa (joista puhuttelevin koskee Helsingin rakennustyömiehiä). Väite kuitenkin vaatisi tuekseen käytettyjä esimerkkejä systemaattisemman näytön, sillä Suomessa matalapalkkatyöt lisääntyivät vuosina 1993–2006 6,66 prosenttiyksikköä, joka on enemmän kuin useimmissa muissa maissa (EU-keskiarvo 1,58 %)², mikä viittaisi näiden markkinoiden suhteellisen hyvään toimivuuteen.

2 Goos & al. *Explaining Job Polarization in Europe*. CEP Discussion paper 1026. cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1026.pdf, Suomen ja EU:n tiedot ovat taulukosta sivulta 49.

Sama koskee muitakin esimerkkejä (kuten kunnallisten vuokra-asuntojen käyttöön liittyvät väärinkäytökset), joiden pohjalta hän tekee yleistyksiä.

Kirjaan sisältyvät henkilökuvat ovat aika lailla odotusten mukaisia ja kertovat ennen kaikkea siitä, kuinka toimijoiden organisaatiot luovat toimijoiden arvot ja arvostukset. Henkilöarvioista tosin puuttuu valtiosihteerit Terttu Savolaisen toiminnan tarkastelu. Sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehet eivät komitean sihteeristöä lukuun ottamatta saa heitä aikaisemminkin kritisoida Soininvaaralta kovin korkeaa arvosanaa. Toisaalta Soininvaaran muistikuva simulaatioissa käytettävän KOTO-mallin levittämisen vaikeuksista ei ole kaikin osin yhdensopiva tuossa prosessissa mukana olleiden muistikuvien kanssa (tarkistin asian ministeriöstä): kyse oli enemmänkin mallin omistusoikeuksista, rahoituksen jatkuvuuden takaamisesta ja eri ministeriöiden yhteistyön vaikeuksista kuin sosiaali- ja terveysministeriön haluttomuudesta jakaa kyseistä ohjelmaa kansalaisten käyttöön.

Kaiken kaikkiaan Soininvaara on kirjallaan asettanut sosiaalipoliittisen keskustelun agendan, jota vasten keväällä 2011 esiin nousevat muut näkemykset tullaan suhteuttamaan. Se on hieno saavutus. Samalla se haastaa nostamaan esiin sille vaihtoehtoisia malleja, sillä pelkkä kritiikki ilman vaihtoehtoja ei ole mielekäs taiteenlaji. Omasta puolestani ottaisin Soininvaaraa systemaattisemmin huomioon rationaalisen käyttäytymisen rajat ja ihmisiä tosiasiallisesti liikuttavat tekijät, painottaisin enemmän eriarvoisuuden vähentämistä politiikan päämääränä (työllisyyden ohella), ja näkisin koetun hyvinvoinnin lisääntymisen politiikan onnistumisen arvioinnin mittarina. Epäilemättä keväällä 2011 keskusteluissa nousee esiin myös oman vastuun korostaminen kasvun ja työllisyyden politiikassa, yksittäisten etuuksien ja palvelujen korjausvaatimukset, sekä erilaisten markkinapohjaisten ratkaisujen edut ja haitat. Eduskuntavaalien jälkeen nähdään, minkälaisen oletusten varassa ja mistä suunnasta ideaalista yhteiskuntaa lähdetään hakemaan.