

1990-LUVUN REFORMISMIA

RAIJA JULKUNEN

Juho Saaren *Reforming Social Policy* (2001) on kattava käsikirja 1990-luvun sosiaalipolitiikan tekemisestä Suomessa. Siinä on paljon informaatiota, kiinnostavia detalleja ja teräviä havaintoja. Siinä on myös näkemystä ja siinä kehitellään institutionaalista teoriakehystä.

Institutionaalisen otteen kehittäminen saa jatkoa Saaren toisessa samaan aikaan ilmestyneessä kirjassa *Reformismi* (2001). Kypsä hyvinvointivaltio tekee (neo)institutionalismista entistä käyvämpää teoriaa. Teollisen yhteiskunnan sosiaalipoliittiset instituutiot on kertaalleen luotu. Mikrotoimijat, ei vain yksilöt ja kotitaloudet vaan myös työnantajat, yritykset, kunnat, ammattilaiset, vakuutusyhtiöt jne. toimivat ja tekevät valintojaan niiden rakenteistamassa ympäristössä. Sosiaalipolitiikan uudistaminen on paljolti näiden instituutioiden eli pelin sääntöjen uudelleenmuotoilua. Institutionalismista on erilaisia suuntauksia, mutta Saarelle se merkitsee rationaalisen valinnan suuntausta. Hän siis ajattelee ihmiset ja organisaatiot ennen muuta suhteellisiin hintoihin reagoivina rationaalisina maksimoijina, vaikka muistaakin muistuttaa myös normien ja arvostusten olemassaolosta.

Reformismi-kirja asettuu siihen suomalaiseen perintöön, jossa aina vain kysytään, mitä sosiaalipolitiikka on. Kirja ei kuitenkaan ole sosiaalipoliittisen järjestelmän kuvaus Heikki Wariksen tapaan, vaan sen mekanismien auki kirjoitusta ja teoretisointia. Kun monet teoreettisesti orientoituneet sosiaalipoliitikot pysyttelevät käsivarren mitan päässä sosiaalipoliittisen järjestelmän yksityiskohdista, niin Saari töissään yhdistää yhteiskuntatieteellistä teoriaa, järjestelmän analyysin ja empiirisiä aineistoja.

Reformismi jatkaa Saaren väitöskirjaa (1996), mutta kommunikoivuus on kohentunut ja uusia teemoja (globalisaatio, eurooppalaistuminen) on tullut mukaan. Sosiaalipolitiikan tehtäväkin on revisioitu. Väitöskirjassa sosiaalipolitiikan tehtävänä oli keskitetyn uudelleenjaon avulla vähentää

markkinariippuvuutta. Nyt sosiaalipolitiikka on kollektiivisia ratkaisuja kansalaisten kohtaamiin epävarmuuksiin ja resurssivajeisiin. En tiedä, miten tietoinen tuo vaihdos on, mutta voihan olla viisaampaa näinä aikoina olla kovasti korostamatta sosiaalipolitiikkaa markkinariippuvuuden vähentäjänä.

Saari määrittelee reformismia tutkimussuuntauksena, mutta päällimmäiseksi jää sen tuttu poliittinen sisältö. Takakannen mukaan ”teoksen läpäisevänä pohjavirtana on luottamus reformismiin, yhteiskunnan toimintatapojen ja instituutioiden vähittäiseen muuttamiseen kollektiivisten valintojen avulla”. Keskeinen teoreettinen kysymys on tällöin yksilöllisten ja kollektiivisten valintojen suhde. Saarta askarruttaa tutkimuksen rooli tässä prosessissa, ja – toisin kuin kuvittelisin sosiaalipoliitikkojen yleisesti ajattelevan – Saaren mielestä tutkimusta on kymmenen viime vuoden aikana käytetty aikaisempaa enemmän hyödyksi, ja ”tutkimuksen mahdollisuudet toimia politiikkaa suuntaavana tekijänä ovat tuskin missään muualla julkisessa taloudessa niin suuret kuin sosiaalipolitiikassa” (Reformismi, s. 244). Ehkä, mutta useimmat meistä eivät jaksa innostua niistä työmarkkinatukisäädöksiin vuoden 1993 jälkeen tehdyistä 23 muutoksesta, jotka Saari mainitsee esimerkkinä tutkimuksen soveltamisesta.

SOSIAALIPOLITIikka JÄRJESTYKSEEN

Saaren kutsumuksena on laittaa sosiaalipolitiikkaa ajatukselliseen järjestykseen ja jäsentää se teoreettisesti perusteltuihin kategorioihin. Tärkein yritys lähtee liikkeelle kollektiivisten valintojen teoriasta. Rationaalisen maksimoijan näkökulmasta toisten vapaamatkustaminen on kollektiivisten ratkaisujen raja ja este. Sosiaalipolitiikka onkin Saarelle sellaisten kollektiivisten ratkaisujen etsimistä, jotka sekä minimoivat vapaamatkustamisen että maksimoivat kansalaisten hyvinvoinnin.

Kollektivisoituminen johtaa erilaisten ei-yksityisten hyödykkeiden muodostumiseen. Saari kääntää keskustelunsa kansalaisuudesta keskusteluun kollektiivisesta toiminnasta ja väittää, että ”kollektiivisen toiminnan merkitystä korostava hyödyketeoreettinen näkökulma kansalaisuuden ja sosiaalipolitiikan väliseen vuorovaikutukseen tarjoaa ilmaisuvoimaisen näkökulman sosiaalisten oikeuksien kehitykseen” (Reformismi, s. 109).

Tuo hyödyketeoreettinen näkökulma ei oikein vakuuta, vaikka lähestymistavalle ominainen klubin käsite kuvaakin hyödyllisesti nykyisiä sosiaalipolitiikan tendenssejä. Jos sosiaalipolitiikka kulutuksen ulosulkevuuden ja kulutuksen luonteen perusteella jaetaan kuuteen hyödykemuotoon, joita ovat yksityiset hyödykkeet, klubihyödykkeet, myytävissä olevat julkishyödykkeet, yhteisesti omistetut resurssit, epäpuhtaat julkishyödykkeet, ei-myytävissä olevat julkishyödykkeet, niin kenen ymmärrys sosiaalipolitiikasta ja sen kehitysdynamiikasta kasvoi? Kiinnostavampina pidän Saaren huomioita kansalaisuuden, luokkarakenteen ja sosiaalipolitiikan välisistä suhteista ja luokkien sosiaalipolitoitumisesta.

Edellä mainitun kategorisoinnin lisäksi kirjoissa esiintyvät uudelleenjaon tyypeistä ja riskeistä (vanhuus, työttömyys jne.) lähtevät kuvaukset. Riskikohtaista järjestelmää Saari kutsuu sosiaalipolitiikan hallinto/hallintarakenteeksi. Useimpiin riskeihin kohdistuu kuudenlaisia uudelleenjaon muotoja, nimittäin palvelut, tulovähenteiset, universaalit ja ansiosidonnaiset etuudet sekä verovähennykset ja luontoisetuudet. Kun Saaren mielestä sosiaalipolitiikasta on 1990-luvulla tullut hallittavampaa, niin hän tarkoittaa tämän hallinto- ja rahoitusrakenteen selkeytymistä.

Saaren kategorisoinnit nostavat esiin yleisemmän kysymyksen siitä, miten sosiaalipoliittinen järjestelmä, jota ei ole luotu minkään opin mukaan, antautuu teoreettisesti johdonmukaiselle käsitejärjestelmälle, niin ettei se tunnu väkisin väännöltä.

KANSALAIUUS, RIIPPUVUUS, MARKKINAT JA GLOBALISAATIO

Kansalaisuus, riippuvuus, markkinat ja globalisaatio ovat Reformismi-teoksen neljä hyvin valittua perspektiiviä 2000-luvun sosiaalipolitiikkaan. Kansalaisuuden alustaa T. H. Marshall, riippuvuuden Richard Titmuss, markkinat Karl Polanyi

ja globalisaation Gunnar Myrdal. Kaikissa näissä Saari siirtyy notkeasti klassikoista suomalaisen yhteiskunnan analyysiin.

Riippuvuuksia Saari tarkastelee sekä makrotasolla (sukupolvien suhteet) että mikrotasolla. Jälkimmäisen analyttinen viielys – vaikkapa ruokapankkilaiset rationaalisina maksimoijina tai ruokapankit ruokapankkilaisten kynnyispalkan nostajina – on se, mikä eniten kääntää vanhanaikaisen sosiaalipoliittikon vatsaa ja samalla (hiipivän muutoksen logiikalla) totuttaa meitä uusiin ajatusmalleihin.

Globalisaatiota, sosiaalipolitiikan eurooppalaistumista ja globaalia sosiaalista vastuuta koskeva tarkastelu on asiantunteva ja käy hyvin tietoisuudesta. Saaren mielestä talouden globalisaation ja sosiaalipolitiikan eurooppalaistumisen vaikutuksia jäsenmaiden sosiaalipoliittisiin järjestelmiin on vaikea jäljittää, mutta todennäköisiä vaikutuskanavia voi kuitenkin paikantaa. Yhtä tervetulleena pidän markkinoiden tasapainoista tarkastelua. Ei tarvitse olla kovin kummoinen ennustaja ennustaakseen, että markkinat laajenevat sosiaalipolitiikassa. Tarkastelut (myös Reforming Social Policy) sisältävät hyviä huomioita mm. ”markkinoistuvan” kehityksen synnyttämistä uusista valtakeskuksista, henkilökohtaisten tilien ja pörssin potentiaalisista riskeistä sekä mahdollisuuksista luoda työ- ja asuntomarkkinoille enemmän vakautta. Tällaiset ovat etuuksien tasoakin tärkeämpiä 2000-luvun sosiaalipoliittisia kysymyksiä, samoin Saaren eri yhteyksissä esiin nostama pitkäjänteisten sopimusten mahdollisuus lyhytjänteisessä markkinayhteiskunnassa.

LAIVA SEILAA EDELLEEN

Monet meistä ovat kertoneet 1990-luvusta sosiaalipolitiikan karsintojen vuosikymmenenä; ilmoittaahan valtiovarainministeriö sosiaalipolitiikkaan tehdyn 42 miljardin markan leikkaukset. Saari korostaa päinvastoin sitä, että vuosina 1996–1999 sosiaalimenoihin käytettiin enemmän rahaa kuin koskaan. Laman yli rakennettiin siltaa kotimaisten ja kansainvälisten eläkerahastojen lainarahalla. 1990-luvulla kuilu sosiaalisten riskien ja fiskaalisten resurssien välillä kasvoi tavalla, jota on vaikea kuroa umpeen kestäväällä tavalla. Reforming Social Policy, kuten myös Saaren artikkeli *Bridging the Gap* lamaprojektin yhteisjulkaisussa, analysoi sosiaalipolitiikan kääntämistä

tä rahoituksellisesti kestäväälle uralle. Muuttuva ympäristö ei tyhjenny lamaan, vaan kysymys on laajemmasta jälkiteollisesta siirtymästä. Saari kysyy, miten sosiaalipolitiikka ja siitä päättävä koneisto sopeutuivat tässä tilanteessa.

Sosiaalipolitiikkaan tehtiin paljon pieniä muutoksia, kuitenkin niin, että institutionaalinen (universaali) sosiaalipolitiikka säilyi. Etuuksien leikkauksiin tai palvelujen heikkenemiseen Saari suhtautuu viileästi ja toteaa, että sosiaaliturvan korvausasteet ja palvelut menivät pääsääntöisesti taaksepäin 5–10 vuotta ja pahimmissa tapauksissa 1980-luvun puolivälin tasolle. Joissain tapauksissa taso on kohonnutkin, ja selvää edistystä tapahtui mm. lasten päivähoitossa ja syrjäytymisen vastaisessa politiikassa.

Saari ei kysy sopeutuksen sosiaalista hintaa. Hän toteaa, että toki olisi mahdollista analysoida laman kielteisiä seurauksia kansalaisten hyvinvoinnille. Mutta tätäkin pitäisi tasapainottaa ottamalla huomioon sosiaalipolitiikan rahoituksen ja suunnittelun vaikeudet. Saari arvostaa niitä (hallinto, ammattijärjestöt), jotka säilyttivät sosiaalipolitiikan kriisivuosina, eikä näe, että laman jälkeinen julkisen talouden tasapainon palauttaminen olisi voitu juuri sen kummallisemmin tehdä. Sosiaalipoliittiset järjestelmät vastustavat muutoksia (Reformismi, s. 64). Järjestelmien muuttamisesta aiheutuvat taloudelliset ja poliittiset kustannukset ovat herkästi hyötyjä suuremmat. Siksi ei esimerkiksi näytä todennäköiseltä, että Pentti Arajärven selvitysmiehenä tekemä ehdotus instituutioiden uudelleenmuotoiluksi toteutuisi, vaikka se realisoikin johdonmukaisella tavalla sosiaalisille investoinnille, aktiivisuudelle ja kannustavuudelle rakentuvan nykyideologian.

Jatkuvuuksien ohella Saari paikantaa merkittäviäkin siirtymiä. Tällaisena on pakko pitää käsitystä, että ”sosiaalipolitiikan aktivoitumisen myötä kansalaisuuden, sosiaalisten oikeuksien ja palkkatyön suhteet rakenteistuivat uudelleen 1990-luvulla” (Reformismi, s. 100). Kannustavuus- ja aktivointireformeista Saari kirjoittaa myönteiseen sävyyn ja katsoo, etteivät niiden mahdolliset kielteiset seuraukset ole ainakaan vielä näkyvissä. Tästä olen eri mieltä: kannustavuuden ja aktivoinnin nimissä vähimmäisturva on voitu jäädyttää kohtuuttoman matalaksi ja köyhyysongelma jättää hoitamatta.

1990-luvun lopun sosiaalipolitiikka on siis kuin paikkailtu laiva, joka seilaa edelleen. Niin kauan kuin mitään välitöntä painetta suureen remonttiin

ei ole, laiva jatkaa seilaamista. Lähimpien kymmenen vuoden aikana voi tuskin odottaa suurta talouskriisiä, sosiaalipolitiikan alasajoa tai suurta sosiaalipoliittista innovaatioita. Ehkä, mutta viime vuosikymmenellä aloitettu reformi näyttää jatkuvan. Hyvä esimerkki tästä on jo neuvoteltu eläkeuudistus. Ja olisinpä yllättynyt, jos terveydenhuollon rationalisoimiseksi ja kustannuskasvun patoamiseksi ei tapahtuisi yhtä ja toista.

RIITTÄVÄN SYVÄ TUHO?

Saari lopettaa Reforming Social Policy -teoksen tulemalla, niin kuin hän itse sanoo, ei-kenenkään spekulatiiviselle maalle, kauas sen taakse, missä sosiaalitutkimus loppuu, ja kylmäpäisesti kysyy, oliko lama kyllin tuhoisa. Onko sosiaalipolitiikka sittenkään riittävän rationalisoitu ottamaan vastaan tulevaisuuden taloudellisia heilahdelluja ja demografista muutosta. Loiko valittu strategia vain tilanteen, jossa seuraavassa lamassa suuri sopeutus alaspäin tai institutionaalisen rakenteen murtuminen on enemmän kuin todennäköinen. Onhan sosiaalipolitiikan asiantuntijoiden näkemys parhaista ratkaisuista toisennäköinen kuin nykyinen järjestelmä. Oliko sosiaalipolitiikan säilyminen siis Pyrrhoksen voitto?

Taustalla on Joseph Schumpeterin ajatus luovasta tuhosta. Schumpeter piti John Maynard Keynesin politiikkaa perustaltaan vääränä, koska tasoittamalla kriisejä se vähensi painetta innovaatioihin, jotka pitkällä aikavälillä turvaavat kasvun ja vaurauden. Saari ei kiistä suojaverkkojen merkitystä sosiaalisen tuhon ehkäisijänä, mutta hän muistuttaa vanhentuneiden instituutioiden tuhoisuudesta. Olisiko tulevaisuuden nimissä tuossa saumassa pitänyt pystyä suurempaan remonttiin?

Millaiseen, sitä Saari ei kerro. Kysyessään tuhon riittävyttä Saari tuntuu samalla priorisoivan universaalia sosiaalipolitiikkaa. Toinen Schumpeterin inspiroima kysymys näet on, voiko universaali sosiaalipolitiikka säilyä. Hän ei tosin kysynyt sosiaalipolitiikan vaan kapitalismin perään. Schumpeterin vastaus oli kielteinen, ja yhdeksi syyksi kapitalismin tuhoon hän arveli intellektuellien vihamielisyyden ja ulkopuolisuuden: he eivät otaneet vastuuta asioista käytännössä. Saari siis kysyy analogisesti universaalien sosiaalipolitiikan säilymistä ja intellektuellien (tai asiaintuntijoiden) vastuuta sen mahdollisesta häviöstä.

Kansalaisuuteen perustuvan universaalien sosiaalipolitiikan näkymät eivät ole lupaavat. Sosiaaliturvaklubit pyrkivät sulkeutumaan ja sosiaalipolitiikka polarisoitumaan. Mutta tämä polku ei ole väistämätön. Keskeisen vastuun universalismia purkavalle polulle kääntymisestä joutuvat ottamaan ne, jotka väittävät sosiaalipolitiikan olevan peruuttamattomasti kriisissä. Suomalainen sosiaalipolitiikka oli ehkä kriisissä 1992–1993, mutta ei enää, eikä pidä korjata sellaista, mikä ei ole rikki. Jos intellektuellit ja asiantuntijat osoittaisivat vähän enemmän kärsivällisyyttä ja kunnioittaisivat enemmän empiiristä näyttöä, universaalien sosiaaliturvan säilyvyys olisi todennäköisempää. Hyvinvointivaltio kun toimii useinkin käytännössä paremmin kuin teoriassa. Saari korostaakin yhteisöjen kykyä itseohjautuvuuteen, mutta se ei ole vapaiden markkinoiden itsesäätelyä vaan Polanyi-tyyppistä itsesuojelua.

Tässä, sanoisiko pragmatismissa, on kiehtovuuutta. Yhteisöt pystyvät ratkomaan eteen tulevia tilanteita, ja Suomen 1990-luku on yksi osoitus tästä. Sosiaalipolitiikan ei pitänyt toimia tilanteessa, jossa työttömyys viisinkertaistuu.

PÄÄ PILVISSÄ, JALAT MAASSA

Juho Saarella on kunnioitettava oppineisuus sosiaalipolitiikassa ja hän liikkuu vaivattomasti sosiaalipolitiikan tieteenalarajojen yli epätavallisiin suuntiin, noukkii ajatuksia taloustieteistä (erityissuosiassa taloustieteen nobelistit), kehitystutkijoilta, evolutionarisesta biologiasta ja kompleksisuusparadigmasta ja koristelee tekstiään historiallisin metaforin. Hän kehittää sosiaalipoliittista ajattelua, mutta sitoutuneena empiiriseen informaatiopohjaan. Samalla hän kuitenkin asettuu sosiaalipolitiikan (ja sen hallinnon?) paikkaan seuraavassa mielessä: Vaikka hän analysoi asiantuntevasti rakenteellisia muutosprosesseja, ne ovat

sellaista annettua ja siihen sosiaalipolitiikan vain on sopeuduttava.

Saari ei tyydy sosiologin ulkopuoliseen katseen vaan arvioi sekä toteutunutta muutosta että toteutumatta jääneitä esityksiä. Tekstit ovat anteeksi pyytämättömiä. Nimenomaan Reforming Social Policy -teoksessa kannat syntyvät reippaasti. Olkoon lukijalle esimerkkinä se, jossa todetaan minut ja tekeleeni hyödyttömäksi EMU-asiantuntijaryhmässä. Julkusella kun ei ollut ”koke-musta primääriaineistoihin perustuvassa vertailevassa tutkimuksessa eikä julkaisuja rahapolitiikan ja uudelleenjakojärjestelmien yhteyksistä”, ja niinpä Julkunen saikin aikaan vain ”kirjallisuuskatsauksen vailla mitään omaa kontribuutiota”. Niinhän se oli. Puolueiden kaksiiin kasvoihin viitataan eri yhteyksissä: varsinkin vaalien läheisyydessä ne esittävät julkisuuteen ja yleisöille muuta kuin todellisia preferenssejään. Ja jos sosiaali- ja terveysministeriö laittaa syrjäytymisen ehkäisyn strategisen listansa kärkeen, se on *lip service*.

Vaikka Saari pitää jalkojaan maassa tai suorastaan sosiaalipoliittisen järjestelmän suossa, niin tuntuu kuin monet sosiaalipoliittisen väännön kohteet näyttäisivät triviaaleilta suhteessa Saaren isoihin ajatuksiin. Viime kädessä Saari on kiinnostunut uudesta suuresta transformaatiosta, habitaatiosta (à la Polanyi), moraalista arvoista ja kulttuurisesta tahdonvoimasta (à la Schumpeter).

Olen hyötynyt ja vaikuttanut Reforming Social Policysta. Silti meitä erottaa jokin, enkä tiedä, onko se tieteenalasisos (sosiologia vs mikrotaloustiede), poliittinen näkemys, sukupolvi- vai sukupuoliero. Tarvitaan ehkä kaikki nämä erot, jotta syntyisi tekstejä, jotka ovat ikään kuin pelkkää älyä ja terävyyttä vailla sosiaalipoliittista myötätuntoa ja joissa ei rivien välissä ole ”maailman toiseksi muuttumisen aiheuttamaa voimattomuutta ja sen paineen alla syyllistymistä” (näin Risto Eräsaari kuvaa minun Suunnanmuutos-kirjaani).

KIRJALLISUUS

Saari, Juho: Bridging the Gap: Financing of Social Policy in Finland, 1990–1998. In: Down from the heavens, up from the ashes. 1990s Economic Crises. The Research Programme on the Economic Crises of the 1990s in Finland. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 2001

Saari, Juho: Reformismi. Sosiaalipolitiikan perusteet 2000-luvun alussa. Helsinki: Gaudeamus, 2001

Saari, Juho: Reforming Social Policy. A Study on institutional change in Finland during the 1990s. Turku: Social Policy Association & University of Turku, Department of Social Policy, 2001.