

Hyvinvointivaltio



Risto Harisalo ja Ensio Miettinen

# HYVINVOINTIVALTIO

Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys

ISBN 951-44-6122-3 (pdf)

Copyright ©2004 Tampere University Press ja tekijät

*Myynti*

Tiedekirjakauppa TAJU

PL 617

33014 Tampereen yliopisto

puhelin (03) 215 6055

fax (03) 215 7685

taju@uta.fi

<http://granum.uta.fi>

*Taitto*

Maaret Young

*Kansi*

Juha Siro

ISBN 951-44-6068-5

Vammalan Kirjapaino Oy

Vammala 2004

# ESIPUHE

Kun kirja valmistuu, on vihdoin mahdollista katsoa taaksepäin ja arvioida tehtyä matkaa ja kiittää mukaanamme vaeltaneita hyväsydämisistä ystäviä. Heitä on ollut monia. On suurenmoista, että näinä aikoina, jolloin jokaisella on riittämiin tehtäviä ja velvollisuuksia, ihmiset ovat silti auttaneet meitä pyyteettömästi. Tästä avusta olemme heille todella kiitollisia.

Matka, jonka olemme tehneet, on ollut täynnä yllätyksiä. Aloitimme kirjamme kirjoittamisen loppukesällä vuonna 2003. Tuolloin emme edes tienneet mitä haluamme tehdä, mihin tutkimuksellamme haluamme pyrkiä. Me vain aloitimme kirjoittamisen ja ryyditimme sitä jatkuvalla keskustelulla ja väittelyllä. Kun lähetimme ystävillemme arvioitavaksi tammikuussa 2004 valmistuneen kolmannen käsikirjoitusversion, uskoimme olevamme loppusuoralla. Toisin kuitenkin kävi.

Ystäviemme arviot, huomautukset ja korjausehdotukset pakottivat meidät arvioimaan työtämme uusista lähtökohdista. Tällöin löysimme institutionaalisen analyysin ajattelumme tueksi. Se auttoi meitä tunnistamaan ja problematisoimaan ongelmia, jotka ovat jääneet mielestämme merkitykseensä nähden liian vähälle huomiolle tieteellisessä kirjallisuudessa. Työmme tarkoituksiksi muodostui siten toive edistää tutkimusta ja julkista keskustelua hyvinvointivaltiosta, jolla on hyvin keskeinen vaikutus jokaisen kansalaisen elämässä.

Ystäviemme kritiikki työtämme kohtaan vaihteli myönteisestä kielteiseen. Vaikka olemme kiinnittäneet erityistä huomiota kielteiseen kri-

tiikkiin, emme ole kuitenkaan voineet ottaa sitä kaikilta osin huomioon. Olemme myös kirjoittaneet uudestaan eräitä kriitikoiden hyväksi havaitsemia kohtia. Näissä oloissa katsoimme viisaammaksi, että emme mainitse ystäviämme nimeltä, vaikka juuri se on esipuheen yksi keskeisimmistä tarkoituksista.

Kiitämme kuitenkin vilpittömästi jokaista meitä auttanutta ystäväämme. Heidän lukumääränsä on poikkeuksellisen suuri, noin kaksikymmentä. Vakuutamme, että jokaisen kommentteja esittäneen kädenjälki näkyy työssämme jollain tavalla. Työmme olisi mielestämme ehdottomasti huonompi, jos kukaan ei olisi sitä kommentoinut.

Meillä on ollut hyvät olosuhteet kirjoittaa kirjamme. Niistä Eeva Niinimaa-Miettinen ja Isa Harisalo ovat pitäneet hyvän huolen. Siksi haluamme omistaa kirjamme heille kiitollisin mielin.

Tampereella ja Porvoossa 1.5.2004

*Risto Harisalo ja Ensio Miettinen*

# Sisällysluettelo

1. JOHDANTO .....	11
2. TOUREETTISET LÄHTÖKOHDAT JA PERUSTEET .....	18
Keskeiset teoreettiset suuntaukset .....	18
Klassinen marxismi radikaalina tutkimussuuntauksena .....	19
Uusmarxilaisuus radikaalina tutkimussuuntauksena .....	21
Institutionalismi radikaalina tutkimussuuntauksena .....	23
Vihreä teoria radikaalina tutkimussuuntauksena .....	25
Teoriaperustan valinta analyysin viitekehikseksi .....	26
3. VALTIO, HYVINVOINTI JA HYVINVOINTIVALTIO .....	30
Käsitteiden moniselitteisyys .....	30
Valtio yhteiskunnallisena instituutiona .....	31
Liberaali valtio .....	32
Korkeita tarkoituspieriä edustavat valtiot .....	35
Hyvinvointi – moniulotteinen käsite .....	36
Vapaus hyvinvointina .....	37
Hyötyoppi hyvinvointina .....	39
Taloudelliset tekijät hyvinvointina .....	41
Hyvinvointivaltio .....	42
Hyvinvointivaltion kehitys Euroopassa .....	43
Hyvinvointivaltiolliset mallit .....	46
Suomalaisen hyvinvointivaltion ominaispiirteet .....	49
Karl Marx hyvinvointivaltiossa .....	51
Yhteenveto .....	54
4. HYVINVOINTIVALTION ARVOT .....	56
Arvot inhimillisen toiminnan käyttövoimana .....	56
Mahdollisuuksien tasa-arvo .....	58
Tuloksiin perustuva tasa-arvo .....	60
Tasa-arvo lain edessä .....	63
Yhteenveto .....	64

5. JULKISET PALVELUT HYVINVOINTIVALTIOSSA .....	67
Julkisen palvelun moniulotteisuus .....	67
Julkisen palvelun erinomaisuus .....	69
Politiikka ja julkiset palvelut .....	72
Johtaminen ja julkiset palvelut .....	76
Yrittäjyys ja julkiset palvelut .....	79
Yrittäjyys uutena palveluinstituutiona .....	80
Hintajärjestelmä uutena palveluinstituutiona .....	83
Kuluttajien valinta uutena palveluinstituutiona .....	84
Hajautettu hierarkia ja julkiset palvelut .....	85
Yhteenveto .....	86
6. JULKINEN SÄÄNTELY HYVINVOINTIVALTIOSSA .....	88
Julkisen sääntelyn ulottuvuudet .....	88
Julkisen sääntelyn perimmäinen tarkoitus .....	90
Julkisen sääntelyn hyvinvointivaltiolliset tarkoitukset .....	91
Monopolit ja markkinoiden epäonnistuminen .....	91
Negatiiviset ulkoiset vaikutukset ja markkinoiden epäonnistuminen .....	92
Tiedon epäsymmetria ja markkinoiden epäonnistuminen ....	94
Julkiset ohjelmat ja markkinoiden epäonnistuminen .....	95
Markkinoiden epäonnistumista korjaavan julkisen sääntelyn institutionaalinen kritiikki .....	97
Markkinoiden epäonnistumista korjaavan sääntelyn seuraukset .....	99
Markkinoiden epäonnistumista korjaavan sääntelyn kehittäminen .....	102
Yhteenveto .....	104
7. OIKEUDET HYVINVOINTIVALTIOSSA .....	107
Oikeuksien merkitys ja määrittely .....	107
Luonnonoikeudet oikeuksien perustana .....	108
Lakiin perustuvat oikeudet .....	111
Poliittiset oikeudet .....	111
Taloudelliset oikeudet .....	112
Sosiaaliset oikeudet .....	114
Taloudellisten oikeuksien institutionaalinen kritiikki .....	116
Sosiaalisten oikeuksien institutionaalinen kritiikki .....	117
Yhteenveto .....	118



8. AY-LIIKE HYVINVOINTIVALTIOSSA.....	121
Ay-liikkeen yhteiskunnallinen perusta .....	121
Ay-liikkeen älyllinen ongelma .....	122
Teollinen menneisyys älyllisenä ongelmana .....	123
Elämisen ankaruus .....	123
Rahan tyrannia .....	125
Nälkäpalkka .....	126
Kehnot työolot .....	127
Pitkät työajat .....	128
Arvot ja asenteet .....	129
Isännän ääni .....	130
Poliittinen utopismi ay-liikkeen käyttövoimana .....	131
Ay-liikkeen merkitys .....	132
Yhteenveto.....	134
9. YKSIÖ JA YHTEISÖ HYVINVOINTIVALTIOSSA.....	135
Poliittinen jännite .....	135
Individualismi käsitteenä .....	136
Yhteisöllisyys käsitteenä .....	138
Individualismin ja yhteisöllisyyden konvergenssi .....	140
Vahvistuva individualismi, heikkenevä yhteisöllisyys.....	140
Pettävä itseriittoisuus .....	141
Itseisarvollinen erottumistarve .....	142
Tunneilmaston vahvistuminen .....	142
Moraalinen köyhyys .....	143
Vahvistuva yhteisöllisyys, heikkenevä individualismi.....	144
Heikkenevä aloitteellisuus .....	144
Vahvistuva ulkoinen ohjaus .....	145
Vahvistuva ryhmäajattelu .....	146
Yhteenveto.....	147
10. HENKILÖSTÖ HYVINVOINTIVALTIOSSA .....	149
Organisaatioteorian kehitys .....	149
Asiantuntijat ja poliittiset päättäjät .....	152
Kansalaisten kommentoijasta eliitin kommentoijaksi .....	155
Johtamisen ongelmallisuus .....	157
Yhteenveto.....	158

11. HYVINVOINNIN RAHOITUS HYVINVOINTIVALTIOSSA .....	160
Rahan paradoksit .....	160
Verotus hyvinvointivaltiossa .....	161
Verotuksen vaikutus taloudelliseen kasvuun .....	164
Tasavero progressiivisen verotuksen vaihtoehtona .....	166
Yhteenveto .....	167
12. LOPPUPOHDINTA .....	169
LÄHTEET .....	175

# I. JOHDANTO

Kysymys, joka meitä askarruttaa ja johon etsimme vastausta, on seuraava: Onko hyvinvointivaltio kyennyt toteuttamaan siihen kohdistetut odotukset ja vaatimukset? Hyvinvointivaltion yleisenä tavoitteena on inhimillinen, oikeudenmukainen ja tasa-arvoinen yhteiskunta. Ovatko näitä asioita koskevat tavoitteet ja toiveet toteutuneet jo vuosikymmeniä kestäneessä hyvinvointivaltiopolitiikassa? Yritämme selvittää oikeutavatko julkisen vallan saavutukset jatkamaan hyvinvoinnin politiikkaa vai olisiko syytä harkita siitä luopumista.

Nämä ovat vakavia ja perustavaa laatua olevia kysymyksiä, jotka koskettavat koko yhteiskuntaa. Hyvinvointivaltiota koskevassa tutkimuksessa on perinteisesti tukeuduttu tilastolliseen analyysiin yhteiskunnallisten ongelmien alkuperästä ja luonteesta, julkisen vallan toimenpiteistä ja taloudellisista uhrauksista ongelmien ratkaisemiseksi. Tilastojen ja numeroiden avulla on tuskin mahdollista avata kaikkia hyvinvointivaltion ominaisuuksia ja tunnistaa siinä vaikuttavia voimia. Esimerkiksi valtaa, vallankäyttöä ja valintoihin vaikuttavia psykologisia ja ideologisia motiiveja ei ole helppo tutkia tilastollisesti.

C. Wright Mills toteaa, että ihmisten odotukset ja toiveet paremmasta voivat estää heitä näkemästä heihin kohdistuvan vallankäytön perimmäisiä motiiveja. Hän jatkaa, että vallanpitäjiin ja heidän julkistamiinsa tavoitteisiin vetoaminen on kaiken yhteiskuntatieteellisen tiedon mukaan utopistista sanan kielteisessä merkityksessä. Kun tutkijat hyväksyvät kritiikittä vallanhaltijoiden käsitykset yhteiskunnallisista

ongelmista ja päämääristä, heistä voi huomaamatta tulla politiikan auktoriteetteja pönkittäviä ideologeja ja vallankäytön teknikoita (Mills 1982, s. 185).

Tutkimme hyvinvointivaltiota teoreettisesti ja kriittisesti. Hyvinvointivaltiosta ja sitä edistävästä politiikasta yritämme nostaa esille vähäiselle huomiolle jääneitä mutta periaatteellisesti merkittäviä ongelmia, koetella olettamusten pitävyyttä ja suositusten ja johtopäätösten kestävyyttä. Kriittisyys ei suinkaan tarkoita kielteistä suhtautumista ihmisten hyvinvointiin, vaan siinä on kysymys ideoiden ja ilmiöiden tasa-puolisesta ja kohtuullisesta arvioinnista (Kakkuri-Knuutila 1999, s. 16). Koettelemalla kriittisesti hyvinvointivaltiota ja -yhteiskuntaa koskevia käsityksiä yritämme selvittää olemmeko todella oikealla tiellä niitä koskevassa ajattelussa ja käytännön toiminnassa.

Valitsemamme lähestymistapa ei ole uusi. Yhteiskuntatieteessä on johdonmukaisesti korostettu myös ajattelun merkitystä huolellisen ja moitteettoman empiirisen analyysin rinnalla. Molemmat lähestymistavat ovat saaneet myös kritiikkiä osakseen. Pohdinnallista tutkimusotetta pidetään tarkoituksenmukaisena, jos se auttaa tunnistamaan uusia syy- ja seuraussuhteita, avaamaan uusia tapoja ymmärtää asiat ja tasoitamaan tietä niiden empiiriselle tutkimukselle. Esimerkkejä tällaisista tutkimuksista ei ole vaikea löytää. Niitä ovat mm. Adam Smithin *The Theory of Moral Sentiments*, Edvard Bernsteinin *Sosialismin edellytykset ja sosialidemokratian tehtävät*, Thorstein Veblenin *Joutilas luokka* ja John Kenneth Galbraithin *Uusi yhteiskunta*. Tuomalla esille nämä tutkijat haluamme osoittaa, että olemme hyvässä seurassa, vaikka emme yllä samaan kuin he.

On mahdollista kysyä kuinka ajankohtaista ja harkittua on kohdistaa huomio hyvinvointivaltioon. Eivätkö hallitukset niin Suomessa kuin muuallakin ole jo usean vuoden ajan yksityistäneet, vähentäneet sääntelyä, rajoittaneet tulonsiirtoja ja purkaneet hyvinvointivaltion rakenteita? George Soros hyökkää kirjoissaan *The Crisis of Global Capitalism* ja *Open Society* markkinafundamentalismia vastaan, joka uhkaa hänen mielestään yhteiskunnan tervettä kehitystä uskottelemalla, että ihmisten on itse tyydytettävä tarpeensa markkinoilla kilpailemalla toistensa kanssa. Soroksen mukaan markkinafundamentalismi on ihmisille jopa suurempi vaara kuin yksikään tunnetuista totalitaristisista ideologioista.

Soros ei ole suinkaan ainoa, jonka mielestä tutkimuksellinen huomio tulisi kohdistaa hyvinvointivaltion kritiikin sijasta markkinoiden ylivallan kritiikkiin. Tunnetuimpia markkinoiden valta-asemaa kuvaavista tutkimuksista ovat mm. John Grayn *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*, Dani Rodrikin *Has Globalization Gone Too Far?* ja Thomas Friedmanin *The Lexus and the Olive Tree*. Useat suomalaiset poliitikot, mielipidejohtajat, ajattelijat ja tutkijat jakavat Soroksen käsityksen markkinafundamentalismista ja sen ensisijaisuudesta hyvinvointivaltioon verrattuna.

Onko hyvinvointivaltiota koskeva tutkimuksemme menneisyyden jäänne, joka todistaa kyvyttömyyttämme seurata aikaamme? Olisiko sittenkin kriittinen huomio kiinnitettävä markkinafundamentalismiin hyvinvointivaltion sijasta? Vastauksemme näihin kysymyksiin on ei. Pidämme valintaamme tarkastella hyvinvointivaltiota hyvin perusteltuna seuraavista syistä.

Käytännössä mitään siirtymää valtiojohtoisesta yhteiskunnasta markkinavetoiseen yhteiskuntaan ei ole tapahtunut. Julkisen talouden osuus koko kansantaloudesta kasvoi vuodesta 1990 vuoteen 2000 peräti 5,4% (ks. erityisesti Kettl 2000, s. 52–54). Tosin henkilökunnan lukumäärä väheni vuodesta 1990 vuoteen 1997 kuitenkin 2,6% (Kettl 2000, s. 55–56). Vertaillessaan Suomea eräisiin johtaviin OECD-maihin Kettl toteaa, että Suomi on yksityistänyt julkisia palveluita erittäin maltillisesti, käyttänyt maltillisesti erilaisia markkinamekanismeja hallintoaan uudistaessaan ja hajauttanut maltillisesti myös keskitettyä päätöksentekoa. Suomessa hallinnon uudistaminen on perustunut uuden julkisjohtamisen ideoille ja periaatteille, joille on tunnusomaista keksiä uusia keinoja julkisten tehtävien ja velvollisuuksien hoitamiseksi eikä purkaa julkista hallintoa markkinoiden hyväksi (ks. erityisesti Osborne & Gaebler 1993, Kettl 2000 ja Tiihonen 2003).

Valtio suunnittelee, rahoittaa ja tuottaa tänään julkisia palveluita kuten ennenkin. Käytännössä valtion ja kuntien velvollisuudet eivät ole suinkaan vähentyneet, vaan lisääntyneet uusien tarpeiden ja vaatimusten keksimisen myötä. Julkisen talouden osuus kansantaloudesta ei ole vähentynyt, vaan kasvanut. Yritykset elvyttää julkisen toiminnan ja koko kansantalouden innovatiivisuutta ja tuottavuutta on tehty pääsääntöisesti vanhan järjestyksen ehdoilla, säännöillä ja ohjauksessa. Vastoin yleistä käsitystä Suomi on edelleen vahvasti valtiojohtoinen maa, jossa julkisella vallalla on vahva vaikutus ihmisten, yritysten ja kansalais-

järjestöjen elämässä. Tilanne on sama mm. Venäjällä, jossa kansalaisten ahdinko ja koettelemukset on pantu virheellisesti markkinoiden syyksi.

Kun markkinoiden merkitystä ja tuloksia on alettu korostaa, julkisen vallan vaikutus asioiden syihin ja seurauksiin on jäänyt väistämättä vähälle huomiolle. Analyysi, joka unohtaa, että markkinat ja yhteiskunta toimivat julkisen vallan luomassa ja rakentamassa viitekehyksessä, johtaa harhaan ja virheellisiin tuloksiin. Tämä näkökohta on luonnollista unohtaa markkinoista puhuttaessa. Se unohtuu helposti myös ihmisiltä, joilla on harrastustensa ja työnsä puolesta näkökulma vain osaan julkisen vallan kokonaisuudesta. On tietenkin mahdollista, että eri puolilla yhteiskuntaamme tehdään analyysia julkisen vallan suhteista markkinoihin ja yhteiskuntaan, mutta siitä ei voi vielä päätellä, että valta olisi peruuttamattomasti siirtynyt markkinoille.

Hyvinvointivaltio saavutuksineen, kokemuksineen ja haasteineen on edelleenkin hyvin ajankohtainen ja hyväksyttävä tutkimuksen kohde. Hyvinvoinnin valtiollisessa ja yhteiskunnallisessa ajattelussa on todella tilaa kriittiselle ja vaihtoehtoja tuottavalle ajattelulle kuten seuraavat kolme esimerkkiä osoittavat.

Hyvinvointivaltiollisessa ajattelussa valtiota pidetään apriorisesti yhteistä hyvää tuottavana instituutiona. Tämä käsitys on kuitenkin liian pelkistävä vastatakseen todellisuutta. Klassisessa marxilaisessa ajattelussa valtio on pääoman omistajien eli kapitalistien apulainen. Jokainen valtio voi toimia mielivaltaisesti ja seurauksista piittaamatta. Valtion puolesta päätöksiä tekevillä ihmisillä on myös omia tavoitteita ja intressejä, joita he haluavat edistää ja suosia. Tämä voi saada heidät vähättelemään ja jopa torjumaan niitä pyrkimyksiä, jotka eivät vastaa heidän toiveitaan. Jos joku yritys olisi aiheuttanut edes murto-osan siitä hävityksestä ja tuhosta, jonka valtiot ovat sodillaan saaneet aikaiseksi, se ei saisi missään eikä koskaan lupaa toimia laillisesti.

Käsitykset aineelliseen hyvinvointiin vaikuttavista syy- ja seuraussuhteista ovat ajan myötä hämärtyneet ihmisten mielissä. Ilmari Kiannon *Ryysyrannan Jooseppi* on tästä hyvä esimerkki. Jopa Kiannolta itseltään jäi huomaamatta, että Jooseppi oli köyhä, koska valtio ei sallinut hänen harjoittavan laillisesti viinan valmistusta, jossa Jooseppi olisi saattanut menestyä jopa yrittäjänä ja tuottaa samalla vaurautta perheelleen ja kotikunnalleen. Kianto ei syyttänyt valtiota Joosepin yhteiskunnallisesta kurjuudesta.

Ihmisten hyvinvoinnin aste rinnastetaan usein verotukseen. Ajatuksena on, että mitä korkeampi verotus, sitä suurempaa on kansalaisten hyvinvointi. Tästä syystä verojen alentamista pidetään hyvin ongelmallisena eikä sellaista riskiä haluta mielellään ottaa. Jos väite verotuksen hyvinvointia lisäävästä vaikutuksesta pitää kuitenkin paikkansa, eikö silloin valtion pitäisi verottaa kansalaisten tuloja jatkuvasti yhä enemmän. Kuinka paljon valtio voisikaan tuottaa hyvinvointia, jos se verotaisi esimerkiksi 90% kaikista tuloista? Jos ajatuskulkua on vaikea hyväksyä, verotuksen taustalla voi olla muitakin motiiveja kuin huoli kansalaisten hyvinvoinnista. Näitä voivat olla esimerkiksi halu pysyä vallassa, edistää omia intressejä ja puolustaa omia saavutuksia.

Haluamme työllämme saavuttaa ensisijaisesti hyvinvointivaltion ammattilaiset; poliitikot, virkamiehet, ay-johtajat, tutkijat, mielipidevaikuttajat ja alalle valmistautuvat opiskelijat. Jos tutkimuksemme löytäisi vielä tiensä kansalaisten lukemistoon, olisimme todella onnistuneet tehtävässämme. Lukijoita, jotka epäilevät kirjaamme tarttumisen hyödyllisyyttä, muistutamme, että hyvinvointivaltiolle voi olla suurempi riski jättää kritiikki huomiotta kuin kohdata se avoimesti. Jos hyvinvointivaltio kestää kritiikin koettelon, se vahvistuu eikä suinkaan heikene.

Kirja on jatkoa aiemmin kirjoittamillemme kirjoille. Ensio Miittisen ja Esa Saarisen tutkimus *Muutostekijä* on kuvaus siitä, kuinka yritys voidaan vapauttaa johtamisen ja hallinnollisten käytäntöjen alistussuhteista, paternalismista ja hierarkiasta. *Muutostekijä* korostaa näkemyksellisyuden merkitystä yritysten johtamisessa ja luo perustan yritysten sisäisten rakenteiden ja prosessien kehittämiseksi. Se raivaa tilaa henkisten voimavarojen johtamiselle.

Tutkimuksemme *Vastuuyhteiskunnan peruslait: Tutkimusmatka ihmisen yhteiskuntaan* on yritys hahmottaa keskitetysti johdetun yhteiskunnan ongelmia ja luoda teoreettiset perusteet sen muuttamiseksi vastuuyhteiskunnaksi. Tutkimuksemme *Luottamus pääoma: Yrittäjyyden kolmas voima* käsittelee luottamusta johtamisen yhtenä keskeisistä peruskivistä. Yritämme siinä osoittaa, että luottamus selittää yrityksen menestystä markkinoilla ja henkilöstön sitoutumista yrityksen päämääriin. *Klassisessa liberalismissa*, joka on kolmas tutkimuksemme, esittelemme liberalismiin klassisen tradition viisi huomattavinta koulukuntaa.

Neljäs tutkimuksemme *Globalisaatio: Avoin vai suljettu maailma* käsittelee globalisaation vaihtoehtoja ja niiden perustana olevia argumentteja. Puolustamme siinä käsitystä, jonka mukaan kieltäytyminen osallistumasta kansainväliseen taloudelliseen ja kulttuurilliseen vaihdantaan on myös globalisaatiota, mutta toisin keinoin ja vaikutuksin. Siksi kirja erittelee niitä poliittisia päätöksiä, jotka vievät kehitystä joko kohti avointa tai suljettua maailmaa. Kirjaamme *Epäsuosittuja ajatuksia yhteiskuntapolitiikasta* olemme koonneet kirjoittamiimme kriittisiä artikkeleita eri aiheista.

On vielä syytä mainita kaksi tutkimusta, jotka ovat viitoittaneet tietämme kohti hyvinvointivaltiota. Näistä ensimmäinen on Risto Harisalon *Työn luominen; Askel kohti toista teollista vallankumousta*, jossa etsitään delfoi-menetelmän avulla ideoita uuden työn luomiseksi. Tutkimuksen mukaan uutta työtä voidaan saada aikaan purkamalla julkista sääntelyä ja työelämän kollektiivisia käytäntöjä. Eräs *Työn luomisen* keskeisistä havainnoista oli, että julkiset palvelut eivät ole este uuden työn luomiselle kuten on usein oletettu.

Toinen on Risto Harisalon tutkimus *Euroopan Unioni yritystoiminnan sääntelijänä*, joka kuvaa sitä, kuinka suurten elintarvikealan yritysten ylimmät johtajat kokevat alaansa koskevan EU-sääntelyn. He toivoivat, että Euroopan Unioni voisi sääntelyllään selkeyttää kotimaista sääntelyä, vähentää sen diskriminoivaa luonnetta ja edistää yritysten tasa-arvoa lain edessä. Toisaalta he pelkäsivät, että EU:n myötä asiat muuttuvat entistä byrokraattisemmiksi ja vaikeammiksi. Tutkimus avasi meille näkökulman kansainvälisen sääntelyn merkityksen ymmärtämiseen.

Tutkimuksessamme on kaksitoista päälukua. Johdannon jälkeisessä toisessa pääluvussa luodaan käsitteellinen viitekehys, josta johdetaan ja perustellaan tutkimuksessa analysoitavat kahdeksan asiakokonaisuutta. Näistä neljä edustaa hyvinvointivaltion strategista ulottuvuutta eli arvoja, palveluita, sääntelyä ja oikeuksia. Neljä muuta edustaa hyvinvointivaltion taktisia ulottuvuuksia eli ammattiyhdistysliikkeen roolia, individualismin ja yhteisöllisyyden välistä jännitettä, hyvinvoinnin tuottajia eli henkilöstöä ja hyvinvoinnin rahoituksen problematiikkaa.

Kolmas pääluku käsittelee teoreettisen viitekehyyksen ytimessä olevaa asiaa eli hyvinvointivaltiota. Tässä luvussa huomio kiinnitetään hyvinvoinnin, valtion ja yhteiskunnan käsitteisiin sekä siihen, kuinka hy-



vinvointivaltio on ajallisesti kehittynyt. Luvussa tarkastellaan myös Karl Marxin ajattelun vaikutusta modernille hyvinvointiajattelulle.

Pääluvut IV, V, VI ja VII käsittelevät teoreettisen viitekehyksen hyvinvointivaltio strategisia ulottuvuuksia; arvoja, palveluita, sääntelyä ja oikeuksia. Näiden avulla valtio toteuttaa hyvinvointistrategiaansa. Pääluvut VIII, IX, X ja XI käsittelevät sitten hyvinvointivaltion taktisia ulottuvuuksia eli ay-liikettä, yksilön ja yhteiskunnan problemaattista suhdetta, henkilöstöön ja rahoitukseen liittyviä ongelmia. Viimeisessä pääluvussa luodaan yhteenveto tehdystä tarkastelusta ja kootaan johtopäätökset. Toivomme lukijoittemme viihtyvän seurassamme.

## 2. TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT JA PERUSTEET

### *Keskeiset teoreettiset suuntaukset*

Yhteiskuntatieteellinen tutkimus on teoreettisesti erittäin monipuolista ja siitä on vaikea tehdä kaikkia tyydyttävää yhteenvetoa. Jokainen yritys yhteenvedoksi on väistämättä ongelmallinen ja epätydyttävä jossain suhteessa tai jonkun erityisen kriteerin tai tutkijan mukaan tarkasteltuna. Eri tieteenaloilla on niiden omista tutkimuksista vakiintuneita luokituksia, jotka eroavat todennäköisesti joissakin suhteissa toisistaan.

Yhteiskuntateoriat, joihin eri teorit ja tutkimussuuntaukset voidaan suhteellisen tyhjentävästi ryhmitellä, ovat liberalismi, radikalismi ja konservatismi. Taulukko II.1 havainnollistaa nämä teoreettiset suuntaukset ja ryhmittelee niiden puitteissa tehdyn tutkimuksen.

#### TAULUKKO II.1.

Yhteiskuntateoreettiset suuntaukset ja niiden teoreettinen kehitys

KONSERVATISMI	LIBERALISMI	RADIKALISMI
1. Klassinen konservatismi	1. Klassinen koulukunta	1. Klassinen marxismi
2. Traditionaalinen konservatismi	2. Itävaltalainen teoria	2. Uusmarxismi
3. Antikommunistinen konservatismi	3. Chicagon koulukunta	3. Institutionalismi
4. Uskonnollinen konservatismi	4. Julkisen valinnan teoria	4. Vihreä teoria
5. Moderni konservatismi	5. Anarkokapitalismi	

Konservatismien teorioiden luokittelu perustuu George Nashin kirjassaan *The Conservative Intellectual Movement in America since 1945* esittämään tapaan, joka on altis kritiikille etenkin eurooppalaisesta näkökulmasta (vrt. esim. Tännsjö 2001). Liberalismia kuvaava luokittelu perustuu Risto Harisaloon ja Ensio Miittisen kirjassaan *Klassinen liberalismi* esittämään tapaan. Radikalismi on luokiteltu keskeisten yhteiskuntateoreettisten virtausten mukaan ja myös sitä voidaan kritisoida mm. luokittelun pelkistäväydestä ja kattavuudesta.

Taulukko osoittaa, että eri teoreettisten suuntausten sisällä tutkimus on suhteellisen eriytynyttä ja että pelkästään tutkimussuuntauksen nimeen vetoamalla siitä ei voi saada tyhjentävää kuvaa. Tutkimussuuntausten teorioiden käsittelemät tutkimusohjelmat, käsitteet, painopisteet ja menetelmät voivat erota huomattavasti toisistaan. Tässä luvussa tarkoituksena ei ole käydä läpi eri suuntauksia teorioineen, vaan valita niistä yksi tutkimuksen perustaksi.

Tällöin valinta kohdistuu radikalismiksi kutsumaamme tutkimussuuntaukseen. Valinnan perusteena on se, että hyvinvointivaltion katsotaan edustavan radikaalia vaihtoehtoa konservatismille, joka korostaa yhteiskuntakäytäntöjen ja -instituutioiden pysyvyyttä, ja liberalismille, jonka suosimaa markkinataloutta pidetään teollisen vallankumouksen epätyytyttävänä jäänteenä.

## *Klassinen marxismi radikaalina tutkimussuuntauksena*

Karl Marx loi yhteistyössä Friedrich Engelsin kanssa marxismiksi kutsutun teorian ja poliittisen liikkeen 1800-luvulla. Marxismista muodostui suhteellisen nopeasti teollisen yhteiskunnan merkittävin vastavoima. Se haastoi konservatiivit ja laissez faire -oppia julistavat liberaalit ajattelijat ja valtiomiehet. On tuskin liioittelua sanoa, että marxismi selviytyi voittajana pitkälle 1900-luvulle jatkuneessa ideologioiden välisessä kamppailussa.

Marxin yhteiskuntakäsitys oli materialistinen. Hän torjui suorasuhteisesti kaiken yliluonnollisen eikä hyväksynyt mitään käsitystä, ei filosofista eikä uskonnollista, joka yritti selittää yhteiskuntaelämän yliluonnollisten voimien tuotteeksi. Hän väitti, että valtiomuotojen ja oikeussuhteiden selitys ei ole niissä itsessään, vaan niiden juuret ovat yhteis-

kunnan aineellisissa eli tuotannollisissa olosuhteissa, jotka hän jakoi tuotantovoimiin ja tuotantosuhteisiin (Acton 1968, s. 43–44). Tätä logiikkaa ihmiset kantavat tietoisesti tai tiedostamatta mielessään.

Yksi Marxin ajattelua kuvaavista kiinnostavista ulottuvuuksista on hänen analyysinsä ihmisten ajattelun luontaisesta dynamiikasta. Sitä, mitä ihmiset sanovat tekevänsä ja miksi, ei voida pitää luotettavana selityksenä sille mitä he todella tekevät ja millaisia intressejä he todella edustavat (Acton 1968, s. 65). Tämä ei johdu siitä, että ihmiset valehtelevat, vaan siitä, että he eivät ymmärrä niitä voimia, jotka pitävät yhteiskuntaa liikkeessä ja yhteiskunnan mukana heitä itseään (Acton 1968, s. 65). Ihmisten ajattelussa on siis olemassa ideologinen ylärakenne, joka kaippaa enemmän tulkintaa kuin poliittinen arkiajattelu jokapäiväisistä ongelmista, tehtävistä ja haasteista.

Marxin logiikan perusteella voidaan väittää, että ihmiset elävät illuusioiden varassa, jotka syntyvät yhteiskunnan taloudellisista olosuhteista, kaupan ja teollisuuden ensisijaisuudesta, jota he eivät ymmärrä. Marxin tavoitteena oli kaivaa esiin yhteiskuntaelämän vaikuttavin, mutta näkymätön perusta sen johdannaisilmiöiden alta, joihin ihmisten huomio useimmiten kohdistui. Marx halusi riisua naamiot ja romahduttaa illuusiot (Acton 1968, s. 66). Historiallista materialismia metodinaan käyttävät pystyvät ymmärtämään uskonnon puolustajia, filosofeja ja taiteilijoita paremmin kuin he ymmärtävät itseään (Acton 1968, s. 66). Ehkä tänään tähän listaan voitaisiin lisätä myös hyvinvointivaltion kannattajat.

Marx syytti markkinataloutta eli kapitalismin mahdollistamaa tuotantojärjestelmää riistosta, joka köyhdytti työväestön suuren enemmistön ja rikastutti pääomia omistavien pienen vähemmistön ja tuotti tulokseksi yhteiskunnallisten olosuhteiden kärjistymisen köyhyydeksi ja vieraantumiseksi. Marxin mukaan myytävien hyödykkeiden arvo määräytyy niiden tuottamiseen uhratun työn arvon perusteella. Marx asetti kysymyksen niin, että kuinka työnantaja voi saada voittoa, jos hänen on myytävä tavarat siihen hintaan, jonka hänen palveluksessaan olevat työläiset ovat suorittaneet niitä tuottaessaan.

Marxin vastaus tähän kysymykseen oli se, että työnantaja maksaa työläisilleen vähemmän kuin heidän työnsä arvo on hänelle ja että myymällä tuotteet markkinoilla niiden todellisen arvon mukaan hän saa tuotteistaan itselleen haluamansa voiton. Työläisille mekanismi merkitsee riistoa, työnantajalle se merkitsee lisäarvoa. Juuri tässä on Marxin

mukaan kapitalistisen huijauksen ydin, koska kapitalismi on mahdotonta ilman riistoa ja lisäarvoa (Acton 1968, s. 76). Juuri tästä syystä kapitalistinen valtio tarvitsee myös joukkotyöttömyyttä, jotta työnantajat saavat helposti työvoimaa, joka alistuu riistoon ja huijaukseen ja joka ei leivän menettämisen pelosta aseta tilannettaan kyseenalaiseksi (Lindbeck 1973, s. 21).

Marx ei kiinnittänyt mainittavaa huomiota valtioon, jota hän piti kapitalistien edun asianajajana ja suojelijana. Marx oletti, että valtio asettuisi johdonmukaisesti ristiriitatilanteissa kapitalistien puolelle työläisten enemmistöä vastaan. Valtio on siten parasiittinen instituutio, joka mahdollistaa riiston ja lisäarvon. Hän oletti, että yhteiskuntaelämän saavuttaessa täydellisyytensä kommunismissa ihmisillä ei ole enää tarvetta turvautua valtioon ja valtio voisi yksinkertaisesti menettää merkityksensä ja kuihtua pois.

## *Uusmarxilaisuus radikaalina tutkimussuuntauksena*

Ajan myötä Karl Marxin klassinen marxismi on löytänyt uusia muotoja ja ulottuvuuksia eikä marxismia voida enää pitää monoliittisena teoriaana. Uudelle marxilaisuudelle tai uusvasemmistolle, joksi sitä myös kutsutaan, on ominaista aatteellinen ja poliittinen epäyhtenäisyys (Lindbeck 1973, s. 9). Uusmarxilaisuudella on kuitenkin vaikutusvaltainen asema yhteiskuntatieteissä. Uusmarxismien monipuolisuuden vuoksi sitä koskevan tarkastelun painopiste on kohdistettava siinä tunnistettaviin suuriin linjoihin ja kysymyksenasetteluihin. Uusmarxilaisista ajattelijoista tunnetuimpia ovat mm. Antonio Gramsci, Maurice Dobb, Herbert Marcuse, Ernst Mandel, Paul Sweezy, Paul Baran ja Andre Gorz.

Uusmarxilaisuus on matkan varrella lähestynyt institutionalismia siinä määrin, että niitä on ajoittain vaikea erottaa toisistaan. Malcolm Sawyerin *The Challenge of Radical Political Economy* on hyvä esimerkki tutkimuksesta, joka liikkuu kummallakin alueella. Uusmarxilaisista ajattelijoista ja tutkijoista monet ovat sitä mieltä, että kriittinen ajattelu on heille tärkeämpää kuin toimia johdonmukaisesti jostain yleisestä leimasta tai otsikosta johdettujen käsitysten mukaan.

Marxin hengessä uusvasemmisto on kiinnostunut monopoleista, monikansallisista yrityksistä ja markkinatalouden erityispiirteistä. Kun Marx oli kiinnostunut yritysten monopolisoitumistendensseistä, uusmarxilaiset ajattelijat sisällyttivät analyysiinsä myös julkiset monopolit (Sawyer 1989, s. 307, 321 ja 327). Marxin tavoin he tulkitsevat julkisen toiminnan tarkoituksena yritysten intressien edistämiseksi ja markkinoiden palvelemiseksi. Tästä seuraa vaatimus, jonka mukaan julkisia palveluorganisaatioita on käsiteltävä kuin yrityksiä, jotta niiden toiminta voidaan yhtenäistää ja eliminoida niistä kulttuurilliset erityispiirteet (ks. erityisesti Barlow & Robertson 1996, s. 61 ja 70 ja Goldsmith 1996, s. 88).

Kansainvälisellä tasolla uusmarxilaiset voivat seurata sitä monopolisoitumiskehitystä, johon Marx uskoi, mutta jota hän seurasi lähinnä kansallisella tasolla. He käyttävät termiä uskolonialismi kuvaamaan rikkaiden maiden omistamien suuryritysten hallitsevaa asemaa kolmannen maailman maissa. He kritisoivat suuryrityksiä siitä, että menemällä kehitysmaihin ne pystyvät välttämään kotimaansa julkiset velvoitteet ja että niillä on kyllin vahva neuvotteluasema vaatiakseen sijaintimaiden hallituksilta ylimääräisiä etuja (Korten 1996, s. 26 ja Khor 1996, s. 48). Uusvasemmistolle yritysten vapaus on sitä, että ne saavat tehdä tahtonsa mukaan ja riistää muilta vapauden olla eri mieltä (ks. erityisesti Mander 1996, s. 12). Kansainvälisiä kaupan vapautta edistäviä organisaatioita (esimerkiksi WTO, Nafta jne) uusmarxilaiset pitävät globaalien yritysten asianajajina (Mander 1996, Khor 1996 ja Nader & Wallach 1996).

Uusmarxilaiset ovat kohdistaneet huomionsa useisiin markkinatalouden erityispiirteisiin kuten tasa-arvoon, työttömyyteen ja suurten yritysten vahvaan valta-asemaan markkinoilla ja politiikassa. Yritykset pystyvät pakottamaan ihmiset tarpeettomiin uhrauksiin työntekijöinä, kuluttajina ja kansalaisina. Ay-liike on joutunut taipumaan yritysten edessä. Kirjassaan *Uusi yhteiskunta* Galbraith osoittaa, että yrityksiä ei kiinnosta selvittää mitä hyödykkeitä kuluttajat todella haluaisivat ja tarvitsisivat. Dominoimalla markkinoita yritykset vähättelevät paikallisia markkinoita, tarpeita ja erityisvaatimuksia.

Klassisen marxismiin tapaan uusmarxilaiset ovat kiinnostuneita vallan ja riistämisen eri muodoista ja yhteiskunnallisista seurauksista kuten vieraantumuksesta ja epätasa-arvosta tuotosten ja kulutusmahdollisuuksien suhteen. He suhtautuvat epäillen olettamukseen sosiaalisten prosessien luontaisesta harmoniasta. Jännitteet tuotannontekijöitä omista-

vien ja omistamattomien välillä ovat todellisia ja ratkaisemattomia kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.

Uusmarxilaiset suhtautuvat kriittisesti kvantitatiiviseen tutkimustraditioon yhteiskuntatieteissä. Se ei heidän mielestään kohdistu tutkijoiden huomiota riittävästi sellaisiin ilmiöihin, joita on hyvin vaikea tutkia määrällisin suurein. Tällaisia ilmiöitä esiintyy politiikan ja talouden vuorovaikutuskentässä ja ne ovat yhtä merkittäviä, mahdollisesti jopa merkittävimpiä, kuin kvantitatiiviseen tutkimukseen soveltuvat ilmiöt (ks. esim. Reich 1995, s. 115). He edellyttävät, että myös näitä ilmiöitä on voitava tutkia, vaikka sitä ei voida tehdä kvantitatiivisin menetelmin.

### *Institutionalismi radikaalina tutkimussuuntauksena*

Institutionalismi korostaa erilaisten instituutioiden keskeistä asemaa ja merkitystä yhteiskuntaelämän ylläpitäjinä, puolustajina ja muuttajina. Institutionalismi pitää organisaatioita ja niiden erilaisia yhteenliittymiä ja verkostoja analyysin perusyksikköinä. Sen mukaan politiikkaa, taloutta, hallintoa ja kulttuuria voidaan parhaiten ymmärtää tutkimalla instituutioita ja organisaatioita eikä yksittäisiä ihmisiä tai ihmisryhmiä omine käsityksineen, kokemuksineen ja vaatimuksineen. Kun markkinoiden tutkija kiinnittää huomionsa yksilöihin ostajina ja myyjinä, instituutioiden tutkija analysoi markkinoita organisoituneina rakenteina ja niiden välisenä vuorovaikutuskenttänä, johon yksittäisten ostajien ja myyjien on sopeuduttava ja alistuttava (Sawyer 1989, s. 6). Instituutioiden markkinat ovat siis huomattavasti enemmän kuin kuva, joka saadaan analysoimalla vain markkinoilla vaihtoon osallistuvia ostajia ja myyjiä.

Institutionalismi on uusmarxilaisuuden tavoin monipuolinen ja -ulotteinen tutkimussuuntaus, josta on vaikea tehdä kattavaa yhteenvetoa. Institutionalismi on läheistä sukua mm. korporatiiviselle yhteiskunta-analyysille (Naurin 2001, s. 89–94). Sawyer luonnehtii institutionalismia radikaaliksi poliittiseksi taloustieteksi, joka etsii tutkimuskohteistaan instituutioita aktiivisia ja motivoivia perimmäisiä voimallähdeitä tyytymättä suurelle yleisölle tarjottuihin selityksiin tarkoituksien hyvydestä ja tarkoituksenmukaisuudesta. Instituutioiden tutkijat haluavat pureutua syvälle tutkimaansa ilmiöön. Tunnettuja instituutio-

naalisia ajattelijoina ovat mm. John Kenneth Galbraith, Thorstein Veblen, Albert Hirschman, Janos Kornai, Nicholas Kaldor ja Kenneth Boulding.

Valta on instituutioiden dynamiikan perimmäinen käyttövoima (Sawyer 1989, s. 6). Valtansa avulla instituutiot ajavat omaa etuaan ja puolustavat saavutuksiaan niihin kohdistuvilta riskeiltä ja uhkilta. Instituutiot tarvitsevat ajoittain toisiaan tavoitteittensa ajamiseksi. Valtiot muodostavat tästä syystä korporatiivisia liittoja saadakseen edes osan tavoitteistaan toteutetuksi (ks. esim. Offe 1981, s. 131). Liittoutuminen voi johtaa myös siihen, että valtion on vastavuoroisesti tuettava liitto-laistensa tavoitteita, vaikka se ei sitä haluaisikaan, tai sen on ainakin pidättäydyttävä vastustamasta niitä. Instituutioiden etujen ja saavutusten kietoutuessa toisiinsa monin eri näkyvin ja näkymättömin säikein, analyysia ei pitäisi rajata pelkästään yhteen instituutioon.

Instituutioiden yhteiskunnallinen merkitys on kahtaalla. Ensimmäkin ne ennakoivat kehitystä ja luovat sen perusteella yhteiskuntapolitiittisen esityslistan asioista, joita ne pitävät tärkeinä ja osoittavat samalla suosimansa suunnan ja suuntaviitat niiden ratkaisemiseksi. Ne määrittävät yhteiskunnallisen keskustelun aiheet ja olettavat ihmisten tukevan niiden kannanottoja. Koska instituutiot ovat ainakin jossain määrin riippumattomia perinteisistä demokraattisista säännöistä, niiden ei tarvitse kavahtaa yleistä mielipidettä.

Toiseksi ne strukturoivat kehitystä markkinoilla, politiikassa ja julkisessa hallinnossa. Institutionaalisessa ajattelussa politiikka, talous ja hallinto muodostavat laajan sosio-ekonomisen kokonaisuuden, jota on vaikea hahmottaa yksilöiden arkikokemuksen tai vain yhden osatekijän näkökulmasta. Instituutioiden merkityksestä tietämättömien ihmisten voi olla vaikeaa ymmärtää sitä, miksi asiat ovat niin kuin ne ovat. Ei ole helppoa nähdä niitä monisäikeisiä institutionaalisia vaikutussuhteita, jotka määrittävät ihmisten elämisen ehtoja ja strukturoivat heidän mahdollisuuksiaan valita.

Institutionaalinen analyysi on kriittistä, koska se etsii klassisen marxismin ja uusmarxilaisuuden tavoin yhteiskunnallisen vallan perimmäisiä voimanlähteitä ja yhteiskuntaa muokkaavia tekijöitä. Galbraithin *Uusi yhteiskunta* on tästä hyvä esimerkki, joka selittää taloudellisen elämän perustavaa laatua olevia muutoksia teknostruktuuriksi nimeämänsä instituution avulla. Galbraith osoittaa, että teknostruktuuri politiikan ja talouden liittona on korvannut perinteisen yrittäjyyden, pienyrittäjyy-



den ja kuluttajien vapauden saada tarpeitaan vastaavia hyödykkeitä markkinoilta.

Institutionaalinen analyysi on luonteeltaan radikaalia. Se ei pyri oikeuttamaan asioiden nykytilaa, vaan se etsii mahdollisuuksia muuttaa niitä. Tästä ajattelusta Martinin ja Schumannin kirja *Globalisaatiolouku* on hyvä esimerkki. Martin ja Schumann etsivät keinoja, joiden avulla voidaan vahvistaa valtiiovallan hiipuvaa auktoriteettia, paikata murenevaa kansallista itsemääräämisoikeutta ja elvyttää kansalaisten näennäisiksi muuttuneita demokraattisia oikeuksia.

Institutionaalinen analyysi on ennakoivaa. Tästä hyvän esimerkin tarjoaa Robert Reichin tutkimus *Rajaton maailma*, joka ennakoi ammattien kehitystä rutiinituotantopalveluihin, henkilöstöpalveluihin ja symbolianalyttisiin tehtäviin. Reichin mukaan symbolianalyttisiä tehtäviä hoitavista on muodostumassa yhteiskuntaan uusi eliitti, joka kahmii itselleen kaikki edut ja joka määrittää politiikan ja talouden suunnan.

Institutionaalinen analyysi on uskaltavaa. Se edellyttää ongelmien intensiivistä tarkastelua, kyseenalaistamista ja vaihtoehtojen tarjoamista. Se ei kavahda valtakeskittymiä eikä vallanhaltijoita. Sen tavoitteena on palvella analyysia eikä instituutioiden valtapyrkimyksiä. On hyödyllistä nostaa esille ihmisten käyttäytymistä ja valintoja ohjaavia voimia, vaikka niihin ei löydettäisikään ratkaisua. Taloudellisissa intresseissä ja valta-asemissa esiintyviä eroja ja jännitteitä voi olla mahdotonta täysin eliminoida ihmisten ja etenkin instituutioiden väliltä (ks. erityisesti Etzioni 1970, s. 67).

## ***Vihreä teoria radikaalina tutkimussuuntauksena***

Vihreän teorian käyttövoimana on oivallus siitä, että sekä kapitalistinen että sosialistinen demokratia ja tuotantoelämä ovat osoittautuneet vakavaksi uhaksi ei pelkästään niille itselleen, vaan ennen kaikkea maapallon elämälle. Vihreiden ajattelijoiden ensimmäisenä tehtävänä on ollut määritellä ongelman luonne ja saada mahdollisimman monet ymmärtämään ja hyväksymään se. Heidän toisena tehtävänä on ollut tunnistaa keinot ja mahdollisuudet, joiden avulla uhkaavaa kehitystä voidaan

torjua elämän pelastamiseksi maapallolla. Elämän pelastaminen on heille yksi keskeisimmistä haasteista.

Nämä kaksi tehtävää osoittavat, että vihreä teoria on yhtä radikaali kuin edellä käsitellyt klassinen marxismi, uusmarxilaisuus ja institutionalisismi. Ne osoittavat, että vihreä teoria operoi yhtä monimutkaisilla ja moniulotteisilla käsitteillä kuin ne. Vihreän teorian tavoitteena on korvata nykyinen poliittinen ja taloudellinen järjestelmä luonnon ja elämän jatkumisen vaatimukset paremmin huomioon ottavilla järjestelyillä.

Vihreiden teoreettista ajattelua ei voida pitää monoliittisena, vaan siinä on erilaisia painotuksia ja painopisteitä. Capra ja Spretnak erottavat toisistaan holistiset vihreät, ekologiset vihreät, rauhaa ja aseiden riisuntaa suosivat vihreät, marxismiin suuntautuneet vihreät sekä naisten ja muiden syrjäytyneiden ryhmien etua ajavat vihreät. Vihreät voidaan myös ryhmitellä pragmaattisiin ja fundamentaalsiin toimijoihin riippuen siitä, missä määrin he ovat valmiit luopumaan omista periaatteistaan sovintoon pääsemiseksi (Capra & Spretnak 1984, s. 5).

Kirjassaan *The Politics of the Earth* Dryzek tunnistaa vihreässä teoreettisessa ajattelussa neljä keskeistä painopistettä, jotka ovat ympäristöongelmien ratkaiseminen rationaalisin, demokraattisin ja hallinnollisin keinoin, huoli maapallon tulevaisuudesta (survivalism), kestävän kehityksen edistäminen ja vihreä radikalismi. Näistä jokaisella on omat erityispiirteensä ja painotuksensa, mutta ne kytkeytyvät myös toinen toisiinsa. Vihreä teoria on moniulotteisten rakenteiden dynaamista analyysia, jonka tavoitteena on ihmisten sosiaalinen oppiminen ekologisessa viitekehityksessä (Dryzek 1997, s. 198).

## *Teoriaperustan valinta analyysin viitekehitykseksi*

Olemme edellä käsitelleet radikalismia teoreettisena suuntauksena, jonka neljästä painopistealueesta meidän on valittava yksi tutkimuksemme teoreettiseksi viitekehitykseksi. Valintamme kohdistuu institutionalismiin seuraavista syistä. Näistä ensimmäinen on se, että institutionalismi on jatkuvasti ajankohtainen ja tutkimuksellisesti kiinnostava lähestymistapa. Tästä hyvänä osoituksena on Sulevi Riukulehdon (2001) toimittama kirja *Järkäleitä ja kulmakiviä: Instituutiot yhteiskunnassa*, jossa joukko suomalaisia tutkijoita pohtii institutionalismia eri näkökulmista.

Toinen hyvä osoitus on Douglas Dowdin (2002) kokoama kirja *Understanding Capitalism: Critical Analysis from Karl Marx to Amartya Sen*. Tässä kirjassa mm. Lebowitz tarkastelee Karl Marxia korostamalla hänen ajankohtaisuuttaan, Dowd pohtii Thorstein Veblenin merkitystä, Boggs analysoi Gramschin teoreettisia oivalluksia ja Hahnel esittelee Senin ajatuksia. Kirjassa Keaney (2002, s. 89) kutsuu institutionalismia kriittiseksi institutionalismiksi, jolle on yhä edelleenkin tunnusomaista Walton H. Hamiltonin vuonna 1918 esittämät seuraavat teesit:

- Institutionaalisessa analyysissä kiinnitetään enemmän huomiota tutkittavan ilmiön merkitykseen kuin juridiseen johdonmukaisuuteen
- Institutionaalinen analyysi käyttää eri tieteiden tuloksia tarjotakseen rikkaamman ymmärryksen instituutioista ja inhimillisestä käyttäytymisestä
- Instituutioiden kehitysprosessien laaja-alainen ymmärtäminen on keskeistä institutionaalisessa ajattelussa
- Institutionaalisessa analyysissä talous, politiikka, teknologia ja kulttuuri muodostavat vuorovaikutteisen kokonaisuuden
- Ihmiset toimivat instituutioiden ajan myötä rakentamassa ympäristössä eikä heitä siksi voida pitää rationaalisina, omaa etuaan maksimoivina toimijoina

Institutionaalinen analyysi on perinteisesti kohdistunut markkinoiden ja markkinataloudellisten instituutioiden ymmärtämiseen. Se on analysoinut näitä, koska juuri ne ovat keskeisimpiä instituutioita nyky-yhteiskunnassa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että markkinat olisivat ainoa tutkimuksen kohteeksi kelpaava instituutio. Markkinoiden ohella hyvinvointivaltio on myös merkittävä instituutio, jonka toiminta ja laaja-alaiset yhteiskunnalliset vaikutukset ansaitsevat kriittistä institutionaalista analyysia.

On yllättävää havaita, että hyvinvointivaltiota ei ole analysoitu institutionaalisista lähtökohdista yhtä perusteellisesti kuin markkinataloutta. Tämä voi johtua mm. siitä syystä, että hyvinvointivaltio on huomattavasti uudempi ilmiö kuin markkinatalous, joka sekään ei ole järin vanha ilmiö. Toinen syy voi olla se, että hyvinvointivaltioista on kokemuksia vain muutamissa läntisen Euroopan maissa, kun taas markkinatalous on ulottanut otteensa lähes kaikkialle maapallolla.

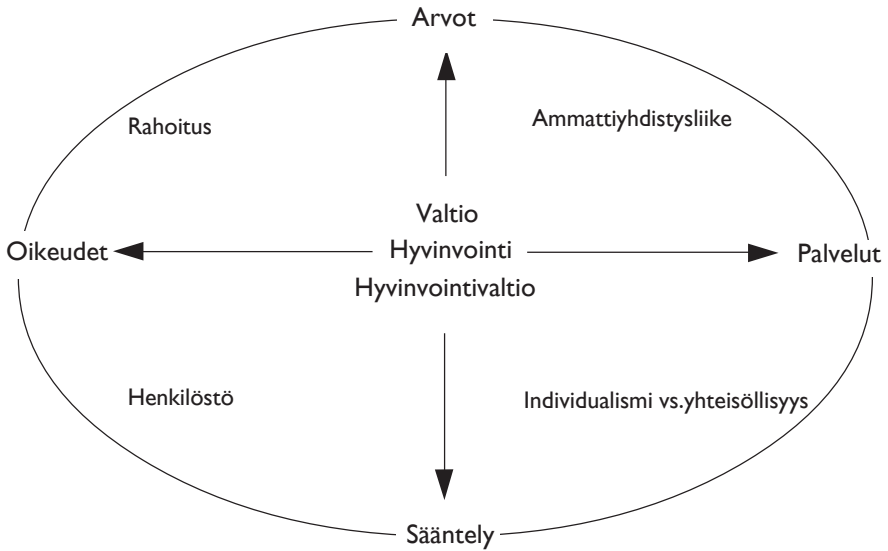
On mahdollista, että institutionaalisen analyysin johtavat teoreetikot tuntisivat tänään mielenkiintoa pureutua väitteisiin hyvinvointivaltion ominaisuuksista ja vaikutuksista. Tästä asenteesta hyvänä esimerkkinä Hahnel mainitsee Amartya Senin pohdinnat Dowdsin kirjassa (Hahnel 2002, s. 152). Institutionalismin teoreetikot tuskin hyväksyisivät kritiikkittä väitteitä hyvinvointivaltion potentiaalista ja saavutuksista. Koska hyvinvointivaltio on tänään merkittävä instituutio, heidän mielestään olisi vastoin institutionaalisen analyysin perinteitä sulkea se analyysin ulkopuolelle ja omaksua suoraviivaisesti hyvinvointivaltiota kannattavien käsitykset.

Edellä sanotun perusteella institutionaalinen analyysi tarjoaa meille hyvän esimerkin ja perustan tutkia kriittisesti väitteitä hyvinvointivaltion keskeisistä ominaisuuksista, saavutuksista ja mahdollisuuksista. Se kannustaa meitä menemään pintaa syvemmälle etsiessämme hyvinvointivaltion mahdollisia vallan ja käyttövoiman lähteitä.

Institutionaalinen lähestymistapa oikeuttaa meidät tekemään hyvinvointivaltiosta analyysia, joka ei noudata aivan samassa määrin käsitteellistä hierarkiaa eikä menetelmällistä moitteettomuutta kuin klassinen loogis-deduktiivinen tutkimusasetelma. Tästä puutteesta huolimatta kriittisellä, radikaalilla, uskaltavalla ja ennakoivalla institutionaalisella analyysilla on se oikeutus, että se nostaa esille vähälle huomiolle jääneitä ilmiöitä, tunnistaa mahdollisuuksia tulkita asiat eri tavoin ja voi jopa herättää yhteiskunnallista keskustelua tutkittavan kohteen merkityksestä ja tarkoituksesta.

Kun hyvinvointivaltiota tarkastellaan instituutiona, siitä voidaan johtaa neljä strategisesti merkittävää asiakokonaisuutta, jotka kuvaavat hyvinvointivaltion perimmäisiä tehtäviä. Nämä ovat (1) arvot, joita hyvinvointivaltio edistää, (2) palvelut, jotka hyvinvointivaltio tuottaa, (3) sääntely, jonka avulla hyvinvointivaltio ohjaa kehitystä mieleiseensä suuntaan ja puuttuu korjausta vaativiin yhteiskunnallisiin ongelmiin, sekä (4) oikeudet, jotka hyvinvointivaltio haluaa tarjota kansalaisilleen. Nämä edustavat hyvinvointivaltion keskeisiä institutionaalisia rakenteikkijöitä. Kuvio II.1 havainnollistaa asiaa.

KUVIO II.1. Hyvinvointivaltion käsitteelliset perusolot



Kuvio II.1 osoittaa myös, että hyvinvointivaltion on otettava kantaa myös luonteeltaan taktisiin institutionaalisiin järjestelyihin, joita on myös neljä. Ne ovat (1) ammattiyhdistysliikkeen rooli hyvinvointiyhteiskunnassa, (2) kysymys individualismista ja yhteisöllisyydestä hyvinvointiyhteiskunnassa, (3) henkilöstö hyvinvointivaltion hallinnossa ja (4) hyvinvointivaltion rahoitus.

Oletamme, että kuviossa II.1 esitetyt käsitteet kuvaavat hyvinvointivaltion keskeisiä instituutioita ja hyvinvointiyhteiskunnassa esiintyvää problematiikkaa Suomessa. Ne ovat mielestämme asioita, joista on keskusteltava hyvinvointivaltiota uudistettaessa ja korjattaessa. Näihin yhteiskunnallisesti merkittäviin prosesseihin toivomme voivamme analysillamme vaikuttaa.

### 3. VALTIO, HYVINVOINTI JA HYVINVOINTIVALTIO

#### *Käsitteiden moniselitteisyys*

Valtio, hyvinvointi ja hyvinvointivaltio ovat vaikeasti määriteltäviä käsitteitä huolimatta siitä, että ne oletetaan itsestään selvyyksiksi. Valtio voidaan ymmärtää monella eri tapaa ja sitä voidaan luonnehtia sen valitseman toimintatavan perusteella eri tavoin. Hyvinvointi on yhtä pulmallinen käsite kuin valtio. Mitä todella tarkoitetaan, kun väitetään, että ihminen voi hyvin? Ovatko onnellisuus ja tyytyväisyys hyvinvoinnin synonyymeja? Entä vauraus ja hyöty?

Millainen on valtio, joka väittää olevansa hyvinvointivaltio? Millaiset ovat olosuhteet tällaisessa valtiossa? Kuinka hyvinvointivaltio on mahdollista tunnistaa ja erottaa muista valtioista? Yleensä kaikki valtiot pitävät itseään kansalaistensa hyvinvoinnin tyyssijana, jopa sellaisetkin valtiot, jotka sortavat omia kansalaisiaan. Mitä valtion on todella tehtävä ollakseen hyvinvointivaltio?

Kysymyksiin ei ole helppoja vastauksia. Ne osoittavat, että tuttuja ja turvalliseksi koettuja sanoja on voitava arvioida kriittisesti. Sanat ja termit saattavat luvata ihmisille enemmän kuin ne pystyvät takaamaan. Ihmisten mieli voi katteettomasti vahvistaa sanoihin liittyviä lupauksia ja estää heitä tunnistamasta niihin mahdollisesti liittyviä heikkouksia, riskejä ja jopa uhkia.

## *Valtio yhteiskunnallisena instituutiona*

Valtiolla on monet kasvot. Valtiolla voidaan tarkoittaa tiettyä rajojen osoittamaa aluetta, jota joukko ihmisiä asuttaa. Valtiolla voidaan myös tarkoittaa tätä aluetta hallinnoivaa hallintokoneistoa, jonka valinnat ja toimenpiteet määrittävät sen luonteen ja siitä saadut mielikuvat (Dahl 1971, s. 30). Ihmiset, jotka puhuvat samaa kieltä, voivat katsoa muodostavansa oman valtion (Mises 1983, s. 9). Kielen perusteella tietyllä maantieteellisellä alueella voi siis olla samanaikaisesti kaksi tai useampia valtioita. Etnisyys voi olla peruste valtion perustamiselle. Kielen tavoin etnisyys voi aiheuttaa väkivaltaa eri ryhmien välille.

On valtioita, jotka ovat perustamisensa ja rajojensa suhteen ongelmallisia. Väkivalta on synnyttänyt monia valtioita (de Jasay 1998, s. 16). Afrikassa on valtioita, jotka ovat alueellisesti, etnisesti ja kielellisesti keinoitekoisia ja siksi sisäisesti myös väkivaltaisia. Vaikka valtiot syntyvät väkivallasta, ne voivat silti yrittää perustaa toimintansa yhteiskuntasopimuksen (social contract) varaan (de Jasay 1998, s. 16 ja ks. myös Häyry 2000, s. 69).

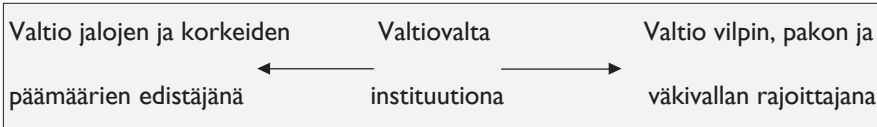
Valtioita on mahdollista luokitella monin eri tavoin (ks. esim Häyry 2000 ja Vincent 1993). On ihmisiä, joiden mukaan valtiolle on ominaista pyrkiä korkeisiin ja jaloihin päämääriin (Dahl 1971, s. 29). Odotus on helpompi ilmaista kuin olla siitä yhtä mieltä. Ihmiset voivat nimittäin olla jyrkästi eri mieltä siitä, mitä he pitävät korkeina ja jaloina pyrkimyksinä (Dahl 1971, s. 29). Lisäksi he voivat olla eri mieltä siitä, millä tavoin näihin päämääriin olisi pyrittävä (Dahl 1971, s. 29). Valtion tavoittelemat päämäärät ja teot eivät anna yksiselitteistä kriteeriä päätellä niiden hyvyttä.

Valtiosta on myös esitetty toisenlaisia määritelmiä, joista yksi yleisimmistä on seuraava: Valtio on instituutio, joka käyttää yhteiskunnassa pakkovaltaa lakiin perustuvalla yksinoikeudella (Dahl 1971, s. 30 ja Paloheimo & Wiberg 1997, s. 88–89). Mitä määritelmä tarkoittaa? Se tarkoittaa, että valtiota tarvitaan estämään vilppi, pakko ja väkivalta ja suojelemaan ihmisiä niiden uhalta. Tässä tarkoituksessa valtio voi joutua käyttämään itse lain sallimaa pakon uhkaa ja jopa pakkoa. On kuitenkin pienempi paha antaa valtiovallalle yksinoikeus käyttää pakkovaltaa kuin sallia vastaava oikeus kaikille ihmisille yhteiskunnassa.

Teoreettisesti voidaan olettaa, että ihmiset, jotka eivät käytä vilppiä, pakkoa eivätkä väkivaltaa toisia ihmisiä kohtaan, eivät tarvitsisi välttä-

mättä valtiota. Käytännössä on kuitenkin niin, että aina on ihmisiä, jotka turvautuvat näihin keinoihin tavoitteitaan edistäessään ja juuri se luo valtion kysynnän. Kannanotto valtiosta vilpin, pakon ja väkivallan rajoittajana ja estäjänä on luonnollisesti yhtä tulkinnanvarainen kuin jaloja ja korkeita päämääriä koskeva kannanotto. Kuvio III.1 havainnollistaa edellä sanottua.

KUVIO III.1. Valtiokäsityksiä koskeva jatkumo



Valtiovaltaa instituutiona kuvaavan janan perusteella voidaan tunnistaa erilaisia valtiotyyppejä sen perusteella kuinka valtiota edustavat instituutiot toimivat ja millaisiin päämääriin ne pyrkivät. Vaikka tätä yritystä tyyppitellä valtioita ei voida pitää kattavana, sen avulla voidaan kuitenkin tunnistaa ideaaliset valtiotyypit.

### Liberaali valtio

Valtiota, joka keskittyy vilpin, pakon ja väkivallan torjuntaan, kutsutaan liberaaliksi valtioksi. Liberaalia valtiota kutsutaan vähättelevästi myös yövärtijavaltioksi. Liberaalia valtiota ei voida pitää konkreettisenä todellisuutena, vaan teoreettisena mahdollisuutena, koska todennäköisesti vain muutamaa harvaa poikkeusta lukuun ottamatta valtiot eivät toimi liberaalin ihanteen mukaan. Suomea ei voida missään nimessä pitää liberaalina yövärtijavaltiona.

Mistä liberaalissa valtiossa on kysymys? Miksi se haluaa pitäytyä vain tiettyihin perustehtäviin? Instituutioita kriittisesti arvioiva tutkija vastaisi näihin kysymyksiin seuraavasti. Liberaalissa valtiossa tehtävien laajentamista pidetään ongelmallisena, koska ihmiset ovat eri mieltä niiden tarkoituksesta ja koska voimakkaat ryhmät, jotka tuntevat tien vallan keskukseen, voivat hankkia itselleen valtiolta etuja toisten kustannuksella. Valta on epätasaista ja vallan tulokset voivat olla epätasaisia. Liberaali valtio haluaa estää tilanteen, jossa vahvat ja häikäilemättömät käyttäisivät valtiota omien tavoitteittensa välikappaleena.



Per Heister problematisoi tätä kysymystä artikkelissaan *Dags för moralistik upprustning* nostamalla esille Danderydin kunnan, jossa 9000 kuntalaista vaati adressilla kuntaa rakentamaan heille jäähallin. Heisterin mielestä nämä 9000 eivät halunneet itse investoida jäähalliin, vaan he halusivat saada kaikki kunnan veroa maksavat kansalaiset kustantamaan sen heille, vaikka jäähallilla ei olisi heille mitään käyttöä eikä tarvetta. Heister jatkaa:

Miksi sosiaalidemokraattien pitäisi maksaa Kokoomusta edustavien toiveet? Miksi liberaalien kommunistien toiveet? Miksi eläkeläisten pitäisi maksaa nuorille miehille tarkoitetut vapaa-ajan harrastukset? Miksi köyhien pitäisi maksaa rikkaille vanhuksille tarkoitetut palvelut? Miksi abortinvastustajan on osallistuttava aborttien kustannuksiin? Verovarojen käyttö on suurempi moraalinen ongelma kuin verojen keruu. (Heister 1/2004, s. 2)

Toinen syy, jonka vuoksi liberaalin valtion kannattajat suhtautuvat pidättyväisesti vaatimuksiin kasvattaa julkisia tehtäviä, on huoli ja pelko siitä, että uusien ja lisättyjen tehtävien myötä julkisen vallan käyttö muuttuu ennustamattomaksi ja vaikeasti valvottavaksi. Julkiseksi muotoillut pyrkimykset erottavat toivotun epätoivottavasta. Tavoitellut asiat voivat saada aikaa myöten entistä merkittävemmän aseman oikeudenmukaisuuden määrittäjinä. Julkiset instituutiot menettävät itseisarvollisen asemansa ja niitä käytetään pelkästään keinoina valtaan päässeiden ryhmien tavoitteiden toteuttamiseksi. Valtion tehtävien kasvaessa ja laajentuessa lainalaisuus korvautuu tarkoituksenmukaisuudella.

Liberaalin valtion kannattajat ovat vakuuttuneita siitä, että tehtäviään kasvattaessaan valtio on pakotettu vähentämään ponnisteluitaan vilpin, pakon ja väkivallan vastustamiseksi ihmisten välisissä suhteissa. Tästä seuraa, että nämä ilmiöt alkavat yleistyä yhteiskunnassa. Ruotsalaisista, jotka ovat jo kauan ponnistelleet eroon liberaalista valtiosta, on tullut tässä prosessissa Gunnar Myrdahlin sanoin huijareita (Rosenberg 1993, s. 35). Epätoivotut sosiaaliset käyttäytymismuodot koettelevat ankarasti varattomia ja heikkoja ihmisiä. He eivät pysty puolustautumaan niitä vastaan yhtä hyvin kuin varakkaat ja erilaisia sosiaalisia valtaresursseja omaavat ihmiset.

Ludwig von Mises on sitä mieltä, että yövärtijavaltioksi kutsuttu liberaali valtio on siihen kohdistetusta kritiikistä huolimatta kunnioitettava tavoite:

Saksalainen sosialisti, Ferdinand Lassalle, yritti tehdä käsityksen rajatusta hallitusvallasta naurettavaksi kutsumalla liberaalien periaatteiden mukaan toimivaa valtiota yövärtijavaltioksi. On kuitenkin vaikea nähdä miksi yövärtijavaltion täytyisi olla naurettavampi kuin valtion, joka on sotkeutunut hapankaalin valmistukseen, puseronnappien tuotantoon ja sanomalehtien julkaisemiseen. Yritetään ymmärtää vaikutelman, jonka Lassalle halusi luoda kritiikillään, on pidettävä mielessä, että hänen aikalaisensa eivät olleet vielä unohtaneet yksinvaltaisten despoottien hallitsemaa valtiota, jolla oli laajat hallinto- ja sääntelyvaltuudet, eikä Hegelin filosofiaa, joka oli kohottanut valtion jumalaiseksi kokonaisuudeksi ja joka vaikutti vielä saksalaiseen ajatteluun. Jos katsottaisiin valtiota kuten Hegel ”itsestään tietoisena moraalisenä tosioliona” tai ”yleisenä itsenään ja itsensä puolesta, tahdon rationaliteettina”, silloin tietysti jokaista yritystä rajoittaa valtion tehtäviä voidaan pitää jumalanpilkkana (Mises 1985, s. 37).

Liberaalia valtiota voidaan luonnehtia myös perustuslailliseksi valtioksi ja oikeusvaltioksi. Perustuslait ja muut lait rajoittavat valtion toimintaa eikä valtio voi nousta niiden yläpuolelle aiheuttamatta vakavaa vahinkoa itselleen. Liberaali valtio kehittyy perustuslakiensa asettamissa rajoissa. Valtiovallan käytön sitominen perustuslakeihin estää valtiota menettämästä liberaalia luonnettaan ja suojelee ihmisiä julkiselta mielivallalta, josta heillä on historian saatossa huomattavasti enemmän kokemuksia kuin mielivallan käytöstä pidättäytyvästä valtiosta. Perustuslaillisesta hengestä huolimatta liberaali valtio ei ole immuuni yrityksille saada valtio toimimaan periaatteittensa vastaisesti (ks. Buchanan 1991, s. 10–11).

Liberaali valtio on oikeusvaltio, joka pitää kansalaisten tasa-arvoa lain edessä perimmäisenä tasa-arvon muotona ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ilmentymänä. Tässä tarkoituksessa toimiva valtio antaa kansalaisilleen mahdollisuuden päättää oman elämänsä suunnasta korostamalla ihmisten valintojen ja yhteistyön vapaaehtoista luonnetta. Valtio on sokea ihmisten erilaisille pyrkimyksille vilppiä, pakkoa ja väkivaltaa lukuun ottamatta. Oikeusvaltio on realistinen, ihmisten vallassa oleva mahdollisuus. Oikeusvaltio on poliittisen tarkoituksellisuuden ja mielivaltaisen hallitusvallan vastavoima (Hayek 1960, s. 193–194).

## Korkeita tarkoitusperiä edustavat valtiot

Valtioita, jotka pyrkivät korkeisiin tarkoitusperiin, on monia erilaisia. Valtiota, jolla on merkittävät valtaoikeudet ja voimakas tahto ohjata yhteiskunnan kehitystä ja ihmisten ponnisteluiden suuntaa, kutsutaan absoluuttiseksi valtioksi. Entinen Neuvostoliitto ja sosialistiset maat olivat tässä mielessä absoluuttisia valtioita. Nykyinen pappien johtama Iran on myös absoluuttinen valtio.

Valtiollinen valta on erittäin keskittynyttä absoluuttisessa valtiossa. Valtaa käyttäessään se nojaa lakeihin, jotka edistävät valtion suosimia pyrkimyksiä. Absoluuttiset valtiot esiintyvät mielellään demokratiaa ja kansalaistensa hyvinvointia edistävinä sivistyneinä valtiomahteina. Monet absoluuttiset valtiot eivät salli valtansa asettamista kyseenalaiseksi. Ne suhtautuvat epäillen ryhmiin, jotka saattaisivat asettaa sen tarkoitusperät kyseenalaisiksi. Siksi ne pyrkivät sitomaan kansalaisten vapaan energian itseensä.

George Hegel esitti valtiosta eettiseksi luonnehditun teorian (Vincent 1993, s. 131–134). Dialektisen logiikan perusteella Hegel katsoi valtion kehittyvän vaiheittain kohti täydellisyyttä. Nämä vaiheet ovat ulkoinen valtio, poliittinen valtio ja eettinen valtio. Ulkoisessa valtiossa perustuslaillinen järjestys ohjaa valtiota toimimaan ihmisten konfliktien puolueettomana erotuomarina. Ulkoisessa valtiossa ihmiset huolehtivat omista asioistaan vapaaehtoisin sopimuksin. Hegelin ulkoinen valtio muistuttaa liberaalia valtiota.

Poliittisessa valtiossa valtion toiminnan luonne muuttuu suhteellisen passiivisesta olosuhteisiin reagoijasta olosuhteisiin aktiivisesti vaikuttavaksi. Poliittisessa valtiossa valtio alkaa kanavoida ihmisten tahtoa yleiseksi koko kansakuntaa koskevaksi tahdoksi. Valtion tehtävät alkavat lisääntyä. Poliittisessa valtiossa ihmisten subjektiiviset kannanotot yhdentyvät muodostaen uutta tietoisuutta, jota vain valtio pystyy ilmentämään oman organisaationsa avulla. Poliittinen valtio on kansalaisten aktiivisen osallistumisen areena.

Politiikka, joka edistää valtion kehitystä kohti eettistä valtiota, on edistyksellistä, rationaalista ja tulevaisuutta luovaa. Eettinen valtio on kolmas ja kehittynein valtion muoto, jossa kansalaisilla on valtion kautta yhteinen tahto ja tarkoitus, joka on arvokkaampi ja kestävämpi kuin yksilöiden erilliset intressit. Eettinen valtio on tavallaan ihmisten mysti-

nen yhteys, eräänlainen suljettu kokonaisuus, yhteisöllisen elämän korkein päätepiste. Vasta eettisessä valtiossa ihmiset voivat saavuttaa todellisen vapauden ja alistaa vapaaehtoisesti ja rationaalisesti subjektiiviset impulssinsa yleiseen tahtoon ja yhteisiin toimintaperiaatteisiin. Poliittinen elämä ilmentää pohjimmiltaan ihmisten tarvetta saavuttaa eettinen valtio. Se on heidän toiveittensa mukainen.

Suomalaisesta ja pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta esitetyt perustelut ja luonnehdinnat muistuttavat erehtymättömästi Hegelin luonnehdintaa eettisestä valtiosta. Hyvinvointivaltion kannattajat tuskin hyväksyvät kaikkea Hegelin sanomaa, mutta yhtä kaikki he korostavat hyvinvointivaltion olemusta samoin kuin Hegel eettistä valtiotaan. Heille hyvinvointivaltio on yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon ja hyvinvoinnin perimmäinen lähde (ks. esim. Vikström 4/1996). Pyrkimys hyvinvointivaltion toteuttamiseen ilmentää ihmisten kaipuuta johonkin suurempaan yhteyteen, jossa ei ole enää merkittäviä erimielisyyksiä ja jossa jokainen on suojassa maailman pahuudelta.

Hyvinvointivaltio on eettisen valtion tavoin ihmisten perimmäinen saavutus, josta ei ole enää tietä eteenpäin. Hyvinvointivaltiossa, kuten eettisessäkin valtiossa, ihmiset ovat tulleet valtiollisen kehityksen äärirajoille. Hyvinvointivaltio selittää kaiken hyvän ja siihen tehdyt poikkeamat kaiken yhteiskunnallisen pahan. Hyvinvointivaltiossa, kuten eettisessäkin valtiossa, kehittäminen on saavutusten puolustamista, status quon ylläpitämistä.

## *Hyvinvointi – moniulotteinen käsite*

On varmasti helpompaa puhua hyvinvoinnista kuin määritellä se. On yllättävää havaita, että hyvinvoinnin käsite ei ole erityisemmin kiinnostanut tutkijoita. He tulkitsevat suoraviivaisesti ja problematisoimatta, että hyvinvointi tarkoittaa sitä, mitä valtio tekee tai mitä se ilmoittaa edistävänsä toimillaan. Hyvinvointi rinnastetaan myös julkiseen talouteen siten, että mitä enemmän valtiolla on rahaa käytettävänä, sitä enemmän hyvinvointia se voi tuottaa.

Kiinnostava on myös kysymys siitä, millainen kausaalisuhde on julkisen vallan toimenpiteiden (riippuva muuttuja) ja ihmisten kokeman hyvinvoinnin (riippumaton muuttuja) välillä? Vähälle huomiolle on

myös jäänyt pohdinta siitä, mikä tekijä muuntaa julkiset toimenpiteet ihmisten hyvinvoinniksi. Jos aamulla on vettä kadulla, se ei välttämättä tarkoita, että yöllä olisi satanut. Katujen pesu on ilmiölle toinen mahdollinen selitys. Mikä on se looginen silta, joka yhdistää ihmisten hyvinvoinnin julkiseen toimenpiteeseen?

## Vapaus hyvinvointina

Jean-Jacques Rousseau aloittaa kirjansa *Yhteiskuntasopimuksesta* toteamalla, että ihminen syntyy vapaaksi, mutta kaikkialla hän on kuitenkin kahleissa. Historiallisessa tarkastelussa ihmisillä on todennäköisesti enemmän kokemusta vahvemman oikeudesta kuin omasta vapaudesta. Esimerkiksi Suomi luopui vasta noin sata vuotta sitten torpparijärjestelmästä, joka edusti monille pakkovallan tai jopa orjuutuksen instituutiota.

Ihmisiä ohjataan, valvotaan ja säännellään myös demokratioissa eri perustein. Valtio, joka pitää itseään hyvinvointivaltiona, ei anna kansalaisilleen edes oikeutta valita itse palvelun tuottajaa, vaan heidän on tyydyttävä julkisiin tuottajiin. On ironista, että ihmiset saavat valita mieleisensä ruokakaupan, mutta eivät hyvinvointipalvelun tuottajaa, vaikka juuri näitä palveluita pidetään erityisen keskeisinä heidän hyvinvointilleen.

Vapaus ei ole ihmisille välttämätöntä pelkästään aineellisten tarpeiden, vaan myös moraalisten tarpeiden tyydyttämiseksi. Ihminen, joka ei voi päättää itse moraalisistaan, ei opi moraalista eikä kasva henkisesti. Ihminen, jonka puolesta toiset tekevät moraaliset valinnat, muuttuu ulkopuolisten voimien ohjaukseksi ilman omaa tahtoa ja näkemystä. Moraalia ei voi antaa, se on opittava yritysten ja erehdysten kautta. Ihminen, jolta riistetään oikeus moraalivalintoihin, ei voi oppia.

Moraali on vaivalla hankittua ymmärrystä, jota demokraattinen järjestelmä tarvitsee voidakseen rajoittaa poliittisia intohimoja ja halua keskittää valtaa. Poliittinen prosessi ei ole vain tavoitteita ja pyrkimyksiä, se on myös halua suojella demokraattisia instituutioita ja huolehtia poliittisen prosessin ominaislaadusta. Se ei edusta vain enemmistöä, vaan se suojaa myös vähemmistöjä enemmistöltä. Demokratiakeskustelussa juuri tämä ulottuvuus unohtetaan usein.

Vapautta on helppoa vähätellä, huomattavasti vaikeampaa on yrittää muotoilla periaatteita ja hallintokäytäntöjä, joissa vapaus ja sosiaali-

poliittinen huoli heikommista voidaan yhdistää. Urpo Harvan mukaan Pekka Kuusi osoitti vuonna 1961 ilmestyneessä kirjassaan *60-luvun sosiaalipoliittikka* vain vähän huomiota kysymykselle, miten käy vapauden hyvinvointi- ja turvavaltiossa (Harva 1964, s. 100). Vain harvat ovat pohtineet tätä ongelmaa enemmistön keskittyessä vähättelemään vapautta ja keksimään sitä väheksyviä poliittisia perusteita ja ohjelmia.

Keskeisimpiä syitä vapauden vähättelyyn on väite, että vapaudessa ihmiset voivat jäädä ilman työtä ja palkkaa, ilman asuntoa ja ruokaa ja kärsiä sairauksista ilman hoitoa. Vapaus on turvattomuutta ja turvattomuutta kokeneille turvallisuus on vapautta tärkeämpi arvo ja pyrkimys (Harva 1964, s. 89). Nämä ihmiset sallivat valtion tuottavan heille turvallisuutta jopa heidän vapautensa kustannuksella. Tässä päättelyssä on se ongelma, että heidän kokemansa ongelmat eivät selity vapaudella, vaan vapauden puutteella. Sata vuotta sitten Suomi ei ollut köyhä siksi, että maa oli vapaa, se oli köyhä, koska maa ei ollut vapaa. Vasta taloudellisen vapauden alan laajentaminen antoi maalle mahdollisuuden vaurastua.

Se, mitä tapahtui Suomessa, tapahtui myös muissa maissa. Ruotsi aloitti historialliseksi luonnehditun talouskasvun aikakauden vapauttamalla ihmiset heidän henkistä energiaansa kahlehtivalta ja orjuuttavalta sääntelyltä 1800-luvun lopulla (ks. esim. Langby 1993 ja Feldt 1991). Vapaudelle perustui myös Saksan Liittotasavallan sodan jälkeinen talouskasvu. Tsaarin Venäjää ei voida pitää vapaan maan esikuvana ja siksi se oli hyvin köyhä maa ottamatta lukuun harvoja etuoikeutettuja rikkaita.

Ihminen, jonka osana on elää toisten tahdon alaisena ja jolla ei ole oikeutta oman tahtonsa mukaiseen elämään, voi pitää vapautta oman hyvinvointinsa edellytyksenä ja välttämättömänä takeena. Rousseau muotoilee tämän ongelman seuraavasti:

On keksittävä yhtymismuoto, joka kaikella yhteisellä voimalla puolustaa ja varjelee jokaisen yhteisön jäsenen henkilöä ja omaisuutta ja jossa kukin sellainen jäsen, liittyessään kaikkiin muihin, tottelee kuitenkin vain itseään ja pysyy yhtä vapaana kuin ennenkin (Rousseau 1998, s. 52).

Vapaus voi siis edistää ihmisten ja koko yhteiskunnan hyvinvointia. Se ei edistä ainoastaan heidän aineellista, vaan myös henkistä hyvinvointiaan. Tästä kysymyksestä ihmiset voivat tehdä tänään tarkempia arvioin-

teja kuin vielä muutamia vuosia sitten. Vapautta vähätelleet valtiot kurtkottivat kuuseen, mutta kapsahtivat katajaan. Kansalaisiltaan vapauden evänneet valtiot suistivat ihmiset vaikeasti ratkaistaviin ongelmiin. On siis hyvin ongelmallista kiistää käsitys vapauden merkityksestä ihmisten hyvinvoinnille.

## Hyötyoppi hyvinvointina

Epikuros (341-270 eKr) on tietävästi yksi ensimmäisistä ja merkittävimmistä ajatteliijoista, joka on ottanut kantaa ihmisten hyvinvointiin. Hän halusi vapauttaa ihmiset kuolemanpelosta, jotta he voisivat omistautua erilaisille nautinnoille, jota hän piti elämän päämääränä (Hazlitt 1988, s. 15). Epikuros korosti itse nautintona mielenrauhaa, kun taas hänen oppilaansa korostivat aistillisia nautintoja. Askeettisten moralistien ankara kritiikki painoi Epikuroksen opin pitkäksi aikaa unhoon kunnes Jeremy Bentham (1748–1832) elvytti sen uudelleen utilitarismina tunnettuna ajattelutapana.

Utilitarismi eli oppi hyödystä Benthamin muotoilemana korosti ihmisten tuntemaa mielihyvää (pleasure), onnellisuutta (happiness) ja tarpeiden tyydytystä (satisfaction). Benthamin ajattelussa ihmiset tähtäävät kaikissa toimissaan ja valinnoissaan joko oman hyötynsä lisäämiseen tai sitä rajoittavien esteiden poistamiseen. He suosivat asioita, jotka tuottavat heille onnellisuutta, mielihyvää ja tyydytystä. Tässä ajattelussa moraali on hyödyn maksimointia, se ohjaa lainsäätäjää tuottamaan mahdollisimman paljon onnellisuutta mahdollisimman monille (ks. Hazlitt 1988, s. 16).

Epikuroksen luonnostelemaa ja Benthamin jalostamaa utilitarismia eli hyötyoppia voidaan pitää ensimmäisenä merkittävänä ihmisten hyvinvointia koskevana järjestelmällisenä ajattelutapana. Hazlitt jakaa Benthamin utilitarismin eettiseen ja psykologiseen hedonismiin. Näistä edellinen tarkoittaa ajattelutapaa, jonka mukaan yksilöiden ja yhteisöjen valinnoilla voitaisiin tuottaa mahdollisimman paljon onnellisuutta mahdollisimman monille. Tällä perusteella ihmiset voivat toimia auttavaisesti, avoimesti, rehellisesti ja pyyteettömästi ja saada siten mielihyvää eli hyvinvointia itselleen (ks. erityisesti Mill 2000, s. 20).

Psykologinen hedonismi tarkoittaa, että ihmiset valitsevat mieluummin sellaisia asioita, jotka tuottavat heille itselleen mahdollisim-

man paljon mielihyvää (Hazlitt 1988, s. 16). Ihmiset haluavat ja juuri tuo halu tekee asiat heille hyväksi ja hyväksyttäväksi (Hazlitt 1988, s. 21–22). Psykologinen hedonismi olettaa, että ihmiset eivät aina osaa selittää edes itselleen miksi he toimivat tietyllä tavalla tai valitsevat jonkin asian toisen sijasta. Se sisältää myös kivun ja tuskan mielihyvän tuottamiseksi. On ihmisiä, jotka ovat valmiita lähes mihin tahansa kärsimykseen saavuttaakseen tavoitteensa, jossa onnistuminen tai epäonnistuminen määrittää heidän henkilökohtaisen hyvinvointinsa asteen. Psykologisen mielihyvän varjolla ihmiset voivat aiheuttaa toisilleen mielihyvää, pelkoa, tuskaa ja kärsimystä.

Hazlitt on itse ymmällään hyvinvoinnin käsitettä pohtiessaan. Onnellisuus ja tyytyväisyys ovat hänen mielestään keinoja synonyymejä hyvinvoinnille. Tämän vuoksi hän haluaa rajata hyvinvoinnin käsitteen kuvaamaan ainoastaan ihmisen perimmäisen tavoitteen (summum bonum) saavuttamista. Koska on hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta tietää ihmisten perimmäisiä toiveita, niiden täyttymystä on myös vaikea tai jopa mahdotonta tarkastella määrällisin eli kvantitatiivisin suurein (Hazlitt 1988, s. 26–27). Ihmiset ymmärtävät ja tulkitsevat näitä asioita niin monin eri tavoin.

Eettistä ja psykologista hedonismia luonnehditaan kokoavasti teko- ja korostavaksi utilitarismiksi (act-utilitarianism), jonka vastakohtana on sääntöjä korostava utilitarismi (rule-utilitarianism). Sääntöutilitarismissa hyvinvointi on varmuutta sääntöjen oikeudenmukaisuudesta, ennustettavuudesta ja pitävyydestä. Se korostaa, että julkisen vallan tehtävänä on saattaa voimaan sellaiset säännöt, jotka mahdollisimman monet ihmiset hyväksyvät. Sääntöjen noudattamista valvoessaan julkisen vallan on pysyttävä puolueettomana erotuomarina. Kun julkinen valta suunnittelee erilaisia asioita, sen olisi suosittava vaihtoehtoja, jotka edistävät mahdollisimman monia erilaisia pyrkimyksiä. Sääntöutilitarismin mukaan toimiessaan julkinen valta ei ole sokea ihmisten erilaisille motiiveille, mutta se välttää ottamasta niihin kantaa, jos se vain on mahdollista.

Utilitarismi on relevantti tapa ajatella myös erilaisia valtioita. Tie sääntöutilitarismissa oikeusvaltioon ja perustuslailliseen valtioon on yllättävän lyhyt, mutta pitkä korkeita tarkoituseriä toteuttavaan valtioon. Vastaavasti tie eettisestä ja psykologisesta hedonismista korkeita tarkoituseriä toteuttavaan valtioon on suhteellisen lyhyt, mutta pitkä oikeusvaltioon ja perustuslailliseen eli liberaaliin valtioon.



## Taloudelliset tekijät hyvinvointina

Hyvinvointi ymmärretään taloudeksi, jolloin sillä tarkoitetaan tuotettujen ja kulutettujen tavaroiden ja palveluiden arvoa hintajärjestelmästä saaduilla termeillä kuvattuna (ks. esim. Walker 1969, s. 5–7). Ajatuksena on, että tuotannon ja kulutuksen kasvu määrittävät ihmisten hyvinvointia. Uudet tuotteet, palvelut, teknologiat ja markkinat synnyttävät hyvinvointia yhteiskuntaan. Kulutusmahdollisuuksien lisääntyessä ihmisten hyvinvoinnin oletetaan lisääntyvän (ks. esim. Easterbrook 2003).

Taloutta ihmisten hyvinvoinnin perustana on kritisoiu mm. siitä, että se ei ota huomioon ihmisten muita tarpeita ja inhimillisen elämän ulottuvuuksia. Kritiikki koetaan pulmalliseksi kahdesta syystä, joista ensimmäinen on se, että myös talouden kritisoijat tarvitsevat taloutta omien pyrkimystensä edistämiseksi. He eivät ole kyenneet osoittamaan, että hyvinvointia olisi mahdollista tuottaa ilman taloutta. Toiseksi kritiikkiä vähätellään, koska ihmiset, jotka suosivat esimerkiksi kulttuuria tai terveydenhuoltoa, voivat olla ajattelussaan ja vaatimuksissaan yhtä yksiuolotteisia kuin taloudellisen hyvinvoinnin kannattajat.

Taloudellisen hyvinvoinnin kannattajia kiinnostaa sekä tuotannon että kuluttamisen vapaus. He toivovat, että ihmiset voivat muuntaa ideansa tuotannoksi ja tuotteiksi mahdollisimman vapaasti. Hyvinvointi vahvistuu, kun tuottajien ja tuotettavien hyödykkeiden lukumäärä lisääntyy. Kun tuotannon aloittamista ja jatkamista rajoitetaan esimerkiksi julkisen vallan määräyksillä, heikennetään samalla ihmisten hyvinvointia.

Valtiovalta voi rajoittaa tuotantoa diskriminoimalla positiivisesti tai negatiivisesti tuottajia ja pitämällä yllä puutteellisia omistusoikeuksia. Kirjassaan *The Other Path* Hernando de Soto osoittaa, että julkisten viranomaisten mielivaltainen yrittäjyyden sääntely selittää merkittävän osan kehitysmaiden sosiaalisesta ja taloudellisesta köyhyydestä sekä niiden mustasta taloudesta. Kirjassaan *The Mystery of Capital* de Soto osoittaa, että kolmannen maailman yrittäjät ovat köyhiä, koska valtio on riistänyt heiltä oikeuden yksityisomaisuuteen. De Soton mukaan yksityisomaisuuden arvo on jopa niin merkittävä, että se voi ylittää monin kerroin näille maille annetun kehitysavun määrän. Näissä maissa julkinen valta voi olla myös haluton korjaamaan ongelmia, jotka taloudellisen vallan keskittyminen voi aiheuttaa ja joista esimerkkinä mainit-

takoon ylimitoitetut korot (ks. erityisesti Rajan & Zingales 2003/2004, s. 133).

Silta, joka yhdistää tuotannon hyvinvointiin, on luonnollisesti työ ja siitä saatava palkka. Kun ihmiset kehittävät teknologiaa ja työmenetelmiä, he parantavat tuottavuuttaan ja omaa palkkatasoaan. Kun yritykset keksivät uusia tuotteita, ne tarvitsevat lisää työvoimaa. Työ luo hyvinvointia. Työn väheneminen hidastaa taloudellista kehitystä ja heikentää hyvinvointia. Kun ihmisillä ei ole työtä eikä palkkaa, heillä ei ole mahdollisuuksia tyydyttää tarpeitaan eikä hankkia hyödykkeitä, joita he pitävät välttämättöminä omalle hyvinvoinnilleen.

Taloudellinen ajattelu perustuu olettamukselle, jonka mukaan kulutusmahdollisuuksien kasvu ja laajeneminen lisäävät ihmisten hyvinvointia. Kulutus on taloudellisen toiminnan perimmäinen tavoite. Valtiovalta voi rajoittaa kulutusta ja tuotantoa. Tämä tapahtuu sekä sääntelyllä että verotuksella, jotka nostavat yleensä tuotteen hintaa. Kummassakin tapauksessa pienituloisten on todennäköisesti vähennettävä kulutustaan, jolloin heidän hyvinvointinsa heikkenee.

Hyvinvoinnin taloudelliseen ajatteluun on suhtauduttu jatkuvasti ristiriitaisesti. Taloudellinen kehitys ei välttämättä tarkoita, että ihmiset olisivat entistä onnellisempia ja tyytyväisempiä. Tarjonnan tulvassa on ihmisiä, jotka kokevat jäävänsä paitsi monesta itselleen tärkeästä asiasta. He voivat suhtautua kriittisesti taloudellisen kasvun tuotoksiin ja suuntaan. He eivät halua hyväksyä toisten erilaisia kulutustottumuksia. On ihmisiä, jotka haluaisivat yksinkertaisesti päästä pois taloudellisen kasvun oravanpyörästä. Markkinoita pidetään hyvänä renkinä, mutta huonona isäntänä.

## *Hyvinvointivaltio*

Kun hyvinvointi yhdistetään valtioon, saadaan tulokseksi hyvinvointivaltio. Mistä hyvinvointivaltio on mahdollista tunnistaa? Mitkä ominaisuudet tekevät valtiosta hyvinvointivaltion? Valtiota käsitellessämme totesimme, että suomalaista hyvinvointivaltiota perustellaan samanlaisin termein ja ilmaisin kuin Hegel perusteli eettistä valtiotaan. Yritämme seuraavaksi jäljittää hyvinvointivaltion juuria ja kansallisia kehityskulkuja.

## Hyvinvointivaltion kehitys Euroopassa

Kirjassaan *Ihminen hyvinvointivaltiossa* Urpo Harva kehottaa erottamaan toisistaan hyvinvoinnin idean sen valtiollisista toteuttamismuodoista. Harva olettaa, että hyvinvointivaltion teoreettinen idea ei välttämättä vastaa kovinkaan hyvin sen poliittis-hallinnollista toteuttamista. Harvan mukaan hyvinvointi valtiiovallan konkreettisesti toteuttamana tavoitteena (welfare state) on 1900-luvun alun ja erityisesti toisen maailmansodan jälkeisen ajan henkistä perintöä Euroopassa. Hän muistuttaa kuitenkin, että Yhdysvaltain perustuslain johdannossa määrätään valtion tehtäväksi yleisen hyvinvoinnin (general welfare) edistäminen (Harva 1964, s. 9).

Hyvinvointivaltiollisen kehityksen tarkastelu on tapana aloittaa 1800-luvun lopun Saksasta, jossa rautakansleri Bismarck lunasti uudistuksillaan itselleen horjumattoman aseman hyvinvointivaltion kehittäjänä (ks. esim. Douglas 1989, s. 167 ja Gough 1985, s. 58). Bismarck esitti nimittäin helmikuun 15. päivänä 1881 valtiopäivillä (Reichstag) lakialoitteen sosiaalivakuutuksen myöntämisestä julkisista varoista Preussin työikäiselle väestölle. Bismarckin aloite lupasi turvaa ja terveyttä kansalaisille heidän varallisuudestaan riippumatta.

Tuo päivä on kolmesta syytä huomattava merkkipaalu hyvinvointivaltion historiassa. Ensinnäkin se merkitsi laadullisesti uutta askelta silloisesta, hyvin puutteellisesta köyhäinhoidosta kohti yleisiä tulonsiirtoja. Toiseksi Bismarckin aloite laajensi olennaisesti valtion sosiaalipoliittista vastuuta, jota oli siihen asti pidetty luonteeltaan vain toissijaisena ja täydentävänä. Kolmanneksi Bismarck loi aloitteellaan perustan uudelle teorialle sosiaalipolitiikasta osana valtiollista toimintaa.

Bismarckin innoittamina lainsäätäjät eri maissa joutuivat ottamaan aivan uuden kannan maittensa sosiaalipoliittisiin haasteisiin. Eri maissa kehitys noudatti niiden omia olosuhteita ja dynamiikkaa (Zetterberg 1995, s. 35–39 ja Robson 1977, s. 11–12). Näiden kokemusten myötä jalostui myös teoreettinen ajattelu hyvinvoinnista ja valtion mahdollisuuksista sen edistämiseksi. Kehitystä voidaan luonnehtia kokeilevaksi, suuntaa etsiväksi ja ajankohtaisiin ongelmiin reagoivaksi. Tuskin missään maassa lainsäätäjillä oli mitään suurta ja kokonaisvaltaista ohjelmaa maansa muuttamiseksi hyvinvointivaltioksi. Tämä orastava vaihe sosiaalipolitiikassa jäi sitten ensimmäisen maailmansodan jalkoihin.

Kun ensimmäinen maailmansota päättyi ja rauha palasi Eurooppaan, kysymys ihmisten talous- ja sosiaalipoliittisista ongelmista silloisissa ankarissa ja repaleisissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa oli erityisen ajankohtainen ja polttava. Uutta sosiaalipoliittista lainsäädäntöä otettiin käyttöön ja hyvinvointivaltio sai uutta tuulta purjeisiinsa eri maissa. Englantia pidettiin maailmansotien välillä maana, josta muiden maiden oli hyvä ottaa oppia hyvinvointivaltion kehittämisessä.

Tuolloin Englannissa käytiin kovaa poliittista kamppailua hyvinvointivaltion edistäjien ja vastustajien välillä. Edelliset pitivät hyvinvointivaltiota moraalisena yrityksenä korjata yhteiskunnallisia olosuhteita, kun taas jälkimmäiset olivat sitä mieltä, että asia hoituisi paremmin markkinoiden avulla. Harold Macmillan, josta tuli Britannian pääministeri toisen maailmansodan jälkeen, yritti välittää osapuolten tulehtuneita kantoja vuonna 1939 julkaisemallaan kirjalla, jonka nimeksi hän antoi puhuttelevasti *The Third Way*.

Kirjassaan Macmillan yritti yhdistää markkinoiden ja julkisen vallan edut ja eliminoida niiden heikkoudet. Tässä tarkoituksessa hän suosittelee tukeutumista markkinoihin ja ehdotti eräiden keskeisten tuotannonalojen kansallistamista. Huomattakoon, että Macmillanin käsitys kolmannesta tiestä on karkeasti ottaen samansuuntainen kuin Englannin nykyisen pääministeri Tony Blairin käsitys asiasta. Kapitalismia ja sosialismia välittävällä kolmannella tiellä on pitkät juuret.

Toinen maailmansota pysäytti hyvinvointivaltiollisen kehityksen Euroopassa. Kun aseet olivat vaienneet ja sotilaat palanneet koteihinsa, hyvinvointivaltiota alettiin jälleen kehittää. Läntisessä Euroopassa tapahtunutta kehitystä voidaan todella luonnehtia hyvinvointivaltiollista kehitystä merkittävästi lujittavaksi ja kehittäväksi. Tulonsiirtoja kehitettiin ja laajennettiin, julkiset peruspalvelut ottivat oman paikkansa hyvinvointivaltiollisessa ajattelussa ja julkista sääntelyä alettiin käyttää ohjelmallisesti poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Britanniasta ajatus hyvinvointivaltiosta levisi muihin läntisen Euroopan maihin; Saksan Liittotasavaltaan, Ranskaan, Tanskaan, Ruotsiin ja myös Suomeen. Samaan aikaan Neuvostoliitossa ja muissa itäisen Euroopan sosialistimaissa kehitettiin toisenlaista ideaa hyvinvoinnista. Tämä idea oli radikaalimpi, laaja-alaisempi ja innostavampi kuin sen läntinen versio. Uskomus, jonka mukaan sosialistinen hyvinvointivaltiollinen malli oli täydellisempi kuin läntisen Euroopan maiden sovellettu malli, oli hyvin vahva ja sillä oli laaja kannatus. Hyvinvoinnin

socialistista ideaa monet pitivät tulevaisuuden ideana, jota kohti maailma oli vääjäämättä menossa.

Kehitys kohti hyvinvointivaltiota oli aluksi odotusten ja toiveiden suuntainen, mutta myöhemmin se osoittautui myös kivikkoiseksi. Useissa maissa hyvinvointivaltiota rahoittaessaan valtiot alkoivat velkaantua ja inflaatio söi rahan arvoa vaikeuttaen asioiden rationaalista suunnittelua ja hallintaa. Sitten yhteiskunnallisessa kehityksessä alkoi ilmetä piirteitä, jotka hyvinvointivaltion uskottiin jo ratkaisseen. Näitä olivat mm. työttömyys, syrjäytyminen ja muiden sosiaalisten ongelmien kärjistyminen. Monet ongelmat osoittautuivat yllättävän sitkeiksi ja vaikeasti ratkaistaviksi. Socialistisista hyvinvointivaltioista alettiin saada tietoa, joka ei vastannut yleistä mielikuvaa niiden kehittymisestä, yhteiskunnallisista olosuhteista eikä ilmaistuista poliittisista pyrkimyksistä.

Poliittisessa ilmastossa ilmeni siellä täällä esitettyjä mielipiteitä, joiden mukaan hyvinvointivaltioita oli myös korjattava eikä pelkästään kehitettävä. Englannin pääministeri Margaret Thatcher käynnisti järjestelmän peruskorjauksen jo 1970-luvun lopulla. Britannian kokemusten mukaan remontti on hyvin vaikeaa viedä läpi. Se ottaa aikaa ja vaatii vahvoja poliittisia hermoja eikä varmuutta onnistumisesta ole. Hollanti ja Tanska uudistivat hyvinvointivaltiotaan huomaamattomammin kuin Englanti. Sitten socialististen maiden hallintojärjestelmä romahti ja niiden hallitukset asettivat tavoitteekseen maansa muuttamisen markkinataloudeksi mahdollisimman nopeasti. Samalla monien kuvitelmat valtion mahdollisuudesta tuottaa hyvinvointia romahtivat lopullisesti.

Olisi outoa, jos ihmiset Suomessa ja muualla eivät tässä henkisessä ilmastossa ajattelisi, että markkinat ovat vallanneet yhteiskunnan ja ottaneet itselleen kaiken vallan. Tämä johtunee siitä, että ihmiset rinnastavat mielessään hyvinvoinnin teoreettisen idean, johon Harva viittasi yhteisen hyvän (bonus commune) käsitteellä, hyvinvointivaltion konkreettiseen toteuttamismuotoon. Kun tuo teoreettinen idea on romuttunut, ihmiset olettavat samalla myös itse hyvinvointivaltion romuttuneen. Tässä he ovat kuitenkin väärässä.

Ranska ei ole vielä edes aloittanut hyvinvointivaltionsa peruskorjauksista. Saksassa asiaa on suunniteltu, mutta suunnitelmat odottavat toteuttajaansa. Ruotsissa ollaan haluttomia tunnistamaan korjausta vaativia epäkohtia hyvinvointikoneistossa. Suomessa keskeiset poliittiset puolueet vannovat hyvinvointivaltion nimeen ja kansalaismielipide tukee vahvasti valtiollista hyvinvointia.

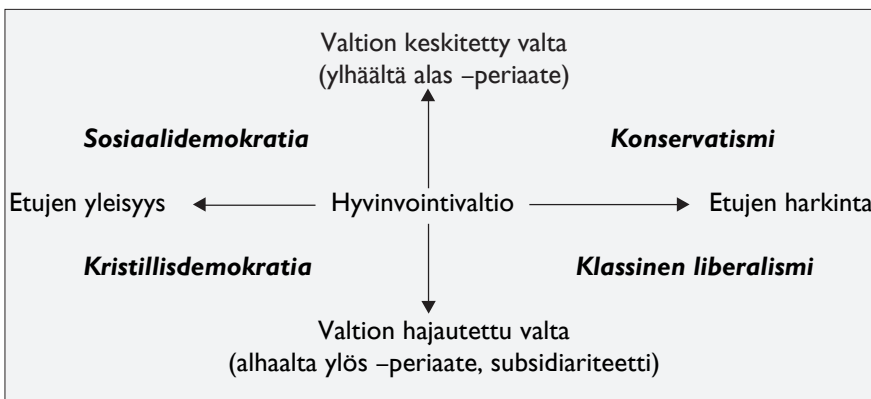
Suomessa hyvinvointivaltiota on remontoitu hidastamalla julkisten menojen kasvua ja sallimalla kilpailun haastaa ja kyseenalaistaa eräät julkiset monopolit, mutta ei kaikkia julkisia monopoleja. Meillä ei ole tehty perustavaa laatua olevaa arviointia hyvinvointivaltion korjaustarpeista. Kriittisiksi luonnehditaan katsauksia, joissa tehdään ehdotuksia hyvinvointivaltion rahoituksen ja tehtävien laajentamiseksi ja lisäämiseksi. Maata kehitetään edelleen samoin kuin tähänkin asti. Vaikka hyvinvointivaltion idea ei voi kovin hyvin, ajatus hyvinvointivaltiosta on silti meillä elinvoimainen.

### Hyvinvointivaltiolliset mallit

Hyvinvointivaltiot ovat kehittyneet eri suuntiin omista kansallisista lähtökohdistaan. On todennäköisesti mahdotonta osoittaa mitään yleistä hyvinvointivaltion mallia, jota useat maat noudattaisivat. Oikeampaa olisi puhua hyvinvoinnin pluralismista ja erilaisista hyvinvointia edistävästä lähestymistavoista kuin puolustaa käsitystä hyvinvointivaltioiden yhdenmukaisuudesta tai samankaltaisuudesta.

Koska jokainen hyvinvointivaltio on oma kokonaisuutensa, niitä on pyritty luokittelemaan etsimällä niistä tiettyjä keskeisiä ominaispiirteitä. Zetterberg on luokitellut hyvinvointivaltioita kahden kriteerin avulla, jotka ovat valtion tarjoamien etujen yleisyys ja harkinnanvaraisuus sekä julkisen vallan keskitys ja hajautus. Kuvio III.2 havainnollistaa hänen ajatteluaan (Zetterberg 1995, s. 41–43).

KUVIO III.2. Hyvinvointivaltion luokittelu



Zetterbergin luokittelu perustuu ns. ideaalityyppeihin, jotka kuvaavat todellisuutta vain yleispiirteisesti. Hänen mielestään esimerkiksi Hollanti on valtio, joka suosii valtiollisen vallan hajauttamista ja kansakunnan rakentamista alhaalta ylöspäin suuntautuvana prosessina. Tässä prosessissa kansalaisten vapaaehtoisilla ryhmillä, noilla pieniksi yhteiskunniksi kutsutuilla järjestöillä, on merkittävä rooli hyvinvoinnin tuottamisessa ihmisille. Zetterbergin luokittelussa Suomi suosii yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa valtiollisen vallan keskitystä ja yleisiä julkisia etuuksia. Hän väittää, että Hollanti on kustannuksiltaan yhtä raskas kuin pohjoismaat, mutta se voi olla niitä tehokkaampi ratkaisemaan ihmisten hyvinvointia koskevia ongelmia.

On vaikeaa löytää konkreettisia esimerkkejä maista, joissa suosittaisiin vallan hajautusta ja harkinnanvaraisia julkisia etuuksia ja joissa keskitetty valtiollinen valta tuottaisi pääsääntöisesti vain harkinnanvaraisia etuja. Tämä antanee viitteitä valtioiden samansuuntaisista strategisista painotuksista hyvinvoinnin kehittämiseksi. Vaikka kehitys olisikin mennyt eri maissa samaan suuntaan, niissä on silti mainittavia eroja.

Zetterberg huomauttaa, että vieraillessaan esimerkiksi Ruotsissa saksalaisia, ranskalaisia ja italialaisia hämmästyttävät erityisesti individualistiset painotukset maan hyvinvointijärjestelmässä. Hämmennys johtuu siitä, että Ruotsissa apu kohdistetaan yksilöön eikä perheeseen ja että viranomaiset auttavat yksilöä jopa perheen kustannuksella. Zetterbergin mukaan Ruotsista puhutaan usein lasten vankileirien saaristona, koska auttamisen painopiste on lapsissa ja lapset voidaan jopa erottaa vanhemmistaan. Saksassa, Ranskassa ja Italiassa valtio auttaa korostetusti perheitä ja yksilö saa apua perheensä välityksellä. Toisin kuin Suomessa ja pohjoismaissa, uskonto on muovannut voimakkaasti hyvinvointivaltion kehitystä eteläisen Euroopan maissa.

Yksilöllisyyttä korostava piirre, jonka Zetterberg tunnisti ruotsalaisessa hyvinvointivaltiossa, voidaan tunnistaa myös Suomen lainsäädännöstä. Myös meillä esimerkiksi sosiaalipolitiikan painopiste on perheen sijasta yksilössä. Tästä näkökulmasta on yllättävää havaita että suomalaiset haluavat tehdä niin jyrkän eron esimerkiksi amerikkalaiseen sosiaalipoliittiseen lainsäädäntöön juuri siinä näkemänsä liiallisen individualismin vuoksi.

Esping-Andersen (1985) erottaa julkisten menojen laajuutta kriteerinä pitäen kolme hyvinvointivaltion päätyyppiä. Hän puhuu ensinnäkin sosiaalidemokraattisista hyvinvointivaltioista, joissa valtion tehtävä-

nä on taata toimeentulo ja turvallisuus ihmisille heidän varallisuudestaan ja asuinpaikastaan riippumatta. Tähän ryhmään voidaan sijoittaa mm. Suomi yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa.

Toista ryhmää hän kutsuu konservatiivisiksi hyvinvointivaltioiksi, joita edustavat eteläeurooppalaiset valtiot. Näissä maissa perheellä ja katolisella uskonnolla on keskeinen merkitys ihmisten elämässä. Näitä maita ovat Italia, Espanja ja Ranska. Kolmatta ryhmää hän kutsuu liberaaleiksi hyvinvointivaltioiksi, joissa annetaan tilaa markkinoille, vapaaehtoiselle yhteisöllisyydelle ja suositaan julkisten etujen harkinnanvараisuutta. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi Yhdysvallat, Englanti ja Uusi-Seelanti.

Hyvinvointivaltio ei ole moderni keksintö kuten voitaisiin kuvitella. Kirjassaan *Vinter i välfärdslandet* Elisabeth Langby osoittaa, että hyvinvointivaltion juuret ulottuvat aina Antiikin Kreikkaan saakka. Hänen mukaansa Perikleen hallituskaudella Ateenasta kehittyi hyvinvointimaa, jota voidaan pitää karkeasti ottaen varsin kehittyneenä saavutuksena (Langby 1993, s. 99). Ateenan hyvinvointivaltio takasi kansalaisilleen erilaisten palveluiden lisäksi myös taloudellisen turvallisuuden (Langby 1993, s. 99–100). Ateenalaiset esittivät jatkuvasti uusia vaatimuksia kaupungilleen ja olivat haluttomia luopumaan saavuttamistaan eduista. Vastatakseen näihin haasteisiin kaupunki joutui verottamaan kansalaisiaan ja sääntelemään heidän elinolojaan entistä ankarammin. Langbyn mukaan tässä vaatimusten ja velvollisuuksien ristipaineessa Ateenan hyvinvointivaltiomalli alkoi sitten hitaasti rapistua ja menettää voimaansa.

Ensimmäisen maailmansodan jälkeen eräät Etelä-Amerikan maat alkoivat kehittää itsestään hyvinvointivaltiota. Argentiina ja Uruguay ovat tunnetuimmat näistä maista (ks. esim. Langby 1993, s. 114–143, Jacobs 1985, s. 59–63 ja Jilmstad & Littorin 1994). Nykyisen käsityksen mukaan nämä maat olivat erittäin kehittyneitä hyvinvointivaltioita. Ne romahtivat kuitenkin toisen maailmansodan jälkeen kyvyttömyyteen sopeutua uuteen kansainväliseen tilanteeseen. Ne olivat omien järjestelmiensä ehdollistamia ja sokaisemia.

Uruguayn kokemuksilla ja koettelemuksilla on monia yhtäläisyyksiä nykyisiin hyvinvointivaltioihin. Uruguayssa kansalaiset halusivat lisää julkisia etuuksia. Poliittiset puolueet osoittautuivat kyvyttömiksi hillitsemään kansalaisten odotuksia. Julkisten menoja kasvaessa valtio velkaantui ja kansalaisten verotaakka kasvoi. Julkisista tuista riippuvai-



set kansalaiset vastustivat yrityksiä korjata tilannetta. Kun valtio ei enää kyennyt rahoittamaan heidän vaatimuksiaan, he joutuivat tyhjän päälle kyvyttöminä korjaamaan nopeasti omaa asemaansa. Sotilasvalta vahvistui demokraattisten instituutioiden heiketessä.

### Suomalaisen hyvinvointivaltion ominaispiirteet

Kirjassaan *Kohti Eurooppaa* Paavo Lipponen toteaa, että pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin kuuluu huolehtia kansalaisten perusturvallisuudesta, kansalaisturvasta. Tämä tarkoittaa, että ihmiset voivat saada työnsä perusteella ansioon suhteutettua turvaa ja että tietyt palvelut toimivat (Lipponen 2001, s. 158). Ruotsalaiseen kollegaansa Kjell-Olof Feldtiin vedoten Lipponen jatkaa, että hyvinvointivaltiossa tietyt perustarpeet hoidetaan joko maksuttomasti tai ilman korkeita maksukynnyksiä (Lipponen 2001, s. 158–159). Lipposen kuvaus hyvinvointivaltiosta on selkeä, mutta se kätkee enemmän kuin paljastaa. Hyvinvointivaltion suomalainen sovellutus on varsin monipuolinen ja laaja-alainen.

Hyvinvointivaltiomme on ensinnäkin yhteisöllisyyden edistäjä ja tukija, jonka tehtävänä on löytää ratkaisuja erilaisiin yhteiskunnallisesti merkittäviin ongelmiin kuten työttömyyteen, köyhyyteen, syrjäytymiseen ja epätasaiseen alueelliseen kehitykseen. Käsitys valtiosta ongelmien ratkaisijana perustuu olettamukselle, jonka mukaan ihmiset eivät selviydy yksin ongelmistaan, vaan he tarvitsevat julkisen vallan tukea ja apua. Sivistynyt yhteiskunta ei anna kenenkään pudota kelkasta, ei näännyä nälkään, ei kuolla sairauksiin varattomuuttaan eikä jäädä asunnottomaksi sellaisten syiden vuoksi, joille ihmiset eivät itse mahda mitään.

Hyvinvointivaltiomme on toiseksi palveluvaltio. Se tuottaa monia keskeisiä palveluita kansalaisille, joista erityisesti mainittakoon koulu-, sosiaali- ja terveystyöt. Näiden lisäksi julkiset viranomaiset vastaavat monista muista yhteiskunnan toimintakykyyn olennaisesti vaikuttavista palveluista kuten yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta. Julkinen valta osallistuu myös kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluiden tuottamiseen. Valtio haluaa turvata nämä palvelut kansalaisille heidän asuinpaikastaan ja varallisuudestaan riippumatta. Se pitää eräitä näistä palveluista niin tärkeinä, että se ei salli niiden siirtämistä markkinoille.

Hyvinvointivaltiomme on kolmanneksi sosiaalisia ja taloudellisia eroja tasoittava valtio. Tämä tehtävä perustuu käsitykselle, jonka mukaan ihmiset eivät hyväksy jyrkkiä eroja tulojen ja varallisuuden jakaantumisessa ja siksi he sallivat valtion tasoittaa verotuksella ja tulonsiirroilla näitä eroja. Valtio kerää progressiivisella verotuksella tulonsa, jotka se sitten jakaa muille tulonsiirtoina. Tasa-arvon edistäminen on koettu erittäin tärkeäksi julkiseksi tehtäväksi niin meillä kuin muissakin hyvinvointivaltioissa. Itse asiassa tasa-arvosta on muodostunut hyvinvointivaltion keskeisin arvo.

Hyvinvointivaltio on myös sääntelyvaltio. Se ymmärtää sääntelyn huomattavasti laajemmin kuin vain lainalaisuuden periaatteeksi ja huolenpidoksi kansalaisten tasa-arvosta lain edessä. Sääntelyn avulla se ohjaa yhteiskunnallista kehitystä mieleiseensä suuntaan ja toteuttaa poliittisessa prosessissa hyväksytyjä yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Sääntely antaa julkisille viranomaisille mahdollisuuden vaikuttaa haluamallaan tavalla ihmisten mieltymyksiin sekä käyttäytymis- ja kulutustottumuksiin. Lainsäädäntö palvelee enemmistön hyväksymiä poliittisia päämääriä ja tarkoituksia.

### TAULUKKO III.1. Hyvinvointivaltion toiminnalliset ulottuvuudet

TAVOITETILA	VALTION LUONNEHDINTA
Sosiaalisten ongelmien ratkaiseminen	Yhteisöllinen valtio
Erilaisten palveluiden tuottaminen	Palveluvaltio
Tasa-arvon edistäminen	Tasoittava valtio
Yhteiskunnallisten olosuhteiden sääntely	Sääntelyvaltio

Valtiota, joka vastaa näin monesta tehtävästä, on kyseenalaista kutsua hyvinvointivaltioksi. Sosiaalisia ongelmia käsiteltäessä valtio voi tehdä monia vakavia virheitä, vaikeuttaa niitä ja synnyttää jopa alkuperäisiä ongelmia vakavampia ongelmia.

Tarjolla olevista palveluista on pitkä matka ihmisten hyvinvointiin. Ne eivät välttämättä vastaa ihmisten odotuksia ja asiakkaiden kohtelusu-

sa voi olla vakavia puutteita. Palveluita voidaan tarjota sekä liikaa että liian vähän. Tasa-arvon määrittämisessä rajojen vetäminen on kiistanalainen tehtävä. Julkista sääntelyä voidaan perustella yleisellä edulla huolimatta siitä, että se palvelee enemmistön huomaamatta harvojen etuoikeuksia.

Hyvinvointivaltio operoi monella eri areenalla, joilla ongelmat, olosuhteet ja julkisen vallan mahdollisuudet käsitellä niitä voivat erota huomattavasti toisistaan. Hyvinvointivaltioon kohdistuu monia erilaisia haasteita ja vaatimuksia. Kun valtio toimii yhdellä areenalla, sen toimenpiteet voivat heijastua myös muille areenoille joko myönteisesti tai kielteisesti. Näiden moninaisten riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteiden huomioonottaminen ei ole välttämättä kovinkaan helppoa ja siinä voidaan tehdä virheitä. Esimerkiksi julkisen palvelun tuottaminen voi edellyttää julkista sääntelyä ja julkisen sääntelyn kohteeksi joutuneita valtion on ryhdyttävä tukemaan taloudellisesti.

Edellä sanotun perusteella oikeampaa olisi kutsua hyvinvointivaltiota palveluvaltioksi, tasoittavaksi valtioksi, sääntelyvaltioksi tai joksikin muuksi valtioksi. Ilmaisu *hyvinvointi* on pulmallinen, koska se antaa jokaiselle mahdollisuuden kuvitella sille mieleisensä sisältö. Hyvinvointi on jokaiselle hyvin subjektiivinen asia, jota ihminen tulkitsee omien toiveittensa ja odotustensa mukaan. Empiirisesti on hyvin vaikeaa tutkia ihmisten subjektiivisia tuntemuksia. Terminä hyvinvointivaltio on poliittista psykologiaa, jolla on helppoa manipuloida ihmisten mielipiteitä ja jota on vaikea vastustaa, koska silloin joutuu vastustamaan myös ihmisten hyvinvointia, jota tuskin kukaan haluaa vastustaa.

## *Karl Marx hyvinvointivaltiossa*

Karl Marx ja hänen seuraajansa ovat vaikuttaneet olennaisesti hyvinvoinnin ideologiaan. He ovat tarjonneet hyvinvointivaltion kehittämistyölle huomattavan käyttövoiman, jota ei ole syytä aliarvioida. Karl Marx ja marxilaisuus eri muodoissaan ovat suosittuja kiinnostuksen kohteita. Vaikka julkaistavien kirjojen lukumäärä ei ole paras mahdollinen tapa mitata suosiota, sen mukaan jokaista Adam Smithiä käsittelevää kirjaa kohti julkaistaan viidestä kymmeneen kirjaa Karl Marxista (The Economist 21.12.2002–2.1.2003). Vaikka olemme edellä jo käsi-

telleet Marxia ja hänen seuraajiaan, heitä koskevaa tarkastelua on silti hetkeksi jatkettava.

Marx osoitti purevasti ja vastaansanomattomasti ihmisten suuren enemmistön köyhyyden ja kurjuuden orastavissa teollisissa yhteiskunnissa. Hän osoitti, että näiden ongelmien syy oli yhteiskunnassa, joka hyväksyi yksityisomaisuuden, yksityisen yrittäjyyden ja markkinatalouden eli kapitalismin. Hän sai ihmiset uskomaan, että he voisivat korjata yhteiskunnallisia olosuhteita ja parantaa asemaansa poliittisella toiminnalla. Marxin vaikutuksesta ihmiset ovat omaksuneet käsityksen, jonka mukaan hyvinvointia on etsittävä muualta kuin kapitalismista tai markkinataloudesta. Tämä on mahdollista joko vallankumouksen tai poliittisen toiminnan avulla. Marx itse suositteli edellistä keinoa.

Marx tarjosi massoille utopian paremmasta elämästä. Hänen utopiansa on samaa sukua kuin Hegelin eettinen valtio ja siihen rinnastettava hyvinvointivaltio. Ajatus tai utopia paremmasta elämästä on niin vahva, että se saa ihmiset pitämään hallitsevia yhteiskunnallisia olosuhteita enemmän tai vähemmän epätydyttävinä, vaikka ne eivät sitä olisikaan (ks. erityisesti Easterbrook 2003). He voivat myös tehdä puutteellisia arviointeja eri keinojen hyvydestä ja vaikuttavuudesta korjata yhteiskunnallisia olosuhteita ja parantaa heidän asemaansa. Marxin vision edessä ihmiset, jotka ovat keskimääräistä paremmin perillä markkinatalouden saavutuksista, tuntevat voimattomuutta ja jopa epätoivoa siitä, että kapitalismi ei houkuttele ihmisiä yhtä voimakkaasti kuin politiikka, jonka mahdollisuuksiin tuottaa heille heidän haluamansa he uskovat voimakkaammin kuin markkinatalouden instituutioihin.

Marxin ja hänen seuraajiensa vaikutuksesta ihmiset ovat asettaneet politiikan ja markkinat toisensa vastavoimiksi. Tässä ajattelussa politiikka edustaa yhteistä hyvää toisin kuin markkinat, jotka edustavat yhteiskuntaa vahingoittavia erityisiä intressejä. Kun politiikan ohjaavaa ja sääntelevää otetta markkinoista vahvistetaan, edistetään myös ihmisten hyvinvointia. Vastaavasti, jos markkinavoimat valtaavat yhteiskunnallista vaikutusvaltaa politiikalta, ihmiset menettävät hyvinvointiaan. Tämä ajattelu selittää vuosikymmeniä kestäneen politiikan ja markkinoiden välisen vastakkainasettelun, jonka tuloksena ihmiset ovat saattaneet menettää huomattavia mahdollisuuksia parantaa sosiaalista ja taloudellista asemaansa.

Marx tulkitsi aivan oikein feodaalitaloudet privilegioista valtansa saaviksi instituutioiksi. Hän oli oikeassa selittäessään privilegioilla ih-

misten köyhyyttä, osattomuutta, mielivallan eri muotoja ja jyrkkiä eroja ihmisten sosiaalisissa ja taloudellisissa olosuhteissa. Samaa privilegio-taloutta edusti aikoinaan myös Suomen torpparijärjestelmä ja samanlaisin seurauksin, joita Marx raportoi feodalismista. Marx teki kuitenkin virheen tulkitessaan teollisen yhteiskunnan yritykset myös privilegio-instituutioiksi.

Kun Marx ei osannut antaa arvoa privilegioista vapaalle taloudelle, hän päätyi suosittelemaan ratkaisuksi jopa historiallisessa katsannossa hyvin mittavaa privilegiojärjestelmää, jota hän kutsui proletariaatin diktatuuriksi. Tämän politiikan seuraukset ovat tänään kaikkien halukaiden nähtävissä. Proletariaatin diktaturia soveltaneet maat ovat tänään köyhempiä kuin maat, jotka ovat kyenneet ylläpitämään edes josain määrin vapaan markkinatalouden instituutioita. Juuri tämä tilanne selittää eri maiden väliset jyrkät erot taloudellisissa ja sosiaalisissa olosuhteissa. Köyhien maiden halu kehittyä mahdollisimman nopeasti on yksi merkittävimmistä globalisaatiota selittävistä tekijöistä tällä hetkellä.

Marx ja hänen seuraajansa ovat vaikuttaneet huomattavasti ihmisten käsityksiin työn merkityksestä. Marxin mukaan yrityksissä tehtävä työ palveli vain omistajien etua ja vieraannutti työntekijät työstä ja työn hedelmistä. Tekipä ihminen mitä tahansa, kapitalisti riisti hyödyn itselleen. Kapitalismissa työ oli orjuutta, josta sosialismi ja kommunismi vapauttaisivat ihmiset. Kun ihmiset kokevat työn taakkana, riistona ja orjuutena, he eivät pidä työtä rakentavana eikä mahdollistavana tekijänä itselleen.

Marx korosti, että työnantajien ja työntekijöiden väliset suhteet olivat antagonistisia ja perusteiltaan korjaamattomia. Marxin ja hänen seuraajiensa vaikutuksesta työnantaja ja työntekijä ovat eri puolilla pöytää omine intresseineen. Tämä on synnyttänyt enemmän tai vähemmän vakavia ja voimavaroja kuluttavia ristiriitoja ja konflikteja, jotka ovat vähentäneet ihmisten hyvinvointia enemmän kuin on osattu edes kuvitella.

## Yhteenveto

Olemme edellä tarkastelleet valtion, hyvinvoinnin ja hyvinvointivaltion käsitteitä kriittisen institutionalismin näkökulmasta. Olemme osoittaneet, että valtiot ovat erilaisia ja ne suosivat sellaisia menettelytapoja, joita ihmiset pitävät hyvinä ja joiden avulla he voivat edistää omia elämänsuunnitelmiaan ja elää elämänsä mieleisellään tavalla.

Valtio, jota pidetään hyvinvointivaltiona, ei ole suinkaan ainoa ihmisten hyvinvointia tavoitteenaan pitävä valtio. Yhteiskuntapoliittista tutkimusta ja keskustelua voitaisiin edistää suuntaamalla huomio eri valtioiden vertailuun. Tällöin voidaan kysyä missä mielessä Suomi on parempi tai huonompi hyvinvointimaa kuin esimerkiksi Luxemburg.

Osoitimme toiseksi, että hyvinvointi on todella vaikea käsite määriteltäväksi. Hyvinvointi ei ole vain käsitteellinen ongelma, se on myös ontologinen ja episteeminen ongelma. Ratkaisematta on kysymys siitä, missä määrin eri ihmisten kokemuksia hyvinvoinnista voidaan verrata keskenään. Kärjistäen ilmaistuna on hyödytöntä vedota ja käyttää hyvinvoinnin käsitettä, koska jokainen voi kuvitella sen sisällön ja alan mieleisekseen.

Hyvinvoinnin nimessä voidaan toki tehdä monia erilaisia asioita, mutta siitä tuskin automaattisesti seuraa, että ihmisten hyvinvointi paranisi. Julkiset viranomaiset toimivat uskossa, että heidän valintansa ja toimintansa tuottavat haluttuja tuloksia. Hyvinvointivaltiollisessa ajattelussa juuri tämä toiminta tulkitaan suoraviivaisesti ihmisten hyvinvoinniksi.

Marxin utopia oli kommunistinen yhteiskunta ilman valtiota. Hegelin unelma täydellisestä valtiosta oli eettinen valtio, joka vastaa hyvinvointivaltiosta esitettyjä monia luonnehdintoja ja tulkintoja. Hyvinvointivaltio on kokonaisuutena ottaen hyvin kyseenalainen ajatusrakennelma. Se edustaa dualistista ajattelua vetoamalla voimakkaasti ihmisten mieliin. Toiveista ja haluista ei kuitenkaan rakennu niiden mukaista yhteiskuntaa. Ihmisten hyvinvointiin on monta tietä emmekä voi olla todellakaan varmoja siitä, onko suomalainen hyvinvointivaltion versio edes paras mahdollinen.

Karl Marx ja hänen seuraajansa ovat vaikuttaneet sitkeästi ihmisten ajatteluun ja poliittiseen toimintaan. Näitä ajatuksia seuraamalla pettymykset ovat merkittävämpiä kuin saavutukset. Jännitteet ja ristiriidat ovat vieneet voimavaroja asiakkaiden palvelusta, uusien tuotteiden ke-

hittämisestä sekä työnantajien ja työntekijöiden yhteistyöltä. Maailmantalouden epätasapaino, rikkaiden ja köyhien välinen kuilu ja näihin liittyvät monet epävarmuudet ovat väistämättömiä seurauksia Marxin suosittelemasta politiikasta, joka asettaa politiikan ja markkinat toistensa vastustajiksi ja vihollisiksi. Marx ei nähnyt markkinoille tilaa tavoittelemassaan ihanneyhteiskunnassa.

Ihmiset suosivat asioita, joista heillä on kokemusta omasta elämänpäristään, joka muodostaa heidän toiveittensa ja pelkojensa summan. Instituutioita johtavien voi olla helpompaa puolustaa saavutuksiaan kuin kohdata maailma avoimin silmin. Poliittis-hallinnollinen järjestelmä on monille edullinen eivätkä he siksi halua siihen muutoksia. Kaikki nämä erilaiset motiivit ovat mukana hyvinvointivaltiosta puhuttaessa. Olisi ihme, jos näissä oloissa kyettäisiin keskustelemaan kiihkottomasti ja rationaalisesti hyvinvointivaltion erilaisista ominaisuuksista, ulottuvuuksista ja kehittämisen mahdollisuuksista.

## 4. HYVINVOINTIVALTION ARVOT

### *Arvot inhimillisen toiminnan käyttövoimana*

Hyvinvointivaltio on sen kannattajille eettiseltä perustaltaan arvoyhteisö. Arvot kannustavat ja motivoivat ihmisiä toimimaan. Arvojen avulla ihmiset arvioivat omia ja toistensa valintoja, toimintaa ja saavutuksia. Ihmiset saavat arvoista voimaa elää ja tarkoituksen elämälleen. Arvot vaikuttavat myös suvaitsevaisuuteen ja suvaitsemattomuuteen sosiaalisissa suhteissa. Ihmiset keskustelevat ja väittelevät jatkuvasti siitä, minkä arvojen mukaan on toimittu ja minkä arvojen mukaan olisi pitänyt toimia.

Arvoyhteisönä hyvinvointivaltio pitää arvossa vapautta, veljeyttä ja tasa-arvoa, jotka ovat peräisin Ranskan 1700-luvun vallankumouksesta. Vapaus tarkoitti, että ihmiset oli vapautettava toisten ihmisten tahdosta ja mielivallasta niin, että he pystyisivät määrittämään itse oman elämänsä suunnan ja sisällön. Vapaus ilmentää uskoa ihmisen arvokkuuteen ja itsemääräämisoikeuteen. Se tekee ihmisestä vastuullisen kansalaisen. Ranskan vallankumouksen perintönä hyvinvointivaltion pitäisi kunnioittaa vapautta sen toimintaa määrittävänä keskeisenä arvona.

Vapaus ei ole luonnollisestikaan hyvinvointivaltion yksinoikeus. Karl Marx halusi vapauttaa ihmiset kapitalismista ja mahdollistaa heille täydellisen vapauden kommunismissa. Sosialistiset maat vetosivat Isaiiah Berlinin tunnetuksi tekemään positiiviseen vapauteen korostaessaan saavutustensa erinomaisuutta ja verratessaan niitä negatiivista vapautta arvostaviin kilpailijoihinsa. Liberalismi klassisena versiona puolustaa



negatiivista vapautta keskeisenä arvonaan, kun taas mannermainen liberalismi korostaa positiivista vapautta.

Veljeys kuvaa ihmisten luontaista yhteisyyttä, solidaarisuutta ja halua auttaa pyyteettömästi kanssaihmiä, tuttuja ja tuntemattomia. Veljeys on eräänlaista ihmisten välistä mystistä yhteyttä, henkistä sukulaisuutta, joka saa ihmiset tekemään toisilleen hyviä tekoja. Veljeyden käyttövoima ei ole pakko, vaan vapaaehtoisuus, jolloin veljeyden ja vapauden välillä ei ole ristiriitaa. Ajatuksena on, että ihmiset pystyvät tuntemaan sympatiaa toisiaan kohtaan ja auttamaan tarvittaessa toisiaan. Halu auttaa kumpua sydäimestä, ei lompakosta.

Tasa-arvo kuvaa ihmisten luontaista yhtäläisyyttä ja yhdenvertaisuutta. Kun tasa-arvo ymmärretään ihmisten yhtäläisinä mahdollisuuksina, sen ja vapauden välillä ei ole ristiriitaa. Vapauden rajoitukset voivat olla nimittäin myös tasa-arvon rajoituksia. Tasa-arvo voidaan ymmärtää myös niin, että kysymys on ihmisten välisten aineellisten tulosten ja elinolosuhteiden tasoittamisesta, jolloin valtiolle annetaan oikeus ottaa parempiosaisilta ja antaa näin saadut varat yhteiskunnan huono-osaisille.

Vapauden, veljeyden ja tasa-arvon lisäksi ihmisillä voi olla myös muita arvoja. Yhdysvaltain itsenäisyysjulistuksessa todetaan, että kaikki ihmiset on luotu yhdenvertaisiksi ja että heillä on eräitä luovuttamattomia oikeuksia kuten oikeus elämään, vapauteen ja onnellisuuden tavoitteluun. Näistä ihmisille yksi keskeisimmistä on onnellisuuden tavoittelu ja hallitusvallalle sen mahdollistaminen. Onnellisuuden tavoittelu on jokaisen yksilön oma asia eivätkä muut ihmiset tai hallitusvalta voi päättää sen sisällöstä hänen puolestaan.

Arvot voidaan jakaa karkeasti kestäviin ja neuvoteltaviin arvoihin. Jälkimmäiset arvot ovat sellaisia, että ihmiset päättävät niistä itse oman harkintansa, pyrkimystensä ja elämäntilanteensa perusteella. He voivat siis tulkita rehellisyyttä, luotettavuutta ja avoimuutta eri tavoin. Tätä ajattelua kutsutaan arvorelativismiksi, koska ihmiset arvostavat eri asioita ja samoja asioita eri tavalla (Halldenius 2003, s. 24–25). Kestävät arvot ovat puolestaan sellaisia, että niiden noudattamisessa ei ole mainittavasti tilaa neuvotteluille ja erilaisille tulkinnoille.

Ihmiset tukeutuvat todennäköisesti sekä kestäviin että neuvoteltaviin arvoihin. Jollekin rehellisyys ja lupausten pitäminen ovat kestäviä arvoja, mutta toiselle ne ovat neuvoteltavia arvoja. Ihmiset voivat vaihtaa arvoja leiristä toiseen, jolloin he joutuvat selvittämään siitä heille mahdollisesti koituneet ongelmat. Julkisen vallan on tukeuduttava kes-

täviin arvoihin, jotta sen toiminta olisi ennustettavaa ja laajasti hyväksyttyä. Toisin kuin ihmisillä, julkisella vallalla ei ole varaa arvorelativismiin.

Suomalainen hyvinvointivaltio on valinnut kestäväksi arvokseen tasa-arvon. Poliittisessa keskustelussa ja tutkimuksessa tasa-arvoon vedotaan useammin kuin esimerkiksi vapauteen ja veljeyteen. Monilta on jäänyt huomaamatta, että tasa-arvon edistäminen voi olla ristiriidassa vapauden ja veljeyden kanssa. Nämä ongelmat on tapana ratkaista vähättelemällä muita arvoja. Tasa-arvosta on tehty johtava arvo, jolle kaikki muut arvot ovat erittäin vahvasti alisteisia. Tasa-arvo hyvinvointivaltion johtavana arvona on kuitenkin erittäin monimutkainen ja vaikea käsite.

## *Mahdollisuuksien tasa-arvo*

Kirjassaan *The Ethics of Redistribution* Bertrand de Jouvenel väittää, että mahdollisuuksien tasa-arvon juuret löytyvät ihmisten vaatimuksista jakaa käytössä oleva viljelymaa uudelleen ja entistä tasaisemmin. Maa on ollut satoja vuosia elintarvikehuollon ja tuotannon keskeisin perusta, jonka omistus on jakaantunut räikeän epätasaisesti. Mahdollisuuksien tasa-arvon nimessä maata on jaettu eri Euroopan maissa uudelleen (de Jouvenel 1989, s. 7). Juuri tässä tarkoituksessa esimerkiksi Lenin käynnisti marraskuussa 1917 maareformin, jota voidaan verrata karkeasti jopa maan yksityistämiseen. Stalin käynnisti maan kollektivisoinnin vasta 1920-luvulla.

Maan uudelleen jakaminen edisti de Jouvenelin mukaan mahdollisuuksien tasa-arvoa. Mahdollisuuksien tasa-arvossa on erotettava panokset ja tuotokset toisistaan. Maan uudelleen jakaminen tähtäsi panosten tasoittamiseen, mutta ei tuotosten tasoittamiseen. Maata jaettaessa ihmisille haluttiin luoda samanlaiset edellytykset harjoittaa tuotantoa elantonsa ja elämäntyylinsä edistämiseksi.

Maata jaettaessa kiinnostavaa ei enää ollut se, miten ihmiset uutta omaisuuttaan käyttivät, mihin tarkoitukseen he sitä käyttivät ja mitä he sillä saivat aikaan. Oli luonnollista olettaa, että uudet omistajat ponnistelivat ja kehittivät tuotantoaan eri tavoin ja että heidän tuloksensa ja

saavutuksensa voisivat erota huomattavasti toisistaan. Tulosten erilaisuus ei kuulu enää mahdollisuuksien tasa-arvoon.

On hyvä muistaa, että mahdollisuuksien tasa-arvo edellä olevalla tavalla kuvattuna on kuulunut myös sosialismin alkuperäisiin tavoitteisiin. Kommunistisessa yhteiskunnassa työ ei ole Marxin mukaan pelkkä velvollisuus, vaan ihmisten yksilöllisten kykyjen toteuttamista. Kommunismissa jokaista ihmistä kohdellaan kykyjensä mukaan ja jokaiselle annetaan tarpeittensa mukaan. Kun kapitalismi on eliminoitu, jokainen voi toteuttaa itseään mielensä mukaan ja suunnitella tuotantonsa tarpeittensa mukaan. Kommunismissa ihmisten lähtökohdat ovat samanlaiset, mutta he voivat erota toisistaan saavutustensa perusteella.

Maan uudelleen jakamisesta mahdollisuuksien tasa-arvo on laajentunut uusille alueille. Yhdysvallat kävi sisällissodan lopettaakseen orjuuden, jota pidettiin vakavana rikkomuksena mahdollisuuksien tasa-arvoa kohtaan. Suomessa torpparijärjestelmä oli ristiriidassa mahdollisuuksien tasa-arvon kanssa. Erilaiset ammatilliset kiltajärjestelmät, jotka rajoittavat halukkaiden ja kyvykkäiden alalle pääsyä, heikentävät mahdollisuuksien tasa-arvoa. Valtiovallan ylläpitämiä ja suojelemia monopoleja voidaan myös pitää uhkana mahdollisuuksien tasa-arvolle.

Mahdollisuuksien tasa-arvossa on kysymys siitä, että ihmisillä on oltava vapaus valita ammattinsa ja uransa eikä heidän valintojaan saa keinotekoisesti estää. Aikoinaan kansakoulu ja nyt peruskoulu ovat yritykset tasoittaa ihmisten mahdollisuuksia. Julkista terveydenhuoltoa ja sosiaalipalveluita voidaan myös perustella mahdollisuuksien tasa-arvolla. Mahdollisuuksien tasa-arvoa ei kuitenkaan edistä se, että julkinen valta ei salli oman tuotantonsa kanssa kilpailevaa tarjontaa. Julkinen valta voi hyvässä tarkoituksessa rikkoa mahdollisuuksien tasa-arvoa. Käytännössä raja mahdollisuuksien tasa-arvon edistämisen ja rajoittamisen välillä on kuin veteen piirretty viiva. Tätä rajaa voi olla vaikea poliittisessa päätöksenteossa erottaa ja se voidaan helposti ylittää.

Kirjassaan *Free to Choose* Milton ja Rose Friedman muistuttavat, että mahdollisuuksien tasa-arvoa ei voi eikä pidä ymmärtää kirjaimellisesti. Ihmiset eroavat henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan huomattavasti toisistaan eikä näitä eroja voida koskaan kuroa umpeen. Lapsi voi syntyä terveenä tai sairaana, toisella on enemmän taiteellisia ominaisuuksia kuin muilla ja toiset ovat muita parempia fyysisistä voimaa vaativissa tehtävissä (Friedman & Friedman 1990, s. 132–133). Olennaista

on se, että ketään ei keinotekoisesti estetä tavoittelemasta asioita, jotka ovat muille mahdollisia.

Aidossa mahdollisuuksien tasa-arvossa korostetaan ihmisten oikeutta samanlaisiin lähtökohtiin. Siinä ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, kuinka ja missä määrin ihmiset käyttävät näitä mahdollisuuksiaan. Mahdollisuuksien tasa-arvolle on tärkeää, että ihmisillä on karkeasti ottaen yhtäläiset mahdollisuudet huolimatta siitä, että heidän saavutuksensa voivat erota huomattavasti toisistaan. Mahdollisuuksien tasa-arvoa ei riko se, että joku hankkii koulutustaan vastaavan työpaikan ja ansaitsee enemmän kuin toinen, joka samanlaisen koulutuksen omaavana tyytyy ponnistelemaan vähemmän ja ansaitsee myös vähemmän. Kun samoilla lähtökohdilla varustetut ihmiset ponnistelevat ja uurastavat eri tavalla, heidän saavutuksensa ja tuloksensa eroavat luonnollisesti toisistaan.

## *Tuloksiin perustuva tasa-arvo*

Kun panokset korostuivat mahdollisuuksien tasa-arvossa, niin tuotokset korostuvat tuloksiin perustuvassa tasa-arvossa. Tuloksiin perustuvan tasa-arvon ideana on, että valtio tasaa eroja ihmisten saavutuksissa kuten tuloissa ja varallisuudessa. Näiden kahden tasa-arvokäsityksen välinen teoreettinen ja käytännöllinen ero on huomattava. Tuloksia korostavassa tasa-arvossa ajatuksena on, että kun joku on voittanut, kaikkien on saatava tästä voitosta osansa (Friedman & Friedman 1990, s. 134). Julkinen valta tasaa tuloksia progressiivisella verotuksella ja tulonsiirroilla.

Tuloksiin perustuvaa tasa-arvoa sovellettiin tiettävästi ensimmäisen kerran Englannissa vuoden 1909–1910 budjetin laadinnassa. Tuolloin pääministeri Lloyd George otti käyttöön progressiivisen verotuksen. Englannista menettely siirtyi Yhdysvaltoihin heti toisen maailmansodan jälkeen. Tuloksiin perustuvan tasa-arvon idea on yksinkertaisen houkutteleva. Se näyttää ottavan rikkailta sellaisen osan heidän varallisuudestaan, joka ei heikennä heidän asemaansa ja siirtää tämän osan varattomille, joiden asema samalla paranee.

Tuloksia korostava tasa-arvoajattelu on poliittisesti houkutteleva, koska se tarjoaa valtiolle sekä oikeutuksen että lähes ehtymättömän

sammon kerätä rahaa. Oikeutta tukeutua tähän tasa-arvokäsitykseen perustellaan sillä, että ihmiset eivät siedä jyrkkiä eroja tulojen ja varallisuuden jakaantumisessa. Huomattavien erojen oletetaan aiheuttavan yhteiskunnallisia jännitteitä, ongelmia ja epäsopeaa. Tästä tasa-arvosta on tullut suosituin suomalaisessa hyvinvointivaltiossa.

Tuloksia korostava tasa-arvo on poliittisesti houkutteleva, koska ihmiset eivät tunnu panevan pahakseen etuja, jotka politiikka lupaa tuottaa heille toisten kustannuksella. Tätä mahdollisuutta kannatuksen hankkimiseksi poliittiset puolueet ovat taitavasti käyttäneet hyväkseen muotoillessaan omia ohjelmiaan ja tavoitteitaan. Puolueiden on helppoa vakuuttaa, että ihmiset eivät kestä toisten saavutuksia ja ihmisten on helppoa uskoa näitä vakuutteluita.

Tuloksia korostavan tasa-arvon pulma on siinä, että on osoittautunut hyvin vaikeaksi määrittää rajaa, jossa erot tuloissa ja varallisuudessa käyvät yhteiskunnallisesti kestävämmiksi. Yhtä vaikeaa on määrittää niitä rajoja, joiden mukaan verotuksen progressiivisuutta sovelletaan. Näitä koskevissa ratkaisuisa tieteen tuloksilla ja etiikalla on tuskin mitään merkitystä. Ongelmat ratkaistaan poliittisissa neuvotteluissa ja kädenväänöissä. Tulos on mielivaltainen huolimatta siitä, että poliittisten päättäjien enemmistö ja julkinen mielipide pitävät saavutettua ratkaisua hyvänä.

Mielivaltaiset päätökset kalvavat yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden perustaa ihmisten mielissä. Ihmiset, joilta valtio ottaa enemmän kuin muilta, voivat pitää menettelyä epäoikeudenmukaisena, koska se ei ota huomioon heidän uhrauksiaan ja ponnisteluitaan. Ihmiset, joiden tuloja valtio tasoittaa tulonsiirroillaan, voivat arvioida uudelleen haluaan ponnistella oman asemansa parantamiseksi. Kummassakin tapauksessa tuloksia korostavalla tasa-arvopoliitikalla on ei-toivottuja yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Kun valtio kerää itselleen tuloja eri tarkoituksiin käytettäväksi, se aktivoi ihmiset organisoitumaan päästäkseen osallisiksi julkisista tulonsiirroista ja avustuksista. Yksi oire tästä on heikkojen ryhmien esiinmarssi, jonka ruotsalainen Peter Olsson tunnisti artikkelissaan *Sluta snacka om svaga*. Hänen mukaansa ruotsalaisesta yhteiskunnasta löytyy yllättäen jatkuvasti uusia heikkoja ryhmiä, jotka vaativat valtiota auttamaan itseään. Olsson on sitä mieltä, että poliitikot ja hallinnon ammatillaiset ovat omaksuneet oman asemansa vahvistamiseksi aivan liian helposti olettamuksen näiden ryhmien luontaisesta heikkoudesta (Olsson 139/2002, s. 12–13).

Kun valtiolle alkaa kertyä rahaa, useat erilaiset ryhmät aktivoituvat ja vaativat siitä osaa itselleen. Jokaisella pyytäjällä on vahvat, vakuuttavat ja usein myös äänekkäät perustelut tavoitteilleen. Kun pyytäjiä on useita, on vaikeaa erottaa apua todella tarvitsevat muista pyytäjistä. Jos valtio epäonnistuu tässä tehtävässä, se voi menettää aikaa myöten moraalisen kompassinsa. Mitä useampia ryhmiä käy valtion kukkarolla, sitä heikommaksi valtion moraalinen erottelukyky käy.

Kun valtio ei enää osaa suunnistaa kilpailevien vaatimusten kentässä, se saattaa unohtaa, että sen on autettava tiettyjä ihmisiä ja huolehdittava tiettyistä tehtävistä. Valtion on pidettävä yksiselitteisesti huolta ihmisistä, jotka eivät siihen itse pysty ja jotka ilman omaa syytään ovat tiettyssä tilanteessa. Edelliseen ryhmään kuuluvat esimerkiksi lapset, vanhuksat ja sairaat, mutta eivät suinkaan kaikki heistä. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat esimerkiksi vammaiset. Valtion on huolehdittava puhtaista julkisista palveluista, vaikka niillä ei ole mainittavia puolesta-puhujia.

On paradoksaalista, että progressiivisen verotuksen ja tulonsiirtojen avulla tuloja ja varallisuutta tasoittava valtio joutuu aikaa myöten kiristämään verotuksen progressiota ja etsimään uusia verotettavia tuloja. Näin ihmiset, joita valtio haluaa auttaa, joutuvat maksamaan yhä enemmän veroa tuloistaan. Mitä enemmän he maksavat veroa, sitä huonommiksi käyvät heidän mahdollisuutensa huolehtia itsestään työllään hankkimilla tuloilla. Samalla heidän riippuvuutensa julkisista tulonsiirroista lisääntyy. Tuloksia tasoittava politiikka vaikeuttaa siten ihmisten mahdollisuuksia itsenäiseen ja riippumattomaan elämään, vaikka juuri siihen alun perin saatettiin pyrkiä.

Kritiikistä ei ole ollut rajoittamaan tuloksia tasoittavan politiikan suosiota kahdesta syystä. Näistä ensimmäinen on se, että tilastotietojen ja tilastollisten analyysivälineiden yleistyessä on helppoa etsiä ja muodostaa ryhmiä erilaisin kriteerein. Näin voidaan löytää jatkuvasti uusia ryhmiä, jotka pärjäävät huonosti suhteessa muihin ryhmiin ja joita julkisen vallan pitäisi siksi auttaa. Pettävin kohta tässä tilastotietojen tarkoitushakuisessa käytössä on se, että tilastojen tulkinnan perusteena on yleensä tilastollinen korrelaatio eikä teoreettisesti pitävä kausaalisuhde (ks. erityisesti Sowell 1995, s. 54–56).

Toista tekijää voidaan kutsua tunteiden politisoimiseksi. Vetoaminen esimerkiksi suhteelliseen köyhyyteen saa ihmiset kokemaan itsensä osattomiksi ja vaatimaan julkiselta vallalta apua tai jopa hyvitystä koke-

muksilleen. Tilastoilla voidaan manipuloida tarkoitushakuisesti ihmisten tunteita. Poliittinen keskustelu voi vahvistaa epärealistisesti ihmisten tunteita, mieltymyksiä ja niistä johdettuja vaatimuksia. On ymmärrettävää, että tuloksia korostava tasa-arvopolitiikka on houkutellut esiin ihmisiä, jotka nojaavat omiin irrationaalsiin käsityksiinsä ja egoistisiin vaatimuksiinsa ja jotka ovat sitä mieltä, että heidän henkilökohtaiset ongelmansa ylittävät merkittävydessään politiikan todelliset realiteetit (Tralau 132/2001, s. 13).

### *Tasa-arvo lain edessä*

Käsitys tasa-arvosta lain edessä on jäänyt historiallisesta merkityksestään huolimatta yllättävän vähälle huomiolle tasa-arvoa koskevassa keskustelussa. On tärkeää muistaa, että juuri historialliset kokemukset hallitsijoiden ja kansalaisten välisistä suhteista ovat luoneet kysynnän ihmisten tasa-arvolle lain edessä. Valtiollinen historia on voittopuolisesti ikeen historiaa; alistamista, nöyryyttämistä, mieli-, pakko- ja sortovaltaa, orjuuttamista ja tuhoamista. Kautta historian ihmiset ovat jakaantuneet selkeästi hallitsijoihin ja hallittaviin, sortajiin ja sorrettaviin, alistajiin ja alistettuihin. Ihmiset ovat kokeneet konkreettisesti, että he eivät ole tasa-arvoisia lain edessä.

Nämä kokemukset tekevät ymmärrettäviksi ihmisten toiveet sellaisesta hallitusvallasta, joka kohtelisi heitä oikeudenmukaisesti ja tasa-arvoisesti. Tätä toivetta pitäisi pitää julkiseen valtaan kohdistuvana ensisijaisena toiveena ja odotuksena, joka synnytti demokratian kysynnän. Demokratia on siis keino turvata kansalaisten tasa-arvo lain edessä ja saada valtio toimimaan oikeudenmukaisesti. Oletuksena on, että juuri tässä tarkoituksessa kansalaiset osallistuvat mielellään poliittiseen prosessiin, jonka he kokevat palvelevan kaikkia kansalaisia yhtäläisesti eikä vain tiettyjä erityisiä intressejä. Demokratia ei ole pelkästään prosessi, jonka avulla poliittiset puolueet ja erilaiset ryhmät voivat esittää omia vaatimuksiaan ja hankkia itselleen etuja toisten kustannuksella, se on myös prosessi, joka voi suojata ihmisiä toisten heihin kohdistamilta vaatimuksilta.

Kohdistamalla huomio poliittisiin tavoitteisiin ja vaatimuksiin luodaan tilanne, jossa demokraattisille instituutioille annetaan vain väli-

neellinen arvo, keinon status. On yleistä, että jatkuvat vaatimukset alkavat rapauttaa demokratiaa ja sitä tukevia instituutioita. Ne muuttuvat ihmisten mielissä areenoiksi, joilla voimakkaimmat ja häikäilemättömimmät ajavat omia etujaan. Tässä tilanteessa ihmiset eivät voi olla täysin varmoja siitä, missä pelissä he ovat mukana. Demokratialla pitää olla myös vahva itseisarvo, jolloin ihmiset voivat aktiivisella osallistumisellaan edistää demokraattisen prosessin laatua ja merkitystä.

Tasa-arvolla lain edessä on kaksi merkittävää tehtävää. Näistä ensimmäinen on se, että se suojelee ihmisiä julkiselta mielivallalta ja voimakkaiden ryhmien etujen tavoittelulta. Toiseksi se sitoo julkisen vallan käytön lakiin tekemällä siitä ennustettavan ja luotettavan. Nämä ovat merkittäviä etuja demokraattisessa järjestelmässä.

## Yhteenveto

Olemme edellä todenneet, että tasa-arvo on keskeisin arvo hyvinvointivaltiossa. Se on tärkeämpi arvo kuin esimerkiksi vapaus, veljeys ja oikeudenmukaisuus. Hyvinvointipolitiikassa tasa-arvon valinta näin merkittävään asemaan on jäänyt mielestämme yllättävän vähälle pohdinnalle. Toimenpide, joka edistää tasa-arvoa, voi olla yhteensopiva muiden arvojen kanssa, mutta se voi olla myös ristiriidassa niiden kanssa. Tasa-arvo voi tuskin olla kaikissa tapauksissa kestävä arvo, sillä eri osapuolilla voi olla siitä erilaisia näkemyksiä ja vaatimuksia.

Poliittisesti terveessä demokratiassa arvoista pitää käydä jatkuvaa kriittistä keskustelua ja väittelyä. Arvot ja niihin kytkeytyvät asiat ovat pohjimmiltaan moniselitteisiä ja siksi vaikeasti tulkittavia. On siksi liian yksinkertaista olettaa, että ongelmat ratkeavat tasa-arvoon suoraviivaisesti vetoamalla. Demokratiassa esiintyy varmasti myös sellaisia tilanteita, joissa olisi asiallista ottaa tasa-arvon lisäksi huomioon muitakin arvoja ja joissa niitä voisi olla hyödyllisempää arvostaa enemmän kuin tasa-arvoa.

Hyvinvointivaltiollisessa arvokeskustelussa on jäänyt liian vähälle huomiolle tasa-arvon käsitteellinen monimutkaisuus. Mielestämme mahdollisuuksien tasa-arvo on poliittisesti hyödyllinen, koska sen avulla julkiset viranomaiset voivat minimoida yhteiskunnassa esiintyviä pri-



vilegioita ja diskriminaation eri muotoja. Mahdollisuuksien tasa-arvo edellyttää aktiivista politiikkaa ja julkista valtaa.

Mahdollisuuksien tasa-arvo on myös eettisesti perusteltavissa, koska sen avulla voidaan tasoittaa ihmisten lähtökohtia ja sallia heidän käyttää ne hyväkseen omalla ainutkertaisella tavallaan. Mahdollisuuksien tasa-arvo on kannustava ja innostava. Ihmiset voivat vapaasti valita sen avulla oman elämäntyyliinsä sekä uhraustensa ja uurastuksensa määrän. Ihmiset, jotka ponnistelevat ja toimivat luovasti muita enemmän, eivät riko tasa-arvoa, mutta he vetävät muut mukaansa tarjoamalla heille uusia mahdollisuuksia omilla oivalluksillaan, keksinnöillään ja uurastuksellaan. Tästä näkökulmasta mahdollisuuksien tasa-arvo tasoittaa saavutuksia aikaa myöten.

Hyvinvointivaltio on omaksunut tasa-arvosta käsityksen, jonka mukaan valtion pitää tasoittaa eroja ihmisten saavutuksissa kuten tuloissa ja varallisuudessa. Tämä oppi tasa-arvosta on lisännyt kiinnostusta politiikkaa kohtaan, kasvattanut julkisen vallan tuloja ja lisännyt niihin kohdistuvia vaatimuksia. Tuloksia tasoittavan politiikan harha on siinä, että aluksi kaikki näyttää menevän hyvin ongelmien ilmetessä vasta myöhemmin. Poliittiset päättäjät nauttivat intressiryhmien suosiosta, valtiolla riittää rahaa erilaisiin tarkoituksiin ja julkinen hallinto kasvaa.

Vastatakseen kasvaviin vaatimuksiin valtion on jossain vaiheessa kiristettävä verotusta, etsittävä uusia verolähteitä ja otettava lainaa. Kun valintojen tekeminen vaikeutuu, on mahdollista, että valtio keskittyy yhä vähemmän perinteisiin perustehtäviinsä, joilla on todennäköisesti vähemmän puolustajia kuin muilla tehtävillä. Jokaisella kierroksella verotusta kiristettäessä uusi joukko pienituloisia joutuu turvautumaan julkisiin tulonsiirtoihin. Näin tuloksia tasoittava tasa-arvopolitiikka sitoo ihmiset valtioon. Jos valtio haluaa auttaa heitä, sen on kiristettävä verotusta. Jos se ei halua auttaa heitä, se voi jättää heidät huomiotta. Samalla tämä tasa-arvopolitiikka vähentää ihmisten aloitteellisuutta ja aktiivisuutta, kun ihmiset alkavat välttää toimintaa, jota he pitävät moraalisesti kyseenalaisena.

Tasa-arvo lain edessä on poliittisesti merkittävä tasa-arvon muoto. Se on yhteensopiva mahdollisuuksien tasa-arvon kanssa ja ristiriidassa tuloksia tasoittavan tasa-arvon kanssa. Se on yhteensopiva myös vapauden, veljeyden ja oikeudenmukaisuuden kanssa. Se suojelee ihmisiä julkiselta mielivallalta ja sitoo julkisen vallan käytön lakiin. Poliittinen kulttuuri, joka suhtautuu välinpitämättömästi kansalaisten tasa-arvoon

lain edessä, kylvää välinpitämättömyyden, kyynisyyden ja intressiperusteisen vallankäytön siemenet yhteiskuntaan.

Tasa-arvo lain edessä on poliittisen prosessin ja demokraattisten instituutioiden toiminnan kannalta relevantti arvo. Se kannustaa ihmisiä osallistumaan poliittiseen toimintaan ja ylläpitämään demokratian laatua sen lisäksi, että se mahdollistaa myös ihmisten vaatimusten esittämisen ja huomioonottamisen poliittisessa päätöksenteossa.

Kokonaisuutena ottaen hyvinvointivaltio on arvojen näkökulmasta köyhä ja yksiulotteinen instituutio. Arvoista käydään niukasti arvioivaa ja kriittistä keskustelua. Tästä näkökulmasta hyvinvointivaltiota ei voida pitää eettisenä arvoyhteisönä.

## 5. JULKISET PALVELUT HYVINVOINTIVALTIOSSA

### *Julkisen palvelun moniulotteisuus*

Julkisten palveluiden sisältö ja ala ovat todennäköisesti monipuolisempia kuin yleensä kuvitellaan. Useimmat ymmärtävät julkiset palvelut koulu-, sosiaali- ja terveystalviksi, joilla he tarkoittavat myös perustavaa laatua olevia hyvinvointipalveluita. Hetken miettimisen jälkeen he voisivat lisätä listaan eräitä infrastruktuuripalveluita kuten kadut, vesijohdot, viemäriverkoston ja sähkölinjat. Radio ja televisio voivat olla joidenkin mielestä hyödyllisiä julkisia palveluita aivan kuten yleisestä järjestyksestä huolehtiva poliisi ja turvallisuudesta huolehtiva armeija. Lisäksi julkinen valta huolehtii mm. vesiteistä, työllistää jäänmurtajia ja ylläpitää laboratorioita, eikä lista ole vielä kukaan täydellinen.

Julkisen vallan palveleva ote on mukana monessa yhteiskunnallisessa riennossa. Julkisten palveluiden kattava luokittelu on vaikea tehtävä. Ne voidaan jakaa esimerkiksi suunnitteleviin, mahdollistaviin ja valvoviin palveluihin. Julkinen valta suunnittelee talouttaan, investointejaan, toimintaansa, henkilökuntaansa ja maankäyttöä. Mahdollistavina palveluina voidaan pitää sellaisia, joiden avulla edistetään kansalaisten mahdollisuuksia ratkoa ongelmiaan ja toteuttaa omia suunnitelmiaan. Näitä ovat silloin esimerkiksi koulu-, sosiaali- ja terveystalviket. Valvovina palveluina voidaan pitää esimerkiksi poliisia, elintarviketvalvontaa, eläinsuojelua ja huolenpitoa ympäristöstä.

Vaikka palveluiden kolmijako tuntuu selkeältä, sillä on ilmeiset puutteensa. Terveystenhoito voi olla ensi katsannolla puhdas mahdollistava palvelu, mutta sillä on myös valvovia ja rajoittavia tehtäviä. Koulujen tehtävänä on mahdollistaa oppiminen ja tarjota nuorille tulevaisuuden eväitä, mutta kouluilla on myös valvonnallisia ja ehkäiseviä funktioita. Tilanne on samankaltainen myös erilaisissa sosiaalipalveluissa. Mainittavaa lisäymmärrystä julkisista palveluista voidaan tuskin kuitenkaan saavuttaa sillä, että niille yritetään löytää mahdollisimman kattava ja täydellinen luokittelurunko.

Julkisilla palveluilla on oma merkityksensä, joista ollaan laajasti yksimielisiä. Nämä asiat on erotettava niistä asioista, joita on arvioitava kriittisesti institutionaalisista lähtökohdista. Näistä ensimmäinen on se, että julkiset palvelut ovat kehittyneet yleensä pitkän ajan kuluessa ja muotoutuneet historiallisten kokemusten ja yhteiskunnallisten olosuhteiden yhteisvaikutuksen tuloksina. Olisi siis epärealistista kiistää suoraan viivaisesti kaikkien julkisten palveluiden merkitys ja hyödyllisyys. Julkiset palvelut takaavat, että Suomi toimii.

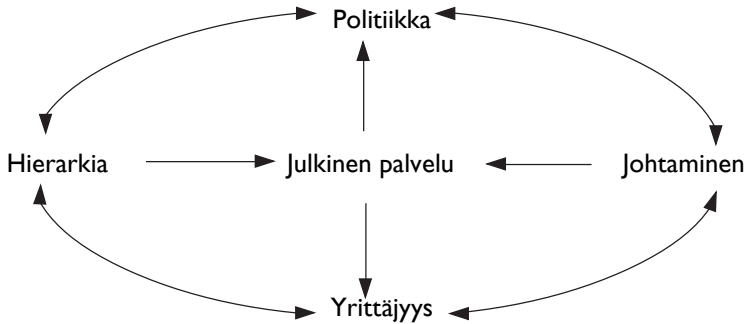
Toinen julkisia palveluita koskeva seikka, jota ei ole tarpeen erityisemmin kritisoida, on julkisten palvelualojen ammattilaisten ammattitaito ja halu omistautua tehtävälleen. Tämä selittyy sillä, että julkisen palvelun eri aloille haluavien on kouluttauduttava ja yleensä pitkän tien kautta. Sairaanhoidajaksi ja lääkäriksi pääseminen vaatii useiden vuosien opiskelun ja paneutumisen. Opettajaksi, ammattisotilaiksi, poliiseiksi ja palomiehiksi ei voi tulla käymättä valmistavia kouluja. Kun ihmiset ovat kurssinsa läpäisseet, he haluavat olla hyviä ammattilaisia ja suomalaisen yhteiskunnan luotettavia palvelijoita. Tässä suhteessa julkisen palvelun ammattilaiset eroavat tuskin lainkaan yksityisen sektorin vastaavista ammattilaisista ja työntekijöistä.

Yleinen mielipide on kolmas asia, jonka jätämme kriittisen analyysin ulkopuolelle. Erilaisten mielipidetutkimusten mukaan suomalaiset ovat varsin tyytyväisiä julkisiin palveluihin. Eräiden selvitysten mukaan julkisten palveluiden säilyttämiseksi he ovat valmiit jopa maksamaan niistä nykyistä enemmän. Julkisilla palveluilla on yleisen mielipiteen tuki ja turva takanaan.

Edellä mainittujen kolmen tekijän lisäksi julkisissa palveluissa on myös sellaisia ilmiöitä, joita on syytä arvioida kriittisesti. Kriittinen tarkastelu ei vähennä eikä heikennä julkisten palveluiden arvoa, joka voi kuitenkin heikentyä, jos kritiikille ei anneta tilaa. Kritiikkiä ei kannata

siten pelätä. Kritiikkiä voidaan kohdistaa julkisissa palveluissa neljään asiakokonaisuuteen, jotka ovat politiikka, johtaminen, yrittäjyys ja hierarkia. Kuvio V.1 havainnollistaa asiaa.

KUVIO V.1. Julkisen palvelun kriittiset asiakokonaisuudet



Nämä kritiikin kohteet vaikuttavat kaikissa julkisissa palveluissa. Ne ehdollistavat jokaisen palvelun mahdollisuuksia saavuttaa sille asetetut tehtävät inhimillisesti, luovasti ja tuottavasti. Eri palvelualoilla niiden vaikutus voi ilmetä eri tavoin. On palvelualoja, joissa niihin on etsitty ratkaisuja, ja palvelualoja, joissa ratkaisuja vasta odotetaan.

### *Julkinen palvelun erinomaisuus*

Mitä ihmiset odottavat julkiselta palvelulta? Oletamme, että he arvostavat palvelua, joka tuotetaan mahdollisimman edullisesti eli tuottavasti. Tuottavuus kuvaa panosten ja tuotosten välistä suhdetta. Oletamme edelleen, että he arvostavat palvelua, jonka tuotokset ovat asetettujen tavoitteiden suunnassa. Tätä tuotosten ja tavoitteiden välistä suhdetta voidaan kutsua monella eri tavalla, joista tavoista valitsemme allokoivan tehokkuuden. Oletamme vielä, että he arvostavat palvelua, jossa saavutetut tavoitteet ovat haluttujen vaikutusten suunnassa. Tätä suhdetta kutsutaan vaikuttavuudeksi.

Miksi tuottavuus? Julkisen vallan tehtävänä ei ole tuhlata, koska julkinen valta käyttää kansalaisilta keräämiään varoja. Jos jokin palvelu voidaan tuottaa aikaisempaa vähäisemmin kustannuksin, se on tehtävä niin. Yhteisten varojen käytössä on oltava säästäväinen. Tuottavuus ei ole merkittävä vain työtä tekeville yksilöille, ryhmille, työyksiköille ja organisaatioille, joihin tuottavuuden mittaus pääasiassa kohdistuu. Tuottavuus on tärkeää myös yhteiskunnallisesti, asia, johon vain hyvin harvoin kiinnitetään huomiota.

Palveluiden tuottavuutta edistämällä vapautetaan henkisiä ja taloudellisia voimavaroja uusiin tarkoituksiin. Tuottavuus on mahdollistava voima, vaikka tuottavuutta parantavat eivät edes tiedä mihin tarkoitukseen tuottavuuden vapauttamat voimavarat käytetään eri puolilla yhteiskuntaa. Jos esimerkiksi tuottavuutta voitaisiin parantaa kaikilla julkisen palvelun aloilla keskimäärin 10%, voimavarat voitaisiin käyttää uusiin julkisiin palveluihin, verorasituksen alentamiseen ja sitä kautta luomaan vipuvaikutusta markkinoille. Vastaavasti, jos tuottavuus heikkenee tuon kuvitellun 10% verran keskimäärin joka vuosi, julkinen valta ei pysty kehittämään uutta tuotantoa ja sen on lisättävä verotustaan, joka vaikeuttaa kehitystä markkinoilla. Pitkällä tähtäyksellä tuottavuuden vähättely ei palvele edes niitä ihmisiä, joita halutaan suojella tuottavuuden haasteelta.

Allokoiva tehokkuus tuotosten ja tavoitteiden välisenä suhteena on korostetusti johtamistaidollinen ongelma. Julkisen palvelun tuotosten on oltava virallisten tavoitteiden suunnassa. On tehtävä oikeita asioita mahdollisimman tuottavasti. Allokoiva tehokkuus edellyttää johdolta huolellisuutta ja kaukonäköisyyttä tavoitteiden asettamisessa. Tavoitteiden on oltava innostavia, kunnianhimoisia ja mitattavia, jotta niiden saavuttamisen astetta voidaan luotettavasti seurata ja arvioida. Tavoitteiden on oltava myös jaettuina, yhteistyötä edistäviä ja niiden on kannustettava työntekijöitä kehittämään itseään.

Vaikuttavuus on epäilemättä vaativin kriteeri, koska se kohdistaa huomion siihen, missä määrin julkisen palvelun todelliset tavoitteet vievät kehitystä kohti haluttuja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Vaikuttavuuden aikayksikkö on pitkä tähtäys. Sisällön antaminen vaikuttavuudelle on huomattavasti vaikeampaa kuin allokoivalle tehokkuudelle ja tuottavuudelle. Vaikuttavuutta kuvataan siksi usein suuntaa antavina termeinä ja ilmaisuina. Väitteisiin, joiden mukaan vaikuttavuutta voitaisiin mitata luotettavasti, on suhtauduttava kriittisesti. Nämä näkökohdat

eivät kuitenkaan heikennä vaikuttavuuden poliittis-hallinnollista merkitystä.

Julkisissa palveluorganisaatioissa johtajuuden kapasiteetti ei voi rajoittaa pelkästään tuottavuuteen eikä allokoivaan tehokkuuteen. Johtajilta on vaadittava myös kykyä katsoa eteenpäin ja taitoa arvioida kuinka ja missä määrin organisaation toiminta ja tuotokset muokkaavat yhteiskuntaa. Kiistämätön tosiasia on, että minkään organisaation toiminta ei ole tulevaisuuden suhteen täysin neutraalia. Johtajien lisäksi on työntekijöitä, jotka osaavat ja haluavat katsoa ja arvioida työtään vaikuttavuuden näkökulmasta.

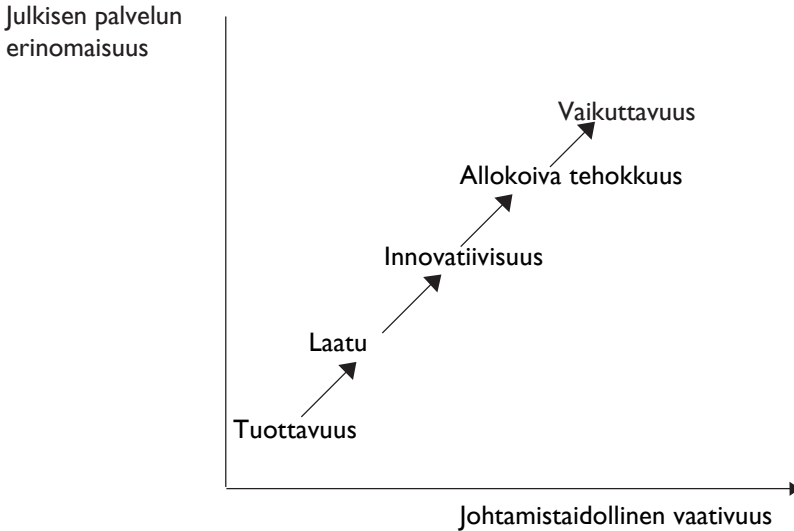
Vaikuttavuus tarjoaa mahdollisuuksia poliittisille päätöksentekijöille eduskunnassa ja kuntien valtuustoissa kehittää politiikan sisältöä ja omaa poliittista ammattitaitoaan. Juuri poliittisten päättäjien pitäisi olla erityisen kiinnostuneita tulevaisuuden suunnasta ja siihen vaikuttavista voimista. Heidän olisi osattava olla ilmapuntareina, varoittavina ääninä, mahdollisuuksien esiin nostajina ja arvoympäristön helyttämisenä tarkkailijoina. He eivät yleensä tänään ole sitä, koska heillä on puutteita dialogin taidoissa, heiltä puuttuvat institutionaaliset areenat ja ympäristöt käydä dialogia ja he ovat erityisen kiinnostuneita vallasta. Hallintokaan ei välttämättä tue heitä toimimaan toisin.

Tuottavuus, allokoiva tehokkuus ja vaikuttavuus ovat perinteisiä julkisen palvelun arvioinnin kriteereitä. Näiden lisäksi julkisia palveluita arvioidaan mm. laadun ja innovatiivisuuden perusteella. Laatu voidaan ymmärtää palvelun ja palveluiden toimitusjärjestelmän ominaisuuksia kuvaavien termein. Laatu voidaan ymmärtää mielikuvana, jota vieroksuutaan ymmärtämättä, että hyvä mielikuva rakentuu pitkäjänteisestä ja osaavasta työstä, ei huolimattomuudesta tai katteettomista lupauksista. Laatua voidaan mitata myös asiakkaan määrittelemänä ja hänen kokemustensa perusteella. Julkisten palveluorganisaatioiden pitäisi päättää avoimesti ja mahdollisimman julkisesti siitä, mitä laatukäsitystä ne haluavat noudattaa, koska eri laatukäsitykset edellyttävät niiltä ainakin jossain määrin erilaista toimintatapaa ja organisointia.

Julkisten palveluiden on oltava myös innovatiivisia. Julkisten palvelulojen ammattilaisten on kyettävä jatkuvasti korjaamaan ja parantamaan vastuullaan olevia palveluita. Pienet korjaavat ja parantavat askeleet voivat olla merkittäviä tuottavuudelle ja allokoivalle tehokkuudelle. Isommat innovatiiviset muutokset saattavat palvella vaikuttavuutta. On omaksuttava muiden käyttöön ottamia ja hyväksi toteamia innovaatioi-

ta. On kehitettävä itse uusia palveluita ja sopeutettava palvelutarjonta vähenevään kysyntään ja tarpeeseen. Kuvio V. 2 havainnollistaa edellä sanottua.

KUVIO V.2. Julkisen palvelun erinomaisuuden kriteerit



Kuvion V.2 perusteella julkisen palvelun erinomaisuus on viiden kriteerin funktio. Mitä useampaan kriteeriin voidaan päästä, sitä erinomaisempaa julkista palvelua on pidettävä. Se, missä määrin näissä kriteereissä onnistutaan, riippuu kuviossa V.1 esitetyistä tekijöistä, jotka ovat politiikka, johtaminen, yrittäjyys ja hierarkia.

## *Politiikka ja julkiset palvelut*

Julkiset palveluorganisaatiot ovat poliittisesti johdettuja ja siksi perusluonteeltaan poliittisia organisaatioita. Tämä seikka on pidettävä ehdottomasti mielessä niitä tarkasteltaessa. Niitä ei voi täysin ymmärtää tarkastelemalla niitä pelkästään hallinnon tai politiikan näkökulmasta, vaan molemmat näkökulmat on pidettävä mukana analyysissä.

Näin teki mm. Karl Marx, joka piti valtion tehtävistä vastaavia poliitikkoja ja virkamiehiä kapitalistien lakeijoina, joista molemmista piti



päästä eroon. Klassisessa rationaalisuutta korostavassa päätösteoriassa päätösten oletetaan muodostuvan arvojen ja tosiasioiden määrittelyn jatkumona, jolloin politiikan ammattilaisten tehtävänä on päättää arvoista eli tavoitteista ja hallinnon ammattilaisten tehtävänä on käyttää tosiasioiden tuntemustaan tarvittavien keinojen keksimiseksi ja hyväksikäyttämiseksi (ks. Rein 1976, s. 38–39 ja Abrahamsson 1979, s. 93–95). Tässä ajattelussa politiikan ja hallinnon ammattilaiset erotetaan selkeästi toisistaan niin, että kummallakin on oma areenansa, jolle toisen on vaikeaa tulla.

Rajoitettua rationalismia korostava Simon on sitä mieltä, että käytännössä jakoa arvoihin ja tosiasioihin tai hänen mukaansa eettisiin ja tosiasiaelementtejä ei voida viedä kovinkaan pitkälle. Hallinnollisiin päätöksiin liittyvät arvot ovat harvoin lopullisia filosofisessa ja psykologisessa mielessä ja arvot ja keinot saavat lopullisen arvonsa siitä tavoitekeino -hierarkiasta, johon ne sijoitetaan (Simon 1979, s. 91). Palveluita koskevat päätökset eivät ole siten puhtaasti ja yksinomaan arvoja ja keinoja koskevia (Simon 1979, s. 94).

Rajoitetun rationalismin logiikan hyväksyminen on johtanut tutkijat omaksumaan käsityksen, jonka mukaan hallinnon ammattilaisilla on laajemman tietämyksensä ja kokemuksensa perusteella merkittävämpi valta ja vaikutusvalta päätöksenteossa kuin politiikan ammattilaisilla, jotka edustavat maallikoita palveluprosessissa. Poliitiikan ammattilaisilla on puolestaan merkittävämpi valta ja vaikutusvalta kuin äänestäjillä, jotka ovat vasta todellisia maallikoita. Näillä käsityksillä on kiistaton empiirinen perustansa, mutta myös tietyt seuraukset.

Näistä ensimmäinen on se, että julkinen palvelu on vähemmän demokraattisessa ohjauksessa kuin demokratiassa pidetään suotavana. Tämä tarkoittaa, että julkista palvelua voidaan luonnehtia enemmän meritokraattiseksi kuin demokraattiseksi. Toiseksi julkisen hallinnon sisäinen keskustelu vaikuttaa todennäköisesti enemmän julkisten palveluiden suuntaamiseen ja kehittämiseen kuin kansalaiskeskustelu. Tämä tarkoittaa, että päätöksentekoa tarpeista ja niitä tyydyttävistä palveluista voidaan luonnehtia elitistiseksi, jolloin hallinnon ammattilaiset määrittävät kansalaisten tarpeet ja palveluodotukset heidän puolestaan.

Simon itse näyttää olevan huolissaan demokratian elintilasta hallinnon ammattilaisten puristuksessa. Hän on erityisen kiinnostunut pohtimaan sitä, kuinka politiikan alueelle luettavat arvoarvostelmat ja hallinnon alueelle kuuluvat tosiasiaolettamukset voitaisiin erottaa selkeästi

toisistaan. Hänen mukaansa demokraattisten instituutioiden oikeutus perustuu siihen, että ne toimivat keinoina arvojen pätevöittämiseksi. Hän suosittelee harkittavaksi seuraavia toimenpiteitä:

Demokraattisten instituutioiden vastuuta arvoharkinnasta voidaan vahvistaa kehittämällä menettelytapoja, joiden avulla päätösten eettiset ja tosiasiaelementit voidaan erottaa toisistaan.

Sen seikan päättäminen annetaanko jokin asia lainsäätäjän tai hallintomiehen ratkaistavaksi, pitäisi riippua asiaan liittyvien eettisten ja tosiasiallisten ongelmien suhteellisesta painavuudesta ja siitä, kuinka kiistanalaisia jälkimmäiset ovat.

Koska lakiasäättävän elimen on pakosta tehtävä monia tosiasia-ratkaisuja, täytyy sen saada myös riittävästi informaatiota ja ohjeita. Tämä informaatio ei kuitenkaan saa olla pelkkien päätöstä koskevien suositusten muodossa, vaan sen pitäisi antaa todellista informaatiota lakiasäättävän elimen harkittavana olevien vaihtoehtojen objektiivisista vaikutuksista.

Koska hallinto-organisaatio joutuu ilman muuta tekemään monia arvoarvostelmia täytyy sen aistia yhteisön arvot paljon laajemmin kuin mitä lakiin voidaan kirjaimellisesti sisällyttää (Simon 1979, s. 95).

Poliittista johtajuutta julkisissa palveluissa on vahvistettava ja siinä onnistuminen edellyttää politiikan uudelleen arviointia (ks. esim. Mulgan 1994, Giddens 1996 ja Giddens 1999). Poliittikkaa on perinteisesti pidetty vallan instituutiona, jossa keskeisiä kysymyksiä ovat: kenellä valta on, millaisia valtaresursseja heillä on ja millaisia valtastrategioita he käyttävät. Näkemys politiikasta pelkästään valtana saattaa olla yksi syy siihen, miksi politiikka on menettänyt arvostustaan ja merkitystään ihmisten mielissä. Valtana politiikka on usein kamppailua, jossa katsotaan palvelua, mutta ei sen kustannuksia ja vaikutuksia.

Vallan sijasta politiikka voidaan tulkita yhteisölliseksi omistajuudeksi, jolloin siitä muodostuu poliittista yhteisöä ja palveluorganisaatioita eri tavalla yhdistävä voima kuin vallasta. Yhteisöllisenä omistajuutena politiikka yrittää edistää ja valvoa koko yhteisön etua palveluista päätettäessä. Jos yhteisön etu on ristiriidassa palveluorganisaation kanssa, politiikka yhteisöllisenä johtajuutena asettuu edellisen puolelle. Se antaa tilaa hallinnolle toimia asiantuntemuksensa mukaan, mutta se suojelee sitä vauhtisokeudelta. Yhteisöllisenä johtajuutena politiikkaa

kiinnostaa se, missä määrin palveluorganisaatiot tuottavat yhteisölleen todellista lisäarvoa, johon tarvitaan muutakin kuin organisaatio. Taulukko V.1 osoittaa, että politiikalla yhteisöllisenä omistajuutena on monia merkittäviä yhtäläisyyksiä yritysten omistamiseen.

TAULUKKO V.1. Omistajuus yrityksissä ja poliittisissa yhteisöissä

OMISTAMINEN YRITYKSISSÄ	OMISTAMINEN POLIITTISISSA YHTEISÖISSÄ
Omistaminen erotettu johtajuudesta	Omistaminen erotettu johtamisesta
Omistajat asettavat tuottovaatimukset	Poliitikot asettavat tavoitteet
Virheinvestointeja vältetään	Tuhlausta vältetään
Omistajat kantavat vastuun yrityksen saavutuksista	Poliitikot kantavat vastuun organisaation tekemisistä
Omistajat voivat olla passiivisia	Poliitikot voivat olla passiivisia
Tavoitteena lisäarvoa luova omistajuus	Tavoitteena lisäarvoa luova poliittinen johtajuus

Poliittista toimintaa on mahdollista tulkita yhteisölliseksi omistajuudeksi. Poliittiset päättäjät voisivat toimia kuin omistajat. Kun heidän toimikautensa umpeutuu, heidän on mahdollista jättää seuraajilleen yhteisö, joka on henkisesti ja aineellisesti vauraampi kuin yhteisö, jonka he perivät edeltäjiltään. Yhteisöllinen johtajuus ei tee valtaa tarpeettomaksi, mutta se suuntaa ja muuttaa vallan käytön luonnetta ja sisältöä. Se avaa ne henkiset lukot, joihin poliitikot vallankäyttäjinä ovat joutuneet. Se lisää politiikan arvostusta ja kannustaa ihmisiä ottamaan osaa poliittiseen prosessiin.

Giddens on luonnehtinut politiikkaa generoivaksi (generative), jolla hän tarkoittaa politiikan kykyä luoda ja mahdollistaa. Generoiva politiikka heijastaa yhteiskunnallista todellisuutta, asenne- ja mielipideilmastoa ja muutoksen mahdollisuuksia (Giddens 1996, s. 15). Generoivan politiikan tavoitteena on aktivoida ihmiset toimimaan ja vaikuttamaan ennakoivasti (Giddens 1996, s. 15). Poliitiikkaa yhteisöllisenä omistajuutena voidaan tulkita luonteeltaan generoivaksi, koska sen ta-

voitteena on ylittää julkisen vallan ja markkinoiden välinen kuilu ja etsiä niitä välittäviä, synergiaa luovia ratkaisuja palveluongelmiin (ks. Giddens 1996, s. 15).

Arviossa, jonka mukaan politiikassa on korjausta vaativia asioita, on varmasti paljon totta. On mahdollista, että yhteiskunta ja maailma ovat ympärillämme muuttuneet hyvin olennaisesti ja lähes huomaamatta ja että juuri tämä on vienyt perustan perinteiseltä tavalta harjoittaa politiikkaa valtion ja kuntien tasoilla. Jos näin on, paluuta vanhaan ei ole ja politiikka on keksittävä uudelleen edellyttäen, että emme halua luopua demokratiasta. Pahinta, mitä voimme tehdä, on jatkaa politiikan vähentelyä ja antaa demokraattisten instituutioiden rapautua ymmärtämättä mitä voimme mahdollisesti menettää. Mielestämme politiikan nykyinen tila ei edistä julkisen palvelun erinomaisuutta, vaan se heikentää sitä. Siksi uskallamme suositella politiikkaa yhteisöllisenä omistajuutena yhdeksi ratkaisuksi politiikan ja demokratian elvyttämiseksi.

## *Johtaminen ja julkiset palvelut*

Julkisia palveluita tuottavissa instituutioissa johtamisella, johtamisjärjestelmillä ja johtajien toiminnalla on keskeinen vaikutus. Julkisen palvelun saavutuksia – erinomaisuutta – voidaan selittää johtajuudella, jonka mahdollisuudet riippuvat puolestaan institutionaalisista olosuhteista. Kuvio V.3 havainnollistaa tätä logiikkaa.

KUVIO V.3. Johtaminen palveluorganisaatioissa



Julkisissa palveluinstituutioissa johtajien on tasapainoiltava kahden merkittävän voiman kanssa, jotka ovat politiikka ja hallinto. Demokratia edellyttää, että johtajat palvelevat poliittisia päättäjiään, mutta heidän on myös kyettävä tyydyttämään hallinnonalansa asiantuntemuksen vaatimukset. Harvinainen ei liene tilanne, jossa poliittiset ja hallinnolli-

set vaatimukset ovat ristiriidassa keskenään aiheuttaen päänsärkyä molemmille osapuolille. Näiden vaikeiden ja usein myös pitkävaikutteisten tilanteiden selvittämiseksi johtajilta vaaditaan kykyä toimia molemmissa ympäristöissä ja ennen kaikkea taitoa luoda molempien osapuolten välille jatkuva, ennakoiva ja luova dialogi.

Julkisten palveluiden tuottaminen vaatii yleensä huomattavaa asiantuntemusta lähes jokaiselta tuotantoprosessiin osallistuvalla. Ihmiset, jotka osaavat asiansa, haluavat tehdä työnsä yleensä mahdollisimman itsenäisesti. He arvioivat johtajien hyvyttä sen mukaan, missä määrin he ovat perillä samoista asioista kuin he ja osaavat samat asiat kuin he. He voivat menettää luottamuksensa johtajiin, jotka epäonnistuvat näissä kahdessa kriteerissä. Kun näin tapahtuu, johtajien mahdollisuudet saada asiat tapahtumaan, heikkenevät olennaisesti. Olisi kuitenkin hyvä muistaa, että kukaan ei pysty hallitsemaan kaikkea sitä asiantuntemusta ja osaamista, joita vaaditaan panosten muuttamiseen tuotoksiksi. Siksi tällä kriteerillä ei myöskään saisi arvioida johtajia.

Sen sijaan, että johtajilta vaaditaan osaamista kaikilla palveluprosessin osa-alueilla, heiltä on vaadittava kykyä ja taitoa saada ihmiset tekemään välttämätön työ asiantuntevasti, inhimillisesti, tuottavasti ja luovasti. Johtajien on kyettävä innostamaan ihmisiä ja saamaan heidät näkemään työnsä perimmäiset merkitykset. Jim Collins puhuu kirjassaan *Hyvästä paras* juuri tästä problematiikasta korostaessaan, että johtajilla on oltava rautainen tahto ja heidän on oltava suunnattoman vaatimattomia. Nämä ovat ominaisuuksia, joiden avulla johtajat aktivoivat organisaationsa moninaiset henkiset voimavarat ja osaamiset ja suuntaavat ne tavoitteelliseen työhön.

Johtajien rautainen tahto tarkoittaa, että johtajat ovat määrätietoisia halussaan saada aikaan toivotut tulokset (Collins 2003, s. 57). He muistuttavat tarvittaessa työntekijöitä yhteisestä tarkoituksesta ja kannustavat heitä kehittämään itseään sen suunnassa. He saattavat eri alojen ihmiset yhteistyöhön sen sijaan, että he omaa osaamistaan korostaessaan jättäisivät yhteistyön mahdollisuudet käyttämättä (tästä problematiikasta ks. erityisesti Miettinen & Saarinen 1990, s. 98–110).

Vaatimattomuus ei tarkoita puutteellista itsetuntoa eikä vajavaista kunnianhimoa. Se tarkoittaa, että johtajat kanavoivat kunnianhimoansa koskemaan omaa organisaatiotaan eikä heitä itseään (Collins 2003, s. 44). He haluavat tehdä organisaatiostaan parhaan mahdollisen. He ovat nöyriä ja kuitenkin pelottomia (Collins 2003, s. 47). On totta, että hal-

linnon asiantuntijat seuraavat mieluummin johtajaa, joka osoittaa palvelevansa koko organisaatiota, kuin johtajaa, joka haluaa heidän palvelevan häntä itseään.

Johtajuudesta puhuttaessa syntyy lähes poikkeuksetta vaikutelma, että organisaation kaikki ongelmat selittyvät johtajuudella. Tämä ajatus tekee johtajuudesta ja johtajista hyvin epärealistisen asian. Kaikkea sitä, mitä organisaatiossa tapahtuu ja tehdään, ei todellakaan voida selittää johtajien toiminnalla. On ihmisiä, jotka eivät innostu mistään, ja ihmisiä, jotka suuttuvat hyvin vähästä. On ihmisiä, jotka kieltäytyvät kaikesta yhteistyöstä, koska eivät saa toisia vakuuttuneiksi omien ideoittensa merkityksestä. Näitä asioita tapahtuu organisaatiossa johtajista riippumatta tai heistä huolimatta. Hyvätkään johtajat eivät pysty estämään ihmisiä riitelemästä.

Muutos on johtajuuden olennainen osa. Johtajien tehtävänä on seurata aikaansa, ennakoida muutoksia ja saada organisaationsa toimimaan uusien tavoitteiden ja olosuhteiden edellyttämällä tavalla (ks. esim. Yukl 1998, s. 325-328). Onnistuminen näissä asioissa on helpommin sanottu kuin tehty. Johtajat voivat tulkita väärin muutokset, joihin he pakottavat organisaationsa sopeutumaan. He voivat omaksua uusia johtamistaidollisia tekniikoita ymmärtämättä tai haluamatta toimia niiden vaatimusten mukaisesti. He voivat omaksua niitä ollakseen muodissa näennäisesti mukana. He eivät ymmärrä, että menestykseen vaaditaan muutakin kuin johtamistaidollisia tekniikoita.

Johtajuuden muutosstrategiat voidaan jakaa karkeasti suunniteltuun ja spontaaniin muutokseen. Suunnitellussa muutosstrategiassa johtajat valmistelevat ja toteuttavat muutokset oman näkemyksensä mukaan. Suunniteltuna muutos etenee ylhäältä alas. He pitävät huolen siitä, että asiat viedään läpi heidän haluamallaan tavalla. Spontaanissa muutosstrategiassa johtajat raivaavat tilaa ihmisille kehittyä ja vahvistavat heidän osaamistaan. Johtajien tehtävänä on vapauttaa työntekijät niistä erilaisista rajoitteista, joita esiintyy yleensä organisaatioissa ja jotka estävät ihmisiä käyttämästä ammattitaitoaan ja näkemyksellisyyttään yksin ja yhdessä suoriutuakseen heille annetuista tehtävistä. Spontaani muutos etenee alhaalta ylös.

Julkisissa palveluorganisaatioissa on muutoksia, joita voidaan pitää näennäisinä siinä mielessä, että he vaikuttavat tuskin millään tavoin siihen perustyöhön, jossa panokset muutetaan tuotoksiksi. Muutosten jälkeen sairaalassa lääkäreiden ja hoitajien on hoidettava potilaansa, kou-

luissa opettajien on opetettava ja sosiaalitoimessa asiakkaita on autettava kuten ennenkin. Ollakseen todellinen muutoksella on oltava huomattava vaikutus perustyötä tekevien ammattilaisten työhön.

Julkisissa palveluorganisaatioissa pitää antaa nykyistä enemmän tilaa perustyön ammattilaisille ja sitä kautta spontaanille muutokselle. Lääkärit ja hoitajat, opettajat, sosiaalityön ammattilaiset, nuoriso-ohjaajat jne. ovat ihmisiä, jotka kohtaavat asiakkaansa ja joutuvat ottamaan kantaa heidän ongelmiinsa ja vaatimuksiinsa sen informaation perusteella, joka vapautuu palvelukohtaamisessa. Johtajat ovat yleensä kaukana näistä tilanteista. On tietenkin hyväksyttävä se, että perustyötä on voitava ohjata yleisillä periaatteilla ja säännöillä, mutta sitä tuskin voidaan jättää kokonaan niiden varaan.

Julkisista palveluorganisaatioista monet voivat elää vielä teollisen yhteiskunnan todellisuudessa, jossa johtajien piti ohjata ja valvoa haluttomia ja taitamattomia ihmisiä. Tämä todellisuus on kuitenkin jäänyt kauas taakse ja ihmiset ovat tänään itsenäisiä ja osaavia, jotka pystyvät suunnittelemaan ja kehittämään omaa työtään. Aamulehdessä 18.3.04 olleessa ilmoituksessa haettiin tarjoilijaa Tampereen kaupungin museokeskukseen seuraavin määrin: *Tehtävä edellyttää tarjoilijan peruskoulutusta, kielitaitoa, hyviä vuorovaikutustaitoja, kykyä itsenäiseen työskentelyyn sekä työkokemusta lounaspaikoista ja banketeista. Keittiöosaaminen katsotaan eduksi.* Kun yhä useammat ihmiset ovat eri palveluorganisaatioissa tällaisia ammattilaisia, heitä ei voi johtaa samalla tavalla kuin eilen.

## Yrittäjyys ja julkiset palvelut

Julkisen palvelun tuottaminen on perinteisesti organisoitu kaavamaisien hallinnollisten käytäntöjen varaan. Tämä tarkoittaa, että julkinen valta suunnittelee, rahoittaa ja tuottaa palvelut yksinoikeudella ja pääsääntöisesti vastikkeetta ja voittoa tavoittelematta. Kaavamaisien hallinnollisten käytäntöjen oikeutusta on perusteltu sillä, että ne ovat liian arvokkaita ja merkittäviä jätettäväksi markkinavoimien armoille. Kun julkinen valta suunnittelee palvelut, huomio kohdistetaan ihmisten todellisiin tarpeisiin. Rahoittamalla palvelut julkinen valta voi taata, että ihmiset hyötyvät niistä asuinpaikastaan ja varallisuudestaan riippumat-

ta. Kun julkinen valta tuottaa palvelut, se huolehtii ihmisten tasa-arvoisesta ja oikeudenmukaisesta kohtelusta.

Julkisessa palvelutuotannossa on pitkään luotettu kaavamaisiin hallinnollisiin käytäntöihin, jotka ovat eliminoineet yrittäjyyden, hintajärjestelmän ja kuluttajien valinnan mahdollisuudet. Näillä valinnoilla on ollut vakavia seurauksia julkisille palveluorganisaatioille. Ne saattavat selittää huomattavan osan siitä kritiikistä, joka kohdistuu siihen institutionaaliseen viitekehykseen, jonka varassa julkiset palvelut tuotetaan. Vastoin toiveita politiikasta ei ole ollut moottoriksi, joka heikentäisi instituutioihin luontaisesti sisältyvää muutosvastarintaa, saavutettujen etujen puolustamista ja haluttomuutta kohdata muutokset.

Instituutioiden kielteisten ominaisuuksien korjaamiseksi on keksittävä uusia keinoja, jotka edistävät kehityksen automaattisuutta, itseohjautuvuutta ja muutoskykyä julkisten palveluiden tuotannossa. Tällaiset pyrkimykset eivät tarkoita, että julkisista palveluista pitäisi luopua tai että ne heitettäisiin markkinoille susien raadeltaviksi. Ne eivät myöskään tarkoita, että ne perustavaa laatua olevat tarkoitukset, joita julkisilla palveluilla edistetään, olisivat menettäneet elinvoimansa ja innostavuutensa.

Uusia keinoja on mietittävä julkisten palveluiden tuotannon aktivoimiseksi ja tavoitteiden edistämiseksi. Etsinnän ja kehittämisen tavoitteena on ehdottomasti oltava entistä parempi julkinen hallinto. Kehittämisessä ei ole todellakaan kysymys siitä, että hyvä työ korvattaisiin huonolla työllä tai että saavutuksista luovuttaisiin. Muutosmahdollisuudet politiikan ja johtamisen saralla mahdollistavat myös yrittäjyyden juurruttamisen julkisiin palveluinstituutioihin. Kehittämisen tavoitteena on viedä asioita eteenpäin eikä taaksepäin. Kehittämisen tavoitteena on korjata julkisten palveluiden ongelmia.

### Yrittäjyys uutena palveluinstituutiona

Julkisissa palveluissa yrittäjyyteen liitetään monia kielteisiä ominaisuuksia, joilla on huono ja kauas kantava kaiku. On tuskin liioittelua väittää, että yrittäjyys on eliminoitu pohtimatta ja suoraviivaisesti julkisista palveluista. Tässä ei ole mitään outoa, koska myöskään taloustieteellisissä malleissa yrittäjyydelle ei ole annettu mainittavaa sijaa. Kaiken kaikkiaan on yllättävää kuinka vähän yrittäjyyttä ja sen instituutio-



naalisia ulottuvuuksia on pohdittu ja tutkittu (ks. esim. Henriksson 2004).

Yrittäjyydelle on kuitenkin mahdollista antaa oma käsitteellinen sisältönsä ja osoittaa sen merkitys, ei vain yrityksille, vaan myös julkisille palveluorganisaatioille. Kirzner luonnehtii yrittäjyyttä perusluonteeltaan keksiväksi, uutta luovaksi (discovery) prosessiksi (Kirzner 1985, Kirzner 1992 ja Kirzner 1997). Näin ymmärrettynä yrittäjyyttä voidaan pitää hyödyllisenä, koska yrittäjyyden salliminen mahdollistaa spontaanin ja automaattisen uudistumisen. Jos yrittäjyys eliminoidaan, jotkut julkiset palveluorganisaatiot voivat olla innovatiivisia jonkun aikaa, mutta tuskin kuitenkaan jatkuvasti. Yrittäjyys tekee innovatiivisuudesta julkisten instituutioiden rakenteellisen ominaisuuden.

Tietämättömyys luo yrittäjyyden kysynnän. Tämä tarkoittaa, että ihmiset eivät voi olla varmoja siitä, että he tietävät kaiken olennaisen ja että he ovat ottaneet käyttöönsä parhaat mahdolliset palveluideat. Se tarkoittaa myös, että ei ole olemassa mitään mekanismia, joka takaisi ihmisille parhaan mahdollisen tietämyksen. Sitä ei edes tiede ja tutkimus pysty tuottamaan ihmisille. Tietämättömyys on luonteeltaan eri asia kuin epävarmuus (Kirzner 1985, s. 53). Ihmisten tietämättömyys on perusteiltaan radikaalia eli korjaamatonta.

Julkisissa palveluinstituutioissa on perinteisesti oletettu, että suunnittelun ja tutkimuksen avulla voidaan tuottaa se tietämys, jonka varassa julkisia palveluita tuotetaan ja kehitetään. Suunnittelun ja tieteen tietämystä pidetään yleisesti pätevänä ja tulkinnallisesti riittävän yksiselitteisenä, mutta se tuskin vastaa todellisuuden realiteetteja. Ihmiset muokkaavat ja soveltavat heille tarjottua tietämystä omiin tarkoituksiinsa omien kokemustensa ja pyrkimystensä perustalta (Lawrence & Nohria 2002, s. 111). Tiedon pysyvyydellä ja ennustekyvyyllä on omat luontaiset rajoitteensa. Mallit, joiden varassa tietoa on tuotettu, edustavat todellisuuden karkeaa abstrahointia. Lähi- ja kaukoympäristössä tapahtuu jatkuvasti merkittäviä muutoksia, joiden käsittelemiseksi suunnittelu ja tutkimus eivät tarjoa reaaliaikaista apua.

Tietämykseen perustuva palveluparadigma eroaa diametrisesti tietämättömyyteen perustuvasta palveluparadigmasta ja se vaikuttaa ainakin kahdella tavalla julkisten palveluiden kehittämiseen. Ensimmäinen vaikutus on, että se keskittää päätöksentekoa kehittämisideoista muuttamalla palveluiden kehittämisen lainsäädäntötyöksi. Tämä muuttaa palveluiden kehittämisen poliittiseksi kädenväänöksi, jolla voi olla enem-

män merkitystä palveluinstituutioiden tasolla kuin sillä tasolla, jolla asiakas ja palvelun tuottaja kohtaavat toisensa. On yhtä hyödytöntä kiistää oikein ajoitetut ja olosuhteiden kannalta järkevät lainsäädäntömuutokset, joilla ohjataan palvelujärjestelmän toimintaa, kuin kiistää palvelukohtaamisten merkitys palvelukokemuksille.

Toiseksi tietämykseen perustuvalla palveluparadigmalla on väistämättä palveluiden kehittämistä hidastava vaikutus. Kun palvelun ammattilaisten oivalluksilla ja kokemuksilla ei ole vaikutusta palveluinstituutioihin, he sopeuttavat toimintansa palveluinstituutioiden vaatimuksiin. Lakeihin perustuvien palveluinstituutioiden toiminnan ja muuttamisen syklit ovat väistämättä hitaampia kuin palveluprosessit, joissa palvelun tuottajan tehtävänä on reagoida asiakkaan vapauttamaan informaation tarpeistaan, toiveistaan, odotuksistaan ja vaatimuksistaan. Tietämykseen perustuva palveluparadigma ei ymmärrä palveluprosesseja tilannesidonnaisiksi, dynaamisiksi eikä luoviksi.

Yrittäjyys on dynaaminen prosessi. Ihmiset ovat valmiita keksimään, kokeilemaan ja tuottamaan uusia ideoita, jos heille annetaan siihen mahdollisuus. Yrittäjyys on radikaali prosessi, koska ihmisten oivallukset voivat olla odottamattomia ja yllättäviä eli niitä ei voi verrata Kirznerin käyttämän esimerkin mukaan numeron etsimiseen puhelinluettelosta. Etsijä tietää, että numero löytyy puhelinluettelosta. Etsijä voi myös keksiä jotain sellaista, jota hän ei etsinyt ja jonka olemassaolosta hän ollut lainkaan perillä (Kirzner 1985, s. 42). Yrittäjyys on rakenteita murtava ja instituutioita muuttava prosessi. Ihmisten oivallukset murtavat perinteisiä palveluinstituutioita ja luovat mahdollisuuksia uusien instituutioiden muodostamiselle. Nämä kolme ominaisuutta ilmenevät huomattavasti heikompina kaavamaisissa hallinnollisissa prosesseissa.

Yrittäjyys luovana keksimisellä luo ideoita ja oivalluksia, jotka muuttavat tietämättömyyttä tietämiseksi jatkuvana spontaanina prosessina. Yrittäjyys hyödyntää sekä palvelujärjestelmän sisällä että sen ulkopuolella toimivien ihmisten luovuutta. Yrittäjyyttä rajoittavat ja torjuvat institutionaaliset järjestelyt riistävät ihmisiltä ideat, joista he ovat yleensä täysin tietämättömiä. On nimittäin vaikea tietää tai ennakoida millaisia asioista ihmiset voivat milloinkin keksiä. Koska ihmiset eivät elä valmiissa maailmassa, siinä on jatkuvasti tilaa uusille oivalluksille.

## Hintajärjestelmä uutena palveluinstituutioon

Hintajärjestelmä on eliminoitu kaavamaisten hallinnollisten prosessien varaan perustuvasta palvelutuotannosta. Tällä on ollut todella vakavia seurauksia julkisille palveluille. Vapaasti toimiva hintajärjestelmä informaation levittäjänä on ehdottomasti merkittävämpi instituutio kuin esimerkiksi modernit tietoverkot. Hintajärjestelmällä on ainutlaatuisen ominaisuus kannustaa, palkita ja rangaista tuottajia välittömästi.

Hintojen muutokset pitävät tuottajat jatkuvasti valppaina. Kertomalla tuotannontekijöiden suhteellisista muutoksista ne kannustavat tuottajia etsimään ja korvaamaan kallistuvat tuotannontekijät edullisemmilla tekijöillä ja uusilla yhdistelmillä. Hintajärjestelmä palkitsee tuottajat, jotka toimivat sen tarjoamien signaalien mukaan. Se rankaisee tuottajia, jotka eivät ota hintasignaaleja todesta ja hyväksyvät kustannusten nousun. Talousarvio, kirjanpito, tilinpäätökset ja toiminnan arvioinnit eivät pysty korvaamaan hintajärjestelmää.

Hyvinvointivaltion alkuperäisenä tavoitteena on ollut tuottaa palvelut vastikkeetta, jolloin jokainen voi kuluttaa niitä varallisuudestaan riippumatta. Tässä ongelmana on joko haluttomuus tai kyvyttömyys ymmärtää hinnan ja kysynnän välistä suhdetta. On nimittäin perusteltua väittää, että hinnan nousu hidastaa palvelun kysyntää ja hinnan lasku lisää eli aktivoi palvelun kysyntää. Tästä voi seurata, että kun palvelu tuotetaan vastikkeetta, palvelun kysyntä saattaa kasvaa suuremmaksi kuin tuottajan kyky vastata kysyntään. Jos näin tapahtuu, palvelun tuottaja on itse pulatekijä.

Tällaista tilannetta ei voida korjata kokonaan määrärahoja lisäämällä vaikka niin yleisesti uskotaan (ks. erityisesti Segerfeldt 1/2004, s. 6–8). Jos viranomaiset eivät halua puuttua perusongelmaan, he joutuvat pohtimaan keinoja priorisoidakseen palveluiden kulutusta. Priorisoinnin perusidea on kuitenkin vaikeasti sovitettavissa yhteen hyvinvointivaltion perustarkoituksen kanssa. Ihmiset, joilta julkinen valta evää palvelun priorisoinnin perusteella ja joilla ei ole mahdollisuutta yksityisiin palveluihin yrittäjyyden väheksymisen vuoksi, jäävät ilman tarvitsemaansa palveluita ja tuntevat itsensä hylätyiksi.

Hintajärjestelmä houkuttelee voimavaroja palvelutuotantoon. Tuottajien on rationaalista keksiä ja kokeilla keinoja, joilla tuotantoa tehostetaan ja tuotannontekijöitä säästetään. Uusien tuottajien pääsy mark-

kinoille laskee hintoja ja nostaa laatua. Olisi todella aika arvioida uudelleen väitteitä vapaan hintajärjestelmän ongelmallisuudesta ja haitallisuudesta julkisissa palveluissa.

### Kuluttajien valinta uutena palveluinstituutiona

Kaavamaiset hallinnolliset prosessit eivät anna kuluttajille, joiden eduilla julkista palvelutuotantoa perustellaan, oikeutta päättää haluamaansa palvelun tuottajaa. On julkisia palveluita, joissa kuluttajalla ei ole muuta mahdollisuutta kuin tyytyä yhteen tuottajaan. On palveluita, joissa tietyt olosuhteet rajoittavat kuluttajan valinnan mahdollisuutta. On myös palveluita, joissa kuluttajien oikeutta valita tuottajansa voitaisiin merkittävästi vahvistaa. Näiden palveluiden lukumäärä kasvaa jatkuvasti.

On outoa, että hyvinvointivaltio ei halua antaa kansalaisilleen mahdollisuutta valita palveluita, joita se pitää heidän hyvinvoinnilleen välttämättöminä, vaikka he voivat valita kaikki muut tarvitsemansa hyödykkeet mahdollisimman vapaasti. On vaikea löytää erityisen vakuuttavia ja periaatteellisia syitä, joilla kuluttajilta voitaisiin evätä valinnan vapaus. Vapaus valita ilmentää suhtautumista ihmisarvoon. Valinnan vapaudessa ei ole kysymys teknisestä asiasta, vaan jopa ihmisoikeudesta.

Ihmiset, jotka eivät saa itse valita, eivät ole kokonaisia ihmisiä, vaan riippuvaisia toisista ihmisistä. Valinnan vapauden rajoitteet voivat heijastaa epäluuloa ihmisten kykyyn kasvaa ja kehittyä omien valintojensa myötä. On mahdotonta uskoa väitteisiin, että rajoittamalla ihmisten oikeutta valita heitä estetään tekemästä virheitä. Yhtä mahdotonta on uskoa väitteisiin, joiden mukaan toisten puolesta valintoja tekevät ihmiset eivät syyllistyisi mihinkään virheisiin.

Ihmisten valinnan vapaus on rakenteita murtava ja instituutioita muuttava voima. Kuluttajat antavat valinnoillaan joillekin tuottajille oikeuden jatkaa toimintaansa ja vievät toisilta tuottajilta tämän oikeuden. Poliittisten päättäjien voi olla vaikeaa saavuttaa riittävää yksimielisyyttä näistä päätöksistä. Kuluttajien valinta ohjaa poliittisia päättäjiä kohdistamaan huomionsa kuluttajiin tuottajien sijasta.

## *Hajautettu hierarkia ja julkiset palvelut*

Julkisen palvelun kaksi merkittävintä instituutiota ovat valtio ja kunnat. Hyvinvointivaltiota rakennettaessa valtion rooli on korostunut joko suunnitellusti tai suunnittelematta. Tämä on merkinnyt päätöksenteon keskittämistä valtion viranomaisille. Keskittämistä on perusteltu mm. tasa-arvolla, palveluiden yhdenmukaisuudella, suunnitelmallisuudella ja rationaalisella toiminnalla. Järjestelmää luotaessa nämä argumentit saattoivat olla hyvinkin perusteltuja, mutta ovatko ne enää sitä, on kysymys, jota pitäisi miettiä.

Palvelujärjestelmän keskittäminen ei anna tilaa yrittäjyydelle eikä mahdollistavalle johtajuudelle. Se vahvistaa monopolistisia ominaisuuksia, joilla on todettu olevan kielteinen vaikutus innovatiivisuudelle, laadulle ja tuottavuudelle. Se ei ota riittävästi huomioon ihmisten erilaisia palveluvaatimuksia. Se heikentää kuntien asemaa ihmisten itsehallinnollisena instituutiona. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi valtiovaltan tulisi vahvistaa kuntien asemaa julkisten palveluiden keskeisinä tuottajina.

Hajautettu hierarkia tarjoaa kunnille mahdollisuuden sopeuttaa julkiset palvelut omiin olosuhteisiinsa ja arvoihinsa. Kunnat voivat kehittää palveluistaan omia sovellutuksiaan ja kilpailla siten keskenään asiakkaista ja kuntalaisista. Yrittäjyyttä hyödyntämällä kunnat voivat kilpailuttaa tuottajia ja käyttää tehokkaasti hyödykseen politiikan mahdollisuuden yhteisöllisenä omistajuutena.

Hajautetun hierarkian aikaansaama palvelutarjonnan erilaistuminen ei muodosta uhkaa tasa-arvoa koskeville käsityksille ja vaatimuksille. Tasa-arvossa on kysymys jostain enemmästä ja syvällisemmästä asiasta kuin siitä, että palveluiden tarjonta monipuolistuu. Se, että yhdessä kunnassa opetetaan oppilaita eri tavalla kuin muissa kunnissa, ei suinkaan merkitse, että tasa-arvo suhteessa muiden kuntien oppilaisiin järkyisi. Se tarkoittaa, että mitä enemmän on erilaisuutta julkisissa palveluissa, sitä enemmän on palveluiden tuottajilla opittavaa ja mitä enemmän on opittavaa, sitä todennäköisemmin asiat kehittyvät.

## Yhteenveto

Hyvinvointivaltio tuottaa monia erilaisia yhteiskuntaa hyödyttäviä palveluita, joita yksityiset tuottajat eivät tuota. Valtiot tuottavat monia palveluita, vaikka ne eivät pitäisikään itseään hyvinvointivaltiona. Julkiset palvelut ovat välttämättä, mutta ei riittävä ehto sille, missä määrin valtiota voidaan kutsua hyvinvointivaltioksi. Historialliset olosuhteet ja kokemukset selittävät teoreettisten virikkeiden lisäksi julkisen vallan ja yritysten välistä työnjakoa.

Julkisten palveluiden erinomaisuus muodostuu tuottavuudesta, laadusta, innovatiivisuudesta, allokoivasta tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. Näitä asioita on kehitettävä tavoitteellisesti ja kunnianhimoisesti. Onnistuminen tarjoaa mahdollisuuden torjua julkisiin palveluihin kohdistettua kritiikkiä. Huonosti onnistuneet tuottajat voivat ottaa oppia paremmin onnistuneilta.

Yleisen mielipiteen mukaan julkisten palveluiden tuottajat ovat tuomittuja häviämään vertailussa yksityisille yrityksille. Yritysten menestykselle voidaan hakea monia selityksiä, joista yksi on se, että yritysten on ansaittava varansa kilpailussa ja vapaaehtoisessa vaihdannassa. Julkiset tuottajat saavat varansa kerran vuodessa poliittisen kädenväännön tuloksena verovaroista. Nämä institutionaaliset puutteet niiden olisi mahdollista korvata kehittämällä kunnianhimoisesti erinomaisuuden kriteereitään.

Politiikka on olennainen osa julkisten palveluiden problematiikkaa. Poliitiikan ammattilaisten tehtävänä on päättää mitä palveluita tuotetaan, kuinka paljon niitä tuotetaan, miten ne tuotetaan, milloin ne tuotetaan ja ketkä niistä hyötyvät. Poliitiikan myötä julkiset palvelut ovat osa demokraattista prosessia valtion ja kuntien tasoilla. Niin kauan, kun haluamme poliittisen järjestelmämme olevan demokraattisen, politiikan ammattilaisilla on oltava johtava asema julkisia palveluita koskevassa päätöksenteossa.

On ilmeistä, että politiikka olisi keksittävä uudelleen. Mitään ei voiteta sillä, että poliittista prosessia ja poliittisia instituutioita kritisoidaan etsimättä mahdollisuuksia korjata niihin liittyviä ongelmia. Olemme esittäneet, että vallan käytön sijasta politiikka voitaisiin ymmärtää yhteisölliseksi omistajuudeksi. Tunne omistamisesta on erilainen kuin tunne vallankäytöstä. Tunne omistajuudesta kannustaa päättäjiä etsimään koko yhteisöä koskevia ratkaisuja.

Julkisten palveluiden tuottaminen on johdettu prosessi. Johtaminen vaatii ehdottomasti kehittämistä julkisissa instituutioissa. Johtajien ja johdettavien on luovuttava teollisen yhteiskunnan pätevoittämistä johtajuuskäytännöistä ja -olettamuksista ja korvattava ne uusilla ideoilla. Johtajat eivät voi kilpailla asiantuntemuksesta palveluprosessiin osallistuvien ammattilaisten kanssa. Sen sijaan johtajien on kilpailtava kyvyllä luoda innostavia tarkoituksia ja saada monet ammattilaiset tekemään työnsä inhimillisesti, innovatiivisesti ja tuottavasti.

Julkisia palveluita on aktivoitava ja motivoitava yrittäjyydellä. Tämä ei tarkoita, että julkinen valta luopuisi vastuustaan, se tarkoittaa vastuun uudelleen määrittelyä ja uusien palveluinstiututioiden hyödyntämistä. Kansalaiset voisivat hyötyä huomattavasti siitä, että julkisia palveluita kehitetään yrittäjyyteen, hintajärjestelmään ja kuluttajien valintaan perustuen.

Ehdotimme tehtävänjakoa valtion ja kuntien välillä. Kunnat ovat kansanvallan perustavaa laatua olevia yksiköitä. Ne tarjoavat kanavan ihmisille kasvaa poliittisiin rooleihin. Ne opettavat ihmisille yhteistyötä ja siinä vaadittavia henkisiä ominaisuuksia kuten halua kuunnella ja ymmärtää, sovitella kilpailevia näkökantoja ja henkistä nöyryyttä. Näistä aineksista syntyy kansalaisyhteiskunta.

## 6. JULKINEN SÄÄNTELY HYVINVOINTIVALTIOSSA

### *Julkisen sääntelyn ulottuvuudet*

Julkisella sääntelyllä tarkoitetaan sitä hyvin monimutkaista kokonaisuutta, jossa valtiovalta saattaa voimaan kansalaisia yhteisesti sitovat säännöt ja valvoo niiden noudattamista erilaisten sanktioiden uhalla. Poliittinen prosessi edustaa julkisen sääntelyn ensimmäistä ulottuvuutta, jossa kansalaiset ilmaisevat poliittisille päättäjille toiveitaan ja vaatimuksiaan julkiseksi sääntelyksi ja jossa poliittiset päättäjät tarjoavat kansalaisille omia käsityksiään tarpeellisena pitämästään julkisesta sääntelystä.

Lainsäädäntöprosessi jatkaa poliittista prosessia julkisen sääntelyn toisena ulottuvuutena. Lainsäädäntöprosessi tarkoittaa lakien valmistelua ja siihen liittyviä poliittisia kädenvääntöjä politiikan kabineteissa ja julkisuudessa. Lait säädetään tietyssä järjestyksessä. On lakeja, jotka säädetään hyvin nopeasti, ja lakeja, joiden säätäminen vaatii paljon aikaa. Lainsäädäntöprosessissa lainsäätäjät kohtaavat lakeja valmistelevat ammattilaiset. Myös he voivat joutua neuvottelemaan ja sovittelemaan lakien sanamuodoista.

Julkisen sääntelyn kolmatta ulottuvuutta voidaan kutsua yksinkertaisesti perustuslaillisuudeksi (constitutionalism). Perustuslaillisuudessa on kysymys niistä instituutioista ja säännöistä, joissa ja joiden mukaan lainsäätäjien toivotaan toimivan. Perustuslaillisuus määrittää mihin tarkoituksiin ja missä asioissa julkista valtaa voidaan käyttää. Perustuslakia koskevan oikeudellisen tutkimuksen lisäksi on alettu puhua perustuslaillisesta taloustieteestä (constitutional economics), jossa ollaan kiin-



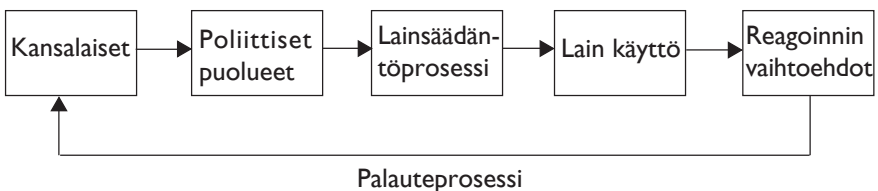
nostuneita siitä, millaisia mahdollisuuksia perustuslaki avaa poliittisen vallan käytölle. Oikeustiede on kiinnostunut lainsäätäjän tahdosta voimassa olevan oikeuden määrittäjänä, perustuslain taloustiedettä kiinnostavat yritykset käyttä julkista valtaa erilaisia yhteiskunnallisia intressejä palveleviin tarkoituksiin.

Oikeustieteen omin alue löytyy julkisen sääntelyn neljännessä ulottuvuudesta eli lakien soveltamisesta ja tulkinnasta erilaisissa oikeudellisissa kiistakysymyksissä. Tuomioistuimet päättävät mitä niissä on pidettävä voimassa olevan oikeuden mukaisena kantana. Tuomioistuinten lisäksi kiistoja voidaan sovittaa välimiesten avulla.

Julkisen sääntelyn viides ulottuvuus on jäänyt selvästi vähemmälle huomiolle kuin edellä käsitelty neljä ulottuvuutta. Tässä on kysymys siitä, kuinka ihmiset reagoivat julkiseen sääntelyyn ja millaisia vaikutuksia, ennustettavia ja ennustamattomia, sillä on yhteiskunnassa lyhyellä ja pitkällä tähtäyksellä (ks. erityisesti Harisalo 1994 ja Harisalo 1997). Perinteisesti oletetaan, että ihmiset toimivat lainsäätäjän toiveiden mukaan ja että lakien seuraukset ovat pääsääntöisesti halutun kaltaisia, mutta näin asia ei suinkaan aina ole (Tala 2001, s. 21–22).

Ihmisten on luonnollista noudattaa lakeja, joita he pitävät itselleen ja yhteiskunnalle hyödyllisinä. He reagoivat kolmella tavalla lakeihin, joita he pitävät itselleen epäedullisina, omia pyrkimyksiään vaikeuttavina ja yhteiskunnalle haitallisina. He voivat ensinnäkin hyväksyä ne ja mukautua niihin. Toiseksi he voivat rikkoa niitä ja ottaa tietoisesti riskin epämiellyttävistä seurauksista. Kolmanneksi he voivat etsiä keinoja, joiden avulla he voivat välttyä noudattamasta näitä lakeja niin, että niistä ei aiheudu heille kielteisiä seurauksia. Juuri tätä reagointia julkiseen sääntelyyn on tutkittu yllättävän vähän huolimatta siitä, että se pakottaa lainsäätäjät juoksemaan kilpaa sen tarkoituksia välttelevien ihmisten kanssa. Kuvio VI.1 havainnollistaa edellä sanottua.

KUVIO VI.1. Julkisen sääntelyn ulottuvuudet



Julkinen sääntely ei ole yhteiskunnassa ainoa sääntelyn muoto. Ihmiset tukeutuvat sääntöihin toimiakseen ennustettavasti eri areenoilla kuten yrityksissä, yhdistyksissä ja perheissä. Tätä sääntelyä voidaan luonnehtia spontaaniksi sääntelyksi, joka täydentää ja korvaa julkista sääntelyä. Se kehittyy monien eri tekijöiden yhteisvaikutuksen tuloksena, jota ihmiset kutsuvat tavoiksi, tottumuksiksi, tapaoikeudeksi ja hyväksytyiksi käytännöiksi.

## *Julkisen sääntelyn perimmäinen tarkoitus*

Julkisen sääntelyn perimmäisenä tarkoituksena on tarjota yhteiskunnalle mahdollisimman neutraali oikeudellinen viitekehys, jonka avulla ihmiset voivat toteuttaa omat erilaiset, toisilleen jopa täysin vastakkaiset elämänsuunnitelmansa samanaikaisesti ja rauhanomaisesti. Tätä tarkoitusta palvelevien lakien on oltava luonteeltaan yleisiä eli lainsäätävä ei ole räätälöinyt niitä vain joidenkin ihmisten hyödyksi tai haitaksi. Toiseksi tätä tarkoitusta palvelevien lakien on oltava voimassa toistaiseksi, jotta ihmiset voivat tehdä turvallisesti niiden perusteella omia suunnitelmiaan ja päätöksiään. Jos lait muuttuvat nopeaan tahtiin, ihmiset eivät voi olla enää varmoja valintojensa seurauksista.

Kolmanneksi lakien on oltava sellaisia, että ne kohtelevat mahdollisimman monia ihmisiä tasa-arvoisesti samanlaisissa olosuhteissa. Lait eivät saa diskriminoida ketään positiivisesti eikä negatiivisesti. Tällaisia lakeja ihmiset pitävät oikeudenmukaisina. Neljänneksi tuomioistuinten on oltava riippumattomia eli ne eivät saa olla kenenkään muun kuin oikeudenmukaisuuden asialla.

Lait, jotka täyttävät edellä esitetyt kriteerit, ovat luonteeltaan kannustavia ja mahdollistavia. Ne tarjoavat vakaan, ennustettavan ja oikeudenmukaisen perustan ihmisten valinnoille ja toiminnalle. Niiden ansiosta ihmiset voivat keskittyä siihen, minkä he osaavat parhaiten eikä heidän tarvitse sijoittaa tarpeettomasti juridiseen asiantuntemukseen välttyäkseen epämiellyttäviltä tai kielteisiltä seurauksilta. Tällaiset lait edistävät taloudellista kehitystä.

Vaikka maata on lailla rakennettava, on hyvä ottaa huomioon, että inhimillinen elämä on liian monimutkainen ja muuttuvainen koko-

naan lailla hallittavaksi. Tämän ymmärtävä lainsäätävä tietää, että asiat voivat kehittyä yhteiskunnassa toivottuun suuntaan ilman lakejakin, että hänen ei tarvitse lailla puuttua kaikkiin ihmisten asioihin ja että he pystyvät ratkomaan keskinäisiä suhteitaan myös spontaanin sääntelyn avulla. Hän ymmärtää myös, että ihmisten valinnoilla on ennustettavia ja ennustamattomia vaikutuksia, joihin hänen ei tarvitse puuttua, jos ne ovat hyödyllisiä yhteiskunnalle. Lainsäätävä, joka ei anna arvoa tälle tulokinnalle, väheksyy spontaania sääntelyä ja vahvistaa oikeudellisen sääntelyn kysyntää.

## *Julkisen sääntelyn hyvinvointivaltiolliset tarkoitukset*

Hyvinvointivaltio ei ole tyytynyt käyttämään julkista sääntelyä edellä kuvatulla tavalla, vaan se on laajentanut jatkuvasti sääntelyn alaa. Hyvinvointivaltiossa on tapana ajatella, että yhteiskunnassa esiintyy siinä määrin erilaisia vakavia ongelmia, että ne eivät ratkea perinteisellä, luonteeltaan rajoitetulla ja varovaisella lainsäädännöllä eikä spontaanilla sääntelyllä. Ajatuksena on, että valtion on puututtava sääntelyvaltuuksillaan aktiivisesti, ohjaavasti ja jopa ennakoivasti ongelmiin. Tätä ongelmakenttää luonnehditaan kokoavasti markkinoiden epäonnistumiseksi (market failure), jossa on useita erilaisia ulottuvuuksia.

### **Monopolit ja markkinoiden epäonnistuminen**

Aidoilla markkinoilla on useita tuottajia, jotka kilpailevat keskenään kuluttajien suosiosta ja joilla yhdelläkään ei saa olla määräävää asemaa markkinoilla. Näissä oloissa resurssien oletetaan kohdentuvan optimaalisesti kilpailevien tarpeiden tyydyttämiseksi. Vapaassa kilpailussa yritykset laajentavat tuotantoaan tasolle, jossa niiden tuotteista saama hinta vastaa yhden tuotteen tuottamisen rajakustannuksia. Tällä tasolla muutokset tuotannossa ja kulutuksessa ovat hyödyllisiä kaikille, koska yhdenkään toimijan asema ei heikkene, kun toinen toimija parantaa asemaansa. Tätä tilaa kutsutaan myös Pareto-optimiksi.

Markkinat eivät kuitenkaan aina onnistu saavuttamaan Pareto-optimiä kutsuttua tilaa. On yrityksiä, jotka ovat saavuttaneet markkinoilla sellaisen aseman, että ne pystyvät joko supistamaan tuotantonsa hintojen korottamiseksi tai rajoittamaan kilpailijoiden pääsyä markkinoille. Markkinoilla nämä toimenpiteet vaikeuttavat resurssien optimaalista kohdentumista. Yrityksessä ne saattavat rajoittaa sen halua tehostaa tuottavuuttaan, kehittää uusia hyödykkeitä ja tehostaa asiakkaiden palvelua.

Markkinoilla esiintyy erilaisia monopolitilanteita. Luonnollisen kartellin muodostavat yritykset, jotka sopivat keskenään siitä, kuinka ne menettelevät yhdessä markkinoilla (Friedman 1986, s. 231). Luonnollinen monopoli syntyy, kun yksi yritys pystyy tuottamaan tuotokset edullisemmin kuin monet pienemmät yritykset (Friedman 1986, s. 231). Tuottajalla on varsinainen monopoli, kun se pystyy estämään lakiin vedoten kilpailijoiden pääsyn markkinoille tuotannon aloittamiseksi (Friedman 1986, s. 230).

Julkisella vallalla on keinoja torjua luonnollisia kartelleja. Julkinen valta voi harjoittaa itse luonnollisen monopolin alaan kuuluvaa tuotantoa kuten vesi- ja viemärlaitoksia. Jos yritys pystyy estämään kilpailijoiden pääsyn markkinoille, varsinaisia monopoleja tuskin kehittyy. Pohjimmiltaan monopoli on siis lainsäädännön luomus kuten esimerkiksi postilaitos on ollut. Estääkseen varsinaisia monopoleja kehittymästä, julkisen vallan on taattava kaikille yhtäläinen oikeus tuottaa ja kuluttaa. Monopoleihin kriittisesti suhtautuva analyysi olisi kohdistettava erityisesti julkisiin palveluihin.

## Negatiiviset ulkoiset vaikutukset ja markkinoiden epäonnistuminen

Ulkoiset vaikutukset (externalities) on käsite, jolla viitataan tilanteeseen, jossa yksilön tai organisaation toimenpide vaikuttaa toisten kokemaan hyötyyn. Ulkoinen vaikutus on positiivinen, kun toimenpiteellä on toisen hyötyä lisäävä vaikutus (Cowen 1988, s. 2). Ulkoinen vaikutus on negatiivinen, kun toimenpide vaikuttaa kielteisesti toisen hyötyyn (Cowen 1988, s. 2).

Negatiiviset ulkoiset vaikutukset ovat markkinoiden epäonnistumisen toinen ilmenemismuoto. Tässä on kysymys siitä, että yritysten toiminta aiheuttaa kustannuksia kolmannelle osapuolelle ilman, että sen

tarvitsee ottaa niitä huomioon omassa hinnoittelussaan (ks. esim. Bator 1988, s. 41–42 ja Dahlman 1988, s. 209). Ilman ja veden saastuminen on yleisin esimerkki negatiivisista ulkoisista vaikutuksista. Kun saastumisen kustannuksia ei tarvitse sisällyttää hinnoitteluun, yritykset jatkavat saastuttavaa toimintaansa ohjaamatta voimavarojaan saastuttamattomien tuotteiden ja tuotantomenetelmien kehittämiseen.

Hyvinvointiteoreettisessa kirjallisuudessa negatiivisia ulkoisia vaikutuksia pidetään vakavana esimerkkinä markkinoiden kyvyttömyydestä ratkoa itse synnyttämiään ongelmia. Julkisen sääntelyn avulla on mahdollista korjata negatiivisia ulkoisia vaikutuksia ja ohjata yritykset hinnoittelemaan optimaalisemmin tuotteensa. Julkinen sääntely tuo kokonaisnäkemystä markkinoille.

Lähes kaikilla ihmisten tekemisillä on ulkoisia vaikutuksia, jotka eivät ole pelkästään negatiivisia, vaan myös positiivisia. Positiivisista ulkoisista vaikutuksista voidaan mainita yrittäjä, joka tuo mehiläispesänsä maanviljelijän heinäpeltojen läheisyyteen (ks. erityisesti Cheung 1988). Mettä etsiessään mehiläiset voivat lisätä huomattavasti viljelijän heinäsattoa. Tämä tarkoittanee, että yhteiskunnassa positiiviset ja negatiiviset ulkoiset vaikutukset kietoutuvat monin tavoin toisiinsa ja niiden erottaminen toisistaan on helpommin sanottu kuin tehty. On myös hyvä muistaa, että toimenpide, joka on jollekin negatiivinen, voi olla toiselle positiivinen.

Valtio, joka yrittää sääntelyvaltuuksillaan korjata negatiivisia ulkoisia vaikutuksia, syyllistyy monesti itse tuottamaan niitä. On epärealistista ajatella, että vain yrityksillä on negatiivisia ulkoisia vaikutuksia, mutta ei valtion toimenpiteillä. Keino, jota valtio voisi kokeilla negatiivisten ulkoisten vaikutusten käsittelemiseksi eräillä alueilla, on omistusoikeudet (Demsetz /a/1988, Demsetz /b/1988 ja Coase 1988). Eräitä negatiivisia ulkoisia vaikutuksia voidaan nimittäin tulkita puutteellisten tai olemattomien omistusoikeuksien seurauksiksi. Maata, jota kukaan ei omista, on helppo saastuttaa. Maata, jonka omistajalla ei ole oikeutta vaatia saastuttajalta korvausta, on myös helppo saastuttaa. Saastuttaja, jolta maan omistaja voi vaatia korvausta, ottaa laskelmissaan tämän huomioon ja miettii vaihtoehtoja saastuttaville käytännöilleen. Omistusoikeudet voivat olla valtiolle sääntelyn vaihtoehto.

Artikkelissaan *Bra stängsel skapar goda grannar – också i havet* Hannes Gissurarson osoittaa, että perinteisellä sääntelyllä ei ole kyetty suojelemaan kalakantoja, koska sääntely on aina eri osapuolten neuvottelui-

den ja poliittisen kädenväännön tulos. Näissä neuvotteluissa eri osapuolet ajavat vain omaa asiaansa ja yleensä vahvin voittaa ja kalakannat häviävät. Gissurarson suosittelee siksi omistusoikeuksien hyväksikäyttöä kalakantojen suojelemiseksi, keino, joka vapauttaa viranomaiset vaikeista neuvotteluista ja päätöksistä ja pakottaa eri intressejä edustavat ottamaan valinnoissaan huomioon toisten omistusoikeudet. Kalastajat eivät voi rikkoa kala-alueiden omistajien omistusoikeuksia eivätkä jälkimmäiset voi aiheuttaa vahinkoa edellisten omaisuudelle eli veneille, verkoille jne.

### Tiedon epäsymmetria ja markkinoiden epäonnistuminen

Tiedon epäsymmetria on kolmas markkinoiden epäonnistumisen muoto. Hallitsevassa taloustieteellisessä ajattelussa oletetaan, että ihmiset ovat perillä eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista, vaatimus, joka ei suinkaan aina toteudu markkinoilla. Koska markkinat eivät pysty riittävästi kuroma umpeen tuottajan ja kuluttajan välillä olevia tiedollisia aukkoja, on syytä pelätä, että tuottajat käyttävät tilannetta omaksi hyväkseen ja kuluttajan haitaksi. Hyvinvointivaltiossa ratkaisua tiedon epäsymmetrian ongelmaan on etsitty julkisesta sääntelystä.

Terveystieteitä pidetään klassisena ongelmana tiedon epäsymmetriasta puhuttaessa. Terveyspalveluiden tuottajalla on selkeä tiedollinen ylivoima suhteessa asiakkaisiin. Sääntelemättömässä tilanteessa vapailla markkinoilla tuottajalla on mahdollisuus myydä heille sellaisia palveluita, joita he eivät välttämättä edes tarvitsisi. Ongelman ratkaisemiseksi julkiselle vallalle suositellaan monopolioikeutta tuottaa terveyspalvelut. Koska voittojen tavoittelu ei motivoi julkista valtaa, se ei myöskään tee tarpeettomia tutkimuksia myyntinsä lisäämiseksi.

Tiedon epäsymmetria on kiistatta ongelma, mutta onko se niin merkittävä ongelma, että sen ratkaisemiseksi on hyväksyttävä julkinen sääntely ja sen mahdollistamat julkiset monopolit. Ratkaisumallina julkinen monopoli voi kuitenkin muodostaa alkuperäistä ongelmaa vakavamman ongelman. Monopoliasemassa oleva julkinen tai yksityinen tuottaja voi pidättäytyä tekemästä tarpeettomia tutkimuksia ja operaatioita, mutta ne eivät myöskään ole kiinnostuneita kehittämään toimintansa innovatiivisuutta ja tuottavuutta eivätkä asiakkaitensa palvelamista. Monopoleilla on siten hyvinvointia vähentävä vaikutus.

Terveydenhuolto ei ole suinkaan ainoa tuotannollinen alue, jolla esiintyy tiedon epäsymmetriaa. Julkinen valta voi helpottaa tiedon epäsymmetriaa mm. tuottamalla julkista vertailutietoa, lisäämällä palvelutuotannon läpinäkyvyyttä ja kannustamalla tuottajia kertomaan asiakkailleen mahdollisista vaihtoehdoista. Esimerkiksi elintarvikealalla julkinen valta tutkii ruuan turvallisuutta ja valvoo tuotantoketjun kriittisiä vaiheita. Valtio voi myös ristiriitatilanteissa kohentaa kuluttajien asemaa suhteessa tuottajiin.

Tiedon epäsymmetria on ongelma, johon voidaan löytää ratkaisuja eri aloilla. Tiedon epäsymmetrian korjaamiseksi ei riitä, että mietitään vain tuottajien käyttäytymistä ja kuluttajat oletetaan passiivisiksi toimijoiksi. Jos kuluttajat olettavat valtion huolehtivan heistä, he saattavat jättää omat etunsa aikaisempaa vähäisemmälle huomiolle. Tätä ilmiötä kutsutaan moraaliseksi riskiksi, joka kasvattaa julkisten viranomaisten vastuuta kansalaisista. Ponnisteluita tiedon epäsymmetrian umpeen kuromiseksi vaaditaan sekä tuottajilta että kuluttajilta. Julkinen valta voi tukea näitä ponnisteluita monin eri tavoin, joista monopolia voidaan pitää viimeisenä vaihtoehtona.

### Julkkiset ohjelmat ja markkinoiden epäonnistuminen

Julkinen valta voi suunnitella ja toteuttaa erilaisia poliittisia ohjelmia omien tavoitteittensa edistämiseksi. Nämä ohjelmat ovat tarpeen, koska muutoin kehitys yhteiskunnassa kulkisi haitalliseen suuntaan jopa niin, että markkinat saattaisivat tukea sellaista kehitystä. Ajatuksena on, että ilman tällaisia ohjelmia valtiolla ei olisi keinoja vaikuttaa kehitykseen haluamallaan tavalla. Poliittiset ohjelmat antavat valtiolle mahdollisuuden korjata markkinoiden olosuhteita.

Näillä ohjelmilla se edistää esimerkiksi alueellista kehitystä, uuden teknologian hyväksikäyttöä ja leviämistä, sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja turvallisuutta, terveyttä jne. Ohjelmillaan julkinen valta voi rajoittaa epäterveitä kulutustottumuksia, joista viimeisimpänä esimerkkinä mainittakoon Britannian hallituksen suunnitelma asettaa vero liian rasvaiselle ruoalle liikalihavuuden torjumiseksi (The Economist 6.3. – 12.3.2004, s. 35–36). Seuraavalla sivulla oleva taulukko VI.1 kuvaa erilaisia julkiseen sääntelyyn perustuvia ohjelmia (Tala 2001, s. 159–169).

## TAULUKKO VI.1. Tarkoitushakuisten lakien luokittelu

TARCOITUSHAKUINEN LAKI	LAIN LUONNEHDINTA
1. <b>Säätelyohjelma,</b>	jossa annetaan käskyjä ja kieltoja, tehdään asiat ilmoitus- ja luvanvaraisiksi, säännellään lupaehtoja jne.
2. <b>Kannusteohjelma,</b>	jossa eri toimijoihin kohdistetaan positiivisia ja negatiivisia taloudellisia kannusteita (avustukset, tuet, verot, maksut jne.)
3. <b>Suoritusohjelma,</b>	jossa huomio kohdistuu julkisten palveluiden tuottajiin ja niiden toiminnan sääntelyyn
4. <b>Menettelyllinen ohjaus,</b>	jossa vaikutetaan eri organisaatioiden päätöksentekoon ja toimintaan (esim. osallistumisoikeus, vaikutusmahdollisuudet jne.)
5. <b>Suostutteleva ohjelma,</b>	jossa olennainen sisältö on tiedottamisessa, valistuksessa ja neuvonnassa

Julkiset ohjelmat ovat suosittuja monesta eri syystä, joista keskeisin on epäilemättä se, että ihmisillä on voimakas halu saada aikaan mieleisiään asioita. He haluavat, että heidän kanssaihmisensä noudattavat samoja elämäntapoja kuin he. He haluavat suojella kanssaihmiään valinnoiltaan, joita he eivät pidä itselleen suotavina. He toivovat, että heidän kanssaihmisensä suosivat samoja tavoitteita kuin he. Koska nämä asiat eivät toteudu heidän mielestään automaattisesti, he suosivat julkisia ohjelmia niiden edistämiseksi.

Julkisten ohjelmien ongelmana on se, että hyvin pieni vähemmistö voi päättää moniin ihmisiin olennaisesti vaikuttavista ohjelmista keskitetysti ja lähes olemattomaan julkiseen keskusteluun perustuen. Toinen ongelma on se, että ohjelmien suosijat voivat joko korostaa liikaa ohjelman oletettuja myönteisiä vaikutuksia tai vähätellä mielipiteitä, jotka eivät tue heidän näkemyksiään. Näihin he voivat syyllistyä tietoisesti tai tiedostamatta.

The Economist -lehden artikkeli *Fat of the land* osoittaa, että poliitisten ohjelmien kannattajilla voi olla huomattavia tiedollisia puutteita ohjelman kohteena olevasta ilmiöstä. Artikkelin mukaan liikalihavuudesta huolestuneilta on jäänyt huomaamatta, että muutos parempaan on jo käynnissä. Kauppakettjuilta saatujen tietojen mukaan ihmiset ovat Britanniassa jo viime vuosien ajan siirtyneet rasvaisista elintarvikkeista



terveellisempiin ruokiin. Esimerkiksi suklaan kulutus on vähentynyt merkittävästi viidessä vuodessa, dieettijuomien kulutus on kasvanut noin 5% vuodessa ja kasvien ja hedelmien myynti on kasvanut muuta myyntiä voimakkaammin.

## *Markkinoiden epäonnistumista korjaavan julkisen sääntelyn institutionaalinen kritiikki*

Julkisen sääntely markkinoiden epäonnistumisen korjaamiseksi on herättänyt kritiikkiä. John Kenneth Galbraith osoitti jo 1960-luvulla ilmestyneessä kirjassaan *Uusi yhteiskunta*, miksi valtiovallan ja suurten yritysten muodostama teknostrukturi suosi julkista sääntelyä. Julkista sääntelyä tarvittiin varmistamaan, että erityisesti suurilla yrityksillä oli käytössään riittävästi taloudellisia voimavaroja uuden ja entistä kalliimmaksi käyvän teknologian kehittämiseksi. Toiseksi julkista sääntelyä tarvittiin varmistamaan, että yritysten tuottamat tuotteet kävivät kaupaksi.

Galbraith kuvasi teknostruktuuriksi kutsumaansa poliittis-taloudellista järjestelmää, joka tunnetaan mm. pohjoismaissa korporatiivisena taloutena ja joka on viritetty palvelemaan suurten yritysten ja ammattiyhdistysliikkeen intressejä ja edistämään hallittua kilpailua valtiovallan suojeluksessa. Suomessa tätä instituutiota kutsutaan kolmikannaksi ja Ruotsissa rautaiseksi kolmioksi. Sosialistisessa kirjallisuudessa sitä on kutsuttu valtiomonopolistiseksi kapitalismiksi.

Galbraith ei nähnyt pienillä yrityksillä olevan mainittavaa sijaa teknostruktuurin hallitsemassa uudessa yhteiskunnassa. Hänen mukaansa pienet yritykset eivät olleet enää merkittäviä toimijoita ja yrittäjyydelle oli jätetty tila vain juhlapuheisiin. Pienet yritykset eivät voi keksiä monimutkaista teknologiaa eivätkä selviytyä sen vaatimuksista. Yrittäjämanttelin tavoittelu oli siksi melko varmasti vain ohimenevä vaihe taloudellisessa ajattelussa (Galbraith 1970, s. 119).

George Stigler väitti suorasukaisesti vuonna 1971 julkaistussa artikkelissa *The economic theory of regulation*, että valtio ei harjoita julkista sääntelyä yleisen edun nimessä, vaan huolellisesti määriteltyjen ja merkittävien intressien edistämiseksi. Nämä intressiryhmät suosivat julkista sääntelyä, joka vahvistaa niiden asemaa markkinoilla ja vähentää kilpai-

lua. Ne tuntevat tien lainsäätäjän luokse ja osaavat muotoilla omat etunsa yleisen edun muodossa. Stiglerin perustavaa laatua oleva väittä-  
mä on, että erityisiä intressejä edustavat luovat julkisen sääntelyn kysyn-  
nän politiikkaan (ks. myös Blundell & Robinson 2000, s. 9–10).

Stiglerin mukaan markkinoiden epäonnistumista korjaava julkinen sääntely nostaa hintoja ja rajoittaa kilpailua. Säännellyillä tuotannon-  
aloilla kustannukset ja hinnat pyrkivät nousemaan voimakkaammin  
kuin siitä vapaana olevilla tuotannonaloilla. Säännellyillä aloilla uusien  
yrittäjien pääsy markkinoille on vaikeampaa kuin muilla aloilla. Olisiko  
mahdollista, että esimerkiksi kaupan, pankkitoiminnan ja vakuutusalan  
voimakas keskittyminen meillä Suomessa voisi selittyä ainakin osaksi  
juuri sillä, että näiden alojen edustajat ovat onnistuneet vakuuttamaan  
lainsäätäjät omaa alaansa suosivan sääntelyn välttämättömydestä?

Stiglerin teoriaa on myöhemmin tuettu useilla argumenteilla. En-  
simmäinen argumentti on, että poliitikot ja virkamiehet ovat oman  
etunsa tuntevia ja sen edistämiseen pystyviä toimijoita, eivät puolueet-  
tomia yleisen edun edustajia. He näkevät eri ryhmien vaikuttamishalus-  
sa mahdollisuuden edistää omaa asemaansa, arvovaltaansa ja yhteiskun-  
nallista näkyvyyttään. Toinen argumentti on, että politiikalta ja hallin-  
nolta puuttuu sellaista tietoa, jota organisoiduilla intressiryhmillä on  
omasta toiminnastaan ja toimintaympäristöstään. Ne ovat valmiita ja-  
kamaan tietonsa viranomaisten kanssa yhteisesti hyväksytyyn ratkai-  
suun pääsemiseksi. Olisi outoa, jos ne eivät pukisi suosituksiinsa omia  
intressejään ja tavoitteitaan. Kolmannen argumentin mukaan vaikutta-  
minen on sitä helpompaa, mitä rajatumpi intressi on ja mitä helpom-  
min se on organisoitavissa. Tästä syystä esimerkiksi kuluttajien ja veron-  
maksajien on vaikeaa saada ääntään kuuluville poliittisessa päätöksente-  
ossa. Näistä syistä lainsäädäntökoneisto on Stiglerin mukaan joutunut  
huomaamatta hyvin organisoitujen ja vahvojen intressien valvontaan.

Blundell ja Robinson (2000) tarjoavat esimerkin siitä, kuinka hyö-  
tyjen keskittäminen ja kustannusten hajauttaminen toimii erityisiä int-  
ressejä suosivassa lainsäädännössä. Yhdysvaltain 2500 hunajantuottajaa  
onnistui vakuuttamaan liittovaltion kansantaloudellisesta merkitykses-  
tään niin, että jokainen heistä sai valtiolta 40 000 dollaria avustusta  
vuodessa. Vuonna 1987 liittovaltio teki vain pienen muutoksen sään-  
töihin ja sen perusteella valtio jakoi 15 suurimmalle tuottajalle kuusi  
miljoonaa dollaria ylimääräistä tukea eli keskimäärin 400 000 dollaria.  
Esimerkki osoittaa, että sääntely todellakin tarjoaa merkittäviä hyötyjä

suppealle ryhmälle, kun taas niiden kustannukset jakaantuvat kaikkien veronmaksajien ja kuluttajien harteille. Tuskin kukaan heistä innostuu vastustamaan liittovaltion tukea hunajan tuottajille parin sentin vuoksi.

Markkinoiden epäonnistumista korjaavalle lainsäädännölle ei näytä olevan loppua näkyvissä. William Halalin (1986) mukaan tällainen tarkeitushakuinen sääntely lisääntyy kypsässä yhteiskunnassa, jossa mm. yritysten on kuunneltava aikaisempaa herkemällä korvalla lainsäätäjien tahtoa ja näkemyksiä. Halalin väittämä on, että markkinoiden on sosialisoiduttava sisäisesti ja vapaaehtoisesti, jotta tuloksena voi olla aikaisempaa inhimillisempi ja demokraattisempi markkinatalous. Galbraithin tavoin Halal olettaa, että itsenäiseen yrittäjyyteen perustuvan markkinatalouden aika olisi ohi ja yritysten olisi opeteltava toimimaan poliittisen sääntelyn tahdistamassa ja mahdollistamassa viitekehyydessä.

## *Markkinoiden epäonnistumista korjaavan sääntelyn seuraukset*

Kaikella julkisella sääntelyllä on kustannuksensa. Yleistä etua palvelevalla rajoitetulla ja varovaisella lainsäädännöllä on luonnollisesti omat kustannuksensa, mutta ne kiinnostavat kriittistä tutkimusta vain hyvin rajallisesti. Kriittinen tutkimus on erityisen kiinnostunut siitä sääntelystä, joka palvelee erityisiä intressejä joko positiivisesti tai negatiivisesti. Kuitenkin markkinoiden epäonnistumista korjaavan sääntelyn kustannusten tutkiminen on jäänyt yhteiskunnallisesta merkityksestään huolimatta yllättävän vähälle huomiolle.

Pykälällä on kustannuksensa, mutta niihin on vaikea ripustaa hintalappua, joka kertoisi kuinka kustannukset jakaantuvat eri toimijoille ja ryhmille yhteiskunnassa. Julkisen sääntelyn kustannukset saattavat olla kuitenkin huomattavat kuten seuraavat kannanotot osoittavat:

Yhdysvallat perusti vuosina 1970–79 kaksikymmentä uutta sääntelyyn keskittyvää virastoa, kun niitä esimerkiksi 30-luvun laman aikana perustettiin vain yksitoista. Vuonna 1980 näiden virastojen henkilökunta oli kasvanut kolminkertaiseksi ja menot kuusinkertaisiksi vuoteen 1970 verrattuna. Näistä virastoista 41 kaksinkertaisti budjettinsa vuodesta 1975 vuoteen 1979. Vuonna 1970 *Fede-*

*ral Registerissä* oli 20 000 sivua ja vuonna 1979 niitä oli jo 77 000 sivua (Poole 1987, s. vii).

Vuosikymmenen aikana harjoitettu rajoittamaton ja ennen näkemättömän laaja sääntely on kasvanut sellaisiin mittasuhteisiin, että yksistään liittovaltion lainsäädännössä on arviolta yhteensä sata miljoonaa sanaa (Howard 1994, s. 26).

Sääntelyn kustannuksia voi luonnollisesti laskea monilla eri tavoilla ja tätä problematiikkaa tutkineet Blundell ja Robinson (1995, s. 4–5) toteavat, että laskenta pyrkii aliarvioimaan sääntelyn todellisia kustannuksia ja sen negatiivisia seurauksia staattiselle ja dynaamiselle tehokkuudelle. Julkisen sääntelyn kustannuksista on esitetty seuraavanlaisia arvioita:

Tänään amerikkalaiset kuluttavat suurin piirtein 170 miljardia dollaria vuodessa noudattaakseen sääntelyä pelkästään ympäristönsuojelussa. Kaiken sääntelyn kokonaiskustannusten Yhdysvaltain taloudelle arvioidaan olevan vuodessa 600–700 miljardia dollaria. Tämä tarkoittaa, että jokainen perhe maksaa tuloistaan 6000 dollaria vuodessa sääntelyn vuoksi (Antonelli 1996, s. 85).

Julkisesta sääntelystä perheiden osaksi tuleva kustannus on nousut 7000 dollariin vuodessa eli se on lisääntynyt noin 1000 dollarilla kymmenessä vuodessa ja tämä luku tarkoittaa, että sääntely vie 19% sellaisen perheen, jossa molemmat puoliset ovat ansiotyössä, kaikista tuloista (Blundell & Robinson 2000, s. 5).

Markkinoiden epäonnistumista korjaava sääntely ei aiheuta kustannuksia ainoastaan perheille, vaan myös yrityksille:

Kun sääntelyä katsotaan oikeasta näkökulmasta, laki puhtaasta ilmasta aiheuttaa vuositasolla amerikkalaisille yrityksille enemmän kustannuksia kuin Japanin kaikki kaupanrajoitteet yhteensä (Nivola 1996, s. 17).

Yritysten toiminnan sääntelyllä on myös vaikutuksia markkinoiden toimintaan kuten seuraava kannanotto osoittaa:

Sääntelyn kasvava taakka on vaikuttanut syvällisen kielteisesti taloudelliseen kehitykseen. Sääntely vaikuttaa verojen tavoin: Se vaikut-

taa kuluttajaan nostamalla tuotteiden ja palveluiden hintaa, se alentaa palkkoja ja lisää työttömyyttä, se vähentää yritysten halua investoida ja heikentää teknologista innovatiivisuutta (Conda 1994, s. 7).

Philip Howard osoittaa kirjassaan *The Death of Common Sense* kuinka julkinen sääntely heikentää kaikkien toimijoiden mahdollisuutta toimia rationaalisesti. Esimerkiksi sääntely ei välttämättä mahdollista toimintaa, joka olisi tilanteen kannalta järkevää (Howard 1994, s. 18–19). Tämän vuoksi sääntelyllä voi olla juuri sellaisia vaikutuksia, joita sillä yritetään torjua (Howard 1994, s. 19). Monisanaiset ja vaikeasti tulkittavat säännöt muuttavat oikeusolot epävarmoiksi ja ennustamattomiksi (Howard 1994, s. 30). Jopa asiantuntijoiden voi olla vaikea saavuttaa yksimielisyyttä siitä, mitä säännöt tarkoittavat ja kuinka ihmisten pitäisi toimia niiden mukaan.

Antonellin keräämän tilastoaineiston perusteella markkinoiden epäonnistumista korjaavan sääntelyn kustannus-hyöty -suhde on hyvin ongelmallinen. Tällainen sääntely näyttäisi aiheuttavan ennakoimattomia kustannuksia, jotka saattavat olla jopa suuremmat kuin aikaansaadut hyödyt (Antonelli 1996, s. 87–89). Sääntelyn vaikutukset pakottavat arvioimaan uudelleen käsityksiä ja olettamuksia sääntelyllä saavutetavista hyödyistä (Antonelli 1996, s. 89).

Markkinoiden epäonnistumista korjaava sääntely vaikeuttaa työpaikkojen luomista. Se heikentää tuottavuutta, intoa investoida ja hidastaa taloudellista kasvua (Antonelli 1996, s. 91 ja Harisalo 1994). Se nostaa tuotannon ja työvoiman kustannuksia ja vaikuttaa siten kielteisesti yritysten mahdollisuuksiin maksaa parempia palkkoja. Yhdysvalloissa liittovaltion sääntelyn lisääntyminen on laskenut palkkoja (Antonelli 1996, s. 92).

Julkisella sääntelyllä ei ole pelkästään taloudellisia, vaan myös psykologisia vaikutuksia. Kirjassaan *Tie orjuuteen* Friedrich Hayek tulkitsee kokemuksiaan Englannin sodan jälkeistä aikakaudesta siten, että lisääntyvä sääntely heikensi ihmisten valinnan mahdollisuuksia ja pakotti heidät noudattamaan sääntöjä, joiden muotoilussa heillä itsellään ei ollut osaa eikä arpaa (Hayek 1995, s. 21). Hayekin mukaan ihmiset kärsivät sääntelyn yliannostuksesta, koska kääntyessään mihin päin tahansa heillä oli aina vastassa rajoittavia sääntöjä ja viranomaisia. Kun he sitten tottuivat tähän asiantilaan, he lakkasivat suunnittelemasta ja toteutta-

masta mitään oma-aloitteisesti ja siirsivät vastuun tulevaisuudestaan viranomaisille (Hayek 1995, s. 21).

On tärkeää ymmärtää, että markkinoiden epäonnistumista korjaavalla julkisella sääntelyllä on seurauksia, jotka ovat ennakoimattomia ja epätoivottavia. Tämä selittyy sillä, että ihmiset etsivät laillisia ja laittomia keinoja välttyäkseen sääntelystä, jota he eivät pidä itselleen edullisena. Esimerkiksi kieltolaki synnytti kiistatta rikollisuuden ei-toivottuna ilmiönä.

Markkinoiden epäonnistumista korjaavan sääntelyn ongelmallisuus on syy siihen, miksi sitä pyritään purkamaan. Ilmaisulla sääntelyn purkamisen tai vähentämisen (deregulation) ei tarkoiteta, että julkisen vallan pitäisi luopua kaikista säännöistä. Ilmaisuu tarkoittaa, että sääntelyn luonnetta muutetaan perinteisen sääntelyn suuntaan ja luovutaan mahdollisuuksien mukaan intressejä ja tiettyjä tarkoituksia suoraviivaisesti palvelevista säännöistä.

Julkisen sääntelyn purkamisella on todella myönteisiä vaikutuksia, joita Robert Crandall ja Jerry Ellig ovat arvioineet tutkimuksessaan *Economic Deregulation and Customer Choice* viidellä eri tuotannonalalla, maakaasussa, telekommunikaatiossa, lentoliikenteessä ja kuorma-autoilussa sekä sähkön tuotannossa. Kaikilla näillä aloilla sääntelyn purkamisen lisäsi kilpailua ja laski hintoja. Se palveli erityisesti kuluttajien valintaa ja lisäsi yritysten halua tarjota heille laatua. Tutkimuksen yksi merkittävimmistä havainnoista oli se, että mitä vähemmän sääntely rajoitti kuluttajien valintaa, sitä enemmän erilaisia hyötyjä yritykset tarjosivat heille. Sääntelyn purkamisen teki markkinoista aikaisempaa avoimempia, innovatiivisempia ja kuluttajien tarpeisiin paremmin reagoivia.

## *Markkinoiden epäonnistumista korjaavan sääntelyn kehittäminen*

Edellä sanotun perusteella on aiheellista pohtia kuinka sääntelyä, joka eroaa perinteisestä rajoitetusta ja maltillisesta sääntelystä, voitaisiin kehittää. Tehtävä voidaan aloittaa tunnistamalla miksi markkinoiden epäonnistumista korjaava sääntely on niin suosittua. Näistä ensimmäinen

syy on se, että ihmiset organisoituvat voidakseen edistää etujaan mieluummin lainsäädännön avulla kuin millään muulla tavalla tai keinolla. Koska he suosivat sääntelyä, lakien täytyy tarjota heille muita keinoja edullisemmän, nopeamman ja tehokkaamman mahdollisuuden saavuttaa halutut tavoitteet.

Julkisen sääntelyn suosion toinen syy on se, että sitä suosivien on helppoa tuoda esiin sillä saavutettavia myönteisiä asioita ja vähätellä sen mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Etuja ja haittoja koskevassa keskustelussa on yleensä mielipide mielipidettä vastaan. Julkista mielipidettä voidaan taitavasti ohjailta vaikuttamalla ihmisten toiveisiin ja pelkoihin, joita vielä ihmisen mieli osin kontrolloimattomasti suurentaa. Ihmiset kohdistavat huomionsa suoraan siihen, mitä he toivovat ja pelkäävät ja jättävät huomiotta monia muita asiaan vaikuttavia tekijöitä, joista mahdolliset kustannukset ovat yksi tärkeimmistä.

Julkisen sääntelyn suosion kolmas syy on sen voimaan saattamisen helppous. Ihmiset, jotka tuntevat tien vallan keskuksiin ja osaavat vaikuttaa, voivat saada tahtonsa helposti hyväksytyksi päätöksenteossa, joka on muuttunut yhä enenevässä määrin hallinnolliseksi luonteeltaan. Hallinnollisessa käsittelyssä asiat saattavat vaikuttaa teknisiltä ja periaatteelliselta merkitykseltään vähäpätöisiltä, mutta yhteiskunnallisesti ne voivat olla hyvinkin merkittäviä.

On todellakin aiheellista miettiä keinoja julkisen sääntelyn kasvun hidastamiseksi ja vaikeuttamiseksi. Tällainen keino on esimerkiksi julkisen keskustelun aktivointi, joka on kyllä helpommin sanottu kuin tehty. Julkinen keskustelu on hyödyllistä, koska se auttaa tunnistamaan ehdotettuun sääntelyyn liittyviä vahvuuksia ja heikkouksia. Se auttaa myös tunnistamaan ne ihmiset ja ryhmät, jotka hyötyvät sääntelyn muutoksista ja jotka juuri siksi suosivat sitä.

Ennen uuden sääntelyn hyväksymistä ja voimaan saattamista viranomaisten olisi tutkittava tai hankittava muista lähteistä tutkimustietoa sääntelyn mahdollisista vaikutuksista. Esimerkiksi väitteitä sääntelyn toivotuista seurauksista ja kustannuksista olisi verrattava muihin keinoihin. Tutkimuksen avulla on mahdollista kartoittaa sääntelyn vaikutuksia lyhyellä ja pitkällä aikavälillä ja tunnistaa sääntelyn liikkeelle panevia heikkoja signaaleja.

Keräämänsä tietoaineiston perusteella pitäisi laatia sääntelybudjetti, joka kertoisi poliittisten päättäjien ja viranomaisten käsityksen sääntelyn ennakoituista hyödyistä ja kustannuksista yhteiskunnassa. Säänte-

lybudjetti toimisi eräänlaisena sijaisvertailun (benchmarking) kohteena sääntelystä kiinnostuneille tutkijoille. Se voisi pakottaa päättäjät arvioimaan realistisesti toiveitaan ja pelkojaan.

Hallinnon kehittämisessä on korostettu päätöksenteon nopeutta ja joustavuutta. Jos sääntelyä halutaan hidastaa, olisi syytä harkita päätösprosessien pidentämistä ja vaikeuttamista. Mitä vaikeampaa intressiryhmien on saada viranomaiset toimimaan haluamallaan tavalla, sitä todennäköisemmin he suostuvat toimimaan perinteisen rajoitetun ja varovaisen sääntelyn viitekehyksessä. Päätösprosessien pidentäminen ja vaikeuttaminen nostavat myös niiden kustannuksia ja rajoittavat viranomaisten halua toimia oma-aloitteisesti omien näkemystensä muuntamiseksi lainsäädännöksi ja reagoida intressiryhmien ehdotuksiin.

## Yhteenveto

Olemme edellä tarkastelleet julkista sääntelyä kriittisestä institutionaaliseen näkökulmasta. Julkinen sääntely on välttämätön ja merkittävä työkalu. Se on välttämätöntä, koska julkisen vallan tehtävänä on luoda maahan oikeudellinen viitekehys, jonka puitteissa ihmiset voivat toimia, edistää tavoitteitaan ja ratkoa keskinäisiä ongelmiaan. Se on merkittävä, koska julkinen sääntely vaikuttaa olennaisesti siihen, mitä ihmiset voivat tehdä ja missä määrin he voivat erilaisissa pyrkimyksissään onnistua.

Jos julkinen sääntely on luonteeltaan neutraalia, ihmiset voivat toteuttaa sen avulla omat erilaiset, toisilleen jopa vastakkaiset elämänsuunnitelmansa samanaikaisesti ja rauhanomaisesti. Neutraali juridinen viitekehys edellyttää lainsäädäntöä, jota voidaan luonnehtia rajalliseksi ja varovaiseksi. Valtio, jota olemme luonnehtineet liberaaliksi tai oikeusvaltioksi, suosii juuri tällaista lainsäädäntöä. Julkinen sääntely voi saada myös toisenlaisia muotoja, jolloin siitä muodostuu yhteiskunnan ohjausinstrumentti, jolla edistetään lainsäätäjän suosimia tavoitteita ja pyrkimyksiä. Julkista sääntelyä voidaan käyttää jopa mielivaltaisiin tarkoituksiin ja rajoittamaan lainsäätäjän epätoivottavina pitämiä valintoja ja käyttäytymispiirteitä.

Hyvinvointivaltiolle ei riittänyt huolenpito neutraalista juridisesta viitekehyksestä, vaan se otti itselleen aktiivisen kehittäjän ja ongelman-



ratkaisijan roolin. Se uskoi voivansa korjata markkinoiden synnyttämiä ongelmia ja epäkohtia sääntelyvaltuuksillaan. Julkisen sääntelyn avulla oli mahdollista estää monopolit, korjata negatiiviset ulkoiset vaikutukset, tasoittaa tiedon epäsymmetriasta johtuvia ongelmia ja toteuttaa toivottuja julkisia ohjelmia.

Monet hyvinvointivaltion kannattajista ovat varmasti olleet sitä mieltä, että perinteisen, luonteeltaan passiivisen ja modernin, luonteeltaan aktiivisen julkisen sääntelyn välillä ei ole mainittavaa ristiriitaa ja että he voivat edistää molempien ihanteita samanaikaisesti. On kuitenkin niin, että jälkimmäisen sääntelyn merkitys on vahvistunut ajan myötä tunnetuin seurauksin.

Markkinoiden epäonnistumista korjaamaan tarkoitettu sääntely on heikentänyt oikeusvarmuutta ja vaikeuttanut suunnistamista alati kasvavassa pykäläviidakossa, jota eivät edes viranomaiset itse hallitse. Se on vaikuttanut kielteisesti työllisyyteen, palkkojen kehitykseen, hintojen nousuun ja moniin muihin taloudellisiin tekijöihin. Tämän sääntelyn kustannusten selvittäminen ei ole erityisemmin kiinnostanut ketään. Se on avannut eri intressiryhmien edustajille uuden mahdollisuuden ajaa tavoitteitaan markkinoiden sijasta. Julkinen sääntely on korvannut vapaaehtoista vuorovaikutusta ja yhteistyötä, joita pidetään keskeisessä arvossa kansalaisyhteiskunnassa.

Olettamuksia markkinoiden epäonnistumisesta tulisi tarkastella tehtyä kriittisemmin. Markkinoilla, joille jokaisella halukkaalla on vapaa pääsy ja joilla jokainen voi toimia parhaaksi katsomallaan tavalla, yritysten monopolisoituminen ei onnistu niin hyvin kuin yleisesti oletetaan. Sen sijaan, että hyvinvointivaltio olisi ollut kiinnostunut edistämään markkinoiden vapautta se on rajoittanut sitä ja luonut aikaisempaa paremmat edellytykset monopolisoitumistendensseille yhteiskunnassa. Ennen kaikkea se on ollut täysin välinpitämätön julkisten tuottajien monopoliasemalle.

Negatiivisten ulkoisten vaikutusten korjaaminen sääntelyn avulla on osoittautunut pulmalliseksi, koska näkökulmasta riippuen eri tarkkailijat voivat tulkita niiden merkitystä ja vaikutusta eri tavalla. Sääntely voi olla tehottomampi keino reagoida ulkoisiin vaikutuksiin kuin omistusoikeuksien luominen ja vahvistaminen, asia, johon hyvinvointivaltio ei ole erityisemmin innostunut. Julkinen valta on vähätellyt positiivisia ulkoisia vaikutuksia, joita myös esiintyy yhteiskunnassa.

Tiedon epäsymmetrian korjaamiseksi on muitakin tapoja kuin vain julkinen sääntely. Kilpailun tehostaminen pakottaa tuottajat keksimään keinoja tiedon epäsymmetrian minimoimiseksi. Monopoliaseman takaaminen tuottajille keskeisenä keinona tiedon epäsymmetrian korjaamiseksi on tuskin tehokkain tai toimivin tapa. Julkiset ohjelmat ovat tarjonneet maaperän organisoituneille ryhmille ajaa tavoitteitaan ja hankkia itselleen hyötyjä toisten kustannuksella.

Markkinoiden epäonnistumisen korjaamiseksi tarkoitettua julkista sääntelyä on voitava hillitä ja rajoittaa jollain tavoin. Näitä keinoja ovat mm. julkinen keskustelu, tutkimustiedon lisääminen, päätösprosessien vaikeuttaminen ja pidentäminen sekä sääntelybudjetit. Nämäkään eivät ole välttämättä mitään patenttiratkaisuja ongelmaan.

Pykälillä on kustannuksensa, joista tiedetään toistaiseksi hyvin vähän. Pykälillä on hyötyjensä ja maksajansa, jotka eivät ole välttämättä samoja ihmisiä tai ryhmiä. Hyvinvointivaltio ei välttämättä hyödy lainkaan tällaisesta sääntelystä, jota perustellaan heikkojen eduilla, mutta joka palvelee vahvoja. Julkisen sääntelyn luonne edellyttää perustavaa laatua olevaa remonttia.

## 7. OIKEUDET HYVINVOINTIVALTIOSSA

### *Oikeuksien merkitys ja määrittely*

Oikeudet (rights) ovat tärkeitä ihmisille jokaisessa valtiossa. Ihminen, jolla ei ole mitään oikeuksia suhteessa muihin ihmisiin ja valtiollisiin instituutioihin, on väistämättä vahvempien ja röyhkeämpien mieli- ja pakkovallan alainen. Historian saatossa ihmiset ovat tavoitelleet oikeutta omaan elämään, vapautteen ja omaisuuteen edellytyksenä oman onnellisuutensa tavoittelulle. Tämä on ollut kuitenkin harvinainen mahdollisuus ihmisten enemmistölle historian kulussa.

Mielivaltaisesti hallituissa valtioissa ihmisillä ei ole ollut mainittavia oikeuksia lukuun ottamatta hallitsijoiden palvelemista. Totalitaarisesti hallituissa maissa oikeudet ovat olleet enemmän julistuksia kuin konkreettista todellisuutta. Vasta liberaaleissa valtioissa kansalaisten oikeudet alkoivat muuttua konkreettisesti vaikuttaviksi voimiksi. Ottamalla oikeudet todesta liberalismi mahdollisti oikeuksien vallankumouksen ja modernin demokraattisen yhteiskunnan. Oikeuksia korostaessaan hyvinvointivaltio jatkaa liberalismien aloittamalla tiellä ja on sen henkinen perillinen.

Oikeudet ovat tasoittaneet tietä kohti yhteiskunnan rauhanomaista kehitystä. Ymmärtämys siitä, että oikeudet kuuluvat kaikille eivätkä vain joillekin harvoille etuoikeutetuille, on saanut ihmiset tuntemaan itsensä täysvaltaisiksi kansalaisiksi yhtäläisine oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Oikeudet ovat vähentäneet poliittisen mieli- ja pakkovallan todennäköisyyttä. Ne korostavat tarvetta kuunnella kaikkia osapuolia,

käsitellä asiat moitteettomassa prosessissa ja etsiä oikeudenmukaisiksi koettuja ratkaisuja.

Yleisen käsityksen mukaan oikeus on etu tai hyöty, jonka valtio tarjoaa kansalaisilleen ja jota se edistää omilla toimillaan. Oikeudet todesta ottava valtio suojelee niitä silloinkin, kun sen omat tavoitteet olisivat ristiriidassa oikeuksien kanssa. Oikeuksilla on läheinen suhde lainsäädäntöön, koska ne perustuvat joko lakiin tai luovat perustan kehittää lainsäädäntöä. Esimerkiksi latinassa *jus*, ranskassa *droit*, italiassa *diritto*, espanjassa *derecho* ja saksassa *Recht* tarkoittavat sekä sitovaa oikeudellista sääntöä että oikeutta pitää jotakin omanaan (Hazlitt 1988, s. 279). Oikeudet ja laki ovat siten saman ilmiön eri ulottuvuuksia.

Oikeuksissa on kaksi ulottuvuutta, poliittinen ja teoreettinen. Oikeuksien poliittisessa ulottuvuudessa on kysymys oikeuksien konkreettisesta keksimisestä, määrittelystä ja toteuttamisesta. Poliittiset arvioinnit valtasuhteista ja mahdollisista valta-asemista määrittävät tämän ulottuvuuden sisältöä. Puolueet voivat käydä vaaleihin lupaamalla kansalaisille joko lisätä tai vähentää heidän oikeuksiaan.

Oikeuksien teoreettisessa ulottuvuudessa on kysymys siitä, kuinka oikeudet voidaan perustella. Mistä oikeudet tulevat ja mihin ne perustuvat? Riittääkö, että oikeudet saatetaan voimaan vaaleilla hankitulla poliittisella vallalla? Oikeuksien teoreettisen perustan pohdinnassa ei ole päästy kovinkaan pitkälle, sillä jokaista yritystä perustella niitä voidaan kritisoida vakavin argumentein (ks. esim. Little 2002, s. 29–30). Ei ole siksi mikään ihme, että sen pohdinta on jäänyt ajattelijoiden ja tutkijoiden huoleksi, kun taas oikeuksien poliittinen ulottuvuus on jäänyt politiikan aktivistien ja ammattilaisten huoleksi. Näiden ryhmien välillä on ollut myös yllättävän vähän vaikuttavaa ajatusten vaihtoa.

## *Luonnonoikeudet oikeuksien perustana*

Luonnonoikeudet (natural rights) ovat vanhaa perua, sillä niiden juuret löytyvät enemmän tai vähemmän selkiytyneinä mm. Platonin, Aristoteleen, Ciceron, Locken, Rousseauin, Burken, Jeffersonin ja monen muun pohdiskelijan ajattelusta (Hazlitt 1988, s. 281). Pelkistäen määriteltynä luonnonoikeudet ymmärretään itsestäänselvyyksiksi, luovutta-

mattomiksi ja riippumattomiksi ihmisten tahdosta ja niiden toteuttamisen seurauksista (Hazlitt 1988, s. 281).

Luonnonoikeuksien määritelmässä itsestäänselvyys tarkoittaa, että luonnonoikeudet ovat olemassa eikä niitä tarvitse erikseen perustella tai osoittaa. Luovuttamattomuus tarkoittaa, että ihmiset eivät voi edes omasta tahdostaan luopua niistä. Riippumattomuus tarkoittaa, että ihmisten tekojen motiivit ja niiden seuraukset eivät tee tyhjiksi luonnonoikeuksia. Tästä huolimatta luonnonoikeudet ovat teoreettisesti kiistanalaisia oikeuksia.

Luonnonoikeuksien logiikan mukaan kukaan ihminen ei voi pitää toista ihmistä vastoin hänen tahtoaan omien tavoitteittensa välikappaleena. Tämä pitää paikkansa myös valtiovaltaan. Luonnonoikeuksia kunnioittava valtiovalta minimoi julkista pakkoa ja suosii vapaaehtoisuuteen perustuvaa vaihdantaa ja yhteistyötä kaikissa ihmisten välisissä suhteissa. Yhdysvaltain itsenäisyysjulistus kuvaa esimerkiksi luonnonoikeuksia todetessaan, että *ihmiset on luotu tasa-arvoisiksi ja heillä on tiettyjä luovuttamattomia oikeuksia kuten oikeus elämään, vapauteen ja onnellisuuden tavoitteluun*.

Luonnonoikeudet eivät ole kaukana niistä yhteiskuntateoreettisista pohdintoista, joissa korostetaan yksilön autonomiaa ja itsemääräämisoikeutta suhteessa muihin ihmisiin ja instituutioihin. On jopa mahdollista, että hyvinvointivaltio nojaa pyrkimyksissään ainakin jossain määrin luonnonoikeuksiin, kun se korostaa ja auttaa yksilöä enemmän kuin ryhmää. Kansalaisia avustaessaan hyvinvointivaltio on hyvin individualistinen toisin kuin esimerkiksi valtiot katolisissa maissa. Se suojelee lapsia vanhempien paternalismilta ja vanhuksia ja vammaisia välinpitämättömältä yhteisöltä (Zetterberg 1995, s. 62–63). Se haluaa vapauttaa naiset miesten kollektiivilta (Lignell Du Rietz 1994, s. 27). Alkuperäisenä ajatuksena on ollut, että hyvinvointivaltio voi tehdä ihmisistä taloudellisesti itsenäisiä ja henkisesti riippumattomia.

Luonnonoikeuksien ideana on, että ihmiset määrittävät itse mitä he tekevät, mihin he haluavat pyrkiä ja mitä saada aikaan ponnistuksillaan. On edelleen mahdollista, että hyvinvointivaltion pioneereista ainakin jotkut ovat ajatelleet samoin eivätkä siksi ole halunneet antaa valtiolle oikeutta näihin yksilöiden elämään syvästi vaikuttaviin valintoihin. Isaiah Berlin, jota voidaan pitää individualismin, mutta ei luonnonoikeuksien teoreetikkona, kirjoittaa tästä problematiikasta seuraavasti:

Jos ihmiset ovat perusolemukseltaan autonomisia olentoja – jotka asettavat arvoja, itsessään arvokkaita päämääriä, joiden asema pohjimmiltaan perustuu juuri siihen, että niitä tahdotaan vapaasti – niin mikään ei ole pahempaa kuin kohdella heitä ikään kuin he eivät olisi autonomisia, vaan kuin he olisivat luontokappaleita, kausaalivaikutusten leikkikaluja, ulkoisten ärsykkeiden armoille jääviä olentoja, joiden valintoja heidän hallitsijansa voivat säädellä joko uhkaamalla voimankäytöllä tai tarjoamalla palkintoja. Ihmisten kohteleva tällä tavoin merkitsee heidän itsemääräämiskykyä kiistämistä (Berlin 2001, s. 62).

Berlin jatkaa muistuttamalla Kantin sanoista, joiden mukaan *kukaan ei voi pakottaa toista olemaan onnellinen samalla tavalla kuin hän itse on onnellinen ja jos hän sitä yrittää, se johtaa väistämättä paternalismiin, joka on pahinta kuviteltavissa olevaa sortovaltaa*. Luonnonoikeudet perustuvat eettiselle periaatteelle, jonka tarkoituksena ei ole ohjata ihmistä mihinkään tiettyyn käyttäytymiseen tai hyvinvoinnin muotoon, vaan luoda hänelle itselleen oikeus näihin valintoihin ja suojella häntä siinä ulkoisilta vaikutuspyrkimyksiltä (Den Uyl & Rasmussen 1995, s. 63).

Hyvinvointivaltiossa kehitys on kuitenkin kulkenut päinvastaiseen suuntaan kuin Berlin olisi toivonut. Hyvinvointivaltio on ottanut yhä useammin kantaa siihen, miten ihmisten pitäisi elää, kuinka käyttäytyä ja millaisia valintoja heidän pitäisi suosia. Käytännössä hyvinvointivaltio pakottaa kansalaiset tuottamaan toisille ihmisille etuja ja hyötyjä antamatta heille mahdollisuutta kieltäytyä siitä. Hyvinvointivaltiossa ihmisistä on tullut politiikan päättämänä ja valtion toteuttamana toisten ihmisten tavoitteiden välikappaleita. Kun ihmisten on uhrattava osa ajastaan ja voimavaroistaan toisille ihmisille, joita he eivät edes tunne, he menettävät samalla mahdollisuuksiaan edistää omia tavoitteitaan ja pyrkimyksiään.

Tästä ongelmasta on helppoa päästä irti sanomalla, että toisilla ihmisillä on varaa auttaa toisia. Argumentti on kuitenkin ongelmallinen, koska on vaikeaa osoittaa rajaa, jonka ylitettyään ihmisten on luovuttava omista ponnisteluistaan toisten hyväksi. Se on ongelmallinen myös siksi, että hyvinvointivaltio voi käyttää varattomien ihmisten varoja heitä parempiosaisten tavoitteiden edistämiseen.

## *Lakiin perustuvat oikeudet*

Lakiin perustuvat oikeudet edustavat korostetusti oikeuksien poliittista ulottuvuutta. Ne voidaan jakaa poliittisiin, taloudellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin. Ne ovat usein tulosta poliittisista tavoitteista ja pyrkimyksistä. Ne ovat muuttuneet todeksi eri aikaan ja poliittiset päättäjät muotoilevat niitä uudelleen ratkoessaan eteen tulevia tilanteita.

### **Poliittiset oikeudet**

Poliittisten oikeuksien tarkoituksena on mahdollistaa kansalaisten osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet poliittisessa päätöksenteossa. Näitä oikeuksia ovat esimerkiksi oikeus äänestää ja perustaa poliittisia puolueita ja oikeus ilmaista mielipiteensä. Poliittisella areenalla opposition vaikutusvallan turvaaminen on merkittävä poliittinen oikeus. Poliittisena oikeutena on pidettävä myös sitä, että ihmisiä ei saa pidättää eikä tuomita mielivaltaisesti. Poliittiset oikeudet tekevät politiikasta vapaan toiminnan alueen.

Poliittisten oikeuksien alueella Suomi on yhdessä muiden läntisten demokratioiden kanssa onnistunut niin hyvin, että ne otetaan itsestäänselvyyksinä eikä niihin liity mainittavia ristiriitaulottuvuuksia. Tätä osoittaa mm. se, että kaikissa poliittista prosessia käsittelevissä kirjoissa niihin ei edes kiinnitetä huomiota (ks. Hill 1997). Poliittisessa demokratiassa tasa-arvo on toteutunut erinomaisesti, kun jokaisella äänioikeutetulla on vain yksi ääni.

On kuitenkin hyvä muistaa, että alkujaan poliittisista oikeuksista käytiin ankaraa kamppailua eikä niitä voitu pitää itsestäänselvyyksinä. Albert Hirschman osoittaa kirjassaan *The Rhetoric of Reaction* millaisia vaikeuksia poliittisten oikeuksien kehittäjillä ja laajentajilla on ollut matkan varrella. Ihmisille ei ollut helppoa hyväksyä yleistä äänioikeutta, oikeutta asettua ehdokkaaksi puhumattakaan siitä, mistä asioista vaaleissa valitut saisivat päättää. Kun näistä asioista käytiin kamppailua 1800-luvulla, hyvinvointivaltiota ei vielä edes tunnettu. Poliittisia oikeuksia ajoivat liberaalit ja niitä vastustivat perinteistä järjestystä arvostavat ja kunnioittavat ihmiset. Hyvinvointivaltio peri poliittiset oikeudet liberaalilta valtiolta.

Isaiah Berlin teki tunnetuksi jaon negatiiviseen ja positiiviseen vapauteen. Edellisellä hän tarkoitti sitä vapauden tilaa, jossa ihmiset saisivat tehdä asioita mielensä mukaan ja jota valtio suojeli sekä itseltään että muilta. Tämä oli vapautta jostakin. Jälkimmäisellä hän tarkoitti sitä, että ihmisillä olisi valtion takaama vapaus johonkin. Vaikka Berlin suhtautuu hyvin kriittisesti positiiviseen vapauteen, on hyvä huomata, että poliittiset oikeudet edustavat luonteeltaan juuri sitä. Poliittisista oikeuksista monet ovat oikeuksia johonkin kuten äänestämiseen, ehdokkaaksi asettumiseen, sananvapauteen ja puolueiden muodostamiseen.

Monessa maassa kansalaisilla oli ollut huomattavat poliittiset oikeudet ja ennen kuin ihmiset kiinnostuivat hyvinvointivaltiosta. Kun poliittiset oikeudet oli saatu aikaiseksi, poliittinen energia kohdistui yhä enenevässä määrin taloudellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin.

## Taloudelliset oikeudet

Taloudellisia oikeuksia ovat oikeus ostaa ja myydä, oikeus perustaa yrityksiä, oikeus palkata ja irtisanoa työvoimaa, oikeus tehdä sopimuksia ja oikeus omistaa. Näitä oikeuksia luonnehditaan yleisesti taloudellisiksi itsemääräämisoikeuksiksi, joita ilman ihminen ei voi olla yhteiskuntansa täysivaltainen jäsen. Taloudellisilla oikeuksilla on sekä tavoitteen että keinojen luonne (Friedman 1982, s. 8). Taloudellisia oikeuksia vahvistamalla ja laajentamalla edistetään ihmisten autonomiaa ja itsemääräämisoikeutta. Keinoina taloudelliset oikeudet antavat kansalaisille mahdollisuuden käyttää poliittisia oikeuksiaan.

Taloudelliset oikeudet ovat pääsääntöisesti lainsäädännöstä riippuvaisia. Berlinin logiikalla ne ovat oikeuksia johonkin eli niitä voidaan luonnehtia positiivisiksi oikeuksiksi. Taloudelliset oikeudet ovat usein kiistanalaisia oikeuksia. Esimerkiksi kaikki työntekijät eivät pidä hyvänä sitä, että työnantajilla olisi rajoittamaton oikeus sanoa irti työntekijöitä. He haluavat siksi rajoittaa sitä joko julkisen sääntelyn tai työmarkkinaosapuolten välisin sopimuksin. Kaavoitus- ja ympäristölainsäädäntö rajoittaa monin tavoin yritysten tuotannollisia päätöksiä. Tällä hetkellä kansalaisilla on merkittäviä taloudellisia oikeuksia, mutta niiden käyttöä säädellään monin tavoin.



Hernando de Soto osoittaa kirjassaan *The Other Path* millaisia seurauksia yhteiskunnalle on siitä, että valtio rajoittaa ja kohtelee diskriminoivasti kansalaisten taloudellisia oikeuksia. Ihmisten mahdollisuus perustaa yrityksiä heikkenee olennaisesti. Julkisen vallan rajoitteiden vuoksi monien ihmisten on jopa mahdotonta perustaa laillisesti yrityksiä ja laittomat mustat markkinat jäävät heidän ainoaksi mahdollisuudekseen. De Soton mukaan taloudellisten oikeuksien riistäminen ihmisiltä on keskeisin epävirallisten markkinoiden selittäjä kehitysmaissa. Epävirallisia markkinoita voi myös löytyä kehittyneistä hyvinvointivaltioista kuten Ruotsista (ks. erityisesti Fölster 2003).

Kirjassaan *The Mystery of Capital* de Soto osoittaa, että monissa kehitysmaissa valtio ei tunnista mustilla markkinoilla hankittua omaisuutta. Tästä seuraa, että osa näiden maiden varallisuudesta jää kansantalouden virallisen tilinpidon ulkopuolelle. Tämä osa voi olla de Soton mukaan hyvin huomattava ja se voi ylittää moninkertaisesti koko maailman vuodessa antaman kehitysavun määrän. Kolmannen maailman maiden köyhyyden helpottamiseksi de Soto suosittelee, että hallitukset näissä maissa saattaisivat voimaan taloudelliset oikeudet ja edistäisivät niitä suoraviivaisesti ja dogmaattisesti. Suositus sopisi myös hyvinvointivaltioiden hallituksille, jotka ovat pelanneet riskialtista peliä taloudellisilla oikeuksilla.

Hyvinvointivaltioissa hallitukset kysyvät, kuinka paljon ne voivat rajoittaa taloudellisia oikeuksia pelkäämättä, että yritykset harkitsevat toimintansa lopettamista tai muuttoa ulkomaille. Tätä kissa ja hiiri -peliä pelattaessa ihmisiltä voi unohtua kokonaiskuva, kun heidän huomionsa kohdistuu joko yhteen tai muutamaan osatekijään kerrallaan. He eivät näe millainen kokonaisuus muodostuu ajan myötä pienistä puroista. Esimerkiksi Ruotsissa on tällaisen politiikan seurauksena kadonnut kansantaloudesta vähintään joka neljäs kruunu ja enintään jopa joka toinen kruunu (Fölster 2003, s. 28).

Toinen mahdollisuus ajatella taloudellisia oikeuksia on se, että hallitus miettii miten ja mihin suuntaan sen pitäisi kehittää taloudellisia oikeuksia, jotta maasta muodostuisi houkutteleva yritys ympäristö myös ulkomaisille yrityksille. Luxemburgin valtio on kehittänyt taloudellisia oikeuksia tästä näkökulmasta hyvin seurauksin. Sen seurauksena maa on todellinen hyvinvointivaltio: Maassa on alhaiset verot, mutta todella hyvät julkiset palvelut. Maan työllisyystilanne on todella hyvä. Se on lisäksi yksi maailman rikkaimmista maista. Luxemburgin tie olisi toki

mahdollinen myös Suomelle. Tämä edellyttää kuitenkin perustavaa laatua olevaa muutosta taloudellisia oikeuksia koskevassa poliittisessa harjoituksessa.

Taloudelliset oikeudet muodostavat tänään julkisessa hallinnossa merkittävän kokonaisuuden, jota taulukko VII.1 havainnollistaa (Beers & Moor 2001, s. 5). Taulukon VII.1 kuvaamia oikeuksia ei kuitenkaan voida pitää tyhjentyinä, vaan ainoastaan suuntaa antavina.

#### TAULUKKO VII.1. Valtion yrityksille tarjoamat taloudelliset oikeudet

TALOUDELLISET OIKEUDET		OIKEUKSIEN KUVAUS
A.	Budjettiperusteiset tukipalkkiot	Suorat tuet, avustukset ja maksut tuottajille ja kuluttajille
B.	Budjetista riippumattomat tukipalkkiot	
1.	Verotuet	Verovähennykset, verovapaus jne.
2.	Tuotantokustannusten alentaminen	R & D menot, tuotantotuki jne.
3.	Pääomatuki	Takuut, lainat jne.
4.	Markkinoiden tukeminen	Hintojen sääntely ja valvonta; viennin ja tuonnin tukeminen erilaisin tarifein ja tullimaksuin

Taloudellisten oikeuksien lukumäärä on kasvanut huomaamatta ajan myötä ja niihin menee yhä enemmän verovaroja. Olisi ihme, jos yritykset eivät niitä tavoittelisi, kun ne ovat niille mahdollisia. Tämä luo yrityksille markkinat hankkia julkista rahaa tuotannon ja palvelun kehittämisen sijasta ja ajaa yritykset riippuvaisiksi julkisesta vallasta.

#### Sosiaaliset oikeudet

Sosiaaliset oikeudet ovat valtiovallan kansalaisilleen tarjoamia tulonsiirtoja ja julkisia palveluita. Esimerkiksi jokaisella suomalaisella lapsella on oikeus päivähoitoon ja peruskoulutukseen ja hänen vanhemmillaan on oikeus lapsilisiin. Sosiaaliset oikeudet edustavat Berlinin positiivisen vapauden alaa eli oikeutta johonkin. Sosiaalisia oikeuksia voidaan pitää

viimeisimpänä kehitysvaiheena hyvinvointivaltiollisessa ajattelussa. Sosiaalisten oikeuksien lukumäärällä ja avokäisyydellä mitataan hyvinvointivaltion kehitystasetta.

Sosiaalisia oikeuksia kutsutaan myös subjektiivisiksi oikeuksiksi. Aluksi ne oli tarkoitettu koko väestölle, mutta myöhemmin niitä on kohdennettu entistä tarkemmin eri väestöryhmille tai tietyistä ongelmista kärsiville. Esimerkiksi koko maahan luotu terveydenhuollon järjestelmä edusti sosiaalisten eli subjektiivisten oikeuksien ensimmäistä aaltoa.

Subjektiivisissa oikeuksissa on kysymys siitä, että kuka tahansa voi vaatia niitä itselleen vastikkeetta. Edun tai hyödyn saajalle sosiaalinen eli subjektiivinen oikeus on ilmainen etu, josta hänen on luonnollista pitää kiinni. Hänen on yhtä luonnollista vaatia poliittisilta päättäjiltä uusia ja parannettuja, yleensä vastikkeettomia, etuja ja hyötyjä. Suomalaiset tukevat ymmärrettävästi järjestelmää, joka tuottaa heille vastikkeettomia hyötyjä. Olisi outoa, jos he menettelisivät toisin eli kieltäytyisivät ottamasta vastaan vastikkeettomia etuja ja hyötyjä.

Sosiaaliset eli subjektiiviset oikeudet eivät ole kuitenkaan kustannuksettomia. Jonkun on ne maksettava ja tuo joku ei ole valtio. Valtiolla ei ole omia varoja, vaan sen on otettava tarvitsemansa varat kansalaisilta verotuksella. Verotuksen myötä syntyy tilanne, jossa osa kansalaisista joutuu kustantamaan sosiaalisia oikeuksia muille ihmisille. Näin he joutuvat toisten ihmisten tavoitteiden välikappaleiksi, tilanne, josta luonnonoikeuksien teoreetikot yhdessä monien muiden yhteiskuntaajattelijoiden kanssa ovat varoittaneet. Juuri tässä tilanteessa vastoin alkuperäisiä toiveita ihmiset muuttuvat välipitämättömiksi toisiaan kohtaan.

Vastikkeettomina etuina ja hyötyinä sosiaaliset oikeudet edustavat joillekin oikeutta johonkin. Kustannusten rahoittamisen näkökulmasta ne ovat toisille rajoite. Sosiaalisista oikeuksista puhuttaessa vain edellinen näkökulma on korostunut, mutta ei jälkimmäinen. Oikeuksiin liittyvät velvollisuudet ja niiden jakaantuminen ovat jääneet lähes olemattomalle huomiolle poliittisessa keskustelussa. Hyvinvointivaltiolla on kääntöpuolensa, johon liittyy pakkovaltaa ja välinpitämättömyyttä niistä ihmisistä, joille velvollisuudet lankeavat. Tätä ulottuvuutta on käsitelty riittämättömästi hyvinvointivaltiollisessa keskustelussa ja kirjallisuudessa.

## *Taloudellisten oikeuksien institutionaalinen kritiikki*

Valtiovalta kohtelee taloudellisia oikeuksia kahdella eri tavalla. Ensinnäkin se voi heikentää niitä ja vaikeuttaa niiden käyttämistä julkisella sääntelyllä. Tämä lyö korvalle klassisen talousteorian käsitystä, jonka mukaan yritysten tulisi selviytyä markkinoilla omalla neuvokkuudellaan ja omin voimavaroin. Kun yritysten toimintaedellytykset heikenevät tai niiden katsotaan kaipaavan piristystä, julkinen valta tarjoaa niille erilaisia taloudellisia etuja ja hyötyjä. On mahdollista, että ensimmäinen strategia selittää toisen strategian kysynnän.

Valtiovallan ei pitäisi auttaa yrityksiä, mutta ei myöskään vaikeuttaa niiden toiminnan ja menestyksen mahdollisuuksia. Yritys, joka palvelee asiakkaitaan autenttisesti, menestyy markkinoilla. Yritys, joka ei tässä onnistu, ei menesty. Klassisen talousteorian mukaan julkisen vallan ei pitäisi auttaa yrityksiä, jotka eivät pysty toimimaan menestyksellisesti.

Beers ja Moor (2001) ovat analysoineet valtiota, joka tukee tuotantoa esimerkiksi helpottamalla tuotantopanosten hankintaa. Menettely johtaa heidän mukaansa väistämättä tuotannon lisääntymiseen ja negatiivisiin ulkoisiin vaikutuksiin. Kun tuettujen tuotteiden tarjonta lisääntyy, tuotteiden hinta pyrkii laskemaan ja tuottajat saavat aiheen vaatia hintatukea valtiolta. Näin tuottajille syntyy jatkuva tarve vaikuttaa viranomaisiin tukien jatkamiseksi ja uusien tukimuotojen keksimiseksi. Tätä käyttäytymisen muotoa voidaan kutsua vastikkeettomien etujen hankkimiseksi (rent-seeking).

Mitä kauemmin ja perusteellisemmin valtio tukee tuotantoa, sitä riippuvaisemmiksi vastikkeettomia etuja saavat tuottajat tulevat valtiosta. Tuottajat eivät näe mahdollisuuksia korvata yrittäjyydellään valtiolta saatavia etuja. Kuluttajat vastustavat hintasääntelystä luopumista, koska se tietää hintojen nousua. Tuotantoa tukeva valtio antaa todennäköisesti tukea äänekkäimmille ja vaikutusvaltaisimmille yrityksille ja yritysyryppäille.

Tuotannon tukemisen ehkä dramaattisin seuraus on hintajärjestelmän signaalien muuttuminen epätarkoiksi. Hintajärjestelmä, joka toimii suhteellisen vapaasti, heijastaa lukemattomien ihmisten tekemiä subjektiivisia valintoja. Nämä valinnat kertovat kysynnän laskuista ja nousuista ja tarjoavat reaaliaikaisen perustan ihmisille tehdä valintojaan ja arvioida niiden järkevyyttä. Hintajärjestelmä on rationaalisen toiminnan tae, ei mielivaltaa mahdollistava eikä ihmisten tarpeita vääristä-

vä mekanismi. Se sisältää enemmän informaatiota kuin ihmiset pystyvät ymmärtämään. Tästä tietämättömät ihmiset ovat valmiita haastamaan ja kyseenalaistamaan sen omilla kokemuksillaan, tuntemuksillaan ja vaatimuksillaan. He uskovat vilpittömästi tietävänsä mitä asioille on tehtävä ja kuinka tarpeet on priorisoitava ja miksi hintajärjestelmän signaaleista ei tarvitse välittää.

Hintajärjestelmän poliittisella manipuloinnilla on vakavat seuraukset. Ihmiset menettävät käsityksensä siitä, mitä heidän olisi kannattavaa tehdä ja mihin hyödyllistä investoida. He eivät edes tiedä milloin he tuhlaavat. He luulevat tekevänsä oikeita asioita, joiden vakuutena on vain heidän enemmän tai vähemmän yhteinen ja hauras mielipiteensä. Ihmisten käsitys resurssien riittävydestä, tietyn tuotannon hyödyllisyydestä ja tarpeiden tärkeysjärjestyksestä on harhainen ja epätarkka eikä sen osumatarkkuus ylitä hintajärjestelmää. Usko omaan tietämykseen ei korvaa puuttuvaa tietoa.

Taloudellisia oikeuksia yrityksille markkinoiva valtio kuvittelee virheellisesti toimivansa rationaalisesti ja kokonaisvaltaisesti koko kansantalouden hyväksi. Käytännössä se reagoi kuitenkin vain tien poliittisen vallan keskuksiin tuntevan intressiryhmän tuottamaan tietoon ja vaatimuksiin. Se ottaa kantaa välittömiä vaikutuksia koskeviin kannanottoihin, mutta siltä puuttuu tietämys ajan kuluessa mahdollisesti ilmaantuvista negatiivisista vaikutuksista. Valtion rationaalisuus on väistämättä rajoitettua rationaalisuutta ja kokonaisvaltainen ajattelu pääsääntöisesti hyvin tilannesidonnaista ajattelua.

## *Sosiaalisten oikeuksien institutionaalinen kritiikki*

Sosiaalisten oikeuksien avulla valtio haluaa edistää ja helpottaa ihmisten elämää. Sosiaaliin oikeuksiin liittyy ainakin kolme keskeistä ongelmaa, joista ensimmäistä voidaan kuvata seuraavalla ajatusleikillä. Oletetaan, että valtio päättää antaa kaikille halukkaille kansalaisille riittävän toimeentulon takaavan kansalaispalkan. Kansalaispalkan kannattajat uskovat, että on monia kansalaisia, jotka eivät käytä tätä oikeutta hyväkseen. Oletetaan kuitenkin, että kaikki kansalaiset käyttävät tätä oikeutta ja lopettavat sen vuoksi työnteon. Kuka tässä tilanteessa maksaa kansalaispalkan?

Saksalainen filosofi Bernstein, jonka presidentti Mauno Koivisto teki meillä tunnetuksi, tuo esille toisen sosiaaliin oikeuksiin liittyvän ongelman. Bernsteinin mukaan vaadittaessa, että valtion on autettava kaikkia työttömiä, johdetaan valtion patojen ääreen eivät vain ne ihmiset, jotka eivät saa työtä, vaan myös ne ihmiset, jotka eivät halua tehdä työtä (Bernstein 1982, s. 210). Valtiolla, joka haluaa auttaa apua todella tarvitsevia ihmisiä, on merkittävä pulma ratkaistavana. Kuinka erottaa apua todella tarvitseva apua tarvitsemattomista? Yleiset, kaikille erottelematta annettavat sosiaaliset oikeudet tuntuvat liian helpolta ratkaisulta tähän ongelmaan.

Kolmas ongelma liittyy valtaan. Kun poliittisessa prosessissa päätetään sosiaalisista oikeuksista, vaa'assa painavat enemmän sosiaalisista oikeuksista hyötyvät kuin ihmiset, joiden velvollisuudeksi julkinen valta asettaa oikeuksien kustantamisen. Oikeuksien ja velvollisuuksien epätaisaista jakaantumista perustellaan yleisesti sillä, että oikeuksista hyötyvät yhteiskunnan vähäosaiset ja että yhteiskunnan parempiosaiset maksavat ne. Vaikka oletamus pitäisi paikkansa, tilanne on yhteiskunnallisesti ongelmallinen. Jos se ei pidä paikkaansa, tilanne on todella ongelmallinen.

## Yhteenveto

Jokainen yhteiskunta organisoii omalla tavallaan poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeutensa. Poliittiset oikeudet ovat liberaalin valtion tuote, jotka hyvinvointivaltio on omaksunut itselleen. Hyvinvointivaltiossa poliittiset oikeudet ovat yleisesti ottaen ongelmattomat. Poliittisista oikeuksista äänestäminen nojaa lähes täydelliseen tasa-arvoon, kun jokaisella kansalaisella on yksi ääni. Poliittisia oikeuksia koskevat ongelmat liittyvät ihmisten poliittiseen passiivisuuteen ja vieraantumiseen, puolueiden lukumäärään ja vaalituloksen laskentatapaan.

Taloudelliset oikeudet ovat poliittisten oikeuksien tavoin liberaalin valtion perua. Hyvinvointivaltio on ottanut tehtäväkseen säädellä eri tavoin niiden käyttöä, jolloin se synnyttää tarpeen antaa yritysille julkista apua ja tukea. Tämä apu ja tuki ovat kuitenkin hyvin ongelmallisia, koska valtio ei aina tiedä mitä yrityksiä sen pitäisi auttaa ja koska avulla ei ole välttämättä haluttuja vaikutuksia markkinoilla. On jopa

mahdollista, että julkinen apu ja tuki eivät auta lainkaan yrityksiä, jos ne eivät voi käyttää täysimääräisesti taloudellisia oikeuksiaan ostaa, myydä, palkata ja omistaa. Taloudellisten oikeuksien rajoitteet saattavat vaikuttaa sosiaalisten oikeuksien kysyntään.

Sosiaalisia oikeuksia voidaan pitää jossain määrin näennäisoikeuksina. On nimittäin hyvin vaikeaa antaa perusteltu määrällinen sisältö esimerkiksi sellaisille asioille kuin riittävä asumistaso, kohtuullinen kulu- tus, riittävä palkka ja hyväksyttävä työ, joilla sosiaalisia oikeuksia voidaan perustella. Ne ovat näennäisoikeuksia, koska julkisen vallan on vaikea tunnistaa ihmisiä, joita sen on todella autettava. Julkista apua haluavat myös sellaiset ihmiset, joilla olisi itsellään edellytykset huolehtia itsestään.

Sosiaalisia (ja tietenkin myös taloudellisia) oikeuksia korostamalla unohdetaan vastuullisuus. Vastuullisuus on jokaisen oikeuden korollaa- ri (Boaz 2002, s. 419). Kun ihmisellä on oikeus puhua, hänen on muistettava, että hän on vastuussa puheensa sisällöstä. Kun yrittäjä myy tuotettaan, hän on vastuussa niistä ominaisuuksista, joilla hän markkinoi tuotettaan ostajille. Onko mahdollista, että oikeuksia vaatimalla ihmiset unohtavat vastuullisuuden vaatimuksen? Tätä mieltä on ainakin ruotsalainen Anders Isaksson, joka osoittaa kirjassaan *Alltid mer, aldrig nog*, että ihmisiä kiinnostavat uudet ja lisätyt oikeudet, mutta eivät niihin liittyvät velvollisuudet.

Oikeuksien ja velvollisuuksien epätasainen jakaantuminen on se perustavaa laatua oleva lähtökohta, jonka korjaamiseksi Amitai Etzioni on perustanut kommunitarismi -liikkeen (Etzioni 1999). Etzionin mielestä on vihdoon aika miettiä keinoja, joiden mukaan oikeuksia voi ansaita vain velvollisuuksia moitteettomasti hoitamalla. Hänen mielestään oikeuksista ei ole niin suoraviivaista ja lyhyttä tietä velvollisuuksiin kuten on tapana olettaa. Välinpitämättömyys vastuusta ja velvollisuuksista voi johtaa jopa uuteen köyhyyden lajiin, moraaliseen köyhyyteen, jota voi esiintyä kaikissa sosiaali- ja yhteiskuntaluokissa samanlaisin seurauksin.

Sosiaalisten oikeuksien kirjo on hyvin laaja ja siksi on tärkeää erottaa kriittistä huomiota ansaitsevat oikeudet muista oikeuksista. Esimerkiksi monet julkiset palvelut, kuten peruskoulu, perusterveydenhuolto sekä monet sosiaalipalvelut ja sosiaaliset tulonsiirrot, ovat oikein kohdennettuina tarpeellisia. Näiden lisäksi on kuitenkin oikeuksia, jotka antavat aiheen kriittiseen tarkasteluun ja mahdolliseen uudelleenarviointiin. Vaikka hyvinvointivaltiossa on tapana kavahtaa kritiikkiä, olisi

hyvä muistaa, että kritiikin torjuminen voi johtaa tilanteeseen, jossa kielteiset ilmiöt saavat kansalaiset kääntämään selkänsä myös hyvinvointivaltion puolustettaville toimintamuodoille.



## 8. AY-LIIKE HYVINVOINTIVALTIOSSA

### *Ay-liikkeen yhteiskunnallinen perusta*

Ammattiyhdysliike voidaan määritellä organisoiduksi ryhmäksi, jonka tavoitteena on edistää eri ammateissa ja yrityksissä työtä tekevien etua. Niitä edustavat yhdistykset voivat tehdä yhteistyötä, liittoutua ja muodostaa katto-organisaatioita toimintansa tehostamiseksi. Ammattiyhdistysliikkeellä on takanaan pitkä aina 1800-luvulle ulottuva historia ja eri maissa sen kehitys ja kokemukset saattavat erota huomattavasti toisistaan.

Ay-liike on ollut pitkään osa suomalaista hyvinvointivaltiota, joka ei ole sitä kuitenkaan synnyttänyt. Ay-liikkeen kasvupohja on liberaalissa valtiossa. Poliittisilla vapauksillaan, joista tässä on erityisesti mainittava kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, liberaali valtio mahdollisti muun muassa ay-liikkeen olemassaolon ja toiminnan. Englantia pidetään maana, joka noudatti liberalistista politiikkaa 1700-luvun lopulta aina 1900-luvun ensimmäisiin vuosikymmeniin saakka.

Tuona aikana kansalaisten vapauden alan lisääntyminen kannusti ihmisiä järjestäytymään myös ammatillisesti. Aluksi ay-liike suhtautui siellä hyvin kunnioittavasti taloudelliseen vapauteen ja sen myötä kehittyvään markkinatalouteen, koska se oivalsi, että sen olemassaolo ja mahdollisuudet ovat juuri niistä olennaisesti riippuvaisia. Tästä syystä ay-liikkeen perustajajäsenet ja kannattajat välttivät aikoinaan jopa kritisoimasta vapaata yhteiskuntaa ja pyrkimyksiä vapauden lisäämiseksi (Hayek 1960, s. 267). Tuskinpa missään yhteiskunnassa ay-liikkeellä on

ollut niin hyvät mahdollisuudet toimia ja vaikuttaa kuin liberaaleja periaatteita kunnioittavassa valtiossa.

Suomessa yhteiskunnalliset olosuhteet ovat mahdollistaneet ay-liikkeen vaikutusvallan kasvun. Hajanaisena suomalainen puoluekenttä on luonut jäsenmäärältään suurille ja hyvin organisoiduille ryhmille otollisen maaperän saada äänensä kuuluville eri puolueissa (Noponen 1992, s. 202–203). Kun valtaa on ollut tarjolla, siihen on myös tartuttu (Noponen 1992, s. 203). Ay-liikkeen yhteistyö ensiksi työnantajien ja sitten valtiovallan kanssa on tuonut markkinoille ja yhteiskuntaan niiden edellyttämää vakautta ja ennustettavuutta.

Ay-liike on olennainen osa työväenliikkeen historiaa. Työväkeä edustavat puolueet ovat kehittyneet yhtä aikaa ay-liikkeen kanssa. Molemmat osapuolet ovat vetäneet työväenliikkeen vaunuja, milloin yhtä aikaa, milloin eri aikaan. Puolueiden päätökset ovat muovanneet ay-liikettä ja päinvastoin.

Työväenliikkeessä ihmiset ovat perinteisesti suhtautuneet kriittisesti käsityksiin markkinataloudellisten instituutioiden toivottavuudesta ja väitetyistä saavutuksista. Työväenliikkeen radikaaleille markkinatalous edustaa epätoivottavaa asiointilaa, josta olisi päästävä eroon. Liikkeen maltilliset edustajat pitävät markkinataloutta hyvänä renkinä, mutta huonona isäntänä. Tämä kahtiajako on tunnistettavissa myös ay-liikkeessä.

## *Ay-liikkeen älyllinen ongelma*

Yleisten sääntöjen mukaan toimiva valtio on luonut maaperän markkinoiden kehitykselle ja yksityiselle yrittäjyydelle. Yritysten tehtävänä on keksiä, tuottaa ja markkinoida ratkaisuja (tuotteita ja palveluita) ihmisten ongelmiin. Näissä tehtävissä onnistuva yritys avaa uusia tuotannon ja kulutuksen mahdollisuuksia, helpottaa ihmisten arkea, ratkoo yhteiskunnallisia ongelmia ja vähentää köyhyyttä. Näitä asioita voidaan pitää myös ay-liikkeen perimmäisinä tavoitteina. Arkisesti ilmaistuna ay-liikkeellä ja yrityksillä on sama päämäärä, joka on ihmisten aineellisen ja henkisen hyvinvoinnin edistäminen.

Ay-liike on katsonut, että tuotteiden keksiminen, tuottaminen ja markkinointi olisi mahdollista järjestää jollain muulla tavoin kuin tu-

keutumalla yrityksiin ja turvaamalla niiden toimintaedellytykset markkinoilla. Ay-liike on suhtautunut joko kriittisesti tai täysin kielteisesti yrityksiin ja markkinatalouden instituutioihin. Se on pitänyt kiinni kannastaan, vaikka yritykset eivät pysty pakolla palkkaamaan ketään eivätkä pakolla myymään kenellekään mitään. Pohjimmiltaan sekä ay-liike että yritys ovat vapaan yhteiskuntajärjestyksen ilmenemismuotoja.

Monesti ay-liike ei ole kyennyt erottamaan pakkoa vapaaehtoisuudesta eikä keskitettyä määräämisvaltaa vapaudesta tuottaa ja kuluttaa. Se on ollut haluton vertaamaan erilaisia instituutioita sen selvittämiseksi, mikä niistä palvelisi parhaiten ihmisten mahdollisuuksia edistää aineellista elintasoaan ja korjata olosuhteitaan. Ay-liikkeen älyllinen ongelma on siinä, että se on pitänyt liian suoraviivaisesti yrityksiä ja markkinatalouden instituutioita vastustajinaan ja jopa periaatteellisina vihollisinaan. Näin menettelemällä se on hidastanut taloudellista ja sosiaalista kehitystä.

## *Teollinen menneisyys älyllisenä ongelmana*

Ay-liike on esittänyt johdonmukaisesti, että taloudellinen historia teollisena vallankumouksena sekä kapitalismin ja markkinoiden kehityksenä ei ole palvellut työläisten suuren enemmistön etua. Nämä instituutiot ay-liike on tuominnut työväestön olojen heikentäjänä ja jopa orjuuttajana. Ay-liikkeen mielestä teollinen vallankumous pakotti ihmiset olosuhteiltaan surkeisiin ja vaarallisiin tehtäisiin tekemään pitkää päivää ja alisti heidät omistajien mieli- ja pakkovallan alle. Se toi ihmiset kaupunkien epäinhimilliseen ympäristöön. Onko asia todella niin kuin ay-liike väittää?

### Elämisen ankaruus

On totta, että ihmisten elinympäristö etenkin kaupungeissa oli kovin alkeellinen. Asunnot olivat huonosti rakennettuja, kylmiä, vetoisia, ahtaita ja vailla mukavuuksia. Ravinto oli yksipuolista ja epäterveellistä. Ympäristö oli likainen ja saastainen, koska ei ollut vesijohtoja eikä viemäreitä vedenpuhdistamoista puhumattakaan. Tämän päivän näkökul-

masta teollisen vallankumouksen ja kapitalismin aatto ei todellakaan tarjonnut mainittavia valonpilkahduksia ihmisille.

Ay-liikkeen ajatuksellinen harha on siinä, että ihmisten elämä oli kuvatun kaltaista jo ennen teollista vallankumousta. Kapitalismi ei tehnyt ihmisten elinoloja kurjiksi, ne olivat olleet sellaisia jo vuosisatoja. Vasta orastava yrittäjyys alkoi luovilla keksinnöillään raivata tietä kohti parempaa huomista. Kun ihmiset saivat oikeuden keksiä, he keksivät asioita, joita kukaan ei ollut osannut kuvitella ennen heitä. Kun ihmisille avautui uusia työtilaisuuksia, he vaurastuivat ja pystyivät parantamaan olosuhteitaan.

Monet tuon ajan ihmisistä olivat hyvin perillä niistä syistä, jotka selittivät suuren enemmistön köyhyyden ja kurjuuden. He syyttivät niistä aiheellisesti hallitsijoiden etuoikeuksia sekä mieli- ja pakkovallan käyttöä, jotka mahdollistivat kartanotalouden, torpparijärjestelmän, tuotannon monopolisoinnin ja vaurauden keskittämisen harvojen etuoikeutettujen käsiin. Yritykset eivät tuoneet yhteiskuntaan uutta orjuutuksen muotoa, ne tarjosivat ihmisille mahdollisuuden päästä irti hallitsemistavasta, joka mahdollisti orjuutuksen ja köyhyyden. Ne loivat myös hedelmällisen maaperän kehittää hallitusvallan käyttöä siten, että valtion tehtävänä oli edistää vapaaehtoista vaihdantaa ja vuorovaikutusta privilegioiden ja diskriminaation sijaan.

On todennäköistä, että jotkut ay-liikkeen perustajista jakoivat edellä mainitun käsityksen yhteiskunnallisten ongelmien syy- ja seuraussuhteista. He ymmärsivät, että kansalaisten olosuhteiden kehittämiseksi hallitsijoiden mielivaltaa oli rajoitettava, kaikki etuoikeudet purettava ja luotava edellytykset yrittäjyydelle ja markkinataloudelle. Analyysi vastasi myös yrittäjien toiveita taloudellisesta vapaudesta, jossa he saattoivat keskittyä tuottamaan ja myymään omia tuotteitaan, ostamaan ja myymään, vaihtamaan ja välittämään. Tämä prosessi synnytti uusia työpaikkoja, mahdollisti paremmat palkat, kehitti aineellisia olosuhteita ja tarjosi erottelematta ihmisille yrittäjyydessä väylän vaurastua omilla ansioillaan. Vaikka prosessi oli väistämättä hidas, se toi valoa ja vaurautta yhä useamman ihmisen elämään.

## Rahan tyrannia

Ay-liikkeessä ylläpidetään käsitystä, jonka mukaan kapitalismi toi mukanaan rahan tyrannian. Rahan tyranniassa ihmisillä on vapautta vain sen verran, että he voivat päättää siitä ottavatko he vastaan heille tarjotun työn ja tyytyvät siitä saatavaan epäoikeudenmukaiseksi koettuun palkkaan. Tämä ajatus on myöhemmin muuttunut muotoon *etsi työpaikka ja tee työsi tai näe nälkää* (Okun 1975, s. 1). Ay-liikkeen mielestä yritykset pitävät yllä rahan tyranniaa eikä markkinataloudessa siksi ole mainittavaa eroa feodaalierrojen ja monopoliyrittäjien mieli- ja pakkovaltaan.

Ay-liike ei ole suostunut näkemään markkinatalouden ja feodaalitalouksien välillä olevaa periaatteellisesti merkittävää laadullista eroa. Ennen kapitalismia ihmisten suuri enemmistö oli turpeeseen sidottuja kehdestä hautaan. Harvojen omistajien privilegiot pitivät huolen siitä, että muutosta ei ollut odotettavissa. He eivät olleet pelkästään turpeeseen sidottuja, vaan myös omistajiensa mielivaltaan kahlittuja, asema, jossa he eivät voineet olla varmoja edes seuraavasta ateriasta tai asumisen oikeudesta, palkasta puhumattakaan.

Luomalla edellytykset yrittäjyydelle teollinen vallankumous loi perustan uusien työpaikkojen synnylle. Tietenkin yrityksiä oli aluksi liian vähän eivätkä ne tarjonneet mainittavaa helpotusta ihmisille, jotka halusivat päästä eroon feodalismista. Tämä on luonut ihmisten mieliin kuvan osattomien suuresta joukosta tehtaiden porteilla, jossa omistajat valitsevat mielivaltaisesti haluamansa työvoiman. Mielivaltaa varmasti esiintyi, mutta sen todennäköisyys pieneni sitä mukaa, kun uusia yrityksiä syntyi ja ihmiset saattoivat jopa valita mieleisensä työnantajan. Vaikka tuo mielikuva ruokkii edelleenkin moraalista katkeruutta ja vihaa, se ei silti riitä tuomitsemaan markkinataloutta.

Mielikuvan tarjoama historiallinen viesti on tänään se, että valtio, joka rajoittaa yrittäjyyttä, pakottaa ihmiset tehtaan porteille ja luo edellytykset yhteiskunnalliselle mielivallalle. Okun muistuttaa, että *kukaan ei voi syödä kakkua, jota hänellä ei ole*. Yrittäjyydessä tämä tarkoittaa, että yritys, jota ei ole perustettu tai jonka kehitystä on vaikeutettu, ei voi tarjota työpaikkoja kenellekään. Markkinataloudessa tämä tarkoittaa, että kilpailua vaikeuttamalla ja rajoittamalla tarjonta vähenee ja hinnat nousevat.

Yrittäjyyttä ja markkinataloutta vastustava ay-liike ei edistä jäsentensä perimmäisiä etuja. On mahdotonta uskoa, että valtiovalta voisi keksiä uusia tuotannollisia mahdollisuuksia nopeammin kuin vapaa yrittäjyys, että palkkoja keskitetysti sääntelemällä ihmisten tulot nousisivat nopeammin kuin vapaassa kilpailussa ja että ay-liikkeen tahdon mukaisesti johdettuina yritykset menestyisivät paremmin kuin omistajiensa hallitsemina. Ay-liikkeen tekemä analyysi taloudellisesta historiasta on saanut sen suosimaan politiikkaa, joka saattaa olla ristiriidassa jäsenistön etujen kanssa.

### Nälkäpalkka

Ay-liike perustelee toimintaansa sillä, että ilman sitä yritykset maksaisivat nälkäpalkkoja työntekijöilleen. Yrittäjät pitäisivät ahneudessaan työn taloudellisesta tuloksesta mahdollisimman paljon itse ja jättäisivät rippeet työn todellisille tekijöille. Ilman ay-liikettä nälkäpalkat olisivat maan tapa ja tuloerot päätä huimaavat. Väittämä ei kuitenkaan kestä kriittistä erittelyä.

On tietenkin totta, että teollisen vallankumouksen alussa palkat olivat alhaiset, mutta on kohtuutonta syyttää siitä yrityksiä. Yritys voi nimittäin maksaa palkkaa vain niissä rajoissa kuin se saa tuloja tuotteitensa myynnistä. Saadakseen tuotteensa myytyä yrityksen on sopeutettava hintansa asiakkaiden tulo-tasoon, joka ei ollut järin korkea etenkin 1700-luvun lopulla ja 1800-luvulla. Jos yritys olisi asettanut hintansa niin korkealle, että se olisi tyydyttänyt ay-liikkeen käsitykset toivottavasta palkasta, yrityksen tuotteet olisivat jääneet myymättä ja yritykseltä tulot saamatta ja samalla myös työpaikat olisi menetetty. Teollisen vallankumouksen alkuaikoina ostajilla ei ollut todellakaan paljon rahaa ja yritysten oli sopeuduttava tähän tosiasiaan.

Ay-liike on katsonut palkkaa korostetusti vain työnantajan ja työntekijän välisenä suhteena ja unohtanut asiakkaiden – ostajien – roolin palkanmaksuun vaikuttavana tekijänä. On luonnollista, että jokainen yrittäjä ja työntekijä haluaa itselleen niin paljon kuin mahdollista. Yrittäjän on kuitenkin sopeutettava halunsa siihen, mikä on mahdollista ja luovuttava siitä, mikä on mahdotonta, vaikkakin se olisi joillekin kovin toivottavaa.

Koska markkinataloudessa yritykset eivät voi pakottaa ketään ostamaan valmistamiaan hyödykkeitä, yrittäjä on työntekijänsä kanssa samassa tilanteessa suhteessa ostajaan. Yhdelläkään yrityksellä ei ole ennalta lukkoon lyötyä kiinnitystä kuluttajien tuloihin. Yrittäjällä ja työntekijällä on yhteinen intressi tehdä työ mahdollisimman tuottavasti ja sitoa ostajat itseensä laadulla ja palvelulla hyvän taloudellisen tuloksen aikaansaamiseksi. Yrittäjätulo ja palkat ovat tuottavuuden, laadun ja palvelun funktio, eivät työnantajan hyvän- tai pahantahtoisuuden seurausta. On siksi väärin katsoa, että työnantajan ja työntekijöitä edustavan ay-liikkeen perimmäiset intressit olisivat sovittamattomassa ristiriidassa keskenään.

Tulosten jakoa koskevia vaatimuksia esitettäessä on muistettava, että yritysten on kyettävä tyydyttämään muitakin sidosryhmiä kuin työntekijät. Monilla yrityksillä on tuotannon mahdollistamiseksi vierasta pääomaa, jonka vaatimukset yritysjohton on myös täytettävä. Jos yritys ei saisi vierasta pääomaa, se voisi joutua supistamaan toimintaansa tai luopumaan suunnitelmistaan. Julkinen valta on yksi vaativa ja eduistaan ankarasti kiinni pitävä sidosryhmä.

## Kehnot työolot

Ay-liike syyttää yrityksiä kehuista työoloista. Syyte pitää paikkansa, mutta on perusteiltaan kohtuuton. Ei ole todellakaan mitään tarvetta ryhtyä kiistämään työolojen kehnoutta teollisen vallankumouksen alkuaikoina eikä vielä pitkään aikaan sen jälkeen. Aluksi kaikki oli alkukantaista, karkeaa, vaarallista ja epävarmaa kuten nykyäänkin kaikki keksinnöt ovat. Noin kymmenen vuotta sitten kannettavat käsipuhelimet olivat isoja ja painavia ja niitä voitiin käyttää vain tietyillä alueilla. Tänäpäin käsipuhelimet ovat kuin toiselta planeetalta eikä kenenkään mieleen juolahda syyttää niiden valmistajia alkeellisesta teknologiasta.

Jokainen keksintö on väistämättä aluksi kehittymätön. Uutta tietoa tuottamalla keksintöjä voidaan järjestelmällisesti kehittää ja jalostaa. Teollisen vallankumouksen alussa tehtaot olivat epäinhimillisiä, epäterveellisiä ja vaarallisia paikkoja ja niissä käytettävä teknologia alkeellista, mutta niitä on voitu ajan myötä parantaa ja tehostaa.

Yritysten edun mukaista on ollut kehittää tuotannollista teknologiaa ja työoloja. Se on edistänyt tuottavuutta, taloudellisuutta ja turvalli-

suutta. On vaikea kuvitella, että yritykset jättäisivät ehdoin tahdoin omaksumatta uudet ideat vain saadakseen jatkaa tuotantoaan vanhoissa tuottamattomissa ja turvattomissa olosuhteissa ja antaisivat siten edun kilpailijoilleen, jotka omaksuvat uudet ideat ennen niitä. Kehnot työolot eivät kuitenkaan parane niin nopeasti kuin kaikki toivoisivat. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yritykset torjuisivat työolojen kehittämisen.

## Pitkät työajat

Ay-liike syyttää yrityksiä liian pitkistä työajoista. Sen mielestä ilman ay-liikettä epäinhimillisen pitkät työajat olisivat edelleenkin täyttä totta aivan kuten teollisen vallankumouksen alussa. On tietenkin täysin totta, että työajat ovat olleet todella pitkiä ja että työaika haluttaisiin edelleenkin lyhentää. Yhtä totta on myös se, että ihmiset tekivät pitkää työpäivää jo ennen markkinatalouden syntyä. Työaika ei ole itsetarkoitus, se on yhteiskunnallisten olosuhteiden väistämätön seuraus.

Kun yrityksiä syytetään pitkistä työajoista, syyttäjät eivät ymmärrä miksi yritykset ovat olemassa ja tekevät pitkää työpäivää. Yritysten tarkoituksena on palvella tuottamalla hyödykkeitä, joiden avulla ihmiset voivat ratkoa ongelmiaan aikaisempaa paremmin ja tehokkaammin. Teollisen vallankumouksen käynnistyttyä ihmisten tarpeet olivat vielä pitkään tyydyttämättömiä ja pulaa oli lähes kaikista mahdollisista asioista. Yritysten piti tehdä pitkää päivää voidakseen tuottaa ihmisille heidän tarvitsemansa hyödykkeet. Juuri tämä on palvelemista. Jos yritykset olisivat suostuneet lyhyempään työpäivään, ne olisivat tuottaneet vähemmän ja nostaneet samalla tuotteittensa hintoja ja estäneet ihmisiä saamasta tarvitsemiaan tuotteita.

Tänään tilanne ei olennaisesti eroa aikaisemmasta paitsi siinä, että markkinoilla on useita tuottajia kuluttajia palvelemissa. Ihmiset haluavat edelleenkin katon päänsä päälle, vaatteita, kenkiä, työkaluja jne. Kun he voivat ostaa esimerkiksi pöydän ja tuolit, heidän ei tarvitse tehdä niitä itse ja he voivat keskittyä niihin asioihin, joita he pitävät itselleen tärkeinä ja joihin heillä on erityisiä lahjoja. Kun tuotteille ja palveluille on kysyntää, työtä on tehtävä.

Työaika voidaan lyhentää, kun tuotteita opitaan tekemään entistä tehokkaammin, saavutus, johon ylletään asteittain opin ja kokemuksen



karttuessa. Oppi ja kokemus karttavat parhaiten keskinäisen arvostuksen ja kunnioituksen hengessä, ei vastakkainasettelun eikä ristiriitojen ilmapiirissä. Kun ostajat eivät enää osta yrityksen tuotteita, sen valmistajilla on sen jälkeen todella paljon aikaa.

Työ on palvelemista. Yritys ei työllistä tarpeettomasti, koska se aiheuttaa yritykselle kustannuksia. Yritys työllistää palvellakseen ostajia. Ay-liike, joka vaatii työajan lyhentämistä, vaikeuttaa yritysten mahdollisuuksia palvella ihmisiä, joista osa on myös heidän jäseniään. Väitteet yritysten rahanahneudesta ja piittaamattomuudesta tuntuvat oudoilta, kun otetaan huomioon, että kuluttajat ratkaisevat mitä ja kuinka paljon he ostavat.

### Arvot ja asenteet

Yrittäjiä ja yritysten johtamiskäytäntöjä ay-liike on syyttänyt vanhakan-  
taisista arvoista ja asenteista, niihin pohjautuvasta holhoavasta asenteesta ja liian pitkälle menevästä paternalismista. Syytös pitää paikkansa, koska niin yrittäjät kuin työntekijätkin ovat oman aikakautensa henkisen perinteen kantajia ja eteenpäin siirtäjiä. Se, että ay-liikkeen intressit ovat erilaiset kuin työnantajien, ei suinkaan merkitse, että ay-liike edustaisi näissä kiistatilanteissa enemmän tai vähemmän perinteisestä kulttuurista riippumattomia uusia arvoja ja asenteita. Ay-liikkeen ja yritysjohton välisissä kiistakysymyksissä on todennäköisesti kysymys osapuolten välittömistä eduista eikä vanhojen ja uusien arvojen välisestä jännitteestä.

Ay-liikkeen edustajat voivat olla vaatimuksissaan yhtä vanhakantaisia kuin sellaiset yrittäjät, jotka eivät näe perusteita korjata johtamiskäytäntöjään. Arvot ja asenteet ovat ihmisten hitaasti muuttuvaa sosiaalista perintöä. Arvoiltaan ja asenteiltaan hyvin perinteiset ihmiset voivat silti keksiä ideoita, jotka muuttavat dramaattisesti tuotannon edellytyksiä ja jopa talouselämän rakenteita. Uuden keksimiseen ei välttämättä tarvita uusia arvoja eikä asenteita. Yritykset muuttavat keksinnöillään ihmisten arvoja ja asenteita tahattomasti ja tiedostamatta.

Jos ay-liike haluaa olla kehityksen asialla ja hyväksyä jatkuvan muutoksen ennakoimattomana ja yhteiskunnan rakenteita dramaattisesti muuttavana prosessina, sen on tuettava vapaata markkinataloutta. Kun uudet tuottavat ideat uhkaavat vakiintunutta tuotantoa, ay-liikkeellä on

valittavanaan joko muutoksen vastustaminen tai sen hyväksyminen. Muutoksen hyväksyminen voi tarjota yrityksille mahdollisuuden muuttaa sisäistä kulttuuriaan.

## Isännän ääni

Isännän ääni on se voima, jota vastaan ay-liike on kamppailut johdon mukaisesti ja voimakkaasti. Isännän ääni tarkoittaa yrittäjän oikeutta palkata ja irtisanoa ihmisiä, määrätä heidät toisiin tehtäviin ja muuttaa heidän työnsä kuvaa ja luonnetta. Ay-liikkeen mukaan työntekijät ovat isännän äänen edessä voimattomia ja jatkuvaan epävarmuuteen tuomit- tuja. Ay-liikkeelle isännän ääni on nöyryyttävä, mielivaltainen ja sortava.

Yritysjohdon keskeisimpänä velvollisuutena on huolehtia siitä, että yritys menestyy, välttää karikat ja sopeutuu uusien keksintöjen tahdistamaan muutokseen. Toimintaympäristön muutoksen hallinta ja muutokseen sopeutuminen edellyttävät yleensä muutoksia yrityksen sisällä. On kuitenkin ymmärrettävää, että ihmiset ovat haluttomia muuttu- maan ja että he eivät hyväksy automaattisesti johdon argumentteja muutoksen välttämättömyydestä ja hyödyllisyydestä. Juuri tähän jän- nitteeseen liittyy ay-liikkeen väite isännän äänestä.

Muutoksilla yritysjohto yrittää lunastaa itselleen paikkansa tulevai- suudessa. Muutokset ovat tuskin koskaan helppoja. Ihmisiä on irtisa- nottava, työnsä säilyttäneiden on luovuttava vanhasta ja opeteltava uut- ta ja heidän palkitsemisensa perusteita on muutettava. Tällaisten pää- tösten kohteiksi joutuneiden on luonnollista olla hyväksymättä päätök- siä ja niiden perusteluita. Tätä ristiriitaa voidaan tuskin koskaan elimi- noida yrityksistä. Olisi kuitenkin hyvä pitää mielessä, että mitkään tut- kimukset eivät tue väitettä, jonka mukaan erityisesti yrittäjät olisivat muita sosiaalisia ryhmiä halukkaampia ja valmiimpia käyttämään yksi- puolisesti ja harkitsemattomasti isännän ääntä ongelmia ratkaistaessa.

Yrityksissä todellinen isännän ääni on kuluttajan – ostajan – ääni. Juuri tätä ääntä yrityksen menestyksestä huolta kantavan johdon on eri- tyisesti kuunneltava. Jos kuluttajan ääni sanoo, että yrityksen tuotteet ovat liian kalliita tai ne eivät enää palvele ostajia, yritysjohtajan on pää- tettävä supistaako se toimintaansa vai ryhtyykö se välttämättömiin muutoksiin asiaintilan korjaamiseksi. Kummassakin tapauksessa muu- tos kouraisee jokaista yrityksessä työskentelevää.

Työntekijöiden palkkaaminen, työtehtävien muuttaminen ja irtisanominen ovat päätöksiä, jotka todennäköisesti myös ay-liike tekisi, jos se olisi yritysjohton asemassa. On tietenkin totta, että henkilökuntaa koskevissa kriittisissä päätöksissä yritysjohto voi olla taitamaton ja tehdä vakavia psykologisia virheitä, mutta näitä tilanteita ei voi tulkita markkinatalouden luontaisiksi ominaisuuksiksi. Ihmiset onnistuvat ja epäonnistuvat missä tahansa talousjärjestelmässä.

Yritysjohto voi työllistää henkilökuntaansa vain niin kauan kuin sen tuotteilla on ostajia. Yritykset voivat maksaa palkkaa vain siinä määrin kuin ostajat ovat valmiita maksamaan sen tuotteista. Yrittäjät ja rahoittajat ovat työntekijöiden tavoin asiakkaiden armoilla. Heistä jokainen haluaa turvata tuotannon ja saada siitä hyvän korvauksen. Onnistuakseen tässä tavoitteessa heidän on kyettävä vakuuttamaan asiakkaat hyvydestään. On siksi väärin, että ay-liike vääntää kättä työnantajan kanssa ehdoista, jotka saattavat karkottaa ostajat.

## *Poliittinen utopismi ay-liikkeen käyttövoimana*

Kirjassaan *Totalitaarinen demokratia* J. L. Talmon määrittelee poliittiseksi messianismiksi kutsumansa poliittisen utopismin yhdeksi ainoaksi totuudeksi, joka syrjäyttää muut totuudet ja joka korostaa pyrkimystä ennalta määrättyyn sopusointuiseen ja täydelliseen yhteiskunnalliseen järjestykseen. Poliittinen utopismi pitää politiikkaa ainoana merkittävänä olemassaolon tasona ja laajentaa sen käsittämään ihmisen koko olemassaolon (Talmon 1973, s. 12). Talmonin tutkimuksen perusteella poliittisen utopismin juuret ovat syvällä 1700-luvun eurooppalaisessa historiassa jo ennen Karl Marxia, jota pidetään yhtenä modernin aikakauden huomattavimmista utopisteista (ks. esim. Sciabarra 1995 ja Hodgson 1993, s. 76–77).

Talmon väittää, että poliittisen utopismin alkuperä ei ole taloudellinen, vaan eettinen ja poliittinen. Sen vetovoima ei liity lupaukseen sosiaaliturvasta, vaan siitä, että se vetoaa ihmisten syviin henkisiin tarpeisiin (Talmon 1973, s. 347). Poliittisesta utopismista on kehittynyt uskonto, johon vetoamalla poliittiset puolueet haluavat muuttaa yhteiskuntaa mieleisempään. Miksi ay-liike on mieltynyt poliittisesta utopismista voi-

mansa ammentaviin puolueisiin? Miksi se omaksui poliittisen utopismin tavoitteekseen?

Kysymyksiin voidaan antaa monta vastausta, joista ensimmäinen on se, että ay-liike omaksui itselleen poliittisen roolin uskoessaan, että liittoutuessaan tiettyjen puolueiden kanssa, se voi ajaa jäsentensä asiaa myös parlamentaarisin keinoin. Toinen vastaus kysymyksiin on se, että se rinnasti virheellisesti vapaassa markkinataloudessa toimivat yritykset feodaalilyhteiskunnan etuoikeutettuihin kartanoihin ja monopoliyrityksiin. Toisin sanoen se yksinkertaisesti unohti historiallisen analyysin ihmisiä köyhdyttävistä toimenpiteistä. Kolmas vastaus kysymyksiin on, että monet ay-liikkeen johtajat ovat pitäneet vallan tavoittelua ja valta-asemien säilyttämistä tärkeämpänä tehtävänä kuin jäsentensä aineellisen elintason parantamista. Tässä taistelussa he ovat varanneet yrityksille vastustajan roolin.

Huonon historiallisen analyysin ja markkinatalouden virheellisen tulkinnan vuoksi ay-liike on henkisessä ansassa. Se ei voi hyväksyä taloudellisen vapauden lisäämistä huolimatta siitä, että juuri se loisi uusia työpaikkoja, parantaisi työoloja ja kohottaisi palkkoja. Jos se hyväksyisi markkinatalouden ja yrittäjyyden, sen olisi tehtävä tiliä aikaisemmista virheellisistä valinnoistaan. Sen on pysyttävä valtion kainalossa ja yritettävä pönkittää hyvinvointivaltiota. Puolustaessaan saavutuksiaan se on menettänyt toiminnallisen radikaalisuutensa ja dynaamisuutensa. On vaikeaa ymmärtää miksi jäsentensä etua ajava järjestö on omaksunut käsityksen, jonka mukaan paras on jo saavutettu.

## *Ay-liikkeen merkitys*

Aloitimme ay-liikettä koskevan tarkastelun korostamalla, että ay-liikkeen perimmäiset päämäärät ovat samassa suunnassa kuin yritysten tavoitteet. Ay-liikkeen tulisi suosia uusien tuotteiden ja tuotantoprosessien kehittämistä. Sen tulisi miettiä keinoja tuottavuuden, laadun ja asiakaspalvelun parantamiseksi. Yritys, jossa ay-liike yhdistää näissä asioissa voimansa yritysjohdon kanssa, menestyy paremmin kilpailussa kuin yritys, jossa ay-liike määrittelee suhteensa yritysjohtoon vastakainasettelun ja korjaamattoman ristiriidan näkökulmasta.

Ay-liikkeellä on tärkeä tehtävä vastustaessaan yritysjohton pyrkimyksiä loiston lumoon, jolla tarkoitetaan kelon, marmorin ja kristallin tavoittelua tavalla, joka ei edistä yrityksessä tehtävää perustyötä. Loiston lumo on sääty-yhteiskunnan henkistä perintöä, joka kannustaa yritysjohtajia tavoittelemaan omaa asemaa ja kunniaa yritysten sijasta. Raha, joka menee yritysjohton aseman, statuksen ja näkyvyyden pönkittämiseen, tuskin auttaa tunnistamaan ongelmia tuotannossa, laadussa, tuotavuudessa, asiakaspalvelussa ja uusien mahdollisuuksien hyödyntämisessä.

Ay-liike voisi muistuttaa poliittisia päättäjiä sellaisen lainsäädännön hyödyllisyydestä, joka torjuu etuoikeuksia, lisää kilpailua ja vahvistaa markkinoiden itseohjautuvuutta. Ay-liikkeen pitäisi muistaa, että monopolit, etuoikeudet ja kilpailun rajoitteet nostavat hintoja, vähentävät tarjontaa ja aiheuttavat työttömyyttä. Samalla ne laskevat palkkoja, kun yritykset voivat palkata työntekijänsä jatkuvasti kasvavasta halukkaiden suuresta joukosta. Nämä tekijät alkavat aikaa myöten jakaa ihmisiä heihin, joilla on työtä, ja heihin joilla ei ole työtä. Samalla myös yhteiskunnalliset vastakohtaisuudet alkavat kärjistyä.

Ay-liike voisi muistuttaa jäseniään siitä, että yritykset eivät maksa heille palkkaa, vaan sen tekevät ostavat asiakkaat. Yritys voi työllistää vain niin kauan kuin sen tuotteilla on kysyntää. Ay-liikkeen olisi valmennettava jäsenensä ymmärtämään, että työpaikat eivät ole missään yrityksessä ikuisia. Tämän vuoksi ay-liike voisi käyttää voimavarojaan jäsentensä kouluttamiseksi, jotta he voisivat vaihtaa työpaikkaa entistä helpommin ja joustavammin.

Yritys ei voi sitoa työntekijöitä itseensä vaikeuttamalla heidän mahdollisuuksiaan vaihtaa työpaikkaa, työnantajaa ja ammattia. Siksi ei myöskään ay-liike voi vaatia yritystä käyttäytymään kuin feodaaliyhteiskunnan kartano, joka tarjosi torppareilleen asunnon ja leivän, mutta ei enää muita oikeuksia. Mitä vapaammin markkinat toimivat, sitä enemmän työntekijöille on tarjolla työpaikkoja. Vastaavasti mitä enemmän markkinoita rajoitetaan ja säädellään, sitä vähemmän työntekijöille on tarjolla työpaikkoja. Ay-liikkeen johto voi intuitiivisesti ajatella, että jälkimmäisessä tilanteessa ay-liikkeelle on suurempi yhteiskunnallinen tarve ja kysyntä kuin edellisessä tilanteessa. Jos ay-liikkeen johto toimii jälkimmäisellä tavalla, se menettää mahdollisuutensa uudistua yhteiskunnallisten olosuhteiden muutoksen myötä.

On realistista olettaa, että ay-liikkeellä on jatkossakin mahdollisuudet vaikuttaa ja olla merkittävä yhteiskunnallinen uudistusvoima. Nämä mahdollisuudet on kuitenkin keksittävä ja määriteltävä uudelleen. Samalla ay-liikkeen on tehtävä uusi analyysi yhteiskunnallisia ongelmia aiheuttavista syy- ja seuraussuhteista ja päätettävä siitä, missä se itse haluaa olla tässä ketjussa. Ay-liikkeellä on tulevaisuutensa, jos se ryhtyy etsimään uutta toimintatapaa itselleen.

## Yhteenveto

Ay-liikkeen taloudellisesta elämästä tekemä analyysi, josta se on ammentanut toiminta-ajatuksensa ja viholliskuvansa jo yli sata vuotta, on yksinkertaisesti puutteellinen ja virheellinen. Eivät edes sosialististen maiden onnettomat saavutukset ole innostaneet ay-liikettä arvioimaan asemaansa ja toimintatapojaan uudelleen. Poliittisen messianismin henki on siksi yhä voimissaan ay-liikkeessä. Ay-liike on henkisessä umpikujassa, jossa sille on varattu aikaisempien saavutusten puolustaminen muutosta vastaan.

Ay-liikettä kuitenkin tarvitaan eikä mitään voiteta vaatimalla esimerkiksi sen vallan vähentämistä. Ay-liikkeen olisi tehtävä kriittinen arviointi niistä olettamuksista, joille se rakentaa toimintansa. Sen olisi aktivoitava historiallinen perintönsä eli järkkymättömän kielteinen asenne kaikkia privilegioita kohtaan mukaan lukien ne privilegiot, joista sen jäsenet nauttivat. Ay-liikkeen on myös tehtävä uusi analyysi yrittäjyydestä ja nähtävä yrittäjyys radikaalina uudistusvoimana. Ay-liikkeen olisi myös opittava vastustamaan kollektivismia ja keskitystä, koska keskitetyt kollektiiviset voimat ovat pääsääntöisesti menneen maailman suojelijoita ja muutosten vastustajia. Tämä asenne ei suosi työntekijöitä millään tavoin.

Ay-liikkeen on oltava todellinen yhteisövoima, joka edistää luottamusta, arvostusta ja yhteistyötä yrityksissä. Nämä ovat asioita, joihin yrittäjän aika eivätkä edes esimiesten taidot yleensä riitä. Ay-liikkeellä on tulevaisuus markkinataloudessa. Jos se hylkää edelleenkin markkinatalouden, se kylvää oman tuhonsa siemenet.

## 9. YKSILÖ JA YHTEISÖ HYVINVOINTIVALTIOSSA

### *Poliittinen jännite*

Yksilö ja yhteisö, individualismi ja kollektiivi, ovat tärkeitä tekijöitä valtio- ja yhteiskuntateorioissa, joissa niistä esiintyy erilaisia tulkintoja. On kolmesta syystä yllättävää, että pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa individualismin ja yhteisöllisyyden välinen jännite on koettu ongelmalliseksi ja jännitteiseksi. Ensimmäinen syy on se, että hyvinvointivaltio keskittyy korostetusti yksilön auttamiseen, yhteisön, kuten perheen tai suvun, sijasta. Toinen syy on se, että edellä sanotusta huolimatta hyvinvointivaltio julistautuu yhteisöllisyyden kannattajaksi individualismin sijasta. Kolmas syy on se, että hyvinvointivaltion ilmaiseman tarkoituksen ja sen valitseman toimintamuodon välillä on selvä ristiriita.

Hyvinvointivaltiossa ajatellaan, että individualismi on epätasa-arvoa ihmisten välille luova voima, joka vaarantaa julkisen vallan saavutukset julkisissa palveluissa, oikeuksissa ja sääntelyssä. Näin ymmärrettynä individualismi saa ihmiset käyttäytymään itsekkäästi, välinpitämättömästi ja jopa häikäilemättömästi muita ihmisiä kohtaan. Yhteisöllisyyttä korostamalla hyvinvointivaltio haluaa pelastaa ihmiset itseltään ja saattaa heidät viisaamman ja kaukonäköisemmän kollektiivin (joka yleensä määritellään valtioksi) huomaan. Hegelin sanoin yhteisöllisyys on vahvaa eettistä tietoisuutta siitä, että ihminen on itseään suuremman kokonaisuuden osa.

On ilmeistä, että hyvinvointivaltion kannattajat ovat tehneet puutteellisen analyysin individualismin ja yhteisöllisyyden välisestä suhteesta asettaessaan ne toistensa vastavoimiksi. He ovat sortuneet dualistisen

ajattelun harhaan, jossa toinen tekijä tehdään hyväksyttäväksi ja toinen hylättäväksi. Dualistinen ajattelu on johtanut siihen, että hyvinvointivaltiollisessa ajattelussa halutaan olla yhteisöllisyyden asialla individualismia vastaan. Tällöin yhteisöllisyys edustaa toivottua ja individualismi torjuttavaa asiaintilaa.

Dualistista ongelman määrittelyä hedelmällisempi tapa on nähdä individualismin ja yhteisöllisyyden välinen ongelma seuraavasti: Olisiko mahdollista pitää individualismia ja yhteisöllisyyttä toisiaan tukevinä ja täydentävinä institutionaalisina voimina? Tämä ajatus voidaan hyväksyä, jos on mahdollista osoittaa, että individualismin vahvistaminen yhteisöllisyyden kustannuksella aiheuttaa yhtä vakavia yhteiskunnallisia ongelmia kuin vahvistaa yhteisöllisyyttä individualismin kustannuksella. Valittavana ei ehkä sittenkään ole joko individualismi tai yhteisöllisyys, vaan ne molemmat pitäisi valita samanaikaisesti.

## *Individualismi käsitteenä*

Individualismi on osoittautunut vaikeasti määriteltäväksi käsitteeksi, josta on ollut vaikeaa saavuttaa yksimielisyyttä. Individualismista esitetyt erilaiset tulkinnat kamppailevat mielipiteiden suosiosta ja tuesta. Jokainen yritys määritellä individualismi herättää todennäköisesti joitakin vastaväitteitä.

Yleisesti ottaen individualismi edustaa käsitystä, jonka mukaan ihminen on ainoa todellinen subjekti. Ryhmä, organisaatio ja valtio eivät ole yksilöön verrattavia subjekteja. Ryhmä ei keksi, vaan ryhmän jäsenet keksivät ja sovittelevat ajatuksiaan yhteen uusien mahdollisuuksien tunnistamiseksi. Organisaatio ei ajattele, vaan sen tekevät sen puolesta työtä tekevät ihmiset. Valtio ei palvele kansalaisiaan, sen tekevät ihmiset yksin ja yhdessä. On siis epärealistista olettaa, että asiat voisivat tapahtua ilman ihmisiä. Individualismi on välttämättömyys.

Koska kollektiivit eivät voi korvata yksilöä, on mahdollista olettaa, että individualismi ei selitä pelkästään kielteisiä, vaan myös myönteisiä saavutuksia. On kuitenkin tapana ajatella, että yksilö voi ajaa omaa etuaan vain toisten ihmisten kustannuksella (ks. esim. Sen 2001, s. 33). Tällainen ajattelu houkuttelee ihmiset uskomaan, että yhteisö pystyy



tekemään valintoja, jotka palvelevat kaikkia eivätkä aiheuta kenellekään kustannuksia. Tällainen ajattelu on kuitenkin kovin pettävää.

Ihminen, joka keksii uusia asioita, ei riistä ketään, vaan luo muille mahdollisuuksia. Ihminen, joka on lainannut rahaa tuotannon käynnistämiseksi ja maksaa aikanaan velkansa pois, tuskin loukkaa kenenkään etua. Ihminen, jonka tuottamia tuotteita ostetaan vapaaehtoisesti, auttaa ostajia ratkaisemaan tehokkaasti omia ongelmiaan aiheuttamatta ylimääräisiä kustannuksia.

Individualismia keskeisesti määrittävä ominaisuus on ihmisen autenttisuus. Jokainen ihminen on oma ainutlaatuinen subjektinsa, jolla on oma elämä elettyäänään. Tämä mahdollisuus on tarjottava ja taattava jokaiselle, myös heille, jotka ovat henkisiltä ja fyysisiltä ominaisuuksiltaan kaikkein heikoimpia. Juuri heidän kohdallaan on erityisesti ponnistettava sen selvittämiseksi, mitä he haluavat ja kuinka he toivoisivat itseään kohdeltavan. Heitä on ehdottomasti kohdeltava kunnioittavasti.

Inhimillinen tietoisuus omista tavoitteista ja pyrkimyksistä edustaa toista individualismin keskeistä ominaisuutta. Jokainen ihminen on varmasti muita paremmin perillä siitä, mitä hän osaa, mitä hän haluaa ja mitä asioita hän pitää itselleen kaikkein tärkeimpinä ja mieluisimpina. Jopa kaikkein läheisimpien ihmisten voi olla vaikeaa olla täysin perillä näistä asioista. Kokeminen, oivaltaminen, tietäminen ja tekeminen ovat syvästi henkilökohtaisia asioita. Ihmiset arvostavat eri asioita ja samoja asioita eri tavalla. Inhimillinen tietoisuus edustaa henkisen kasvun ja kehityksen ulottuvuutta. Tälle kasvulle olisi kohtalokasta, jos ihmiset saisivat päättää auktoritatiivisesti toisten puolesta näistä tarkoituksista.

Individualismia määrittävä kolmas tekijä on sosiaalisuus. Ihminen voi yksilöityä vain suhteessa toisiin ihmisiin. Individualismi ei ole oppi yksilöstä, joka selviytyy kaikesta yksin ja omin voimin. Ihminen ei ole itseriittoinen, vaan sosiaalinen toimija. Sosiaalisuus kuvaa vuorovaikutusta ja yhteistyötä, joita vähättelemällä ja torjumalla kukaan ei voi saada mitään todellista aikaiseksi. Se, että on ihmisiä, jotka toimivat päinvastoin, ei tee tyhjäksi individualismin sosiaalista ulottuvuutta.

Individualismi edellyttää pakon vähentämistä ja vapaaehtoisuuden vahvistamista ihmisten välisissä sosiaalisissa suhteissa. Vapaaehtoisuus on neljäs individualismin ominaisuuksista. Ihmisen on pakko syntyä ja pakko kuolla, mutta hänen on saatava elää olosuhteissa, joissa kunnioitetaan valintojen vapaaehtoisuutta. Jokainen haluaa valita itse omat sosiaaliset ulottuvuutensa. Ihmisen on helppoa uskoa pakon toivottavuus-

teen, jos hän saa päättää asioista muiden puolesta. Sitä vastoin hänen on vaikeampaa hyväksyä pakkoa, jos muilla olisi vastavuoroinen oikeus käyttää pakkoa häneen. Vapaaehtoisuus on suositeltavampi vaihtoehto kuin pakko normaaleissa olosuhteissa.

Ihmisen luontainen rajallisuus on viides individualismia määrittävä tekijä. Ihminen on tiedoiltaan rajallinen, taidoiltaan puutteellinen ja ominaisuuksiltaan vajavainen toimija. Ihmisen rationaalisuus on rajallista ja hänen tunneilmastonsa ehdollistamaa. Olisi kohtalokasta uskoa, että hän olisi täydellisesti perillä analyysinsa kohteena olevan ilmiön relevanteista syy- ja seuraussuhteista ja että hän pystyisi määrittelemään moitteettomasti toimenpiteensä suhteessa ympäristön muutoksiin ja olosuhteisiin. Ihminen ei voi tietää kaikkea ja hän voi erehtyä yhtä hyvin kuin onnistua. Koska ihminen on luonteeltaan rajallinen, on todella tärkeää miettiä kuinka paljon valtaa hänelle on annettava suhteessa toisiin ihmisiin.

Ihmisen luontainen rajallisuus ei estä tutkijoita tekemästä oletuksia ihmisen rationaalisuudesta. Tutkijat olisivat vaikeassa tilanteessa, jos heidän täytyisi olettaa ihmiset epärationaaliksiksi (Sen 2001, s. 30). Kun tutkimuksessa rationaalisesti toimivat ihmiset huolehtivat vain omista eduistaan ja jättävät toiset oman onnensa nojaan, niin käytännössä ihmisten on silti rationaalista auttaa vapaaehtoisesti heikompi-osaisia tuttuja ja tuntemattomia.

Individualismin ominaisuudet ovat realistisia ja todennettavia. Individualismin teoria on siten pohjimmiltaan teoria yhteiskunnasta ja ihmisten vuorovaikutuksesta ja yhteistyöstä eikä yksilöstä kuten yleisesti tunnutaan ajateltavan. Individualismin yhteiskunnallinen ulottuvuus tekee siitä instituution.

## *Yhteisöllisyys käsitteenä*

Yhteisöllisyys on yhtä vaikeasti määriteltävissä kuin individualismi. Jokainen yritys määritellä yhteisöllisyyttä jättää varmasti aina jossain suhteessa toivomisen varaa ja tilaa kritiikille. Yhteisöllisyyttä voidaan luonnehtia individualismin tavoin tiettyjen ominaispiirteiden avulla. Yhteisöllisyyden ensimmäinen tunnuspiirre on pluralismi, joka on ensisijaisesti yhteisöjen välistä, mutta myös yhteisön sisäistä. Yhteisöjen välinen

pluralismi tarkoittaa, että eri yhteisöt perustuvat erilaisille arvoille ja yhteiskunnallisille pyrkimyksille.

Kirkko on erilainen yhteisö kuin esimerkiksi ammattiyhdistysliike. Kirkko puolestaan muodostuu erilaisista uskonnollisista yhteisöistä. Erilaiset yhteisöt kilpailevat ihmisten suosiosta ja voimavaroista. Ihmiset valitsevat mieleisensä yhteisöt omien etujensa ja arvostustensa perusteella. Empiirisesti ja normatiivisesti on vaikea osoittaa, että jokin yhteisöllisyyden muoto olisi muita parempi tai suositeltavampi.

Yhteisöllisyyttä tulkitaan usein organisaatioteorian logiikalla, jonka mukaan yhteisön johtajien tehtävänä on saada jäsenet omaksumaan tietyt päämäärät, toimintatavat ja kulttuurin. Yhteisö, jonka jäsenet ovat yksimielisiä asioista, on toimiva ja tehokas. Tästä huolimatta yhteisö voi olla joko ajoittain tai jatkuvasti sisäisesti eri mieltä yhteisön toimintaan keskeisesti vaikuttavista asioista. Yhteisön sisäinen pluralismi tarkoittaa, että yhteisön jäsenet voivat olla eri mieltä siitä, mitä arvoja ja tavoitteita heidän yhteisönsä tulisi suosia ja edistää. Sisäisen väittelyn ja valtaistelun perusteella yhteisö voi vaihtaa arvostuksiaan ja pyrkimyksiään.

Yhteisöllisyyden toinen ominaispiirre on se, että yhteisön muodostavat ihmiset ovat avoimessa vuorovaikutuksessa keskenään. Arkisesti ilmaistuna tämä tarkoittaa, että ihmiset voivat valita tai hylätä yhteisönsä eli he voivat äänestää jaloillaan. Juuri tätä problematiikkaa tutkii Albert Hirschman kirjassaan *Exit, Voice, and Loyalty*. Avoin vuorovaikutus tarkoittaa, että yhteisöjen on otettava edes jossain määrin huomioon jäsentensä toiveet ja pyrkimykset.

Mahdollistaminen on yhteisöllisyyden kolmas ominaispiirre. Yhteisöllisesti ihmiset voivat saada enemmän aikaan kuin toimimalla yksin. Näin ymmärrettynä yhteisöllisyys on individualismin jatke. Yhteisöllisyys opettaa ihmisille yhteistyön aakkosia eli sosiaalisia taitoja ja valmiuksia, jotka edistävät heidän onnistumisensa todennäköisyyttä. On muistettava, että onnistuminen kattaa sekä yleisesti hyväksytyt (yrittäjä, pyyteetön auttaminen jne.) että kielletyt (rikollisuus) toiminnan muodot. Tätä oppimisen aluetta luonnehditaan sosiaaliseksi pääomaksi, jota myös luottamukseksi kutsutaan.

Spontaani kehitys on yhteisöllisyyden neljäs ominaispiirre. Tämä tarkoittaa, että yhteisöt suunnittelevat oman toimintansa, mutta kukaan ulkopuolinen ei suunnittele eikä ohjaa niiden toimintaa. Yhteisön perustajille ja jäsenille yhteisöt ovat tarkoitushakuisia instituutioita, mutta niiden yläpuolella ei ole instituutiota, jolla olisi valta päättää mit-

kä yhteisöt saavat toimia ja millaisia tavoitteita niiden on edistettävä. Yhteisöt kehittyvät jäsentensä valintojen ja toiminnan yhteisvaikutuksen tuloksena.

## *Individualismin ja yhteisöllisyyden konvergenssi*

Olemme edellä määritelleet individualismin ja yhteisöllisyyden niitä luonnehtivien ominaispiirteiden perusteella. Valitsemamme tapa on altis kritiikille, mutta se tarjoaa mahdollisuuden tehdä päätelmiä individualismin ja yhteisöllisyyden välisistä suhteista. Olemme varmoja, että individualismi ja yhteisöllisyys ovat toisiaan vahvistavia institutionaalisia voimia.

On siksi väärin pitää niitä toistensa vastavoimina kuten hyvinvointivaltiollisessa ajattelussa on tapana tehdä. Yksilö tarvitsee yhteisöä eikä yhteisö voi toimia eikä olla olemassa ilman yksilöä. Oletamme, että tämän ymmärtävä valtio suosii politiikkaa, joka edistää individualismin ja yhteisöllisyyden synergiaa. Tällainen valtio välttää valintoja, jotka saattaisivat vaarantaa tämän synergian. Individualismin ja yhteisöllisyyden välistä synergiaa on helppo vahingoittaa, mutta vaikea korjata, kun vahinko on tapahtunut.

Edellä sanotun perusteella on aiheellista analysoida mitä tapahtuu, kun vahvistetaan individualismia ja heikennetään yhteisöllisyyttä tai vahvistetaan yhteisöllisyyttä ja heikennetään individualismia. On tärkeää ymmärtää, että termit *vahvistetaan* ja *heikennetään* kuvaavat tendenssejä, käyttäytymistäipumuksia. Ne ilmaisevat toiminnan suuntaa ja painopisteitä.

## *Vahvistuva individualismi, heikkenevä yhteisöllisyys*

On mahdollista harjoittaa politiikkaa, joka vahvistaa individualismia ja heikentää yhteisöllisyyttä. Itseisarvollinen individualismi saa ihmiset uskomaan, että vain he ja heidän ajamansa asiat ovat arvokkaita ja mer-

kittäviä. He alkavat uskoa, että he pystyvät tekemään kaiken itse. Tällaisella politiikalla on eräitä huomionarvoisia vaikutuksia.

### Pettävä itseriittoisuus

Individualismin vahvistuessa on mahdollista, että jotkut ihmiset sortuvat huomaamatta itseriittoisuuden houkutukseen. Aikaa myöten toiset ottavat heistä esimerkkiä, jolloin itseriittoisuus leviää sosiaalisessa järjestelmässä. Itseriittoisuus on osattava erottaa terveestä itsetunnosta, johon kuuluu se, että ihmiset luottavat itseensä, kohtaavat toisensa tasa-vertaisina ja uskovat mahdollisuuksiinsa.

Itseriittoisuus on pettävää, kun ihmiset alkavat ajatella, että heidän ei tarvitse kuunnella toisten mielipiteitä eikä ottaa oppia muilta. Muiden olisi sen sijaan kuunneltava heitä ja otettava oppia heiltä. Pettävä itseriittoisuus sokaisee ihmiset henkisesti. Se hämärtää heidän käsitystään omista kyvyistään, ominaisuuksistaan ja mahdollisuuksistaan. Pettävän itseriittoisuuden vuoksi ihmiset voivat ajatella, että kaikki kunnia kuuluu heille, mutta moitteet virheistä ja epäonnistumisista kuuluvat muille (Lilley 2002, s. 50–51 ja Dotlich & Cairo 2003, s. 7–9).

Pettävä itseriittoisuus on kaikille haitallinen ominaisuus. Itseriittoisuuteen sortuneet johtajat uskovat liikaa omiin ideoihinsa ja toteuttavat niitä jääräpäisesti vastaväitteistä välittämättä. Itseriittoisilla työntekijöillä on vaikeuksia yhdistää voimansa toisten työntekijöiden kanssa. Itseriittoiset poliitikot ovat haluttomia etsimään kompromisseja ja sovittelemaan asioita, koska he uskovat omien tavoitteittensa erinomaisuuteen. Itseriittoiset ihmiset suhtautuvat välinpitämättömästi ja jopa vihamielisesti ihmisiin, jotka eivät täytä heidän arvostuksiaan ja vaatimuksiin.

Itseriittoiset ihmiset etäännyvät muista ihmisistä. He tukeutuvat omiin symboleihinsa ja käyttäytymisriitteihinsä, joita he korostavat ollessaan tekemisissä muitten kanssa. Tämä vahvistaa ihmisten välistä sosiaalista hierarkiaa, joka rajoittaa inhimillistä kommunikaatiota ja vuorovaikutusta. Enemmän tai vähemmän katteettomat tarinat ja mielikuvat toisista syventävät ihmisten käsityksiä toistensa epätoivotuista ominaisuuksista ja tavoitteista.

Itseriittoisuus on pettävää, koska ihmiset tarvitsevat toisiaan saavuttaakseen tavoitteensa. He eivät voi saavuttaa mitään sulkemalla itsensä yhteisöjen ulkopuolelle eivätkä vähättelemällä yhteisöllisyyttä. Ihmisillä on tarkat tuntosarvet ja pitkä muisti. He tarkkailevat toisiaan ja tekevät päätelmiä toistensa luotettavuudesta. He eivät anna helposti tukeaan ihmisille, joihin he ovat saattaneet pettyä.

### Itseisarvollinen erottumistarve

Vahvistuva individualismi voi ilmetä pyrkimyksenä erottua itseisarvollisesti muista ihmisistä. Tällä taipumuksella voi olla haitallisia seurauksia, jos se synnyttää jännitteitä ja vastakkainasettelua ihmisten välille. Itseisarvallisessa erottumisessa on kysymys muusta kuin ihmisten luontaisista eroista ja taipumuksista, jotka selittyvät heidän henkilökohtaisilla ominaisuuksillaan ja halullaan kehittää niitä. Ihmiset hyväksyvät nämä eroavaisuudet, koska he pitävät niitä luonnollisina ja hyväksyttävänä.

Itseisarvollinen erottuminen perustuu yleensä keinotekoisille seikoille kuten yleisesti hyväksytyjen käyttäytymistaipumusten ja normien rikkomiselle. Se ilmenee ihmisten puheessa, pukeutumisessa ja toiminnassa. Nämä tavat eivät edistä ihmisten onnistumisen todennäköisyyttä, mutta ne voivat heikentää sitä olennaisesti. Itseisarvollinen erottuminen on sosiaalinen ja taloudellinen riski.

On vaikeaa erottaa toisistaan tervettä ja haitallista erottumistarvetta. Uusien tuotteiden omaksujia voidaan pitää ihmisinä, jotka haluavat erottua tarpeettomasti muista. Kuitenkin he kokeilevat ja testaavat ideoita, joiden hyödyllisyyttä ihmisten suuri enemmistö ei heti ymmärrä. Kokemuksen karttuessa he ovat valmiita toimimaan kuitenkin samoin.

### Tunneilmaston vahvistuminen

Ihminen on järkeään ja tunteitaan käyttävä toimija. Järki ja tunne tasapainottavat toisiaan. Rationaalinen ajattelu saa tunteista syvyyttä ja oivallusta inhimillisen elämän monimutkaisuudesta. Tämä yhdistelmä tekee sosiaalisesta elämästä inhimillisen ja siedettävän.

Kun individualismi saa liian vahvan otteen ihmisestä, hänen tunneilmastonsa voi alkaa ohjata häntä eikä hän yritä enää kontrolloida tun-

teita järjellään. Tällöin hänen mielessään oikea muuttuu liian oikeaksi ja väärä liian vääräksi. Samasta syytä vastustajat muuttuvat hänen mielessään helposti vihollisiksi, vaikka he ovat vain eri tavoin ajattelevia ihmisiä. Tunneilmaston oikut vaikeuttavat ihmisen käyttäytymisen ennakoimista. Tunneilmaston vahvistuessa ihmiset tulevat sokeiksi henkilökohtaisille motiiveilleen.

Vahvistuva tunneilmasto raivaa huomaamatta tilaa vaatimuksille, joita perustellaan yleisillä argumenteilla, mutta joiden todellinen perusta on kaunassa, katkeruudessa, vihassa ja ahneudessa. Ihmisille riittää, että he kokevat ja tuntevat eikä heillä ole tarvetta suhteuttaa niitä mihinkään.

### Moraalinen köyhyys

Vahvistuva individualismi liitettyä heikkenevään yhteisöllisyyteen luon ongelman, jota voidaan luonnehtia moraaliseksi köyhyudeksi. Moraalisen köyhyuden ydin on siinä, että ihmiset suhtautuvat välinpitämättömästi sosiaalisiin normeihin ja käyttäytymissääntöihin. Se on moraalista köyhyyttä, koska niin tekemällä he eivät heikennä ainoastaan oman, vaan myös muiden ihmisten onnistumisen todennäköisyyttä. Moraalinen köyhyys on röyhkeyttä ja piittaamattomuutta muista ja muiden eduista.

Moraalinen köyhyys ilmenee aluksi pieninä vaikeasti tunnistettavina pisaroina yhteiskunnassa. Esimerkiksi julkisissa tiloissa ihmiset eivät ota toisiaan riittävästi huomioon eivätkä anna toisilleen tilaa, liikenteessä he rikkovat liikennesääntöjä ja terveet ihmiset pysäköivät autonsa invalidipaikoille. Ihmiset katsovat, että yhteisölliset säännöt hidastavat, rajoittavat ja vaikeuttavat tarpeettomasti heidän pyrkimyksiään. He ajattelevat, että heidän tavoitteensa ja pyrkimyksensä ovat liian tärkeitä alistettaviksi yhteisille säännöille ja normeille.

Moraalinen köyhyys ilmenee siten, että ihmiset korostavat oikeuksia, mutta eivät vastuutaan eivätkä velvollisuuksiaan. Oikeudet ovat merkitseviä, vastuullisuus on rajoite. Yhteiskunta, jossa tällainen henki yleistyy, muuttuu etujen tavoittelun areenaksi, jolla nopeimmat ja nokkelimmat menestyvät keinoin, joiden käyttöä muut vielä empivät.

Moraalinen köyhyys on piittaamattomuutta kanssaihminen omaisuudesta ja hengestä. Ihmiset ovat valmiita vahingoittamaan toisiaan

jopa hyvinkin pahasti. He etsivät keinoja rangaistakseen toisia siitä tavasta, jolla he ovat heitä kohdelleet. Moraalinen köyhyys laskee kynnystä turvautua vilppiin ja valheisiin. On jopa mahdollista, että aikaa myöten he lakkaavat tuntemasta huonoa omaatuntoa siitä, että he ovat vahingoittaneet toisia.

## *Vahvistuva yhteisöllisyys, heikkenevä individualismi*

On mahdollista, että poliittisten toimenpiteiden tavoitteena on vahvistaa yhteisöllisyyttä yhteiskunnassa. Kun yhteisöllisyyttä vahvistetaan unohtamalla individualismi, yhteiskuntaan syntyy tietynlaisia ongelmia. Nämä ongelmat voivat olla yhtä vakavia kuin liiallisesta individualismista aiheutuvat ongelmat. Ne voivat olla myös yhtä vaikeasti ratkaistavia ongelmia.

### Heikkenevä aloitteellisuus

Yksilöllisen aloitteellisuuden heikkeneminen on ensimmäinen seuraus siitä, että yhteisöllisyys alkaa vahvistua ja individualismi heiketä. Yksilön aloitteellisuuden ja hänen henkilökohtaisen riippumattomuutensa välillä on positiivinen korrelaatio (Barnett 1953, s. 65). Tämä tarkoittaa, että mitä riippumattomammin ihmiset voivat tarkkailla maailmaa ja tehdä siitä omia havaintojaan, sitä todennäköisemmin he tuottavat uusia ideoita ja oivalluksia. Vastaavasti ihmisten riippuvuus yhteisönsä arvostuksista vaikuttaa negatiivisesti heidän tuottamiensa ajatusten lukumäärään ja laatuun.

Barnett sanoo, että kun ihmiset opetetaan kunnioittamaan ja pelkäämään yhteisönsä arvo- ja käyttäytymisvalintoja, he eivät mielellään uhmaa eivätkä riko niitä. Voimakas yhteisöllisyys korostaa riippuvuutta heikentämällä inhimillistä uteliaisuutta sekä halua selvittää ja arvioida asioita omin päin (Barnett 1953, s. 65). Jos ihmisten edellytetään tukeutuvan vain yhteisön hyväksymiin tavoitteisiin ja keinoihin, hänen mahdollisuutensa toimia aloitteentekijänä ja uusien urien aukaisijana vähenevät olennaisesti. Terve yhteisöllisyys on Barnettin mukaan salli-



vaa ja mahdollistavaa, jolloin ihmisille annetaan tilaa omiin itsenäisiin valintoihin.

Allardt on pohtinut samaa ongelmaa kuin Barnett. Allardtin mukaan yhteisöjen on luonnollista varmistaa olemassaolonsa ja toimintansa jatkuvuus sosiaalistamalla ihmiset perustarkoitukseensa, suosimiinsa keinoihin ja käyttäytymistä säänteleviin normeihinsa (Allardt 1983, s. 59). Allardtin mukaan yhteisö voi olla salliva, mutta myös rajoittava auktoriteetti. Kun yhteisöstä muodostuu rajoittava auktoriteetti, sen arvostukset alkavat säädellä yksilöiden omaa harkintaa, aloitteellisuutta ja kokeilunhalua.

Yhteisönsä sosiaalistuneet ihmiset ylläpitävät huomaamatta yhteisönsä arvostuksia, käytäntöjä ja institutionaalisia rakenteita (Allardt 1983, s. 62). Koska yhteisö ei pidä suotavana asioiden ja ongelmien yksilöllistä ja ryhmän arvostuksista riippumatonta arviointia, ihmisten individualistiset ominaisuudet heikkenevät ja kollektiiviset arvostukset vahvistuvat. Yhä useammalle yhteisön jäsenelle on entistä vaikeampaa tarkastella asioita etäältä, ikään kuin oman yhteisönsä ulkopuolelta (Allardt 1983, s. 62). Ihmisten aloitteellisuus kriittisyyteen ja uusien vaihtoehtojen etsimiseen heikkenee.

Vahvistuvassa yhteisöllisyydessä ihmiset, joilla on uusia ideoita, eivät halua nähdä vaivaa vakuuttaakseen yhteisönsä jäsenet niiden hyvydestä ja merkittävydestä. He ymmärtävät enemmän tai vähemmän intuitiivisesti kuinka paljon työtä vaaditaan ihmisten mielipiteiden muuttamiseksi. He aavistavat, että tällaiset ponnistelut voivat synnyttää ristiriitoja ja vaurioittaa ihmissuhteita. Jokaisessa yhteisössä on säilyttävää energiaa, joka on helpompi aktivoida vastustamaan kuin edistämään kokeilua ja uudistumista. Vanha ja tuttu on turvallista, uudessa on aina jotain varottavaa ja pelättävää.

### Vahvistuva ulkoinen ohjaus

Kun yhteisöllisyys vahvistuu individualismin kustannuksella, on mahdollista, että ihmiset alkavat väheksyä omia moraalisia arvostuksiaan omaksumalla niiden tilalle yhteisönsä moraalin. Tämä tarkoittaa, että he altistuvat ulkoiselle ohjaukselle. He pitävät oikeana sitä, mitä heidän yhteisönsä pitää oikeana. He eivät pidä enää oikeana sitä, mikä olisi heidän mielestään oikeaa. Ulkoinen ohjaus saa ihmiset tekemään asioi-

ta, joita he eivät tekisi, jos he toimisivat omien moraalikäsitystensä ja vakaumustensa mukaan (’t Hart 1990, s. 67). Klassiset psykologiset tutkimukset osoittavat, että on itse asiassa varsin helppoa saada ihmiset tekemään asioita, joita heille perustellaan yhteisöllisillä arvostuksilla ja vaatimuksilla.

Yhteiskunta ja sen instituutiot tarvitsevat ihmisiä, jotka ajattelevat itsenäisesti ja uskaltavat tarvittaessa vastustaa jopa yhteisönsä enemmistöä. Tämä ei suinkaan tarkoita, että he olisivat aina oikeassa, se ei myöskään tarkoita, että he olisivat aina väärässä. Jopa ollessaan väärässä, he voivat pakottaa enemmistön miettimään tavoitteittensa perimmäisiä motiiveja ja tarkastamaan valitsemansa suunnan järkevyyttä.

Ulkoisen ohjauksen vahvistuminen kaventaa ihmisten mahdollisuuksia kävellä ulos yhteisöstään. Hirschmanin mukaan hyväksyminen (voice) ja hylkääminen (exit) ovat inhimillisen elämän perustavaa laatua olevia tiloja. Vahvistuvasta yhteisöllisyydestä johtuen ihmisten on helpompaa jäädä kuin valita ulko-ovi (Hirschman 1970, s. 83). He jäävät ja suostuvat noudattamaan yhteisönsä arvostuksia.

### Vahvistuva ryhmäajattelu

Vahvistuva yhteisöllisyys luo otollista maaperää ryhmäajattelulle. Ryhmäajattelu (groupthink) on Irving Janiksen kirjassaan *Victims of Groupthink* kehittämä käsite, jolla hän tarkoittaa ihmisten korostettua taipumusta yksituumaisuuteen ja välttää sen koettelua ja kyseenalaistamista (Janis 1972). Yhteisöllisistä paineista johtuen ihmiset eivät kerro omista henkilökohtaisista epäilyistään, hiljentävät epäilijät ja tukevat johtajan ehdotuksia (’t Hart 1990, s. 6). Tämä on omiaan vääristämään ihmisten kuvaa todellisuudesta, vahvistamaan liiallista optimismia tuloksista ja vähättelemään asiaan liittyviä eettisiä ongelmia (’t Hart 1990, s. 6).

Yhteisöt epäonnistuvat monista syistä, joista yksi on ryhmäajattelun paine, joka saa ihmiset korostamaan tulosten myönteisyyttä ja vähättelemään kritiikkiä (Lovallo & Kahneman 2003, s. 60). Prosessi kohti ryhmäajattelua alkaa ’t Hartin mukaan vahvistamalla yhteisön sisäistä yhdenmukaisuutta. Yhdenmukaisuutta voidaan pönkittää yhteisöä ja sen saavutuksia koskevilla uhilla ja muutosvaatimuksilla. Yhdenmukaisuus johtaa hänen mukaansa individualististen ulottuvuuksien asteittaiseen karsimiseen (deindividuation), jossa ihmiset ohjautuvat tarkastele-

maan itseään osana ryhmää ja sen vaatimuksia ja luopumaan omista käsityksistään ja tarpeistaan.

Yhdessä vahvistuva yhdenmukaisuus ja heikkenevä individualismi edistävät ryhmäajattelun todennäköisyyttä. Ryhmäajattelu suhtautuu torjuvasti yrityksiin tarkastella kriittisesti yhteisön saavutuksia ja esittää vaihtoehtoisia malleja yhteisön kehittämiseksi. On mahdollista, että suomalainen hyvinvointivaltio elää parhaillaan tätä vaihetta, jolle on ominaista tunteenomainen suhtautuminen vaatimuksiin tarkastella asioita uusista näkökulmista ja dogmaattinen linnoittautuminen hallitsemiin käsityksiin.

Ryhmäajattelun todennäköisyys pakottaa kysymään ovatko esimerkiksi hyvinvointivaltion väitetyt saavutukset niin merkittäviä kuin sen kannattajat uskottelevat ja kuinka tuloksekkaita investoinnit ihmisten hyvinvointiin todella ovat. Olisiko samat tulokset voitu saada aikaiseksi jollain muulla tavalla? Voimmeko olla varmoja niistä syy- ja seuraussuhteista, joiden varassa hyvinvointia tuotetaan? Onko todellakin niin, että hyvinvointivaltio on niin merkittävä keksintö ettei siihen voida puuttua vaarantamatta kehitystä?

## Yhteenveto

Olemme edellä eritelleet individualismin ja kollektivismiin todennäköisiä yhteiskunnallisia seurauksia. Olemme yrittäneet osoittaa, että on hyvin ongelmallista asettaa ongelma niin, että valittavana on joko individualismi tai yhteisöllisyys. Hyvinvointivaltion kannattajat ovat halunneet johdonmukaisesti valita yhteisöllisyyden ja hylätä individualismin.

Tämän valinnan seurauksena yhteiskunnassa ihmisten aloitteellisuus on heikentynyt, heidän toimintansa ulkoinen ohjaus on lisääntynyt, yhä useammat ovat haluttomia astumaan järjestelmän ulkopuolelle ja ryhmäajattelun todennäköisyys on vahvistunut. Nämä ovat sellaisia kollektivismiin seurauksia, joita individualismi ei tasapainota. Nämä ilmiöt esiintyvät yksittäisten ihmisten elämässä, erilaisissa pienissä yhteisöissä, yrityksissä ja julkisissa organisaatioissa. Ne läpäisevät aikaa myöten koko yhteiskunnan.

Henkiselle kulttuurille on aikaa myöten hyvin ongelmallista, jos kollektiivi esimerkiksi hyvinvointivaltiona ymmärretään yksilöä tär-

keämmäksi subjektiksi. Se on ongelmallista, koska mikään kollektiivi ei voi olla yksilöön verrattava subjekti ja koska kollektiivissa jotkut ihmiset ottavat itselleen enemmän valtaa suhteessa muihin kuin olisi suotavaa kun muistetaan, että hekin ovat tiedoiltaan rajallisia, henkisiltä ominaisuuksiltaan vajavaisia ja taidoiltaan puutteellisia. Hyvinvointivaltiossa heidän valtansa on kaikkien yhteiseen hyvään kätkeytyä valtaa, jota he harjoittavat omaksi edukseen.

Individualismia arvioidessaan hyvinvointivaltion kannattajat ovat kohdistaneet huomionsa yksipuolisesti vain sen kielteisinä pidettyihin ominaisuuksiin ja antaneet ymmärtää, että individualismissa ei muita ominaisuuksia olekaan. He ovat yksiselitteisesti väärässä. Yhteiskuntaelämää tarkkailtaessa yksilö voi nähdä puutteita ryhmän toiminnassa, nähdä tarpeelliseksi kritisoida enemmistön suunnitelmia ja murtaa luovuudellaan ja näkemyksellisyydellään ryhmän luontaista taipumusta saavutustensa säilyttämiseen ja puolustamiseen. Äänestämällä jaloillaan eli käyttämällä oikeuttaan astua ulos ryhmästä hän voi valita toiset arvot, tavoitteet ja keinot kuin ryhmänsä.

Kokemuksesta tiedetään, että ryhmä voi olla sokea ja välinpitämätön olosuhteille sekä anteeksiantamaton ja tarpeettoman julma niitä ihmisiä kohtaan, jotka eivät suostu ruotuun. Näissä tilanteissa yksilö, joka uskaltaa asettua yhteisöön vastaan, voi tuoda asioiden käsittelyyn ymmärtämystä ja suvaitsevaisuutta. Hän voi rakentaa siltaa eri toimijoiden ja vaihtoehtojen välille. Individualismi on yhteisöissä vastavoima suppean valtaeliitin hallitsemalle ryhmävallalle.

Yksilöt ovat yleensä epäitsekkeitä ja auttavaisia. He voivat tarvittaessa luopua jopa omasta edustaan lähimmäisensä hyväksi toisin kuin kollektiivit. He voivat auttaa pyyteettömästi, pitää sanansa ja kunnioittaa kanssaihmistensä henkeä ja omaisuutta. On väärin olettaa, että vain kollektiivi pystyy saamaan ihmiset käyttäytymään oikein. Liian pitkälle menevänä kollektivismi kuitenkin tuhoaa nämä individualistiset ominaisuudet.

# 10. HENKILÖSTÖ HYVINVOINTIVALTIOSSA

## *Organisaatioteorian kehitys*

Hyvinvointivaltio on inhimillisiin voimavaroihin perustuva instituutio. Tämä tarkoittaa, että ihmiset vastaavat hyvinvointivaltion toiminnasta. He tulkitsevat arvoja, tuottavat palveluita, kehittävät sääntelyä ja vastaavat kansalaisille taattavista oikeuksista. Ihmiset johtavat ja ovat johdettavina. He miettivät tulevaisuutta ja vastaavat jokapäiväisistä askareista. He kehittävät ja ottavat vastaan kritiikkiä. Erilaisten hallinnollisten prosessien kuten koordinoinnin, delegoinnin, ohjauksen ja valvonnan moitteettomuus ja tehokkuus on heistä olennaisesti riippuvainen. He ovat hyvinvointivaltion virkamiehiä ja poliitikkoja.

Organisaatioteorian kehitys kuvaa henkilöstön muuttuvaa asemaa julkisissa organisaatioissa. Frederick Taylor käynnisti tieteelliseksi liikkeenjohdoksi kutsutun teoreettisen suuntauksen, jossa kiinnostus kohdistui työn tehokkaaseen organisointiin. Kirjassaan *Scientific Management* Taylor kuvasi ajatteluaan, tarkoituksiaan ja menetelmiään. Hän asetti alkuperäiseksi tavoitteekseen tutkia ihmisten ja koneiden (teollisten tuotantoprosessien) välistä vuorovaikutusta (Etzioni 1970, s. 36). Vaikka yleisesti ajatellaan, että Taylor yhdessä muiden tieteellisen liikkeenjohdon vaikuttajien kanssa piti ihmisiä pelkästään teollisen koneiston lisänä, ei kuitenkaan pidä unohtaa, että tämä ei ollut hänen alkuperäinen ajatuksensa ja tavoitteensa (Harisalo & Miettinen 1996, s. 14).

Kun tieteellinen liikkeenjohto tutki työn tehokkuutta, niin Gulickin ja Urwickin esittämä klassinen organisaatioteoria tavoitteli mahdollisimman tehokasta organisaatiota. Tämä on mahdollista miettimällä organisaation perustavaa laatua olevien tehtävien organisointia tarkoituksen, prosessien, asiakaskunnan ja paikan mukaan (Etzioni 1970, s. 38–39, Simon 1979, s. 69 ja Lupton 1975, s. 38). Oletettiin, että eri tehtäviä suorittaville organisaatioille voitiin löytää mahdollisimman tehokas organisaatorakenne, jota koulukunta täydensi keskeisillä johtamisperiaatteilla kuten koordinoinnilla, delegoinnilla, miehityksellä, ohjauksella ja valvonnalla. Klassinen organisaatioteoria on ainakin josain määrin edeltänyt nykyisin suosittua prosessijohtajuuden teoriaa, jonka tunnetuimpia edustajia ovat mm. Hammer ja Champy (ks. Hammer & Champy 1993 ja Hammer 1996).

Western Electric -yhtiön Hawthornen tehtailla Chicagossa suoritettiin vuosina 1927–31 tutkimusten sarja, josta ihmissuhteiden koulukunnaksi kutsuttu organisaatioajattelu sai alkunsa. Tutkimus perustui lähtökohdiltaan tieteellisen liikkeenjohdon hypoteeseihin, joita saadut tulokset eivät kuitenkaan tukeneet. Kävi nimittäin ilmi, että tehokkuus määräytyi myös sosiaalisen eikä pelkästään fyysisen kapasiteetin perusteella, muut kuin taloudelliset palkinnot olivat merkittäviä motivoijia, suurin mahdollinen erikoistuminen ei tuota toivottua tehokkuutta ja että työntekijät reagoivat ryhmänä eivätkä yksilöinä organisaation olosuhteisiin (ks. Etzioni 1970, s. 51). Ihmissuhteiden koulukunnalla on ollut Hawthorne -tutkimusten jälkeen jatkuvasti huomattava vaikutus organisaatioteoriaan.

Byrokratioteoria, jonka tunnetuin edustaja on Max Weber, esitti organisaatiosta teorian, jota pidetään edelleen laaja-alaisena ja kattavana yrityksenä ymmärtää organisaation keskeisiä prosesseja ja rakenteellisia ratkaisuja. Weberin huomion kohteena olivat organisaation auktoriteetti, legitimitetti, valta ja rakenne. Hän auttoi ymmärtämään miksi organisaatio oli väistämättä hierarkkinen, tehokas ja työntekijöistään riippumaton. Weberille byrokratia oli myönteinen kuvaus hyvin toimivasta organisaatiosta. Kokemusten karttuessa byrokratia alkoi saada ensin kriittisiä sävyjä ja muuttui aikaa myöten hyvin kielteiseksi ilmaisuksi.

Konfliktiteoria haastoi ihmissuhteiden koulukunnan oletuksen siitä, että organisaatioissa esiintyviin jännitteisiin ja ristiriitoihin voitiin löytää kaikkia osapuolia tyydyttävä ratkaisu. Konfliktiteorian mukaan organisaatioissa on sellaisia ongelmia, joihin ei yksinkertaisesti löydetä

yhteisesti hyväksytyä ratkaisua. Työntekijät eivät hyväksy esimiestensä ohjeita eivätkä johtajat omistajien valintoja. Strategisten päätösten lisäksi myös useat operatiiviset päätökset ovat pohjimmiltaan kiistanalaisia. Konfliktiteoria kiinnitti huomion valtaan ja vallankäyttöön, alistamiseen ja voittamiseen.

Päätösteoria siirsi huomion työnjaosta, johtamisperiaatteista ja rakenteesta siihen, kuinka päätökset syntyvät. Se oletti, että organisaation tehokkuutta ja toimivuutta voidaan edistää päätöksentekoa parantamalla. Päätösteoria osoittautui nopeasti erittäin monimuotoiseksi alueeksi, jonka jäsentämisessä rationaalisuudesta tehdyillä olettamuksilla on keskeinen merkitys (ks. erityisesti Allison 1971). Täydellisestä rationalismista, jolla ymmärretään arvoja johdonmukaisesti maksimoivaa toimintaa tiettyjen tunnistettujen rajoitteiden puitteissa, on pitkä matka rajoitettuun rationalismiin, jota mm. Simon, Cyert ja March edustavat, ja vielä pidempi matka Braybrooken ja Lindbomin inkrementalismiin ja Drorin päätösmalleihin (ks. Allison 1971, s. 30, Simon 1979, March 1994, Cyert & March 1992, Lindblom 1955, Lindblom 1959, Braybrooke & Lindblom 1970 ja Dror 1968).

Teoria organisaatiokulttuureista alkoi yleistyä 1980-luvulla. Sen perustavaa laatua oleva ajatus oli, että jokaisessa organisaatiossa on tietty kulttuuri, joka ehdollistaa, ohjaa ja suuntaa ihmisiä ajattelemaan ja toimimaan tietyillä tavoilla (ks. esim. Schein 1985, Kilmann 1986 ja Dyer & Dyer 1986). Kulttuurin näkymättömät voimat ovat jopa voimakkaampia kuin rakenne, työnjako ja johtamiskäytännöt. Teorian mukaan onnistunut muutos edellyttää organisaation kulttuurillisten syvärakenteiden muuttamista.

Edellä kuvattujen teoreettisten traditioiden (joiden kuvaus ei ole kuitenkaan kattava) rinnalle on kehittymässä suuntaus, jota voidaan luonnehtia innovaatioita korostavaksi organisaatioteoriaksi (ks. erityisesti Harisalo & Stenvall 2001, s. 35 ja nootissa 47 mainittu kirjallisuus). Se määrittelee johtamisen perusongelman seuraavasti: Kuinka ihmisiä on johdettava, että he antavat organisaatiolleen vastalahjaksi omat ideansa ja oivalluksensa? Tämä kysymyksenasettelu on seurannut organisaatiotutkimusta ajan myötä enemmän tai vähemmän vahvana juonteena, mutta vasta nyt olosuhteet ovat tekemässä siitä teoreettisesti ja empiirisesti varteenotettavan vaihtoehdon johtamisen alueella (Harisalo & Stenvall 2001, s. 25).

Eri organisaatioteoriat tarjoavat toisistaan enemmän tai vähemmän poikkeavan mahdollisuuden kuvata henkilöstön työtä, olosuhteita ja kehittämismahdollisuuksia julkisissa organisaatioissa. Julkiset organisaatiot – valtio ja kunnat – haluavat olla kiistatta hyviä työnantajia kilpaillakseen menestyksellisesti hyvistä työntekijöistä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei julkisilla organisaatioilla olisi lainkaan ongelmia henkilöstöpolitiikassaan ja -hallinnossaan. Julkiset instituutiot ovat työntekijöilleen ainutlaatuinen työyhteisö sille tunnusomaisine ongelmineen ja ratkaisumahdollisuuksineen.

## *Asiantuntijat ja poliittiset päättäjät*

Julkisen hallinnon henkilöstö edustaa asiantuntemusta omalla hallinnonalallaan. Esimerkiksi ministeriöt ovat korostetusti asiantuntijaorganisaatioita, mutta todellisia asiantuntijoita löytyy jokaiselta hallinnon tasolta. Asiantuntijoille on ominaista, että heillä on akateemisen koulutuksen tuottama teoreettinen ja käytännöllinen tietämys omasta alastaan. Heillä on yleensä myös huomattava kokemus oman alansa työtehtävistä. He tuntevat alansa historian, nykyhetken ja tulevaisuuden suunnitelmat. On tuskin kärjistettyä sanoa, että näissä oloissa poliittiset päättäjät saattavat olla heihin verrattuna enemmän maallikoita kuin asiantuntijoita (Strömbloom 1979, s. 54–57).

Hallinnon asiantuntijoiden painoarvo selittyy myös sillä, että heillä on mahdollisuus ja heiltä edellytetään paneutumista alansa vaihtoehtoihin kehitysnäkymiin ja ongelmien erilaisiin ratkaisumalleihin. Heillä on yleensä riittävästi aikaa ja voimavaroja seurata tutkimusta, syventyä asiaan ja valita kriittisesti. He voivat keskustella ja väitellä keskenään erilaisista vaihtoehdoista. Tästä seuraa, että hallinnon asiantuntijoilla on pysyvä asema, kun taas poliittiset päättäjät saattavat vaihtua määräajoin. Tiedon ja kokemuksen perusteella heillä on yleensä vahvempi asema kuin poliittisilla päättäjillä.

Julkinen hallinto on kuitenkin perusluonteeltaan poliittinen organisaatio, jota ei voida johtaa suoraviivaisesti aivan samoilla periaatteilla kuin yritystä. Julkisen hallinnon perustarkoituksena on palvella koko yhteiskuntaa ja mahdollistaa tarvittaessa sen eri sektoreiden toiminta mahdollisimman luotettavasti ja tehokkaasti. Julkisen hallinnon ideana



on taata ihmisten tasa-arvo lain edessä ja tuottaa heille tietyt yhteiset palvelut. Julkisen hallinnon on huolehdittava ongelmista ja tehtävistä, joihin yksityiset yritykset ja kansalaisjärjestöt eivät puutu. Julkinen valta käyttää kansalaisilta kerättyjä verovaroja, joiden perimmäisenä tarkoituksena on hyödyttää mahdollisimman monia kansalaisia. Nämä valinnat ovat poliittisia valintoja, joita ei voida perustaa voittomotiiviin eikä välttämättä myöskään vapaaehtoisuuteen.

Poliittisista valinnoista seuraa, että julkiset organisaatiot toimivat poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen alaisina. Hallinnon asiantuntijat saattavat tuntea jälkimmäisen ohjauksen itselleen mieluisammaksi vaihtoehdoksi kuin poliittisen ohjauksen. He voivat pitää poliittisia tarkoituksiperiä lyhytnäköisinä, jopa virheellisinä. He voivat olla sitä mieltä, että poliittiset tavoitteet ovat ristiriidassa aikaisempien saavutusten kanssa ja että ne saattavat jopa tehdä ne tyhjiksi. Hallinnon asiantuntijoiden ja politiikan ammattilaisten välinen suhde on väistämättä etäinen, mutta myös jännitteinen. Kuinka tämä ongelma on ratkaistava julkisissa instituutioissa?

Ratkaisu ei voi olla se, että hallinnon asiantuntijat hyväksyvät vasta-vaiteita poliittiset tavoitteet eikä se, että politiikka joutuu suhteuttamaan tavoitteensa asiantuntijoiden tarjoamiin mahdollisuuksiin ja näkemyksiin. Ratkaisua ongelmaan on etsittävä rakentavasta dialogista, avoimesta vastakkainasettelusta tai niiden yhdistelmästä.

Kirjassaan *Social Science and Public Policy* Martin Rein ehdottaa dialogiksi kolmivaiheista prosessia, jossa ensimmäisenä vaiheena on kartoittaminen (mapping). Tässä on kysymys menettelytavasta, jossa tavoitteena on luoda mahdollisimman looginen kuvaus arvojen, tavoitteiden ja vaikutusten ketjusta. Kartoittamisessa otetaan kantaa tavoitteiden ja keinojen väliseen suhteeseen, kohteena olevan ilmiön perustana olevista syy- ja seuraussuhteista sekä mahdollisiin vaikutuksiin. Toisessa vaiheessa, jota Rein kutsuu luokitteluksi (coding), luodaan viitekehys, jonka avulla erilaiset arvot selkeytetään ja järjestetään loogiseksi kokonaisuudeksi. Kolmas vaihe, jota Rein kutsuu palautteeksi (feedback), kuvaa prosessia, jonka avulla arvioidaan millaisia vaikutuksia arvoja toteuttavat toimenpiteet tuottavat.

Kartoittaminen ja luokittelu ovat päätöstä edeltäviä vaiheita ja tästä syystä luonteeltaan ehdolliseen ja pohjimmiltaan epävarmaan tietoon perustuvia arvauksia ja käsityksiä. Näiden vaiheiden laatu riippuu historiallisten tosiseikkojen hallinnasta, näkökulmien runsaudesta ja oival-

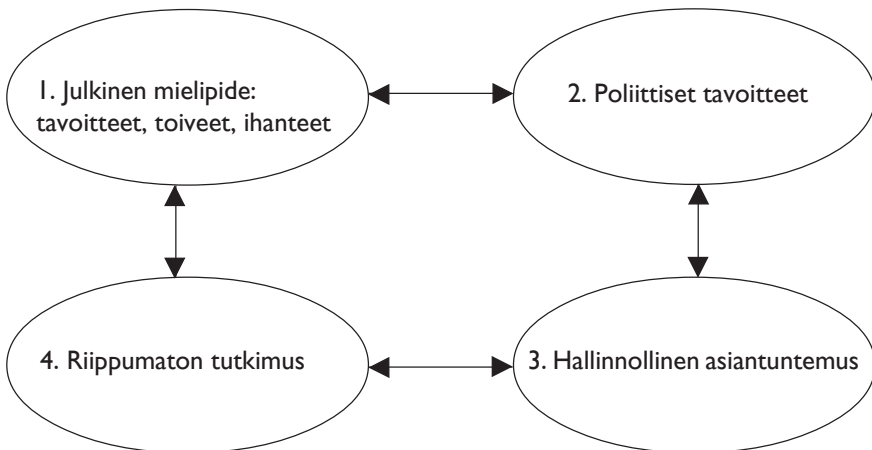
lusten luovuudesta. Palaute perustuu havainnointiin siitä, mitä todella tapahtuu.

Poliittisia tavoitteita koskeva julkinen keskustelu voi omata usein piirteitä avoimesta vastakkainasettelusta. Puolueet kamppailevat ehdotuksillaan ja suosituksillaan kansalaisten suosiosta julkisissa tiedotusvälineissä, eduskunnassa ja kuntien valtuustoissa. Kansalaiset ottavat mielellään osaa tällaiseen keskusteluun. Avoin vastakkainasettelu on hyödyllistä, koska se tuo esille mielipiteitä ja näkemyksiä, joista poliitikot ja asiantuntijat saattavat olla täysin tietämättömiä. Se rikastuttaa kartoitusta ja luokittelua. Se nostaa esiin jännitteitä ja arvauksia vaikutuksista. Poliitikot ja asiantuntijat eivät voi olla täysin perillä yhteiskunnallisten olosuhteiden monimutkaisuudesta eivätkä suosimiensa vaihtoehtojen riittävydestä.

Poliittis-hallinnollinen päätöksenteko on väistämättä hidasta. Hallinnon asiantuntijoiden on sopeutettava tietonsa ja kokemuksensa poliittisen prosessin ja kansalaiskeskustelun lainalaisuuksiin. Poliittisten päättäjien on sopeutettava pyrkimyksensä hallinnon asiantuntemuksen tietämykseen ja julkisten tiedotusvälineiden karkeasti ilmentävään yleiseen mielipiteeseen. Poliittinen päätöksenteko on monien eri tekijöiden yhteisvaikutuksen tulos. Kuvio X.1 havainnollistaa edellä sanottua.

KUVIO X.1.

Hallinnollinen asiantuntemus ja muut yhteiskunnalliset tietolähteet



Kuvio X.1 ilmentää demokraattista komentoketjua, joka alkaa normatiivisen käsityksen mukaan kansalaisten tavoitteista, toiveista, tarpeista ja yhteiskunnallisista ihanteista. Näistä taas poliittiset puolueet ammentavat omat ohjelmansa, joiden toteuttamisesta ne keskustelevat hallinnon asiantuntijoiden kanssa. Riippumaton tieteellinen tutkimus on neljäs tiedollinen kivijalka yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa. Normatiivisesti ymmärrettyinä se edustaa muista yhteiskunnallisista instituutioista riippumatonta ja itsenäistä tiedon tuottajaa, jonka oletetaan rikastuttavan, kyseenalaistavan ja laajentavan julkista mielipidettä, poliittista tahtoa ja hallinnollista asiantuntemusta.

### *Kansalaisten komentoketjusta eliitin komentoketjuun*

Empiirinen tutkimus ei tue suoraviivaisesti käsitystä demokraattisesta komentoketjusta. Kansalaismielipide ei välttämättä käynnistä poliittista prosessia eikä poliittinen prosessi ohjaa automaattisesti hallinnollisen asiantuntemuksen käyttöä. On väitetty, että sanomalehdistö ja sähköiset tiedotusvälineet ovat omaksuneet poliittisilta puolueilta niiden perinteiset tehtävät yhteiskunnallisten ongelmien tunnistajina, määrittelijöinä ja ratkaisuvaihtoehtojen esittäjinä ja että juuri siksi puolueet suhtautuvat niihin kriittisesti.

On mahdollista, että tiedotusvälineillä ei ehkä sittenkään ole niin merkittävää asemaa demokraattisen komentoketjun käynnistäjinä kuin esimerkiksi hallinnollisella asiantuntemuksella. Poliittiset puolueet ovat omia valintoja tehdessään riippuvaisia hallinnon asiantuntijoista. He eivät välttämättä mukaudu poliittisen neuvonantajan ja toteuttajan rooleihin, sillä ministeriöillä ja virastoilla voi olla omia politiikasta enemmän tai vähemmän riippumattomia tavoitteita, joita ne pyrkivät edistämään (Paloheimo & Wiberg 1997, s. 168). Hallinnon asiantuntijat voivat halutessaan harhauttaa poliittisia päättäjiä ja säädellä heille jaettavan informaation luonnetta ja määrää (Paloheimo & Wiberg 1997, s. 168). Ministereistä, joiden pitäisi ajaa kansalaisten etua, on tullut johtamiensa ministeriöiden asianajajia (Paloheimo & Wiberg 1997, s. 168).

Paloheimon ja Wibergin mukaan näyttää siltä, että julkinen hallinto asiantuntijoihin käynnistää yhteiskunnallisen komentoketjun. Se alkaa hallinnosta, etenee hallituksesta eduskuntaan ja eduskunnasta kansalaisiin (Paloheimo & Wiberg 1997, s. 168). Tässä ketjussa tiedotusvälineet ovat poliitikkojen tavoin riippuvaisia hallinnon tuottamasta materiaalista. Hallinnon asiantuntijat osaavat käyttää tiedotusvälineitä tarvittaessa taitavasti hyväkseen jopa niin, että se vääristää kansalaisten ja poliitikkojen mielikuvaa tiedotusvälineiden vallasta.

Hallinto ostaa tutkimusta yliopistoilta moniin eri tarkoituksiin, joista yksi keskeisimmistä on arviointi. Taloudellisessa mielessä julkiset viranomaiset ovat yliopistoille merkittävä asiakasryhmä. On kuitenkin väärin väittää, että ostaja määrää tulokset ja heikentää samalla tieteellisen tutkimuksen autonomiaa. Väärin ei ole kuitenkaan väittää, että julkisen hallinnon ajankohtaiset tarpeet ja vaatimukset ohjaavat ja määrittävät yhä enenevässä määrin sitä, mistä tutkijat ovat kiinnostuneita ja mitä he tutkivat. Yhteiskuntatieteet ovat omaksumassa itselleen julkisen politiikan tukijan roolin, joka heikentää niiden itsenäisyyttä ja herkkyyttä määrittellä itse tutkimusongelmat. Ne ovat osa julkisen politiikan tekoa.

On todella mahdollista, että hallinnon asiantuntijoilla on jo liian ohjaava asema yhteiskuntapoliittisessa komentoketjussa. Heille ei riitä, että julkinen hallinto huolehtii kansalaisten tasa-arvosta lain edessä ja vastustaa voimakkaiden ryhmien pyrkimyksiä saada erilaisia etuja ja tukiä yhteisestä kukkarosta. He määrittävät yhteiskunnalliset arvot ja kanoivat ne poliittisiksi päätöksiksi kaikkien noudatettaviksi. Heidän arvostuksensa määrittävät kehityksen suuntaa ja kansalaisille tarjottavia vaihtoehtoja. Poliittinen valta on korvautumassa hallinnollisella asiantuntemuksella. Koska asiantuntemusta on huomattavasti vaikeampi haastaa ja kyseenalaistaa kuin poliittista valtaa, hyvinvointivaltiolla on vahva perusta. Se ei ole enää poliitikkojen luomus, vaan objektiiviseen ja riippumattomaan tietoon perustuva konstruktio.

Jos edellä kuvattu kehitys jatkuu ja vahvistuu, yhteiskuntaamme voi uhata Christopher Laschin kirjassaan *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy* kuvaama eliitin vallankumous. Laschin mukaan eliitin vallankumouksella on kaksi merkittävää, toisiaan vahvistavaa vaikutusta, joista ensimmäinen on se, että eliitti etäännyy muusta yhteiskunnasta. Tässä prosessissa eliitti elää omista arvoistaan ja päämääristään. Toinen vaikutus on perinteisten demokraattisten prosessien heik-

keneminen, kun eliitti huomaa mahdolliseksi siirtää arvonsa ja arvostuksensa lainsäädännön avulla muiden kansalaisten noudatettaviksi. Eliitin vaikutusvallan kasvu vaikeuttaa kansalaisten mahdollisuuksia kiistää ja kyseenalaistaa sitä.

## *Johtamisen ongelmallisuus*

Johtajuuden keskeisimpänä tehtävänä on saada välttämättömät asiat tehdyiksi mahdollisimman inhimillisesti, luovasti ja tehokkaasti. Johtajat luovat ihmisille työnteon edellytyksiä. He tarjoavat heille innostavia tavoitteita, haasteellisia tehtäviä ja uusia mahdollisuuksia kasvaa ja kehittyä. Johtajien tehtävänä oppia tuntemaan työntekijänsä, auttaa ja tukea heitä. Johtajilta odotetaan paljon ja ajoittain jopa enemmän kuin on realistista.

Kokonaisuutena ottaen julkisen hallinnon johtajat ovat joko yhtä hyviä tai huonoja kuin johtajat yksityisellä sektorilla. Heidän ongelmansa on se, että he toimivat todennäköisesti vaikeammassa ympäristössä kuin virkaveljensä ja -sisarensa markkinoilla. Yritykset voivat kasvaa ja laajentua markkinoiden mukaan, kun taas julkisten organisaatioiden on toimittava niille annettujen taloudellisten raamien puitteissa. Yrityksissä on luonnollista omaksua työtä säästäviä ideoita, jolloin ihmisille on joko löydettävä uutta työtä tai heidät voidaan sanoa irti. Tämä dynamiikka on julkisissa organisaatioissa huomattavasti jähmeämpää. Toisin kuin julkiset organisaatiot, yritykset voivat vaihtaa omistajaa ja toimialaa markkinoiden muutosten myötä suhteellisen helposti.

Julkisella sektorilla johtajien isäntiä ovat poliitikot, jotka eivät välttämättä arvioi johtajiaan samalla tavoin kuin omistajat johtajiaan yrityksissä. Poliitikkojen ja johtajien välisten suhteiden ongelmallisuus korostuu erityisesti kuntasektorilla, kun poliitikot alkavat erottaa kunnanjohtajiaan. Poliitikot voivat myös puuttua tarpeettomasti tai yksipuolisesti motiivein virastojen ja laitosten johtamiseen. Yrityksissä omistajat voivat varmistua suoraviivaisemmin johtajien menestyksestä kuin julkisissa organisaatioissa.

Julkiset organisaatiot eivät voi olla aina niin hyviä työnantajia kuin työntekijät toivoisivat. Kärjistäen ilmaistuna julkiset organisaatiot eivät voi monista hyvin ymmärrettävistä syistä kehittyä niin nopeasti kuin

johtajat ja johdettavat toivoisivat. Ideat, joita he pitävät hyvinä, eivät ole välttämättä poliittisesti hyväksyttäviä tai taloudellisesti mahdollisia. Taulukko X.1 kuvaa eräitä keskeisimpiä ongelmia julkisten organisaatioiden johtamisessa.

#### TAULUKKO X.1. Johtamiseen liittyviä ongelmia julkisissa organisaatioissa

KRITEERI	KRITEERIN ONGELMALLISUUS
1. Yhteiset tavoitteet	Arvostusten erilaisuus rajoitteena
2. Urakehitys	Rajalliset mahdollisuudet edetä uralla, eteneminen uralla ei selity välttämättä ammattitaidolla
3. Virastojen yhteistyö	Virastot kilpailevat samoista voimavaroista
4. Taloudellinen kehitys	Ankarat taloudelliset rajoitteet, joissa on pysyttävä
5. Keskitetty johto	Usein erimielinen ja päättämätön
6. Dialogi	Ideologiset tekijät vaikeuttavat pyrkimystä yhteisymmärrykseen
7. Toiminnan kriteerit	Moninaiset ja vaikeasti yhteen sovitettavissa
8. Konfliktit	Riittämättömät taidot käsitellä luovasti ristiriitoja
9. Palkitseminen	Rajalliset mahdollisuudet

Julkisella sektorilla johtajia, jotka onnistuvat edes kohtuullisesti tavoitteissaan ja saavat työntekijänsä kehittämään itseään ja työtään, on todella syytä onnitella. Työnantajien on kehitettävä johtajiaan ja johtajien on valmennettava työntekijöitään. Tämä on yksi keskeisimmistä mahdollisuuksista saada ihmiset arvostamaan julkisissa organisaatioissa tehtävää työtä ja pitämään niitä potentiaalisina työnantajina itselleen.

### Yhteenveto

Olemme edellä käsitelleet henkilöstöä hyvinvointivaltiossa. Hyvinvointivaltio elää ja saa voimansa työntekijöistään. Perustavaa laatua olevia julkisia tehtäviä on tuskin mahdollista automatisoida tai muuttaa halvan tuotannon maihin. Julkiset palvelut, julkinen sääntely ja tulonsiirrot vaativat oman ammattikuntansa. Vaikka jokainen toivoo, että henkilöstöä koskevat asiat olisi hoidettu parhaalla mahdollisella tavalla,

henkilöstöasioissa on silti ongelmia, jotka on avoimesti kohdattava ja kyettävä ratkaisemaan. Institutionaalisen analyysimme lähtökohtana on, että julkisten tehtävien on oltava osaaville ihmisille yhtä merkittävä uramahdollisuus kuin yksityisen sektorin tarjoamat työtilaisuudet.

Julkiset tehtävät ovat korostetusti asiantuntijatehtäviä, joissa on otettava huomioon sekä poliittinen että ammatillinen ohjaus. Esitimme, että ratkaisua tähän ongelmaan on etsittävä politiikkaa ja hallintoa synergisesti yhdistävästä dialogista samalla kun julkisessa mielipiteessä on sallittava mahdollisuus käsitellä avoimesti ristiriitoja. Korostimme myös, että hallinnon ammattilaisten tulisi jatkuvasti ja kriittisesti miettiä suhdettaan kansalaisten tahdistamaan demokraattiseen komento-  
ketjuun. Vaikka vaatimus voi olla epärealistinen käytännössä, se pakottaa hallinnon asiantuntijat miettimään omia motiivejaan ja pyrkimyksiään ja minimoii samalla eliitin vallankumouksen todennäköisyyttä.

Johtamisen institutionaaliset edellytykset ovat julkisella sektorilla mielestämme huomattavasti ongelmallisemmat kuin yksityisellä sektorilla. Johtajuutta on kuitenkin kyettävä kehittämään ja arvostamaan julkisissa organisaatioissa. Ihmisten halu tehdä ja kehittää työtään on olennaisesti riippuvainen johtajuudesta. Julkinen hallinto tarvitsee osaavia johtajia myös tulevaisuudessa.

# II. HYVINVOINNIN RAHOITUS HYVINVOINTIVALTIOSSA

## *Rahan paradoksit*

Eettisyyden arvostus ja tavoittelu korostuvat hyvinvointivaltiollisessa ajattelussa ja käytännöissä. Hyvinvointivaltiossa halutaan tehdä itseisarvollisia asioita, joita ei oikeastaan pitäisi arvioida rahassa, vaikka se olisi mahdollistakin. On kuitenkin paradoksaalista, että hyvinvointivaltion kansalaisille tarjoamat ratkaisut ovat luonteeltaan enemmän taloudellisia kuin eettisiä. Kansalaiset haluavat hyvinvointivaltiolta konkreettisia taloudellisia etuja. He olisivat todennäköisesti kovin pettyneitä, jos he saisivat rahan sijasta eettisiä neuvoja eli tietämystä ja viisautta omien ongelmiansa prosessoimiseksi ja ratkaisemiseksi.

Toinen hyvinvointivaltion paradoksi on, että raha ei välttämättä auta saajaansa käyttäytymään eettisesti eikä noudattamaan aikaisempaa huolellisemmin niitä arvoja, periaatteita ja normeja, jotka voisivat edistää heidän onnistumisensa todennäköisyyttä. On tietenkin ihmisiä, jotka selvittävät saamallaan rahalla ongelmansa ja pystyvät siksi välttämään ne tulevaisuudessa. Heitä raha auttaa ja se voi jopa lisätä heidän eettisyyttään. Tähän problematiikkaan liittyy kolmas paradoksi, jonka mukaan hyvinvointivaltio ei ole onnistunut tekemään itsekäistä ja ahneista ihmisistä eettisiä, koska hyvinvointivaltion menoihin kohdistuu jatkuva kasvupaine. Hyvinvointivaltiossa on siis monia ihmisiä, jotka tukeutuvat rahan toivossa enemmän julkiseen valtaan kuin omiin voimavaroihinsa.



Hyvinvointivaltio on todellakin paradoksaalisesti hyvin suuressa määrin rahasta riippuvainen instituutio. Se on sitä jopa siinä määrin, että verotuksella kerättävien varojen lisäksi valtion on otettava lainaa tyydyttääkseen rahallisiin etuihin ja hyötyihin kohdistuvat sitoumukset ja vaatimukset. Eettisyyden korostaminen on keskeinen syy siihen, miksi rahan organisointiin ja käyttöön liittyvät ongelmat ovat jääneet yllättävän vähälle huomiolle ja pohdinnalle. Koska rahalla on keskeinen rooli hyvinvointivaltiossa, siitä ja siihen liittyvistä ulottuvuuksista on voitava puhua avoimesti.

Hyvinvointivaltiossa arvostetaan tasa-arvoa erittäin voimakkaasti. Kuitenkin se rikkoo tasa-arvoa rahoitusta järjestäessään, kun eri ihmisten on maksettava erilaisia määriä tuloistaan hyvinvointivaltion ylläpitämiseksi. Hyvinvointivaltio puolustaa oikeudenmukaista yhteiskuntaa, mutta sallii tilanteen, jossa jotkut ihmiset saavat enemmän julkisia hyötyjä kuin mistä he maksavat ja jotkut ihmiset eivät saa lainkaan vastinetta verovaroiheen. Se edistää kaikkien kansalaisten osallistumista, mutta kiinnittää enemmän huomiota vaatimuksiin kuin niiden täyttämisestä aiheutuviin velvollisuuksiin.

Raha on olennainen hyvinvointivaltiollinen instituutio. Käytännössä on vaikeaa erottaa raha muista hyvinvointivaltiollisista käytännöistä ja suunnitelmista, vaikka analyttisesti asia kyllä onnistuu. Eettisin argumentein rahaa ei voida tuomita (dualisoida) suoralta kädeltä epäeettiseksi ja siksi torjuttavaksi instituutioksi. Raha ei ole itsenäinen yksilöön verrattava subjekti. Raha ei tee mitään itse, mutta ihmiset voivat käyttää sitä hyviin tai huonoihin tarkoituksiin.

## *Verotus hyvinvointivaltiossa*

Valtio tarvitsee tehtäviensä hoitamiseksi tuloja, jotka se kerää verotuksella. Verotus on hallitusvallan käytössä oleva suuri etuoikeus (Adams 1993, s. 451). Adamsin mukaan verotus asettaa valtiolle ja kansalaisille kaksi eettistä velvoitetta. Näistä ensimmäinen on se, että valtion on arvioitava ja kerättävä veronsa oikeudenmukaisesti sekä hallinnoitava ja käytettävä verotulonsa moitteettomasti (Adams 1993, s. 451). Kansalaisten eettinen velvoite on, että heidän on maksettava oma osansa jul-

kisen vallan tehtävistä, jotka palvelevat heitä kaikkia samansuuntaisesti (Adams 1993, s. 451).

Valtiot ovat usein epäonnistuneet omassa osuudessaan ja kansalaiset arvioivat eri tavoin verotuksen rasittavuutta, oikeudenmukaisuutta ja moitteettomuutta. Taulukko XI.1 kokoaa Adamsin historiallisessa tutkimuksessaan tekemät havainnot verotuksen vaikutuksista valtioihin ja kansoihin (Adams 1993, s. 451–454).

#### TAULUKKO XI.1. Verotuksen vaikutuksia valtioihin ja kansoihin

1. Monet suuret valtiot ovat tuhonneet itsensä verotuksella. Vastaavasti monet valtiot ovat onnistuneet edistämään kasvua ja yrittäjyyttä verotuksella
2. Kattava verotus kaventaa kansalaisten vapautta
3. Kattava verojärjestelmä vahvistaa verohallinnon valtaa suhteessa kansalaisiin sekä lainsäädäntöön ja lainkäyttöön
4. Antiikin kreikkalaiset synnyttivät ensimmäisen sivilisaation keksimällä, että despotismi on väärän verojärjestelmän seuraus
5. Hyväksyttävä verojärjestelmä perustuu kansalaisten mahdollisimman laajalle yksimielisyydelle
6. Kohdennetut verovähennykset ovat epäoikeudenmukaisia, koska ne rikkoivat kansalaisten tasa-arvoa lain edessä
7. Veropäätökset ovat synnyttäneet usein väkivaltaa ja vallankumouksia
8. Kun verotus kiristyy, verojen välttely kiihtyy. Laajalle levinnyttä veronkiertoa on hyvin vaikeaa saada lopetetuksi
9. Kun hallitus verottaa rikkaita, kansakunnan vauraus alkaa nopeasti vähetä
10. Verotuksen progressiivisuudessa on vaikea osoittaa muita periaatteita kuin poliittista mielivaltaa

Verojärjestelmässä on potentiaalia sekä hyvään että pahaan. Ongelma on siinä, että ihmisten käsitykset hyvästä ja pahasta saattavat vaihdella huomattavasti. Ihmiset arvioivat myös verotusta poliittisten tarkoitusten mukaan, joilla ei ole välttämättä mitään tekemistä verojärjestelmän oikeudenmukaisuuden tai kansalaisten yksimielisyyden kanssa. Verotus on altis erilaisille poliittisille vaikutteille ja motiiveille. Ne saattavat huomaamatta muuttaa verotuksen sisältöä ja luonnetta.

Ajan myötä uusia veromuotoja on eri perustein omaksuttu käyttöön. Poliittisessa keskustelussa käydään kauppaa eri veromuotojen kesken. Esimerkiksi palkkatulojen verotusta voidaan vaatia kevennettäväksi edellyttäen, että kiinteistövero nostamalla valtio voi korvata menetykset. Tällaisessa pohdinnassa unohtuu liian helposti, että kansalaiset

maksavat kaikki verot, olipa niiden keräämisen tapa mikä tahansa. He maksavat veronsa joko palkasta, asumisesta ja kulutuksesta tai niistä kai- kista. Jos yhtä veron muotoa vähennetään ja toista samalla lisätään, kans- salaisten kannalta tilanne ei muutu miksiäkään.

Teoreettisesti on tietenkin huomattava, että veromuodot eivät ole välttämättä kattavia. Työssäkäyvät maksavat palkkaveroa, mutta eivät ihmiset, jotka eivät käy työssä tai jotka elävät pääomatuloilla. Ainoas- taan pääomatuloa verottamalla palkansaajat voisivat välttyä veroilta. Kiinteistövero voi tuntua houkuttelevalta vaihtoehdolta, koska kiinteis- töjen omistajat maksavat sen. Kiinteistövero siirtyy kuitenkin vuokriin, jolloin vuokralaiset maksavat sen. Talletusten verottaminen rasittaa tal- lettajia, mutta ei ihmisiä, jotka laittavat tulonsa välittömään kulutuk- seen. Kulutusverot rasittavat kuluttajia. Ne eivät rasita ihmisiä, jotka eivät kuluta. Ne saattavat kuitenkin estää joitakin kuluttamasta, jolloin ne vähentävät hyvinvointia. Verotus voi olla rakenteellisilta ominai- suuksiltaan aina jossain määrin epäoikeudenmukaista ja epätasa-arvoista.

Verotuksen kehittämisen ongelmiin ei ole helppoja ratkaisuja. On mahdollista, että mitä mutkikkaammaksi verojärjestelmä muuttuu, sitä enemmän siihen voi sisältyä epävarmuutta, poliittista harkintaa ja piile- viä ongelmia. Verotuksen tulisi siksi olla riittävän yksinkertaista ja rasi- tukseltaan mahdollisimman oikeudenmukaista ja tasa-arvoista. On mah- dollista, että täysin optimaalista verojärjestelmää tuskin mikään valtio pystyy kehittämään.

Verojärjestelmä on tapa kerätä valtion tarvitsemat tulot. Poliittisesti keskeistä on päättää niistä tavoitteista ja tarkoituksista, jotka valtio to- teuttaa yleisillä varoilla, ja vasta tämän jälkeen on mietittävä kuinka se kerää tarvitsemansa varat. Varojen keruuta pohtiessaan valtion on etsit- tävä verotukseen käytäntöjä, jotka minimoivat epäoikeudenmukaisuut- ta, epätasa-arvoa ja poliittisen mielivallan mahdollisuutta. Tämä tar- koittaa, että valtion on kohdistettava huomio tarvitsemiensa tulojen hankintaan eikä niinkään siihen, kuinka se voisi saada kaikkien kaikki tulot verotuksen kohteeksi. Jälkimmäinen ajattelutapa kasvattaa tar- peettomasti valtion tehtäviä, joista voi olla myöhemmin vaikeaa päästä eroon.

Verotus on todellakin vain keino rahoittaa valtion tehtävät ja velvol- lisuudet. Huomion kohdistaminen yksinomaan verotukseen ei riitä, vaan samalla on arvioitava niillä rahoitettavia kohteita. Ovatko kaikki valtion tehtävät välttämättömiä? Onko jokainen vaatimus lisätä valtion

velvollisuuksia automaattisesti oikeutettu? Julkisten viranomaisten pitäisi kyetä kriittisesti arvioimaan tehtävänsä ja velvollisuutensa yhteisymmärryksessä ja -työssä poliittisten päättäjien kanssa. Tähän tarvitaan muutakin toimintaa kuin vain arvioivaa tutkimusta.

Verotusta voidaan verrata veden nostamiseen kaivosta. Aluksi tuntuu siltä, että kaivosta voidaan nostaa vettä vaikka kuinka paljon erilaisiin tarkoituksiin. Ämpärien kokoa voidaan kasvattaa ja moottoreilla voidaan korvata pumppaaminen. Kuitenkin jossain vaiheessa kaivo alkaa ehtyä ja veden tarvitsijoiden on ryhdyttävä sääntelemään veden käyttöä ja vähentämään sen käyttökohteita. Kun kaivo on tyhjentynyt, sitä on vaikea täyttää uudelleen.

Aluksi monet erilaiset tulomuodot voivat luoda käsityksen, että valtiolla on käytössään ehtymättömät taloudelliset resurssit. Poliittisten tavoitteiden lukumäärän laajentuessa ja lisääntyessä verotusta on kiristettävä. Aikaa myöten kansalaisten voimavaroista yhä suurempi osa menee valtiolle ja kansalaisten mahdollisuudet huolehtia itsestään ja läheisistään heikkenevät. He tulevat yhä riippuvaisemmiksi valtiosta, joka on puolestaan entistä riippuvaisempi siitä, että se pystyy kiristämään verotusta ja löytämään uusia verotettavia tuloja. Tätä skenaariota mietittäessä on helppoa huomata, että kansalaisiaan paljon verottava valtio ei voi olla vahva, jos sen kansalaiset ovat verotuksen vuoksi heikkoja. Toinen vaihtoehto on se, että valtio tekee vain hyvin huolellisesti harkittuja asioita ja mahdollistaa sen, että kansalaiset voivat kehittyä taloudellisesti omavaraisiksi ja riippumattomiksi. Tällaiset kansalaiset pystyvät hankkimaan omilla varoillaan tarvitsemansa, jota he nyt odottavat julkiselta vallalta.

## *Verotuksen vaikutus taloudelliseen kasvuun*

Korkeaan verotukseen tukeutuvat hyvinvointivaltiot näyttävät kuitenkin unohtavan, että verotuksen kiristämisen ja sen myönteisten vaikutusten välillä ei ole välttämättä myönteistä riippuvuutta. Ruotsi on esimerkki maasta, jossa korkea progressiivinen verotus on johtanut valtion verotulojen laskuun vuodesta 1971 alkaen (Sandberg 3–4/2003, s. 40). Kun Ruotsin hallitus lisäsi voimakkaasti verotuksen progressiota vuonna 1971, talouden kasvu, joka oli ollut 6,5% vuonna 1970, putosi jyr-

kästi 0,9% vuonna 1971 (Sandberg 3–4/2003, s. 40). Kun taloudellinen kasvu oli ollut 1960-luvulla keskimäärin 4,6% vuodessa, niin 70-luvulla se oli keskimäärin 2% vuodessa ja 80-luvulla keskimäärin 1,9% vuodessa (Sandberg 3–4/2003, s. 40). OECD:n ostovoimalla tasoitettun bruttokansantuotteen mukaan Ruotsi on pudonnut 70-luvun 3. sijalta 17. sijalle ja Maailmanpankin listalla Ruotsi on pudonnut sijalta 4 sijalle 21 (Sandberg 3–4/2003, s. 40).

Ruotsin kokemukset antavat aiheen epäillä olettamusta jatkuvasti kiristyvän verotuksen myönteisestä vaikutuksesta taloudelliseen kasvuun. Korkea verotus näyttäisi paremminkin heikentävän kuin vahvistavan taloudellisen kasvun mahdollisuuksia. On olemassa raja, jota on tosin vaikea tunnistaa ja jonka ylittäminen verotuksessa saa aikaan kielteisiä vaikutuksia. Hyvinvointivaltiossa on kuitenkin tapana ajatella, että verotusta kiristämällä ja uusia verolähteitä etsimällä kansalaisten hyvinvointia voidaan lisätä. Jos asia olisi todella näin, optimaalinen kasvu olisi saavutettavissa, kun valtio ottaa kaikkien tulot verotuksella itselleen.

Kiristyvään verotukseen kohdistuvasta kritiikistä vakavin on se, että julkinen valta ei voi tehdä kaikkea itse, ei edes silloin, jos se voisi verottaa kansalaisia kuin se haluaisi. Siksi kiristyvä verotus muuttaa huomattavasti taloudellista elämää yksilöarvoiseksi ja luo jännitteitä eri sosiaaliryhmien välille.

Julkinen politiikka, joka uskaltaa lievittää verotuksen ankaruutta, voi saada ihmeitä aikaiseksi. Verotusasetta vähentämällä valtion verotulot voivat jopa nousta. Kun Suomi laski muutama vuosi sitten pääomaerotusta, valtion verotulot lisääntyivät. Kun Suomi helpotti käytettyjen autojen tuonnin verotusta, valtion verotulot eivät romahtaneet, vaan päinvastoin lisääntyivät.

Ruotsila kertoo vastaavista kokemuksista Yhdysvalloista. Hänen mukaansa Yhdysvalloissa tehtiin 1980-luvulla maan historian suurin verojen alennus ja verojärjestelmän muutos, jossa veroprosenttiluokka laskettiin 70%:sta aina 28%:iin. Tämän seurauksena maahan ilmaantui uusia rikkaita, jotka maksoivat liittovaltiolle enemmän veroa kuin koskaan aikaisemmin. Myös muita merkittäviä myönteisiä asioita alkoi tapahtua maan taloudessa (ks. erityisesti Ruotsila 6/2003, s. 407).

Suomen ja Ruotsin esimerkit osoittavat puutteet hyvinvointivaltion kannattajien korkeaa verotusta suosivassa logiikassa. Ne osoittavat myös, että verotusta laskemalla yhteiskunnallisia ongelmia voidaan rat-

kaista eikä suinkaan pahentaa. Jos verojen alentaminen lisää valtion verotuloja, on rationaalista ajatella, että veroja pitää laskea niin kauan kuin valtion verotulot lisääntyvät. Verotuksen optimipiste (jos sellaisesta voidaan ylipäätään puhua) on siinä tasossa, jonka jälkeen verotulot eivät enää kasva. Valtion pitäisi olla huomattavasti kiinnostuneempi saamistaan verotuloista kuin veroprosenteista ja niihin liitettyistä erilaisista argumenteista.

## *Tasavero progressiivisen verotuksen vaihtoehtona*

Progressiivista verotusta pidetään oikeudenmukaisena järjestelmänä, mutta silläkin on luontaiset heikkoutensa. Progression asteen määrääminen on poliittista kädenvääntöä, eri intressien välistä kaupankäyntiä, jonka kohteilla ei ole sanansijaa prosessissa. Jokainen, joka haluaa varmistua tästä ajatuksesta, voi kuvitella mitä hänelle tapahtuisi, jos hänen naapurinsa ja muut lähipiirin ihmiset saisivat oikeuden päättää hänen tulojensa käytöstä yhteisiin tarkoituksiin.

Progressiivisen verotuksen toinen pulma on sen epätasa-arvoa luovassa ulottuvuudessa. On helppoa sanoa, että enemmän ansaitsevien on maksettava enemmän kuin vähemmän ansaitsevien. Kannanotto ei ota kuitenkaan huomioon ponnistusten ja uhrausten erilaisuutta. Se vähentelee ihmisten olosuhteita ja valintoja. Se voi jopa johtaa siihen, että ihmiset alkavat minimoida ponnisteluitaan välttyäkseen progressiolta, teko, joka heikentää yhteiskunnan hyvinvointia.

Kolmas progressiivisen verotuksen ongelma on, että progressiolla on taipumus vahvistua eikä heikentyä. Tätä prosessia on vaikea nähdä, koska progression kiristämisen yhteydessä puhutaan yleensä yhdestä tai vain muutamasta prosenttiyksiköstä kerrallaan. Prosentin tai kahden nousu ei tunnu kenestäkään kovin mullistavalta eikä poliittisen taistelun arvoiselta. Kun ihmiset kiinnittävät yleensä huomionsa vain ehdotettuun muutokseen, heiltä jäävät näkemättä pitkän ajan kehitystrendit.

Tasavero (flat-tax) voi olla harkinnan arvoinen vaihtoehto progressiiviselle verotukselle. Tasaveron ideana on, että jokainen kansalainen antaa ajallisesti saman osuuden työstään ja ponnisteluistaan yhteiseksi hyväksi valtion kanssaan. Tasaveroon kuuluu, että kaikki tulot asetetaan

samalla viivalle ja niitä verotetaan samalla tavoin. Tasavero ratkaisisi siten ongelman, joka on tällä hetkellä palkkatulon ja pääomatulon välillä. Tasaveron ideaa tulisi ehdottomasti tutkia enemmän progressiivisen verotuksen mahdollisena vaihtoehtona.

Tasavero olisi veroteknisesti suhteellisen yksinkertainen toteuttaa. Tosin tasaveron määrittämiseen liittyy samoja pulmia kuin progressiiviseenkin verotukseen. Yleensä oletetaan, että tasavero olisi matalampi kuin korkein progressiivinen veroprosentti, mutta korkeampi kuin alhaisin veroprosentti. Julkisessa keskustelussa tasaverosta on puhuttu alhaisimmillaan 15%:na ja korkeimmillaan 25%:na. Tosin muitakin lukuja on mainittu.

Tasavero on ainakin potentiaalisesti ennustettava. Sen muuttaminen on jossain määrin vaikeampaa kuin progressiivisen verotuksen, koska se koskettaa jokaista kansalaista samalla tavoin. Tasaveron muuttamisesta olisi käytävä laaja poliittinen keskustelu, jota progressiivisen verotuksen muuttamisesta ei politiikassa erityisemmin käydä. Mitä laajempaa ja monipuolisempaa julkinen keskustelu verotuksesta on, sitä paremmin se edistää verotusta koskevia ratkaisuja.

Epäilemättä yksi keskeisimmistä tasaveron vaikutuksista on sen taloudellista aktiivisuutta stimuloiva vaikutus. Oikeudenmukaiseksi koettu tasavero kannustaa luopumaan verojen välttelystä ja motivoi ansaitsemaan. Tasavero kannustaa työhön ja auttaa kansalaisia vapautumaan julkisesta avusta. Tasavero voi jopa alhaisesta prosentista huolimatta tuottaa oletettua enemmän verotuloja valtiolle. Tasaverolla voi olla merkittäviä dynaamisia vaikutuksia, joiden mahdollistamiseksi poliittisten päättäjien on uskallettava katsoa ennakkoluulottomasti huomiseen.

## Yhteenveto

Olemme edellä pohtineet hyvinvointivaltion rahoituksen problematiikkaa ja tunnistanee siinä useita ongelmakohtia. Hyvinvoinnin rahoituksen järjestäminen sisältää samanlaisia asioita ja kiistakysymyksiä, joita julkinen valta yrittää yhteiskunnassa ratkoa. Kohdistimme huomiomme korostetusti verotukseen, joka osoittautui kaksiteräiseksi mieheksi. Poliittinen johto voi saada sillä aikaiseksi sekä hyviä että huonoja tuloksia.

Verotusta pitäisi pohtia laajemmin kuin vain oikeudellisena tai teknisenä kysymyksenä. On tuskin pitkällä tähtäyksellä yhteiskunnalle hyväksi, että valtio korjaa eettisiä ongelmia epäeettisin menetelmin. Jokainen verojärjestelmä on aina jossain määrin epäoikeudenmukainen, epätasa-arvoinen ja poliittisesti kiistanalainen. Nämä ongelmat on tuotava avoimesti esille ja niistä on voitava keskustella rakentavassa hengessä.

Julkisen vallan tarkoituksista päättäminen on ensisijainen ja varojen kerääminen toissijainen asia. Tarkoitukset luovat rahoituksen kysynnän. On tuskin oikein, että valtio kerää ensin rahaa ja miettii sitten mihin se ne voisi käyttää. Tämä tarkoittaa mahdollisuutta aktivoida poliittista prosessia ja saada aikaan poliittista keskustelua.

Verotuksen kehittäminen edellyttää myös uutta ajattelua, jota tasavero edustaa. Tasaveroa pitäisi mielestämme tutkia tehtyä enemmän ja siitä pitäisi käydä laadukasta keskustelua. Pidämme sitä yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan todella harkinnanarvoisena ideana. Se korjaisi monia progressiiviseen verotukseen liittyviä ongelmia.



## 12. LOPPUPOHDINTA

Olemme analysoineet kriittisesti hyvinvointivaltiota päättääksemme onko se todella edelleenkin houkutteleva lupaus vai onko se muuttunut karvaaksi pettymykseksi. Analyyttiseksi lähestymistavaksi valitsimme institutionaalisen analyysin, koska se sallii kysymysten muotoilun ja tutkittavan ilmiön monipuolisen pohdinnan jossain määrin eri tavalla kuin teoriaa testaavassa tutkimuksessa on yleensä tapana. Institutionaalissa lähestymistavassa keskeisin pyrkimys on tavoittaa todellisuutta, joka on jäänyt vähäiselle tai jopa olemattomalle huomiolle teoriaa ja kvantitatiivista mittaamista korostavissa tutkimuksissa.

Aloitimme tarkastelumme valtiosta. Totesimme, että valtioita on erilaisia ja että eroistaan huolimatta ne voivat huolehtia samanlaisista tehtävistä eri intensiteetillä. Tehtävien perusteella on vaikea luonnehtia jotain valtiota hyvinvointivaltioksi. Tehtävien perusteella entistä Neuvostoliittoa voitaisiin pitää hyvinvointivaltiona aivan kuten nykyisiä pohjoismaita. Tehtävien perusteella hyvin totalitaarinen valtio, joka huolehtii tietyistä palveluista ja tulonsiirroista, voi olla hyvinvointivaltio. Tehtävien perusteella hyvinvointivaltion kannattajien kritiikin kohteena olevaa liberaalia valtiota voitaisiin myös pitää hyvinvointivaltiona.

Totesimme, että hyvinvointi on käsitteenä ongelmallinen ja vaikeasti määriteltävä. Hyvinvointivaltiollisissa käytännöissä hyvinvointia mitataan yleensä julkisen rahan määrällä tai julkisen vallan monopolisoiduilla julkisilla palveluilla. Näistä asioista on kuitenkin pitkä matka siihen, mitä hyvinvointi on tai mitä se voisi olla. Näyttää todella siltä, että

hyvinvointi on vielä kartoittamaton käsite. Tilanne on murheellinen. Hyvinvoinnin edistämisen toivossa olemme saattaneet jopa heikentää ihmisten hyvinvointia, koska emme tiedä mitä se on ja mitä meidän pitäisi itse asiassa edistää. Käsitteellisten ongelmien vuoksi *hyvinvointi* ja *hyvinvointivaltio* on kanonisoitu maallisen kritiikin välttämiseksi ja torjumiseksi.

Totesimme, että hyvinvointivaltioita on erilaisia ja että ne ovat kehittyneet omista historiallisista ja kansallisista lähtökohdistaan eri suuntiin. Näissä oloissa on hyvin omahyväistä ja psykologisesti pettävää julistaa oma malli parhaimmaksi mahdolliseksi ja kieltäytyä ottamasta oppia muista. Tätä omahyväisyyttä löytyy etenkin pohjoismaista eikä vähiten Suomesta. Historiallisena konstruktiona kansalliset saavutukset saattavat sisältää kartoittamattomia olosuhteita ja valintoja, joita olisi aika ajoin syytä arvioida uudelleen uuden suunnan ottamiseksi valtiolliselle kehitykselle.

Suomalainen konstruktio hyvinvointivaltiosta vastaa mielestämme Hegelin eettisestä valtiosta esittämää tulkintaa. Eettisen valtion tavoin hyvinvointivaltio on korkein mahdollinen saavutus, ehdottomasti puolustamisen arvoinen yhteiskunnallinen tila, johon päästyään ihmiset ovat korvanneet oman edun pyyteettömyydellä ja omaksuneet korkeita yhteisöllisiä arvoja yhteiskunnallisen toimintansa ohjeiksi. Hyvinvointivaltiossa Hegelin filosofia näyttää toimivan, koska se on ihmisten toiveiden mukaista. Se toimii, koska ihmisten mielissä hyvinvointivaltio muuttuu metafysiseksi ajatteluksi tai utopiaksi, jonka saavuttamiseksi kaikki keinot ovat hyväksyttävissä. Hegelin eettinen valtio ja Marxin kommunistinen yhteiskunta ovat pohjimmiltaan samaa perua ja ne ammentavat poliittisen houkuttelevuutensa ja voimansa samoista inhimillisistä peloista ja toiveista. On mahdollista, että tulevaisuuden historioitsijat saattavat pitää 1900-luvun hyvinvointivaltiollista ajattelua ja rakennustyötä sosialistisiin kokeiluihin verrattavina aikaansaannoksina.

Arvoja koskevassa luvussa totesimme, että yhteiskunnallisesti relevantteja arvoja on useita erilaisia ja että omia valintojaan tehdessään ihmiset joutuvat aika ajoin ottamaan kantaa arvojen ristiriitoihin. Hyvinvointivaltio on keskittänyt itselleen oikeuden päättää yhteiskuntaa keskeisimmin ohjaavista arvoista. Epäilemättä sillä, että kansalaisten ei tarvitse enää itse kohdata arvojen erilaisuutta eikä ratkoa niihin liittyviä ongelmia, on ollut joitakin vaikutuksia kansalaisten poliittiseen psykologiaan.

Hyvinvointivaltiossa tasa-arvosta on tullut ajan myötä johtava ja muut arvot syrjäyttävä arvo. Vaikka tasa-arvo on itsessään moniulotteinen käsite, hyvinvointivaltio on tulkinnut sen korostetusti tulojen ja varallisuuden tasa-arvoksi. Tämä tasa-arvon muoto on altis kritiikille. Olemme sitä mieltä, että ihmisten väliset erot kuten sukupuoli, ulkonäkö, ammatti, tulot ja varallisuus ovat hyvin triviaaleja tasa-arvon kriteereitä. Ne ovat triviaaleja, koska ne ovat tilapäisiä ja satunnaisia ja mieli-  
valtaisen määrittelyn mahdollistavia. Ne ovat kulttuurisidonnaisia ja ajan paineessa muuttuvia käsityksiä toivotusta ja epätoivotusta.

Mielestämme keskeisin tasa-arvon kriteeri on sosiaalinen tasa-arvo, jolla tarkoitamme sitä, että tilapäisistä eroistaan huolimatta ihmiset pystyvät kohtaamaan toisensa tasavertaisina toimijoina, kuuntelemaan toisiaan, ymmärtämään toisiaan ja tekemään työtä yhdessä. Ihmisten välillä vallitsevia tilapäisiä eroja tasoittava valtio luo tilanteen, jossa ryhmät voivat tasa-arvon nimessä hankkia valtiiovallan myötävaikutuksella itselleen etuja toisten ryhmien kustannuksella. Tämä tilanne heikentää sosiaalista tasa-arvoa yhteiskunnassa ja tekee eri ryhmiin kuuluvista ihmisistä toistensa potentiaalisia vastustajia.

Totesimme, että hyvinvointivaltio on palveluvaltio aivan kuten mikä tahansa muu valtio. Tiettyjen palveluiden tuottaminen ei erota valtioita olennaisesti toisistaan. Suosittelemme kilpailumekanismien ja etenkin yrittäjyyden jatkuvaa hyväksikäyttöä julkisissa palveluissa. Toivomme, että kansalaiset saisivat entistä enemmän vapautta valita mieleisensä tuottajan eikä heitä pakotettaisi valitsemaan julkisen vallan valitsemaa tuottajaa. Suosimme pluralismia palveluissa ja suosittelemme, että kuntien autonomiaa ja itsemääräämisoikeutta edelleenkin vahvistettaisiin julkisessa palvelutuotannossa. Kuluttajan valinta, kilpailu keksivänä prosessina, yrittäjyys ja vapaa hintajärjestelmä auttavat ratkaisemaan julkisen palvelutuotannon ongelmia. Ne eivät uhkaa julkisen vallan vastuuta palveluista.

Totesimme, että hyvinvointivaltio on muuttanut käsityksiä julkisesta sääntelystä, Perinteisen käsityksen mukaan lain tehtävänä on suojella kansalaisten tasa-arvoa lain edessä, torjua privilegiot sekä positiivisen ja negatiivisen diskriminaation eri muodot. Hyvinvointivaltiossa julkinen sääntely on muuttunut yhteiskunnan kehitystä tavoitteellisesti ohjauksiksi voimaksi. Uusi julkinen sääntely on lisännyt määräyksiä, heikentänyt oikeusolojen varmuutta ja lisännyt juridisen mielivallan todennäköisyyttä. On asioita, joissa jopa asiantuntijoiden on vaikeaa saavuttaa

yhteisymmärrystä siitä, kuinka lakia pitäisi tulkita. Yritimme osoittaa, että hyvinvointivaltion käyttämät perustelut julkisen sääntelyn lisäämiseksi ja laajentamiseksi ovat vajavaisia ja kritiikille alttiita. Uudella julkisella sääntelyllä on kustannuksia, jotka ovat jääneet lähes tyystin karvoittamatta. Julkisen sääntelyn kustannukset saattavat olla yhteiskunnalle jopa vakavampi ongelma kuin julkisten palveluiden vaatimat investoinnit.

Totesimme, että hyvinvointivaltiossa oikeudet ovat hyvin ongelmallisia. Ihmiset hyväksyvät yleisesti poliittiset oikeudet, mikä tekee heistä täysvaltaisia kansalaisia. Tiettyyn rajaan asti myös sosiaaliset oikeudet voivat olla perusteltavissa. Sitä vastoin taloudelliset oikeudet ovat vaikeasti perusteltavissa ja hyväksyttävissä. Hyvinvointivaltio on vapauttanut ihmiset vaatimaan toisten kustannuksella itselleen vastikkeettomia oikeuksia eli etuja ja hyötyjä. Tässä prosessissa on hyvin vähän tilaa eettisille ihmisille, mutta se tarjoaa mahdollisuuksia ihmisille, jotka tuntevat tien vallan keskuksiin ja jotka pystyvät muotoilemaan itsekkäät vaatimuksensa yleisen edun kielellä. Ilmeisesti juuri tästä syystä yhteiskunnassamme on havaittavissa polarisaatiota.

Totesimme, että ay-liikkeessä olisi syytä tehdä perustavaa laatua oleva arvio sen omasta historiasta, jäsenten eduista ja heitä konkreettisesti palvelevista tavoitteista. Ay-liikkeen valitsema toimintatapa ja liitto hyvinvointivaltion kanssa eivät välttämättä palvele parhaimmalla mahdollisella tavalla sen jäsenistöä. Ay-liikkeen pitäisi erityisesti ja kiireellisesti arvioida uudelleen suhteensa yrittäjyyteen ja markkinatalouteen. Se on todennäköisesti ainoa organisaatio tällä hetkellä, joka voi käyttää oikeusjärjestyksen vastaista pakkovaltaa tavoitteittensa edistämiseksi. On murheellista, että organisaatio, johon sisältyy niin merkittävä kehityspotentiaali, pitää sitkeästi kiinni menneessä maailmassa syntyneistä ajatuksista, olettamuksista ja dogmeista.

Totesimme, että hyvinvointivaltio suosii yhteisöllisyyttä ja vastustaa individualismia. Olimme sitä mieltä, että tällaiseen tulkintaan perustuva käytäntö synnyttää vakavia yhteiskunnallisia ongelmia. Ongelmia syntyy myös silloin, kun päätetään korostaa individualismia ja väheksyä yhteisöllisyyttä. Suosimme ajattelua, jossa etsitään tasapainoista suhdetta individualismin ja yhteisöllisyyden välille. Kun näistä toista puntaroidaan, myös toinen on pidettävä mielessä. On varmasti vaikeaa sanoa missä raja kulkee, mutta se on mielestämme olemassa. Terve yhteiskunta edellyttää erilaisten yhteisöjen elinvoimaa ja pluralismia, mutta myös

yksilöllistä harkintaa ja arvostusta, jopa rohkeutta asettua ajoittain koko yhteisöä vastaan. Ihmettelimme miksi hyvinvointivaltio suhtautuu kriittisesti individualismiin, vaikka sen käytännöt ovat korostetusti individualistia toisin kuin esimerkiksi eteläisen Euroopan katolisissa maissa.

Totesimme, että hyvinvointivaltio tarvitsee osaavan henkilöstön ja tunnistimme eräitä henkilöstöä koskevia ongelmia ja myyttisiä uskomuksia. Muistutimme, että johtaminen julkisissa organisaatioissa saattaa olla vaikeampaa kuin yksityisissä organisaatioissa. Henkilöstöpolitiikan ja hallinnon ongelmia on analysoitava aktiivisesti ja ratkaistava tehokkaasti. Julkisilla organisaatioilla ei pitäisi olla varaa huonoon henkilöstöpolitiikkaan ja -hallintoon.

Totesimme, että hyvinvoinnin rahoittamisessa on todennäköisesti valittu liian yksioikoinen ja suoraviivainen lähestymistapa, joka on progressiivinen verotus. Progressiivinen verotus on itsessään ongelmallinen ja se voi olla ajoittain jopa ristiriidassa hyvinvointi-ideologian kanssa. Olisi hyvä miettiä vaihtoehtoja ja arvioida kriittisesti valittuja käytäntöjä. Suosittelemme harkittavaksi tasaveroa, joka saattaa olla sitenkin esitettyjä ennakkokäsityksiä hedelmällisempi vaihtoehto kuin nykyinen verotustapa. Muistutimme, että verotus ei ole itsetarkoitus, vaan keino hankkia valtiolle sen tarvitsemat varat.

Onko hyvinvointivaltio houkutteleva lupaus vai karvas pettymys? Hyvinvointivaltiossa on monia korjausta vaativia ongelmia, joihin ei ole kiinnitetty riittävästi kriittistä huomiota. Näitä ongelmia ei voida eliminoida vetoamalla hyvinvointivaltion hyviin saavutuksiin. Tästä näkökulmasta hyvinvointivaltio on karvas pettymys. Se on myös karvas pettymys, koska se on osoittautunut kyvyttömäksi ratkaisemaan niitä ongelmia, jotka se haluaa ratkaista. Yhteiskunnassamme on edelleen sosiaalisia ongelmia kuten työttömyyttä, syrjäytyneisyyttä ja vieraantuneisuutta. Hyvinvointivaltion kehittämisen myötä nämä ongelmat ovat vain lisääntyneet, eivät vähentyneet. Se on karvas pettymys, koska yhteiskuntamme ei ole suinkaan lähentynyt ihmisten toiveista huolimatta eettistä valtiota, vaan on siitä edelleenkin hyvin kaukana.

Hyvinvointivaltio on karvas pettymys, koska siihen sisältyy niin paljon toiveita ja odotuksia, metafysisistä paatosta, joka saa ihmiset kohdistamaan huomionsa mahdollisuuteen rajoitteiden sijasta. Hyvinvointivaltio on ihmisten mielissä uskomuskonstruktio, joka antaa heille heidän maailmankuvaansa strukturoivan tarkoituksen ja mielekkyyden. Näistä syistä hyvinvointivaltiossa ei ole mainittavaa sijaa vaihtoehtojen

esittäjille. Hyvinvointivaltio on tuskin ainoa laatuaan, sillä historiasta löytyy esimerkkejä, joissa huomisen uskolla ihmisten energiaa kana-voivat järjestelmät ovat lopulta sortuneet omaan mahdottomuuteensa.

Vaikka hyvinvointivaltio on karvas pettymys, se on yhä edelleen monille houkutteleva lupaus. Useat mielipidetutkimukset vahvistavat ihmisten tukevan hyvinvointivaltiota. Tässä ei ole mitään omituista, koska niin monet ihmiset ovat riippuvaisia julkisesta tuesta. Ihmiset ovat realistisia eivätkä pure ruokkivaa kättä. Tätä tilannetta voidaan tuskin kuitenkaan pitää arvokkaana saavutuksena. Tilanteen muuttamiseksi ei ole olemassa helppoja ratkaisuja. Vaikka säilyttäminen vahvistaa lupaus, se ei ratkaise ongelmia ja ruokkii käsityksiä hyvinvointivaltios- ta karvaana pettymyksenä.

# LÄHDELUETTELO

- Abrahamsson, K., Kunskapsklyftan mellan myndigheter och medborgare in *Förvirrande förvaltning: Medborgaren i den byråkratiska labyrinten* red. Av. Abrahamsson, K., & Strömblom, B.. Liber Förlag (Stockholm 1979).
- Acton, H. B., Mitä Marx todella sanoi. WSOY (Porvoo 1968).
- Adams, C., For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization. Madison Books (Lanham, Maryland 1993).
- Allardt, E., Sosiologia I. WSOY (Juva 1983).
- Allison, G. R., Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crises. Little, Brown and Company (Boston 1971).
- Antonelli, A., Regulation in *Issues '96: The Candidate's Briefing Book* ed. by Butler, S. M. & Holmes, K. R. The Heritage Foundation (Washington DC. 1996).
- Barlow, M. & Robertson, H-J., Homogenization of Education in *The Case against the Global Economy and for a Turn toward the Local* ed. by Mander, J. & Goldsmith, E. Sierra Club Books (San Francisco 1996).
- Barnett, H.G., Innovation: The Basis of Cultural Change. McGraw-Hill Book Company, Inc. (New York 1953).
- Bator, F. M., The Anatomy of Market Failure in *The Theory of Market Failure: A Critical Examination* ed. by Cowen, Tyler. George Mason University Press (Fairfax, Va. 1988).
- van Beers, C. & de Moor, A., Public Subsidies and Policy Failures: How Subsidies Destroy the Natural Environment, Equity and Trade, and How to Reform Them. Edward Elgar (Cheltenham UK 2001).
- Berlin, I., Vapaus, ihmisyys ja historia. Gaudeamus (Helsinki 2001).
- Bernstein, E., Sosialismin edellytykset ja sosialidemokratian tehtävät. WSOY (Juva 1982).
- Blundell, J. & Robinson, C., Regulation Without the State in *Regulation Without The State ... The Debate Continues* ed. by Blundell, J. & Robinson, C. The Institute of Economic Affairs. Readings 52 (London 2000).

- Boaz, D., Rights and Responsibilities in *Toward Liberty: The Idea That Is Changing the World* ed. by Boaz, D. Cato Institute (Washington, DC 2002).
- Braybrooke, D. & Lindblom, C.E., *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. The Free Press (New York 1970).
- Buchanan, J. M., *Constitutional Economics*. Basil Blackwell (Oxford 1991).
- Capra, F. & Spretnak, C., *Green Politics: The Global Promise*. Hutchinson (London 1984).
- Cheung, S. N. S., *The Fable of the Bees: An Economic Investigation in The Theory of Market Failure: A Critical Examination* ed. by Cowen, Tyler. George Mason University Press (Fairfax, Va. 1988).
- Coase, R. H., *The Lighthouse in Economics in The Theory of Market Failure: A Critical Examination* ed. by Cowen, Tyler. George Mason University Press (Fairfax, Va. 1988).
- Collins, J., *Hyvästä paras: Miksi jotkut yritykset menestyvät ja toiset eivät?* Talentum (Jyväskylä 2003).
- Conda, C., *The Regulatory Tide: High and Rising*. Issue Brief. A Publication of the Institute for Public Policy. September 1994.
- Cowen, T., *Public Goods and Externalities: Old and New Perspectives in The Theory of Market Failure: A Critical Examination* ed. by Cowen, Tyler. George Mason University Press (Fairfax, Va. 1988).
- Crandall, R. & Eellig, J., *Economic Deregulation and Customer Choice: Lessons for the Electric Industry*. Center for Market Processes. George Mason University (Fairfax, Va.).
- Cyert, R. M. & March, J. G., *A Behavioral Theory of the Firm* Blackwell (Oxford 1992).
- Dahl, R., *Johdatus politiikan tutkimukseen*. Tammi (Helsinki 1971).
- Dahlman, C. J., *The Problem of Externality in The Theory of Market Failure: A Critical Examination* ed. by Cowen, Tyler. George Mason University Press (Fairfax, Va. 1988).
- Demsetz, H., *The Private Production of Public Goods in The Theory of Market Failure: A Critical Examination* ed. by Cowen, Tyler. George Mason University Press (Fairfax, Va. 1988). (Demsetz /a/1988).
- Demsetz, H., *The Exchange and Enforcement of Property Rights in The Theory of Market Failure: A Critical Examination* ed. by Cowen, Tyler. George Mason University Press (Fairfax, Va. 1988). (Demsetz /b/1988).
- Den Uyl D.J., & Rasmussen, D.B., "Rights" as MetaNormative Principles in *Liberty for the Twenty-First Century: Contemporary Libertarian*



- Thought* ed. by Machan, T.R. & Rasmussen D.B. Rowman & Littlefield, Inc. (Boston 1995).
- Dotlich, D.L. & Cairo, C.C., *Why CEOs Fail*. Jossey-Bass (San Francisco 2003).
- Douglas, J. D., *The Myth of the Welfare State*. Transaction Publishers (New Brunswick, USA 1989).
- Dowd, D. (toim.), *Understanding Capitalism: Critical Analysis from Karl Marx to Amartya Sen*. Pluto Press (London 2002).
- Dror, Y., *Public Policymaking Reexamined*. Chandler Publishing Company. (Scranton, Pennsylvania 1968).
- Dryzek, J. S., *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford University Press (Oxford 1997).
- Dyer, W. G. & Dyer, G. W., *Organization Development: System Change or Culture Change*. Personnel, February 1986.
- Easterbrook, G., *The Progress Paradox: How Life Gets Better While People Feel Worse*. Random House (New York 2003).
- The Economist, *Marx after communism*. December 21<sup>st</sup> 2002–January 2<sup>nd</sup> 2003.
- The Economist, *Fat of the land*. March 6<sup>th</sup>–March 12<sup>th</sup> 2004.
- Esping-Andersen, G., *Power and Distributional Regimes*. *Politics & Society* 2/1985.
- Etzioni, A., *Nykyajan organisaatiot*. Tammi (Helsinki 1970).
- Etzioni, A., *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*. Fontana Press (London 1995).
- Feldt, K.-O., *Alla dessa dagar... i regeringen 1982-1990*. Norstedts förlag AB (Stockholm 1991).
- Friedman, D. D., *Price Theory*. South-Western Publishing CO. (Cincinnati 1986).
- Friedman, M., *Capitalism and Freedom*. The University of Chicago Press (Chicago 1982).
- Friedman, T. L., *The Lexus and the Olive Tree*. Farrar, Strauss and Giroux (New York 1999).
- Friedman M. & Friedman, R., *Free to Choose: A Personal Statement*. A Harvest/HBJ Book (San Diego 1990).
- Fölster, S., *Jämlikheten som försvann*. Ekerlids Förlag (Falun 2003).
- Galbraith, J. K., *Uusi yhteiskunta*. Kirjayhtymä (Tampere 1970).
- Giddens, A., *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Polity Press (Cambridge 1996).
- Giddens, A. *Tredje vägen: Om förnyelsen av socialdemokratien*. Atlas (Lund 1999).

- Gissurarson, H. H., Bra stängsel skapar goda grannar – också i havet. *Svensk Tidskrift* 1 (Årgång 90) 2003.
- Goldsmith, E., Global Trade and the Environment in *The Case against the Global Economy and for a Turn toward the Local* ed. by Mander, J. & Goldsmith, E.. Sierra Club Books (San Francisco 1996).
- Gough, I., *The Political Economy of the Welfare State*. Macmillan (London 1985).
- Gray, J., *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*. The New Press (New York 1998).
- Hahnel, R., Amartya Sen: The Late Twentieth Century's Greatest Political Economist? in *Understanding Capitalism: Critical Analysis from Karl Marx to Amartya Sen* ed. by Dowd, D. Pluto Press (London 2002).
- Halal, W. E., *The New Capitalism: An Economic Transformation Led by American Entrepreneurs, to Master the Information Age*. John Wiley & Sons (New York 1986).
- Haldenius, L., *Liberalism*. Bilda Förlag (Smedjebacken 2003).
- Hammer, M., *Beyond Reengineering: How the Process-Centered Organization Is Changing Our Work and Our Lives*. Harper Business (New York 1996).
- Hammer, M. & Champy, J., *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. Harper Business (New York 1993).
- Harisalo, R., *Työn luominen: Askel kohti toista teollista vallankumousta*. Työpoliittinen tutkimus 83. Työministeriö (Helsinki 1994).
- Harisalo, R., Euroopan Unioni elintarvikealan sääntelijänä: Yritysjohtajien näkökulma julkiseen sääntelyyn. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos (Tampere 1997).
- Harisalo, R. & Miettinen, E., *Vastuuyhteiskunnan peruslait: Tutkimusmatka ihmisen yhteiskuntaan*. Tampere University Press (Jyväskylä 1995).
- Harisalo, R. & Miettinen, E., *Luottamuspääoma: Yrittäjyyden kolmas voima*. Tampere University Press (Jyväskylä 1996).
- Harisalo, R. & Miettinen, E., *Klassinen liberalismi*. Tampere University Press (Vammala 1997).
- Harisalo, R. & Miettinen, E., *Globalisaatio: Avoin vai suljettu maailma*. Art House (Helsinki 2000).
- Harisalo, R. & Miettinen, E. (toim.), *Epäsuosittuja ajatuksia yhteiskuntapolitiikasta*. Tampereen yliopisto – Hallintotieteen laitos (Tampere 2000).

- Harisalo, R. & Stenvall, J., Luottamus johtamiseen ministeriöissä. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämissosasto (Helsinki 2001).
- Hart, P., Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure. Swets & Zeitlinger Publishers (Amsterdam 1990).
- Harva, U., Ihminen hyvinvointivaltiossa. Kirjayhtymä (Rauma 1964).
- Hayek, F. A., The Constitution of Liberty. Routledge (London 1960).
- Hayek F. A., Tie orjuuteen. Gaudeamus (Tampere 1995).
- Hazlitt, H., The Foundations of Morality. University Press of America (Boston 1988).
- Heister, P., Dags för moralistik upprustning. Svensk Tidskrift, 1/2004.
- Henriksson, L., Marknadsorientering av kommunal serviceproduktion i Finland och Sverige: Tre olika förklaringar till val av marknadslösningar. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Offentlig förvaltning, Ser. A: 539. (Åbo 2004).
- Hill, M., The Policy Process in the Modern State. Prentice Hall (Harloq 1997).
- Hirschman, A. O., Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Harvard University Press (Cambridge, Ma. 1970).
- Hirschman, A. O., The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy. The Belknap Press of Harvard University Press (Cambridge, Ma 1991).
- Hodgson, G. M., Economics and Evolution: Bringing Life Back into Economics. Polity Press (Cambridge, UK 1994).
- Howard, P. K., The Death of Common Sense: How Law Is Suffocating America. Random House (New York 1994).
- Häyry, M., Ihannevaltio: Historiallinen johdatus yhteiskuntafilosofiaan. WSOY (Juva 2000).
- Isaksson, A., Alltid mer, aldrig nog. Bokförlaget T. Fischer & Co. (Solna 1994).
- Jacobs, Jane, Cities and the wealth of nations. Viking (New York 1985).
- Janis, I.L., Victims of Groupthink. Houghton Mifflin (Boston 1972).
- de Jasay, A., The State. Liberty Fund (Indianapolis 1998).
- Jilmstad, L. & Littorin, S. O., Fallet Uruguay: Från kris till uppgivenhet. Timbro (Göteborg 1994).
- de Jouvenel, B., The Ethics of Redistribution. Liberty Press. (Indianapolis 1989).

- Kakkuri-Knuutila, M-L., Johdanto: Argumentoinnin mestari tuntee taitonsa teoksessa *Argumentti ja kritiikki: Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot* toim. Kakkuri-Knuutila, M-L. Gaudeamus (Tampere 1999).
- Keaney, M., Critical Institutionalism: From American Exceptionalism to International Relevance in *Understanding Capitalism: Critical Analysis from Karl Marx to Amartya Sen* ed. by Dowd, D. Pluto Press (London 2002).
- Kettl, D. F., The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. Brookings Institution Press (Washington D. C. 2000).
- Khor, M., Global Economy and the Third World in *The Case against the Global Economy and for a Turn toward the Local* ed. by Mander, J. & Goldsmith, E.. Sierra Club Books (San Francisco 1996).
- Kianto, I., Ryysyrannan Jooseppi. Otava (Keuruu 1994).
- Kilmann, R. H., Beyond the Quick Fix: Managing Five Tracks to Organizational Success. Jossey-Bass Publishers (San Francisco 1986).
- Kirzner, I. M., Discovery and the Capitalist Process. The University of Chicago Press (Chicago 1985).
- Kirzner, I. M., The Meaning of Market Process: Essays in the development of modern Austrian economics. Routledge (London 1992).
- Kirzner, I. M., How Markets Work: Disequilibrium, Entrepreneurship and Discovery. IEA Hobart Paper No 133. Institute of Economic Affairs (London 1997).
- Korten, D. C., The Failure of Bretton Woods in *The Case against the Global Economy and for a Turn toward the Local* ed. by Mander, J. & Goldsmith, E. Sierra Club Books (San Francisco 1996).
- Langby, E., Vinter i välfärdslandet. Brombergs (Södertälje 1993).
- Lasch, C., The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy. W. W. Norton & Company (New York 1996).
- Lawrence, P. R., & Nohria N., Driven: How Human Nature Shapes Our Choices. Jossey & Bass, A Wiley Company (San Francisco 2002).
- Lignell Du Rietz, A., Myten om jämställdhet i välfärdsstaten. City University Press (Stockholm 1994).
- Lilley, R., Dealing with Difficult People. Kogan Page (London 2002).
- Lindbeck, A., Uusvasemmiston taloudelliset opit. WSOY (Porvoo 1973).
- Lindblom, C., Bargaining? The Hidden Hand in Government. Rand Corporation. February 22, 1955.
- Lindblom, C., The Science of Muddling Through. Public Administration Review, Vol. 19, Spring 1959.

- Lipponen, P., Kohti Eurooppaa. Tammi (Hämeenlinna 2001).
- Little, I. M. D., Ethics, Economics & Politics: Principles of Public Policy. Oxford University Press (Oxford 2002).
- Lovullo, D. – Kahneman, D., Delusions of Success: How Optimism Undermines Executive's Decisions. Harvard Business Review. July 2003.
- Lupton, T., Management and the Social Sciences. Penguin Education (Harmondsworth, England 1975).
- Mander, J., Facing the Rising Tide in *The Case against the Global Economy and for a Turn toward the Local* ed. by Mander, J. & Goldsmith, E. Sierra Club Books (San Francisco 1996).
- March, J. G., A Primer on Decision Making: How Decisions Happen. The Free Press (New York 1994).
- Martin H-P., & Schumann, H., Globalisaatioloukku. Vastapaino (Tampere 1998).
- Miettinen, E. & Saarinen, E., Muutostekijä. WSOY (Juva 1990).
- Mill, J. S., Utilitarismi. Gaudeamus (Helsinki 2000).
- Mills, C. W, Sosiologinen mielikuvitus. Gaudeamus (Helsinki 1982).
- Von Mises, L., Nation, State, and Economy. New York University Press (New York and London 1983).
- Von Mises, L., Liberalism in the Classical Tradition. The Foundation for Economic Education, Inc. (Irvington-on-Hudson, New York 1985).
- Mulgan, G., Politics in an Antipolitical Age. Polity Press (Cambridge 1994).
- Nader, R. & Wallach, L., GATT, NAFTA and the Subversion of the Democratic Process in *The Case against the Global Economy and for a Turn toward the Local* ed. by Mander, J. & Goldsmith, E. Sierra Club Books (San Francisco 1996).
- Nash, G.H., The Conservative Intellectual Movement in America since 1945. Basic Books, Inc., Publishers (New York 1976).
- Naurin, D., Den demokratiske lobbyisten. Boreo (Finland 2001).
- Nivola, P.S., Having It All? Domestic Regulations and the Global Economy. Brookings Review. Winter 1996.
- Nojonen, M., Poliitiikka tutkimuksen kohteena. WSOY (Juva 1992).
- Offe, C., The attribution of public status to interest groups: Observations on the West German case in *Organizing interests in Western Europe* ed. by Berger. Cambridge University Press (Cambridge 1981).
- Okun, A. M., Equality and Efficiency: The Big Tradeoff. The Brookings Institution (Washington, DC. 1975).
- Olsson, P., Sluta snacka om svaga. Moderna Tider. Nummer 139, Maj 2002.

- Osborne, D. & Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. A Plume Book (New York 1993).
- Paloheimo, H. & Wiberg, M., *Politiikan perusteet*. WSOY (Porvoo 1997).
- Poole, R. W., Introduction in *Instead of Regulation: Alternatives to Federal Regulatory Agencies* ed. by Poole, R. W. Lexington Books (Lexington, Massachusetts 1987).
- Rajan, R. G. & Zingales, L., Capitalism for Everyone. *The National Interest*, Winter 2003/2004, Vol.74.
- Reich, R. B., *Rajaton maailma: Yritysten ja kansallisvaltioiden uudet pelisäännöt*. Sitra (Forssa 1995).
- Rein, M., *Social Policy and Public Policy*. Penguin Education (New York 1976).
- Riukulehto, S., (toim.) *Järkäleitä ja kulmakiviä: Instituutit yhteiskunnassa*. Vaasan yliopisto. Levón-instituutti. Seinäjoen toimipiste. Julkaisuja N:o 96. (Vaasa 2001).
- Roberts, A., A midsummer night's dream. *The Economist* June 4<sup>th</sup>–20<sup>th</sup> 2003.
- Robson, W. A., *Welfare State and Welfare Society*. George Allen & Unwin (London 1977).
- Rodrik, D., *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Economics (Washington D. C. 1997).
- Rosenberg, G., *Medborgaren som försvann: Om politikens kris och möjligheter*. En Moderna Tider Bok (Great Britain 1993).
- Rousseau, J.-J., *Yhteiskuntasopimuksesta*. Karisto (Hämeenlinna 1998).
- Ruotsila, M., Ronald Reaganin kunnianpalautus. *Kanava* 6/2003.
- Sandberg, N.-E., *Välfärd förutsätter inte höga skatter*. *Svensk Tidskrift* 3-4/2003.
- Sawyer, M. C., *The Challenge of Radical Political Economy: An Introduction to the Alternatives to Neo-Classical Economics*. Harvester Wheatsheaf (New York 1989).
- Schein, E. H., *Organizational Culture and Leadership*. Jossey-Bass Publishers (San Francisco 1985).
- Schoeck, H., *Envy: A Theory of Social Behavior*. Liberty Fund (Indianapolis 1969).
- Sciabarra, C. M., *Marx, Hayek, and Utopia*. State University of New York Press (New York 1995).
- Segerfeldt, F., *Slagord släcker inte törsten*. *Svensk Tidskrift*, 1/2004.
- Sen, A., *Etik och ekonomi*. SNS Förlag (Stockholm 2001).

- Simon, H. A., Päätöksenteko ja hallinto. Weilin+Göös (Espoo 1979).
- Smith, A., The Theory of Moral Sentiments. Libert Classics (Indianapolis 1982).
- Soros, G., The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered. Public Affairs (New York 1998).
- Soros, G., Open Society: Reforming Global Capitalism. Little, Brown and Company (London 2000).
- de Soto, H., The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World. Harper & Row, Publishers (New York 1989).
- de Soto, H., The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. Bantam Press (London 2000).
- Sowell, T., The Vision of the Anointed: Self-Congratulation as a Basis for Social Policy. BasicBooks (New York 1995).
- Stigler, G. J., The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economics and Management Science, 2 (1), Spring 1971.
- Strömblom, B., Förvaltningsorganisation och medborgarkontakter in *Förvirrande förvaltning: Medborgaren i den byråkratiska labyrinten* red. Av. Abrahamsson, K., & Strömblom, B. Liber Förlag (Stockholm 1979).
- Tala, J., Lakien vaikutukset: Lakiuudistuksen tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (Helsinki 2001).
- Talmon, J. L., Totalitaarinen demokratia: Alkuperä ja synty. Otava (Keuruu 1973).
- Taylor, F. W., Scientific Management. Greenwood Press Publishers (1974).
- Tiihonen, S., From Governing to Governance. Tampere University Press (Tampere 2004).
- Tralau, J., Lindaskuggorna tar över. Moderna Tider Nummer 132, Oktober 2001.
- Tännsjö, T., Konservatism. Bilda Förlag (Stockholm 2001).
- Veblen, T., Joutilas luokka. Art House (Smedjebacken 2002).
- Vikström, J., Hyvinvointivaltion purkamiseen liittyviä eettisiä näkökohtia. Kanava 4/1996.
- Vincent, A., Theories of the State. Blackwell (Oxford 1993).
- Walker, A., Science of Wealth: A Manual of Political Economy. Littler, Brown, and Company 1874. Kraus Reprint Co (New York 1969).
- Yukl, G., Leadership in Organizations. Prentice Hall (New Jersey 1998).
- Zetterberg, H. L., Before and Beyond the Welfare State. City University Press (Stockholm 1995).